



## La actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores



Defensor del Pueblo  
de Navarra  
Nafarroako Arartekoa







Informe al Parlamento del Defensor  
del Pueblo de Navarra

**LA ACTUACIÓN  
DE LAS ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS DE NAVARRA  
EN MATERIA  
DE PROTECCIÓN DE MENORES**



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
Nafarroako Arartekoa

*Título:* **La actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores**

*Edita:* Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

© Diciembre 2007

Diseño y Maquetación: Carlos Fernández Prego

Imprime: PAGINA, S.L.

Depósito Legal: NA 853/2008





0. INTRODUCCIÓN .....	13
1. RAZONES QUE JUSTIFICAN LA REALIZACIÓN DEL INFORME ESPECIAL.....	17
2. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME .....	21
3. IDENTIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES U ÓRGANOS A LOS QUE VA REFERIDO EL INFORME.....	25
4. METODOLOGÍA APLICADA PARA LA REALIZACIÓN DEL TRABAJO .....	29
5. MARCO NORMATIVO.....	35
5.1. INTRODUCCIÓN .....	35
5.2. FUNDAMENTO DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	36
5.3. CATÁLOGO DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA.....	38
5.4. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN.....	42
5.5. NOVEDADES MÁS IMPORTANTES INTRODUCIDAS A PARTIR DE LA LEY ORGÁNICA 1/1996.....	45
5.5.1. Las situaciones de riesgo y desamparo .....	45
5.5.2. El acogimiento familiar y residencial.....	53
5.5.3. La guarda administrativa .....	57
5.6. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS SOBRE PROTECCIÓN DE MENORES EN NAVARRA.....	59
5.7. CONCLUSIÓN .....	66

---

6. LA RED DE PROTECCIÓN .....	69
6.1 RED PRIMARIA .....	70
6.1.1. Los Servicios Sociales de Base .....	70
6.1.2. Recursos del Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria .....	72
6.1.3. Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA).....	75
6.2 RED ESPECIALIZADA.....	82
6.2.1. La Sección de Protección del Menor.....	82
6.2.2. Equipo Externo de Investigación, Valoración e Intervención.....	88
6.2.3. Equipo Externo de apoyo al Programa de Intervención Familiar Especializada.....	89
6.2.4. Equipo Externo de apoyo al Programa de Educación de Adolescentes. ....	90
6.2.5. Equipo de Medio Abierto .....	91
6.2.6. Familias Acogedoras .....	92
6.2.7. A) Centros de Acogida .....	93
6.2.8. B) Centro de Día .....	95
6.2.9. C) Punto de Encuentro .....	96
6.2.10. Resumen de recursos especializados .....	97
6.2.11. Medios económicos.....	98
6.2.12. Espacio físico (locales) y otros medios materiales .....	102
7. PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN PRIMARIA.....	113
7.1. PREVENCIÓN PRIMARIA .....	113
7.1.1. Marco teórico .....	113
7.1.2. Situación actual .....	116
7.1.3. Áreas de mejora .....	119

---

7.2. DETECCIÓN PRECOZ Y NOTIFICACIÓN A LOS SERVICIOS	
SOCIALES DE BASE .....	121
7.2.1. Marco teórico.....	121
7.2.2. Situación actual.....	128
7.2.3. Áreas de mejora .....	132
7.3. CALIFICACIÓN INICIAL Y DERIVACIÓN A LOS SERVICIOS	
DE PROTECCIÓN DEL MENOR .....	134
7.3.1. Marco teórico.....	134
7.3.2. Situación actual.....	136
7.3.3. Áreas de mejora .....	146
7.4. INTERVENCIÓN EN SUPUESTOS DE SITUACIONES	
DE RIESGO LEVE Y MODERADO .....	147
7.4.1. Marco teórico.....	147
7.4.2. Situación actual.....	154
7.4.3. Áreas de mejora .....	162
8. INTERVENCIÓN ANTE SITUACIONES DE DESPROTECCIÓN GRAVE.....	167
8.1. PANORAMA GENERAL DE LOS MENORES ATENDIDOS.....	167
8.2. INVESTIGACIÓN Y VALORACIÓN .....	171
8.2.1. Información, mediación, negociación (acuerdos).....	173
8.2.2. Garantías y asistencia.....	178
8.2.3. Multidisciplinariedad en la decisión	
(Comisión de Valoración) .....	181
8.3. PLAN DE CASO, RESPONSABLE Y EVALUACIÓN.....	188
8.3.1. Plan integral.....	189
8.3.2. Graduación y proporcionalidad .....	194
8.3.3. Evaluación .....	197
8.4. INTERVENCIÓN FAMILIAR ESPECIALIZADA.....	203
8.4.1. Marco teórico.....	203
8.4.2. Situación actual.....	206

---

---

8.4.3. Áreas de mejora .....	210
8.5. ACOGIMIENTO FAMILIAR.....	212
8.5.1. Finalidad y objetivo .....	212
8.5.2. Los datos obtenidos.....	214
8.5.3. El seguimiento y apoyo a las familias acogedoras .....	223
8.5.4. La percepción de las familias acogedoras .....	225
8.5.5. Punto de encuentro y régimen de visitas.....	232
8.6 ACOGIMIENTO RESIDENCIAL.....	237
8.6.1. Finalidad y objetivo .....	237
8.6.2. Los datos obtenidos.....	242
8.6.3. La percepción que tienen los menores .....	254
8.6.4. Salidas por cumplimiento mayoría de edad .....	265
8.6.5. Breve referencia a los menores en reforma.....	269
8.7 SEGUIMIENTO Y APOYO.....	273
8.8. EVALUACIÓN DEL SISTEMA E INVESTIGACIÓN .....	279
9. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. ....	285

---

# 0. introducción



El artículo 14.3 de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia, dispone que “el Defensor del Pueblo velará por la defensa de los derechos de la infancia y de la adolescencia arbitrando las medidas oportunas, entre las cuales estarán las siguientes: A) actuar de oficio o a instancia de parte mediante quejas de vulneración. B) Requerir a la Administración de la Comunidad Foral su actuación en materias relacionadas con esta Ley Foral. C) Valorar la situación de la infancia y adolescencia de la Comunidad Foral para que se cumplan de forma efectiva los programas y actuaciones previstas en la ley”.

En cumplimiento de dicho precepto, la Defensora del Pueblo de Navarra, D<sup>a</sup> María Jesús Aranda Lasheras, y su equipo asesor, elaboraron el proyecto de este Informe Especial. Suyo es, por tanto, el mérito y obligado –además de grato- es reconocérselo.

Con posterioridad a la toma de posesión del actual titular, por nuestra parte hemos procedido a asegurar su culminación e informe al Parlamento de Navarra. No obstante, con anterioridad a elevarlo ante éste, se ha procedido a solicitar del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud la aportación de las observaciones y sugerencias que estimara oportuno, algo de elemental recibo y cortesía, a lo que ya se había comprometido la anterior titular de la Institución con la Consejera de Bienestar Social, Deportes y Juventud (punto 4).

Para la redacción definitiva del Informe se han tenido en cuenta tanto esas aportaciones escritas como otras verbales del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, pudiendo así motivar algunas valoraciones y conclusiones que el proyecto de Informe contenía inicialmente.

Asimismo, se han explicitado en un último punto las conclusiones y recomendaciones que nos han parecido más relevantes.

Debe realizarse también una aclaración más: el objeto de este informe no consiste en realizar un análisis estadístico sobre las situaciones de desprotección del menor en Navarra, sino en línea con la función de esta Institución, supervisar la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra (en especial, y por razones competenciales, de la Administración de la Comunidad Foral), a las que la ley les encomienda la trascendental misión de proteger al menor ante situaciones de riesgo o desamparo.

Desde estas líneas, pues, el agradecimiento más sincero a quienes promovieron el Informe y trabajaron arduamente en él, y al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, por su colaboración y preocupación en reflejar fielmente la realidad de su actividad. A él se suma el deseo de que el Informe contenga recomendaciones y sugerencias que permitan al Parlamento de Navarra conocer mejor las situaciones de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores, y a éstas continuar avanzando en tan importante misión que tanto afecta a los niños y jóvenes indistintamente y, por ende, al futuro de Navarra.

# 1. razones que justifican la realización del informe especial



## 1. RAZONES QUE JUSTIFICAN LA REALIZACIÓN DEL INFORME ESPECIAL

Desde el año 2001 en que comenzó su actividad, la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra ha venido prestando una especial atención a todas aquellas cuestiones relacionadas con la atención y protección a los menores, así como a la promoción y defensa de sus derechos.

Entre las actuaciones más significativas que cabe enmarcar en dicho ámbito pueden citarse:

- La elaboración en el año 2003 de una Recomendación “*sobre la atención, procedimiento y seguimiento de los casos de abusos sexuales o malos tratos a menores*”, en la que se instaba al Gobierno de Navarra para que promoviera la presentación urgente de un protocolo de actuación en esta materia.
- La elaboración, igualmente en el año 2003, de una propuesta en la que se recomendaba a los poderes públicos de Navarra la elaboración de una Ley Foral de Atención al Menor, que refundiera en un único texto las diferentes regulaciones que se encontraban dispersas bajo distintas normas de ámbito inferior.
- La presentación en el año 2004 de un Informe Especial al Parlamento de Navarra, titulado “Una identidad para la Infancia (la atención a la educación infantil entre 0 y 3 años en Navarra)”.
- La edición, también en ese mismo año 2004, de una publicación divulgativa elaborada en colaboración con la Universidad de Navarra, bajo el título “Los Derechos de la Infancia”.

Estas actuaciones iniciales, que ponían el énfasis en determinados aspectos relacionados con la atención y protección que desde las Administraciones Públicas deben prestarse a los menores, necesariamente debían completarse en un momento posterior con el estudio y la evaluación del funcionamiento del sistema de protección de menores en Navarra.

El funcionamiento de dicho sistema constituye el indicador más importante de cara a determinar el grado de efectividad y garantía de los derechos reconocidos a los menores, así como de la asunción de los deberes y obligaciones que en esta materia corresponde asumir a los poderes públicos.

La aprobación por parte del Parlamento de Navarra de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, en cuyo art. 14.3 se otorga un papel destacado a esta Institución en la defensa de los derechos de este colectivo, ha vuelto a poner de actualidad un tema tan sensible e importante en estos momentos que, en el ámbito nacional tuvo su plasmación, en lo que se refiere a protección, en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

En efecto, el artículo 14.3 de la citada Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, atribuye al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra la función de velar por la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, arbitrando las medidas oportunas, entre ellas, actuar de oficio o a instancia de parte mediante quejas de vulneración, requiriendo a la Administración de la Comunidad Foral su actuación en materias relacionadas con esta Ley Foral, valorando la situación de la infancia y la adolescencia en la Comunidad Foral en su informe anual, y demandando de la Administración de la Comunidad Foral los programas y actuaciones previstos en la ley.

Todas estas iniciativas no son sino reflejo de la nueva visión que en nuestra sociedad se tiene de los menores como sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad de modificar su propio medio personal y social; y de participar en la búsqueda y satisfacción de sus necesidades que, en definitiva, constituyen el eje de sus derechos y de su protección.

Por otra parte, el incremento a lo largo de los últimos años de los casos en que se ven implicados menores, los nuevos problemas y necesidades emergentes en la actualidad en este ámbito, la progresiva concienciación ante esta realidad social y la consiguiente necesidad de proteger al sujeto jurídico más vulnerable, refuerzan la conveniencia de abordar un trabajo de estas características.

Finalmente, el hecho de que en Navarra se cuente con un “Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social”, aprobado por el Gobierno de Navarra el 19 de noviembre de 2001 y por la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento de Navarra el 17 de septiembre de 2002, aconseja igualmente que el estudio sobre el sistema público de protección del menor tenga en cuenta también el grado de desarrollo de algunos de los programas y actuaciones que se contemplan en el citado Plan.

## 2. objetivos y alcance del informe



## 2. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME

El objetivo fundamental del Informe Especial no es otro que el de evaluar cómo se ejerce la función pública de protección de los menores en Navarra. Para ello, se analizan algunos de los programas y actuaciones en que se estructura el mencionado “Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Navarra”.

En particular, y como objetivos específicos del Informe Especial, se pretende a grandes rasgos:

- Evaluar si las Administraciones Públicas de Navarra realizan de forma adecuada las actividades necesarias de prevención y detección de las situaciones en que se produce una conculcación en los derechos de los menores (violencia física, abandono físico o emocional, etc.).
  - Existencia y adecuación de los procedimientos, instrucciones o protocolos de actuación a seguir en estos casos.
  - Adecuada coordinación de los diferentes servicios o estamentos que pueden verse implicados (servicios sociales, educativos, sanitarios, policiales, etc.).
  - Sistema de información estadísticos, control y evaluación.
  - Dotación y suficiencia de medios.
  
- Evaluar la actividad desarrolla por las Administraciones Públicas de Navarra a lo largo de la intervención o procedimiento de protección.
  - Fase investigadora y de instrucción, sistema de adopción de decisiones, etc.
  - Existencia de criterios técnicos, protocolos, etc., para la toma decisiones.
  - Planificación en la aplicación y ejecución de las medidas de protección.
  - Seguimiento de las medidas, apoyo técnico, medios y planes que se llevan a cabo.
    - \* Intervención familiar
    - \* Acogimiento familiar
    - \* Acogimiento residencial
    - \* Acogimiento pre-adoptivo
  - Control y evaluación de los servicios.

Dado el contenido y extensión del trabajo a desarrollar, con la amplitud de aspectos que deben tenerse en cuenta de cara a su debido

análisis, y en aras a tratar los mismos con un cierto rigor y profundidad, no se abordan en este informe otras problemáticas específicas que afectan igualmente a los menores, como es el caso de aquellos con medidas judiciales penales, o el caso de los menores extranjeros no acompañados, que ha comenzado a vislumbrarse como una evidente realidad en Navarra, o, por último, lo relacionado con los procesos de adopción internacional, que igualmente vienen siendo cada vez motivo de mayor preocupación para un importante número de familias navarras que cada vez con más frecuencia se ven inmersas en los mismos.

Debe igualmente advertirse con carácter previo que el Informe Especial se ha elaborado a partir de datos recabados, fundamentalmente, durante el segundo semestre del 2006, periodo en que por parte de la Dirección General de Familia del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, se estaba preparando la evaluación del periodo 2005-2006 y la evaluación global del "Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Navarra".

3. identificación de las entidades u órganos a los que va referido el informe



### **3. IDENTIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES U ÓRGANOS A LOS QUE VA REFERIDO EL INFORME**

Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

Servicios Sociales de Base municipales o dependientes de otras entidades locales.

Centros y dependencias de titularidad pública o privada que intervienen en la protección a menores.



## 4. metodología aplicada para la realización del trabajo



#### 4. METODOLOGÍA APLICADA PARA LA REALIZACIÓN DEL TRABAJO

- a) Comunicación y entrevista de la Defensora con la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud (junio y diciembre 2006).
- Información de los objetivos generales del Informe.
  - Compromiso de enviar el Informe provisional para alegaciones.
- b) Entrevista con la Jefa de la Sección de Estudios y Coordinación de la Dirección General de Familia (26 de julio de 2006):
- Información de los objetivos generales del informe.
  - Información de la metodología de trabajo a aplicar.
  - Entrevista semiestructurada para evaluar el grado de desarrollo de las políticas, planes, sistemas e instrumentos de acción.
  - Solicitud de información-documentación (*según anexo*), referidos básicamente a:
    - Datos genéricos, a partir de algunos de los recogidos en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra.
    - Datos referidos a las pautas y procesos de intervención:
      - \* Detección
      - \* Tiempos transcurridos
      - \* Calidad técnica de la valoración
      - \* Garantías de procedimiento
      - \* Pautas generales de intervención
      - \* Sistemas de información y evaluación
      - \* Confidencialidad
      - \* Resultados finales
    - Memorias de los años 2004 y 2005 de la Dirección General de Familia.
- c) Entrevista y reuniones de trabajo con Informadores Clave (junio y septiembre de 2006):
- Solicitud de información.
  - Método:
    - Selección de Informadores Clave (Trabajadores Sociales SSAP, Técnicos que trabajan en el ámbito del menor, Juzgado de Familia, Fiscalía de Menores, Profesionales del Derecho que intervienen en estos supuestos).
    - Aportación de la experiencia observada en el trabajo que desarrollan y elaboración de propuestas de cara de abordar los problemas detectados.

- A lo largo del trabajo se incluyen las aportaciones realizadas por los siguientes profesionales en los diferentes apartados que se indican: Maite García Areso, Trabajadora Social de la Unidad de Barrio de la Milagrosa (Prevención Primaria y Secundaria, Atención desde la Red Primaria); Txus Santamaría, EAIA Pamplona (Experiencia y Actividad del EAIA de Pamplona), Alberto Jauregui, Pedagogo y miembro del Equipo Comunitario San Jorge (*Prevención Primaria*); José Luis Eslava, Psicólogo del Equipo de Salud Mental (*Atención Especializada*).

d) Encuesta a una muestra de familias acogedoras (diciembre de 2006):

- Evaluación de la calidad de la medida.
- Método:
  - Reunión con Asociación de Familias Acogedoras de Navarra (Magale).
  - Selección de una muestra de familias acogedoras.
  - Remisión de encuesta sobre funcionamiento de la medida (*según anexo*).

e) Análisis de expedientes de protección (enero 2007):

- Evaluar la calidad del servicio.
- Método:
  - Selección de una muestra representativa.
  - Motivos y vía de procedencia
  - Población atendida.
  - Medidas aplicadas.
  - Plazos de intervención.
  - Destino final de los menores.

f) Visitas de Inspección de Centros de Acogida (diciembre de 2006):

- Comprobación "in situ" de las características físicas y organizativas de una muestra de centros o pisos de acogida.
- Método:
  - Selección de centros o pisos.
  - Entrevista con las entidades o asociaciones encargadas de su gestión.
  - Visita directa a los centros o servicios (*Anexo con aspectos a evaluar en las visitas y cuestionario a menores sobre el funcionamiento de los centros*).

g) Estudio jurídico.

- Análisis breve de la regulación actual.

- Bibliografía (relación).
- Detección de Áreas de mejora.
  - Procedimientos
  - Requisitos
  - Régimen de garantías
- Método.
  - Realización directa por el personal de la Institución.



## 5. marco normativo



## 5. MARCO NORMATIVO

### 5.1. INTRODUCCIÓN

Con carácter general, puede decirse que con el término “protección” se designan determinadas medidas con las que, tanto el Derecho público (Derecho administrativo estatal y foral, Derecho procesal, Derecho penal) como el privado (Derecho civil), tratan de conseguir el amparo de quienes no tienen la capacidad de obrar y la autonomía personal de los mayores de edad.

Si dicho término lo circunscribimos al ámbito de los menores, como beneficiarios o destinatarios de dichas acciones tuitivas, podríamos afirmar que, bajo el concepto o denominación genérica de “protección del menor”, se engloban las distintas actuaciones llevadas a cabo por la Administración para atender las necesidades existenciales de la infancia o, más técnicamente, de los menores, ya que, realmente, y pese al título, p. ej., de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, el concepto jurídico a tener en cuenta es el de “menor”, que está constituido por las personas que tienen menos de 18 años de edad.

En consecuencia, es el colectivo de los menores de edad el destinatario de las actuaciones que en estos casos despliega la Administración, y esta acción administrativa tiene su fundamento en la situación de desprotección de las personas que integran dicho colectivo. De esta forma, no se hallaría justificada dicha actuación si no existiera tal desprotección, dado que su intervención es subsidiaria de la protección familiar, pues es en el ámbito de la familia donde los menores tienen el innegable derecho de desarrollarse sin interferencia alguna en este sentido por parte de la Administración.

La acción administrativa de protección de menores se activa y lleva a cabo en el momento en el que el núcleo familiar no puede dar respuesta a las necesidades más elementales y básicas del menor, poniendo, por tanto, en riesgo su propia existencia o su desarrollo e integración en la sociedad. Con ello se trata de evitar graves riesgos para los menores, así como que incurran en situaciones de marginalidad desde la más temprana edad.

Dado que la protección de los menores ha venido siendo el campo tradicional de la beneficencia, hasta tiempos muy recientes no puede decirse que haya existido una acción administrativa propiamente dicha en esta materia, entendida como una actividad de la Administración debidamente programada, presupuestada y dotada de

los necesarios recursos humanos y materiales suficientemente organizados para la planificación, desarrollo y ejecución de una serie de políticas públicas destinadas a la consecución de unos determinados objetivos que, en la materia que estamos analizando, pasarían por la solución a las situaciones de desprotección de los menores de edad.

## **5.2. FUNDAMENTO DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El fundamento de la actuación por parte de la Administración Pública no es otro que la consideración de los menores como ciudadanos de plena condición y de seres humanos sujetos de derecho, concepción ésta que, junto a la de proporcionar al niño o menor una protección especial, llevó a la Asamblea de Naciones Unidas a aprobar el 20 de noviembre de 1989 la Convención de los Derechos del Niño, que fue ratificada por España un año después.

Como instrumento jurídico internacional, la Convención aporta importantes novedades:

- Perfila, por primera vez, una definición legal universalmente reconocida de los diferentes derechos fundamentales de los niños y niñas.
- Contiene las dos generaciones de derechos humanos (la de los derechos civiles y políticos y la de los derechos económicos, sociales y culturales) y no las separa, sino que fuerza a combinarlas, es decir, que ninguno de estos derechos puede ser invocado y respetado por separado. Este planteamiento, que podríamos calificar de globalizador, puede también inspirar el camino en el desarrollo y respeto de los derechos humanos en general.
- Marca el inicio de una nueva filosofía en relación con el niño: no ofrece únicamente el catálogo de derechos tradicionales de protección, sino que también reconoce derechos nuevos de participación y opinión. No sólo se trata de proteger al niño en situación de víctima, sino que reconoce derechos positivos que pueden disfrutar todos los niños y niñas.
- Es el primer tratado internacional de derechos humanos que reconoce implícitamente un papel formal a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en las tareas de seguimiento de la aplicación de la Convención.

Al margen de la referencia posterior al catálogo de derechos reconocidos a los menores que cabe extraer de la propia Convención, y centrándonos en el ordenamiento jurídico interno, la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 regula, de un lado, los derechos fundamentales de los ciudadanos, es decir, aquellos derechos esenciales o inherentes a la personalidad, que, lejos de tener su origen en un acto de concesión por parte de los poderes públicos, éstos deben reconocer y garantizar; y, de otro lado, un conjunto de libertades públicas, que entrañan el reconocimiento de determinados ámbitos o esferas de actuación de los ciudadanos inmunes a cualquier injerencia estatal.

En este sentido, la Constitución de 1978 no sólo proclama y reconoce los derechos y libertades de los ciudadanos, delimitando su contenido esencial, sino que también regula con precisión las distintas garantías normativas, institucionales y judiciales encaminadas a asegurar su protección. Desde esta perspectiva de las garantías, puede diferenciarse entre:

- **derechos de protección máxima o reforzada** (Sección 1ª del Capítulo II del Título I), en cuanto que gozan de la eficacia directa que proclama el artículo 53.1 CE. Su modificación normativa sólo puede tener lugar por el procedimiento reforzado del artículo 168.1 CE. Su desarrollo normativo sólo puede efectuarse por una norma con rango de Ley Orgánica. Y son susceptibles de protección preferente y sumaria ante los Tribunales de Justicia y de amparo constitucional;
- **derechos de protección ordinaria** (Sección 2ª del Capítulo II del Título I) respecto de los que también es predicable la eficacia directa que establece el artículo 53.1 CE, pudiendo, por tanto, ser invocados ante los Tribunales de Justicia sin la necesidad de una ley previa que los desarrolle, y pudiendo éstos resolver la cuestión planteada fundándose inmediatamente en el precepto constitucional que los reconozca. Su desarrollo normativo debe realizarse por una norma con rango de Ley. Corresponde al Tribunal Constitucional controlar si la ley respeta el contenido esencial constitucionalmente declarado del derecho en cuestión; y, finalmente;
- **los derechos denominados de protección limitada** (Capítulo III del Título I), que carecen de la eficacia directa predicable de los anteriores, si bien los preceptos constitucionales que los reconocen gozan de una indiscutible fuerza normativa y no meramente programática, de modo que el reconoci-

miento, el respeto y la protección de tales derechos debe informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. El Tribunal Constitucional, fundándose en los preceptos constitucionales que los reconocen, puede declarar la inconstitucionalidad de la norma que los desconozca o vulnere.

Parece oportuno recordar aquí este orden constitucional de protección de los derechos fundamentales de la persona para subrayar la idea de que tales derechos y tal orden de protección son predicables respecto de toda persona, de todo sujeto de derecho, independientemente de cual sea su edad y situación.

Las restricciones a la capacidad de obrar del menor que regula nuestro ordenamiento, las peculiaridades de ejercicio que presentan algunos de los derechos fundamentales en atención al grado de discernimiento, desarrollo y madurez de la personalidad en determinados tramos de edad y la previsión legal de diversas medidas e instituciones de representación, defensa y protección de los menores, llevan, en ocasiones, a “olvidar” que el menor es titular de todos los derechos constitucionalmente reconocidos, derechos exigibles, de acuerdo con el orden constitucional de protección anteriormente expuesto.

### 5.3. CATÁLOGO DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

Partiendo del contenido de las normas hasta aquí expuestas, se podría realizar una breve exposición o catálogo de los Derechos de la Infancia o del Menor, diferenciando, de acuerdo con el orden conceptual y de protección implícitamente recogido en nuestro texto constitucional, entre los “*derechos individuales inherentes a la personalidad*” y los que podríamos denominar “*derechos individuales de proyección social*”, es decir, los derechos reconocidos al individuo en cuanto sujeto que vive en colectividad.

Los primeros, *los derechos de la personalidad*, según el ámbito de ésta a que se refieran, pueden a su vez subdividirse en: *derechos de la persona física* y *derechos de contenido intelectual*.

*Los derechos individuales de proyección social* han de ser contemplados desde tres ámbitos distintos: *el familiar, el escolar y el social* propiamente dicho, sin perjuicio de la aplicación y proyección que tienen cada uno de los derechos individuales anteriormente señalados en los distintos ámbitos en que se desenvuelve el menor.

## 1) Derechos de la personalidad:

- 1. a) Son derechos de la persona física:
  - *El derecho a la vida*, garantizándose, en la medida de lo posible, la supervivencia del menor, sin que, en ningún caso, pueda serle impuesta la penal capital.
  - *El derecho a la integridad física*, quedando prohibida cualquier forma de tortura o trato inhumano o degradante.
  - *El derecho a la libertad y a la seguridad*. Ningún menor puede ser privado ilegal o arbitrariamente de su libertad. Estos derechos sólo pueden ser objeto de limitaciones o restricciones de acuerdo con los principios informadores del Derecho Penal de Menores. Se prohíbe, además, expresamente cualquier modalidad de traslado y retención ilícitos, así como toda forma de secuestro, venta de niños y utilización de menores en la práctica de la mendicidad.
  - Se garantiza además la *indemnidad sexual* del menor en aquellos tramos de edad en los que el legislador presupone la ausencia del consentimiento del menor, por carecer éste de las facultades intelectivas y volitivas mínimas, necesarias en la libre formación del consentimiento.
  
- 1. b) Derechos de contenido intelectual:
  - *Derecho a la integridad moral*, a ser tratado con el respeto que merece la dignidad inherente a toda persona, y a la protección contra el maltrato psíquico.
  - *Derecho al honor y a la intimidad*, sin que, en ningún caso, puedan admitirse injerencias arbitrarias o ilegales en el ámbito de protección de tales derechos.
  - *Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión*.
  - *Derecho a expresar su opinión* y, en concreto, a manifestar su parecer en las cuestiones que les afecten, de modo que sus opiniones puedan ser tenidas en cuenta.
  - *Derecho a la libertad de información*. Los poderes públicos deben velar porque los medios de comunicación

promuevan el bienestar infantil y procuren, en particular, que la información que tenga por destinatario al menor promueva el respeto a los valores constitucionales.

- *Derecho a la educación*, al pleno desarrollo de su personalidad en el respeto a los derechos y libertades fundamentales y a los principios democráticos de convivencia. Se garantiza que la enseñanza básica sea obligatoria y de carácter gratuito.
- *Derecho al ocio y tiempo libre*. El menor tiene derecho al juego y al esparcimiento, a las actividades recreativas propias de su edad y a participar en la vida cultural y artística.
- *Derecho a la libertad sexual*, entendida ésta en su sentido más propio de manifestación o expresión de la libertad individual, que comprende tanto el proceso de libre formación de la voluntad interna como la libre ejecución de los actos en que aquella voluntad se manifiesta, lo que en consecuencia conlleva la protección diferenciada frente a los actos realizados sin violencia pero sin el consentimiento del menor, como los abusos, y frente a las agresiones sexuales. Todo ello sin perjuicio de la especial protección penal frente a conductas relativas a la prostitución de menores y a la utilización de menores en espectáculos o materiales pornográficos.
- Se garantiza, además la *indemnidad sexual* en aquellos tramos de edad en los que el legislador presupone la ausencia del consentimiento del menor, por carecer éste de las facultades intelectivas y volitivas mínimas, necesarias en la libre formación del consentimiento.

## **2) Derechos individuales de proyección social:**

- 2. a) En el ámbito familiar:
  - *Derecho a conocer su identidad biológica*.
  - *Derecho al nombre y apellidos*.
  - *Derecho a permanecer unido a su familia*, a quien se atribuye la responsabilidad principal en el cuidado y desarrollo del menor.

- *Derecho a la reunificación familiar* de los menores cuyos padres residan en un Estado diferente.

- 2. b) En el ámbito escolar:

- Contemplado ahora el niño/a en el ámbito escolar no sólo como sujeto del derecho a la educación, sino como objeto de educación, ésta debe tener unos contenidos encaminados a garantizar sus derechos y libertades fundamentales:
- *El derecho al desarrollo de sus aptitudes y capacidades físicas y mentales.*
- *El derecho a ser educado en el respeto a los principios constitucionales y a los derechos de los demás.*
- *El derecho a adquirir un conocimiento de su propia cultura e identidad cultural y de otras civilizaciones distintas que le permitan vivir con espíritu de comprensión, paz y tolerancia en una sociedad plural.*

- 2. c) En el ámbito social, en general:

- *Derecho a la nacionalidad.*
- *Derecho a la protección por los poderes públicos y a la asistencia social* en defecto o por imposibilidad de los padres o tutores de asumir las funciones tuitivas del menor que tienen encomendadas.
- *Derecho a la igualdad y a la no discriminación.*
- *Derecho a la diferencia*, al respeto a la identidad cultural y a la discriminación positiva, compensatoria de desigualdades, de los menores con deficiencias físicas, psíquicas, sensoriales o en situaciones socioculturales desfavorecidas.
- *Derecho a la salud.*
- *Derecho a la protección social*, a ser beneficiario de prestaciones sociales, a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda entorpecer la educación y el desarro-

llo del menor. En todas las medidas adoptadas por los poderes o entidades públicos concernientes a los menores se considera primordial la protección del interés superior del menor frente a cualquier otro interés legítimo digno igualmente de protección.

- *Derecho de reunión.*
- *Derecho de asociación.*
- *Derecho a la rehabilitación y a la reinserción social de los menores víctimas de abusos, abandonos o cualquier otra forma de maltrato o explotación.*
- *Derecho a un tratamiento penal adecuado a la edad del menor, en el marco de un Derecho Penal de Menores, que responda a razones de prevención especial y basado, frente al Derecho Penal de los adultos, en el principio fundamental de que “al menor todavía se le puede educar.”*

#### **5.4. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN**

Sin perjuicio del contenido de las normas a que antes se ha hecho referencia (Convención de los Derechos del Niño y Constitución Española), y conforme al resto del marco jurídico vigente, básicamente constituido por el Código Civil, en el Capítulo V del Título VII, sobre la Adopción y otras formas de protección de los menores (arts. 172 a 180); la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, de reforma del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y otras formas de protección de menores, y, especialmente por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, deben tenerse en cuenta los siguientes principios rectores de la actuación administrativa en esta materia, contenidos en el art. 11.2 de esta última Ley Orgánica:

- La supremacía del interés del menor.
- El mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, salvo que no sea conveniente para su interés.
- Su integración familiar y social.
- La prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.

- Sensibilizar a la población ante situaciones de indefensión del menor.
- Promover la participación y la solidaridad social.
- La objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora, garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de medidas.

En el caso de Navarra, además, debe hacerse referencia obligada a la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia que, en su art. 3, viene también a recoger tales principios y a delimitarlos en algunos casos con referencias añadidas; el carácter eminentemente educativo y socializador que debe tener toda medida que se adopte en relación con el menor; la concepción de la atención en centros como última medida aplicable cuando no haya otra opción, dotándola de un carácter temporal siempre que ello sea posible; la cooperación, colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas e instituciones privadas que intervienen en este ámbito; el fomento en los menores de los valores de tolerancia, solidaridad, respeto e igualdad; la confidencialidad de las actuaciones que se realicen en interés y defensa del menor y, por último, la eficacia en la elección del mejor recurso existente para cada menor concreto.

Volviendo al contenido de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, ya que más adelante se hará referencia a la Ley Foral 15/2005 antes citada, aquella mantiene dos bloques diferenciados: por un lado, el que podríamos denominar catálogo o relación de derechos del menor, junto con una serie de medidas encaminadas a su efectividad y la ordenación de las actuaciones a desarrollar por los poderes públicos en los supuestos de desprotección social del menor; y, por otro, la propia reforma del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de protección de menores.

Se mantiene en dicha Ley Orgánica la tendencia a la desjudicialización de las actuaciones encaminadas a la protección del menor seguida por anteriores textos legales, tratando de simplificar los mecanismos de intervención a través de los cuales el papel de la Administración es cada vez más preponderante, otorgándole para ello una amplia capacidad de actuación.

Se posibilita de esta forma el poder intervenir con una mayor celeridad y rapidez, lo que, dado el campo en el que se actúa, resulta en muchos casos del todo punto necesario para conseguir actuaciones

eficaces que verdaderamente den respuesta a las situaciones de desprotección que puedan presentarse en los menores.

No obstante, en aras a la debida seguridad jurídica y al respeto a los derechos de todas las partes, se establecen una serie de obligaciones de cara a llevar a cabo una actuación coordinada, asignando para ello al Ministerio Fiscal las funciones de superior vigilancia, para lo que se establece la obligación de comunicarle todas aquellas situaciones e incidencias que tengan que ver con la constitución, variación y cese de las tutelas, guardas y acogimientos de los menores, además de adquirir la obligación de comprobar, al menos semestralmente, la situación de los menores que se hayan bajo la guarda o la tutela de la Administración y de promover ante el Juez las medidas protectoras que considere necesarias.

De otra parte, la decisión última sobre los derechos del niño reside en el poder judicial, tal y como corresponde en un Estado de Derecho, especialmente en aquellos supuestos en que se produce un conflicto de intereses, si bien es preciso tener en cuenta que la revisión por parte de los órganos judiciales de las decisiones que puedan ir adoptándose por la Administración se sitúan en un segundo escalón o nivel, por lo que las medidas e intervenciones que ésta adopta no requieren en principio autorizaciones previas de dichos órganos. El legislador ha optado de alguna forma, en la habitual dicotomía entre agilidad y seguridad jurídica, porque vaya ganando espacio la primera, habida cuenta de la necesaria inmediatez de las intervenciones para garantizar la defensa de los derechos e intereses de los menores.

Otro elemento destacable en el marco normativo que estamos analizando lo constituye el que toda la Ley se encuentra presidida por el supremo interés del menor, siguiendo la tendencia iniciada en anteriores reformas y haciéndose eco de las transformaciones sociales y culturales experimentadas en nuestra sociedad que han originado un cambio sustancial en la concepción de los derechos del niño.

Es de destacar la importancia de este concepto y su prevalencia sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir, por cuanto supone situar al menor en el primer plano con ocasión de la adopción de decisiones que le conciernen en su vida cotidiana o en su futuro. De esta forma, para los poderes públicos supone algo más que velar por su bienestar a la hora de adoptar medidas en su interés, ya que alcanza al hecho de tener en cuenta sus opiniones -ser oído-, su autonomía de voluntad y en la medida de lo posible de respetar su ámbito de decisión en aquellas actuaciones que pudieran afectar sus relaciones familiares, etc. Y ello tanto en lo que se refiere al ámbito familiar como

al de cualquier procedimiento administrativo o judicial en que se encuentre directamente implicado el menor.

En aplicación de dicha filosofía, y conforme a los principios rectores antes enunciados, la Ley Orgánica 1/1996 prioriza el mantenimiento en el medio familiar de origen, salvo que no sea conveniente para los intereses del menor, fomenta la integración familiar y social, y la prevención de todas las situaciones que pudieran perjudicar a su desarrollo personal. Estas pautas reflejan las directrices generales que orientan las políticas sociales europeas en la actualidad, y, concretamente, la prevención y la permanencia en el propio medio mediante la aplicación de recursos de atención comunitaria.

La Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, en línea con las pautas y filosofía antes mencionadas, se hace eco de estas mismas directrices, tal y como ha quedado expuesto con ocasión de la referencia a los principios rectores que deben presidir las actuaciones en esta materia (art. 3), que, no obstante, pueden apreciarse también a lo largo del propio articulado de la Ley Foral en cuestiones como: la prevención (arts. 31 y ss.); carácter subsidiario de la intervención de la Administración (art. 15); criterios de intervención en materia de protección (art. 38); relación e intervención del Ministerio Fiscal [arts. 16.3, art. 22.3, art. 39, k), art. 51.4, art. 60.4 y 6, art. 84.3] o intervención de la autoridad judicial [arts. 35, f), art. 42.1, art. 52.1, art. 58, c), art. 60.4].

Debe tenerse presente, no obstante, que sin perjuicio de las garantías estrictamente jurídicas, para el caso de la defensa de los derechos de los menores, para preservarlos efectivamente, se debe asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de los niños y determinar los aspectos prioritarios de las necesidades sociales de la infancia. Es decir, garantizar los derechos de los menores implica alterar aquéllas condiciones sociales que impiden o limitan el libre desarrollo del niño. No hay mayor garantía para ello que dotar al menor de un contexto familiar y social adecuado para promover su correcto crecimiento y desarrollo.

## **5.5. NOVEDADES MÁS IMPORTANTES INTRODUCIDAS A PARTIR DE LA LEY ORGÁNICA 1/1996**

### **5.5.1. Las situaciones de riesgo y desamparo**

Las pautas de actuación e intervención a que antes hemos hecho referencia, y concretamente la prevención y permanencia en el propio medio del menor mediante la aplicación de recursos de atención

comunitaria, se pretenden garantizar en la práctica con la distinción que introduce la Ley Orgánica 1/1996, y ésta es la primera gran novedad o aportación de la misma, entre situaciones de riesgo y situaciones de desamparo.

Si ya fue importante la creación de la figura del desamparo por la Ley 21/1987, de reforma del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, sustituyendo a la tradicional de abandono, aún lo va a ser más ahora con esta distinción dentro de las situaciones de desprotección social en que se pueden encontrar los menores, por cuanto en función de una u otra (riesgo o desamparo) la intervención de la Administración va a ser distinta, al igual que sus efectos.

#### 5.5.1.1. Riesgo

La necesidad de abordar la regulación de la situación de riesgo venía a corregir de alguna forma una laguna existente tras la creación de la figura del desamparo, ante la dificultad de tener en consideración todas aquellas situaciones que, sin alcanzar ese nivel de gravedad y sin requerir la separación del niño de su núcleo familiar, sí suponían un riesgo para su desarrollo personal.

De esta forma, la situación de riesgo implica que existe una situación de perjuicio para el desarrollo personal o social del menor, pero que no es de tal gravedad que implique en principio su separación del núcleo familiar, y consecuentemente la asunción de la tutela por la Entidad Pública que en el respectivo territorio tenga la competencia en materia de protección de menores. En estas situaciones de riesgo la intervención de dicha Entidad Pública debe orientarse a intentar eliminar los factores de riesgo dentro de la propia estructura familiar del menor.

En este punto, la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, no se aparta de la norma estatal, conteniendo una definición de la situación de riesgo en su art. 34.3, además de ejemplificar o ilustrar posteriormente la misma con una serie de supuestos en los que se considera que existe situación de riesgo, y que se recogen en el art. 45.

En cualquier caso, la delimitación de dicha definición en base a conceptos en cierto modo indeterminados aporta, no obstante, líneas de interpretación lo suficientemente amplias como para que la Administración Pública pueda valorar debidamente en cada caso el riesgo o perjuicio que se puede estar produciendo al desarrollo personal y social del menor, de tal forma que si la situación no resulta tan

grave como para que la solución requiera una separación coactiva del medio familiar, la intervención vaya dirigida precisamente a eliminar, reducir o compensar las dificultades existentes, de manera que con ello se evite llegar al desamparo del menor, lo que no excluye la posibilidad de acudir, de común acuerdo con la familia, y valoradas las circunstancias, a una medida de guarda voluntaria a solicitud de los propios padres.

En este sentido, el proyecto de Decreto Foral de Protección a la Infancia y la Adolescencia recientemente elaborado por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, que actualmente se encuentra en fase previa de recogida de aportaciones, contiene una regulación pormenorizada sobre esta materia, para lo cual se clasifican y definen descriptivamente las situaciones de riesgo, efectuando además una diferenciación entre las de riesgo leve, moderado y severo con arreglo a las siguientes características:

- Es una situación de riesgo leve aquélla que no ha provocado ni se prevé que vaya a provocar un daño en el niño, o si se ha producido éste no es significativo, ni se prevé que lo va a ser en el futuro.
- Es una situación de riesgo moderado aquélla en que se ha provocado un daño mayor o se prevé que lo va a provocar, pero el desarrollo del niño no se encuentra comprometido ni requiere tratamiento especializado y/o el daño actual o potencial en el desarrollo del niño es mayor, pero el pronóstico para la rehabilitación familiar parece positivo porque los padres muestran conciencia de sus problemas y muestran disposición suficiente a colaborar para mejorar la situación del niño.
- Es una situación de riesgo severo aquélla en la que existe la imposibilidad temporal o definitiva de los padres para ejercer los deberes de protección, o por incumplimiento de los padres de los deberes de protección o por trato gravemente inadecuado de los padres hacia el niño, de manera que se le ha provocado o se prevé que va a provocar un daño significativo, a consecuencia de lo cual el desarrollo se encuentra o se va a encontrar seriamente comprometido y requiere o va a requerir tratamiento especializado.

A continuación, en dicho proyecto de Decreto Foral se establece también un importante número de criterios a tener en cuenta para la evaluación de las situaciones de riesgo, como consecuencia de lo cual, y en función a la situación de desprotección que pueda plantearse en

cada caso, se contemplan finalmente los objetivos, los programas y los niveles de las acciones protectoras que se pueden llevar a cabo.

Entre los programas contemplados en el referido texto, es de destacar la distinción que se efectúa, dependiendo de la gravedad de la situación de desprotección en que se encuentre el menor, del grado de colaboración de sus padres para su reparación y del pronóstico sobre la posibilidad de cambio de la situación familiar, entre los programas:

- De preservación: para evitar la separación del menor de su entorno familiar en las situaciones de riesgo.
- De separación provisional y posterior reunificación: al objeto de proteger su integridad y seguridad, y establecer las condiciones que posibiliten el retorno a su familia.
- De separación definitiva de la familia de origen: para promover la integración del menor en un entorno de convivencia familiar adecuado y estable.
- De preparación para la vida independiente: para dotar al menor de las habilidades necesarias que le permitan desarrollar una vida autónoma plena o, si concurriera en el mismo causa de incapacidad, traspasar su tutela a los órganos competentes que hayan de ejercerla.

Para finalizar con las referencias en este apartado al texto contenido en el proyecto de Decreto Foral, se reflejan a continuación los diferentes niveles de la acción protectora que se contemplan en el mismo, en función de la naturaleza e intensidad de la situación de desprotección:

- En las situaciones de riesgo leve y moderado, la intervención consistirá, principalmente, en actuaciones de prevención primaria individualizada.
- En las situaciones de riesgo severo en las que se cuente con colaboración de los padres, tutores o guardadores, y no sea precisa la separación del menor, la intervención comprenderá actuaciones de apoyo a la familia para asegurar la adecuada cobertura de las necesidades del menor desde dicho entorno.
- En las situaciones de riesgo severo en las que se cuente con la colaboración de los padres o tutores, y sea precisa la separación del menor, la intervención consistirá en la asunción de la guarda a solicitud de aquellos.

- En las situaciones de riesgo severo cuando se produzca alguna de las causas de desamparo previstas en la legislación foral, la intervención consistirá en la declaración de desamparo del menor y en la asunción de la tutela del mismo por el órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

### 5.5.1.2. Desamparo

A diferencia de la situación de riesgo, la situación de desamparo en cambio implica que, ante la gravedad de los hechos, se aconseja la separación del menor de la familia y la asunción de su tutela por la Entidad Pública, con la consiguiente suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria de sus padres, tutores o guardadores sobre el mismo. Este mecanismo es el que se conoce con el nombre de tutela automática, ya que se atribuye por ministerio de la Ley a las entidades públicas cuando se produce una situación de desamparo.

Asumida la tutela del menor por la Entidad Pública, se debe adoptar la medida de protección más conveniente (acogimiento familiar o residencial), notificando la resolución de desamparo en el plazo de cuarenta y ocho horas al Ministerio Fiscal y a los padres, tutores o guardadores del menor, si bien a estos últimos, y siempre que sea posible, se les notificara de forma personal, explicándoles las causas de la intervención de la Administración, de los posibles efectos de la decisión, de las medidas adoptadas y de los recursos que proceden.

La situación de desamparo es definida por El Código Civil como *“la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la asistencia moral o material”*.

El art. 34.4 de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, recoge dicha definición, aportándose posteriormente en el art. 50 una serie de situaciones que son consideradas como de desamparo, posibilitando el apartado m) de dicho artículo su ampliación a *“cualesquiera otras situaciones que se produzcan de hecho a causa del incumplimiento o de un imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores y que generen que éstos queden privados de la necesaria asistencia”*.

Esta técnica de ejemplificar esta clase de situaciones, cuando la ley hace referencia a un concepto jurídico indeterminado como el del art.

172 del Código Civil, y que probablemente tiene como finalidad facilitar la comprensión a los técnicos que teniendo que aplicarlo no están familiarizados con esta clase de interpretaciones jurídicas, tiene algunos riesgos, pues el automatismo en la aplicación del ejemplo o supuesto, sin tener en cuenta el concepto del que emana y las circunstancias que concurren en cada caso, puede llevar a situaciones ciertamente injustas.

En este sentido, y dado que el desamparo constituye una situación de hecho, tal y como refleja su definición, el primer dilema que plantea su aplicación es el de si debe acudirse a una interpretación estricta del concepto, al margen de la intención o voluntariedad y con independencia del carácter doloso, culposo o fortuito de la causa, o si, por el contrario, deben tenerse en cuenta todas las circunstancias concurrentes y estar especialmente alerta frente a los resultados injustos a que podría llevar tal interpretación. Piénsese el caso de los padres que, por causas ajenas a su voluntad (paro, enfermedad, penurias económicas, etc.), no pueden atender a los menores como sería su deseo.

En este punto, la doctrina jurídica se encuentra dividida entre quienes opinan que se debe acudir exclusivamente a la situación fáctica de desprotección, querida o no por los titulares de la patria potestad del menor, y quienes esgrimiendo precisamente la primacía del interés del menor consideran que deben ser valoradas todas las circunstancias del caso, ya que, de lo contrario, la apreciación de estas situaciones como de desamparo sin la efectiva existencia de incumplimiento doloso o culposo de los padres en el ejercicio de la patria potestad, implicaría según estos autores una discriminación por razón de circunstancias personales o sociales, prohibida por el art. 14 de la Constitución.

Con anterioridad se han puesto de manifiesto las amplias posibilidades de intervención y de graduación de su actuación que la actual normativa otorga a la Administración de cara a poder abordar estas situaciones en función a las peculiaridades de cada caso. Esto puede dar lugar a que, según para qué supuestos, lejos de acudir a posicionamientos preestablecidos en uno u otro sentido, o si se quiere excesivamente estrictos, se puedan abordar o resolver situaciones como las citadas a modo de ejemplo anteriormente, mediante la aplicación de medidas de atención comunitaria, tanto económicas como de otro tipo, sin perjuicio de poder acudir transitoriamente a una medida de guarda administrativa.

Pero, además de lo hasta aquí expuesto, las referencias que se efectúan en la propia definición de la situación de desamparo a que el

menor se encuentre privado de la asistencia moral o material, puede añadir también dificultades interpretativas.

Así, y por tratar de precisar dicha terminología que, permite amplitud de interpretaciones, puede entenderse que la asistencia moral guarda relación con el conjunto de derechos y obligaciones que tienen que ver con el aspecto personal de la patria potestad en los términos en que se contiene en el art. 154 del Código Civil: velar por los hijos, tenerlos en su compañía, educarlos y procurarles una formación integral. Mientras que, por otro lado, la asistencia material iría referida a la obligación de alimentarlos, en su concepción jurídica, en los términos recogidos en el art. 142 del Código Civil, de tal forma que los alimentos comprenden todo lo indispensable para el sustento, la habitación, el vestido y la asistencia médica, incluidos los gastos de educación e instrucción.

En cualquier caso, lo anteriormente expuesto pone de manifiesto la importancia y necesidad de que la aplicación o apreciación de la situación de desamparo sea proporcionada a las circunstancias del caso concreto y, sobre todo, atendiendo al interés del menor y atendiendo también a la existencia de sus padres biológicos y sus legítimos derechos. Para ello, se deberá tener en cuenta una serie de factores como la situación de hecho con que se encuentra la Administración, deficiencias o carencias existentes en el núcleo familiar, así como las medidas a adoptar para intentar por todos los medios posibles, subsanar dichos problemas, con el fin de que tal situación no perdure. Las amplias posibilidades de actuación que contempla la normativa a que venimos haciendo referencia, con medidas y soluciones de diferente tipo y graduación, permite, en definitiva, la adopción de la medida protectora más adecuada en cada caso ponderando los distintos intereses que puedan entrar en conflicto.

### 5.5.1.3. Procedimiento para la declaración de desamparo

Frente a la situación de riesgo en la que existe un procedimiento de apreciación que concluye por lo general con una decisión de actuación por parte del órgano administrativo correspondiente, en las situaciones de desamparo nos encontramos ante un verdadero procedimiento administrativo que concluye con una resolución motivada por parte del órgano administrativo competente y que es susceptible de recurso ante la jurisdicción civil sin necesidad de reclamación administrativa previa.

En la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia, así se prevé en su art. 51, si bien remite su regu-

lación a un posterior desarrollo reglamentario, que, como antes se ha hecho referencia, se contiene en el proyecto de Decreto Foral de Protección a la Infancia y la Adolescencia recientemente elaborado por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, y actualmente en fase previa de recogida de aportaciones.

En dicho proyecto de texto reglamentario, a través de doce artículos, se contienen determinadas especificidades respecto del procedimiento administrativo común, cuyas fases -incoación, instrucción y resolución- no pueden desconocerse, así como tampoco los derechos de los interesados en el procedimiento en aspectos como la realización de alegaciones, práctica de pruebas, vista de lo actuado y posibilidad de recurrir la resolución del mismo.

De igual forma, tanto en la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia, como en el texto de proyecto de Decreto Foral a que estamos haciendo referencia, se contempla la posibilidad de acudir a un procedimiento abreviado o de urgencia ante situaciones en las que se constate la existencia de un riesgo grave e inminente para la integridad del menor que requiera una intervención sin demora.

En toda esta cuestión debe necesariamente hacerse referencia a las dos dinámicas que, de manera contradictoria, impregnan las prácticas en nuestro actual sistema, la urgencia y la lentitud. De un lado la necesaria acción inmediata de los poderes públicos a la hora de detectar y abordar una situación de peligro, a veces no siempre con la celeridad que se requiere. Pero también la lentitud con que se pueden llevar a cabo las intervenciones y medidas relacionadas con los derechos y libertades de los menores.

Esta última circunstancia, si bien puede parecer razonable en un primer momento, dado que se trata de modificar situaciones nada fáciles, que en ocasiones requieren tiempo y múltiples acciones encadenadas, puede causar unos efectos especialmente perjudiciales para los menores, pues mientras transcurre el tiempo hasta que se adopta una decisión definitiva, se ha ido creando una situación de hecho en la vida del menor que resulta muy difícil de cambiar cuando finalmente se adopta tal decisión.

De esta forma, todo aquello que redunde en el establecimiento de un mayor sistema de garantías en estos procedimientos, tales como plazos para las distintas actuaciones, asistencia jurídica en las mismas, y especialmente medios adecuados y suficientes, contribuirá a paliar los efectos perjudiciales que, en ocasiones, pueden ocasionar.

## 5.5.2. El acogimiento familiar y residencial

Siguiendo la línea avanzada por la anterior reforma del Código Civil de 1987, la Ley Orgánica 1/1996 viene a profundizar en determinados aspectos relacionados con las actuaciones a desarrollar en los supuestos de desprotección social del menor.

Especialmente lo hace en lo que se refiere al acogimiento familiar, con ocasión de la introducción de la figura del acogimiento familiar provisional, además de otras novedades que expondremos a continuación y que, de alguna forma, venían ya apreciándose en la práctica.

En el momento en el que la Administración asume la guarda de un menor de edad, bien a solicitud de los propios padres o tutores, bien como función de la tutela automática por ministerio de la Ley, puede ejercerla a través de la figura jurídica del acogimiento, que en base a la distinción que efectúa la propia Ley puede ser familiar o residencial.

### 5.5.2.1. El acogimiento residencial

El acogimiento residencial supone la integración del menor en un centro de protección, quedando bajo el régimen de dicho establecimiento o centro de acogida, cuyo director será quién ejerza esa función protectora.

Lo habitual es que se otorgue prioridad al acogimiento familiar frente al residencial. Así lo ha venido a establecer la Ley Foral 15/2005, en su art. 69, b), por más que el acogimiento residencial constituye habitualmente el primero que tiene lugar en tanto y cuanto se procede a valorar la situación del menor y adoptar, en su caso, las medidas más adecuadas para su protección. No obstante, y en contraposición, se establece que el período de estancia en acogimiento residencial será lo más breve posible, salvo que el bienestar y el interés del menor aconsejen una duración mayor. La Ley Foral 15/2005 va más allá al considerar, entre sus principios rectores, que constituye la última medida aplicable y solamente cuando no haya otra opción, recogiendo en el proyecto de Decreto Foral a que estamos haciendo continua referencia, que el plazo máximo de ingreso sin adoptar una medida de protección más duradera no puede exceder los tres meses (art. 22.4).

En esta materia, la Ley Orgánica 1/1996, en su art. 21, establece la obligación de las entidades públicas de someter este tipo de servicios o centros especializados de acogida de menores a previa autorización, acreditación y registro, además de regular de manera diferencia-

da el régimen de funcionamiento de los mismos, prestando especial atención en cuestiones de seguridad, sanidad, número y cualificación profesional de su personal, proyecto educativo, participación de los menores en su funcionamiento interno, y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos, estableciéndose expresamente que la entidad pública competente en materia de protección de menores realice la inspección y supervisión de los centros y servicios semestralmente, asignando al Ministerio Fiscal, además, la responsabilidad de ejercer su vigilancia sobre los mismos.

En la normativa navarra, la Ley Foral 15/2005, en sus arts. 91 y siguientes, contiene determinados preceptos relativos al régimen de los centros y al estatuto de los menores residentes, remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario la regulación de su organización y funcionamiento que, en principio, no se contiene en el texto del proyecto de Decreto Foral que se viene citando.

#### 5.5.2.2. El acogimiento familiar

Por lo que se refiere al acogimiento familiar, éste se produce cuando la Entidad Pública integra al menor declarado en desamparo en una de las familias acogedoras que hayan sido previamente seleccionadas de acuerdo a determinados criterios de idoneidad y después de haber sido formadas mediante los correspondientes programas. Ello supone la plena participación del menor en la vida de la familia acogedora y a la vez implica, para quien lo ejerce, asumir las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

La Ley Orgánica 1/1996 vino a establecer tres clases o modalidades de acogimiento familiar:

- El acogimiento familiar simple, que tiene carácter transitorio, bien porque de la situación del menor se prevea la reinserción de éste en su propia familia, bien en tanto se adopta una medida de protección de carácter más estable.
- El acogimiento familiar permanente, que tiene lugar cuando la edad u otras circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen y así lo informen los servicios de atención al menor. Es el acogimiento propiamente dicho: una medida de protección estable y duradera. Está pensado para supuestos en que los acogedores, por impedimentos legales, no pueden adoptar al menor o también para aquellos casos en los que no se prevé el retorno con sus padres, pero tampoco se quiere que el

menor pierda el contacto con su familia extensa, que es lo que sucedería de acudir a un acogimiento preadoptivo que concluya con su adopción, ya que ello supondría la ruptura total con la familia de origen.

En estos supuestos, la entidad pública puede solicitar al juez que atribuya a los acogedores las facultades de tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, atendiendo en todo caso al interés superior del menor.

- El acogimiento familiar preadoptivo, como resulta de su denominación, tiene por objeto, además de la inmediata protección de los menores, preparar o propiciar la adopción. Se formaliza por la entidad pública cuando eleva la propuesta de adopción ante la autoridad judicial, siempre que los acogedores reúnan los requisitos necesarios para adoptar, hayan sido seleccionados y hayan prestado su consentimiento a la adopción, y siempre que el menor se encuentre en situación jurídica adecuada para su adopción.

La entidad pública puede formalizar, asimismo, un acogimiento familiar preadoptivo cuando considere, con anterioridad a la presentación de la propuesta de adopción, que sea necesario establecer un período de adaptación del menor a la familia.

Pero, además, en la citada Ley Orgánica se contiene otra posibilidad de acogimiento familiar, en este caso denominado provisional, que se produce cuando los padres o tutores se oponen o no consienten la medida de acogimiento familiar acordada por la Entidad Pública. En este caso, el acogimiento sólo podrá ser acordado por el Juez, tras la propuesta de la Entidad. No obstante, si esto ocurriese, la Entidad Pública puede acordar en interés del menor el denominado acogimiento familiar provisional, el cual subsistirá hasta tanto se produzca la correspondiente resolución judicial.

Todo ello sin perjuicio de que, acordado este acogimiento por la Entidad, ésta presente la propuesta al juez de manera inmediata, una vez realizadas las diligencias oportunas y concluido el expediente que, en todo caso, debe hacerse en el plazo máximo de quince días. Si bien la observancia de este plazo y el sometimiento ante el Juez, junto con la decisión correspondiente por parte de éste se configura como elemento de garantía en estos supuestos, lamentablemente la práctica viene dificultando que opere en su conjunto con la rapidez y agilidad que sería deseable en este tipo de situaciones.

Además, un importante número de autores ha venido criticando esta figura al considerar que debían de haberse articulado los mecanismos necesarios para que, manteniendo la agilidad y eficacia de estos procedimientos, se diese entrada a la inmediata intervención y control del juez. Entienden, además, que éste podría verse forzado a reconocer una situación de hecho creada por la entidad pública cuando, a la hora de dictar resolución, el menor ya se encuentre plenamente integrado en la familia de acogida, haciendo imposible la reinserción en su familia biológica.

Por último, se puede hacer referencia finalmente en relación a la posible distinción entre los distintos tipos de acogimientos, a los administrativos y a los judiciales, en función de la separación meramente operativa que se viene efectuando entre los que son formalizados por la Administración sin el concurso judicial, por estar consentido por todas las partes, y los que deben ser autorizados por el juez frente a la oposición o ausencia de consentimiento de los padres biológicos o tutores. En cualquier caso, dicha distinción es más formal que real por cuanto producen los mismos efectos una vez en vigor.

#### 5.5.2.3. Formalización del acogimiento familiar

Por lo general, el procedimiento para constituir el acogimiento se ajusta a una serie de formalidades extrajudiciales de las que entiende la Administración Pública, ya que la intervención judicial solamente se hace precisa en cuanto falta la voluntad espontánea o existe oposición por parte de los padres o tutores.

En cualquier caso, la propia Ley Orgánica 1/1996, con ocasión de la nueva redacción que da al art. 173 del Código Civil, establece la necesidad de formalizar el acogimiento en documento escrito, en el que se incluirán los siguientes extremos:

- Los consentimientos exigidos: el de la Entidad Pública competente en materia de protección; el de los acogedores; el menor, si tuviera doce años cumplidos, y el de los padres que no hubieren sido privados de la patria potestad o tutores.
- La modalidad de acogimiento y la duración prevista para el mismo.
- Los derechos y deberes de cada una de las partes, como el régimen de visitas por los familiares del menor acogido, cobertura por parte de la entidad pública de los daños que pueda sufrir el menor o pueda causar a terceros y, por último, la asunción de los gastos de manutención.

- El contenido del seguimiento que, en función de la finalidad del acogimiento, vaya a realizar la entidad pública, y el compromiso de colaboración de la familia acogedora.
- La compensación económica que, en su caso, corresponde a la familia acogedora.
- El carácter profesionalizado o no del acogimiento.
- El informe del servicio especializado.

Debe tenerse presente que un carácter añadido a cualquiera de los tipos de acogimiento familiar antes señalados, es la posibilidad de que pueda ser remunerado o, lo que es lo mismo, compensado económicamente con una aportación de la Administración a la familia acogedora.

Esta posibilidad, como ya se ha expuesto, viene establecida en el artículo 173 del Código Civil, al hacer referencia a que sea recogida en el correspondiente documento de formalización del acogimiento o, en su caso, en la propuesta de formalización del acogimiento familiar provisional. De alguna forma, constituye una manera de contribuir al sostenimiento que para la familia acogedora representa el tener que hacer frente a la atención de las necesidades básicas del menor.

En cuanto al cese o finalización del acogimiento familiar, puede producirse por decisión judicial en todos los casos que haya sido acordado por el juez, por decisión de la familia de acogida, a solicitud de los padres que no estén privados de la patria potestad o del tutor o, en última instancia, por decisión de la entidad pública que tiene atribuida la guarda o tutela.

En relación a esta figura concreta del acogimiento familiar, la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia, contiene algunas menciones al mismo, siendo el texto del proyecto de Decreto Foral de desarrollo el que de forma más pormenorizada se ocupa de aspectos como las solicitudes por parte de las familias acogedoras, criterios de valoración de las mismas, procedimiento y declaración de aptitud, obligaciones de la familia acogedora y, por último, posibilidad de remuneración del mismo en los casos de estar constituido en familia extensa o en familia ajena.

### **5.5.3. La guarda administrativa**

Si bien no constituye una novedad surgida a partir de la Ley Orgánica 1/1996, sino de la Ley 21/1987, conviene detenerse brevemente en

comprender esta figura, dadas las posibilidades que permite, fundamentalmente desde un punto de vista preventivo.

Podría definirse la guarda como aquella institución de Derecho Civil mediante la cual, por disposición legal, resolución judicial o petición de los titulares de la patria potestad, una Entidad Pública se hace cargo temporalmente de la guarda y custodia de un menor. El art. 172.2 del Código Civil establece que *“cuando los padres o tutores, por circunstancias graves, no puedan cuidar al menor, podrán solicitar de la entidad pública competente que ésta asuma su guarda durante el tiempo necesario”*.

Como se ve, una de sus características es la de durar el tiempo necesario hasta que los padres del menor superen la causa que originó la petición a la Entidad Pública.

Mediante la guarda por parte de la Administración Pública no cesan todas las funciones propias de la patria potestad o la tutela, ni en el ámbito personal, ni en el patrimonial de los menores. Los padres siguen ostentando la patria potestad por cuanto las circunstancias graves transitorias por las que se solicita la guarda no son debidas a aquellos, ya que si fueran imputables a los padres, estaríamos ante una situación de desamparo, como antes hemos tenido ocasión de comentar, que si llevaría aparejada la suspensión de la patria potestad y la asunción de la tutela automática por parte de la Entidad Pública.

Se exige que la guarda se formalice por escrito dejando constancia de que los padres o tutores han sido informados de las responsabilidades que siguen manteniendo respecto del hijo, así como de la forma en que dicha guarda va a ejercerse por la Administración Pública, que se lleva a cabo a través de acogimiento familiar o residencial.

Además de tener lugar como consecuencia de la petición de los padres o tutores, también puede asumirse la guarda por la Entidad Pública cuando así lo acuerde el juez, en consonancia con la reforma operada por la Ley Orgánica 1/1996, que confiere amplitud de facultades a los jueces para adoptar, de oficio o a instancia de parte o del Ministerio Fiscal, las medidas pertinentes en orden a la protección de los menores.

Conforme a esta misma línea expuesta, la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia, se ocupa en sus arts. 58 y siguientes de esta figura, que contempla los tres supuestos en los que puede asumirse la misma: cuando lo soliciten los padres, cuando así lo acuerde el Juez, o, finalmente, cuando

la Administración asuma la tutela del menor como consecuencia de la declaración de desamparo.

El art. 61 de dicha Ley Foral contempla la modalidad de guarda voluntaria en referencia a aquella que es solicitada por los padres o tutores que por circunstancias graves no pueden cuidar temporalmente al menor, ocupándose el art. 60 de regular aquellos aspectos que tienen que ver con su ejercicio, duración y objetivo, recogándose finalmente en el art. 62 las causas del cese de la guarda.

Por otra parte, en los arts. 44 y siguientes del texto del proyecto de Decreto Foral de desarrollo de dicha Ley Foral a que nos estamos refiriendo, se vuelven a contener similares previsiones, si bien se hace referencia a la guarda provisional o *ex lege* para aquellas situaciones de desprotección en que se hallen los menores como consecuencia de la falta de contacto temporal con sus padres, tutores o guardadores.

Según tal previsión, este tipo de situaciones darán lugar a la inmediata intervención de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a fin de prestar a los menores la atención que precisen, para lo cual asume su guarda provisional hasta que se valore y se adopte la medida más adecuada.

En este punto, y en relación a esta figura de la guarda provisional, no estaría de más recordar algo expuesto con anterioridad sobre la habitual dicotomía entre agilidad y seguridad jurídica y sobre la figura del acogimiento familiar provisional, y es que el hecho de que en situaciones como éstas se haya optado por este tipo de soluciones con la denominación de provisional, que permiten mantener la necesaria agilidad y eficacia que este tipo de intervenciones requieren, ello no puede suponer en la práctica una merma en el sistema de garantías de quienes puedan verse inmersos o afectados por tales decisiones.

## **5.6. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS SOBRE PROTECCIÓN DE MENORES EN NAVARRA**

Hemos hecho referencia al comienzo de este apartado a cómo tanto el derecho público como el privado contemplan diversas instituciones dirigidas a proteger al menor frente a las situaciones de desprotección en que se pueda estar produciendo un perjuicio a su desarrollo personal y social.

En el ámbito del Derecho privado (civil), y salvo las últimas reformas operadas a las que se ha hecho referencia con anterioridad, se venía

optando por regular desde un punto de vista más bien patrimonialista las relaciones paterno-filiales, sin tener en cuenta al menor como persona de plena condición y como sujeto de derecho activo, participativo, capaz de modificar su propio medio personal y social y de participar en la búsqueda y satisfacción de sus necesidades.

Dado que en el Derecho privado navarro apenas se encuentran instituciones jurídicas en materia de protección del menor con perfiles distintos a los de la legislación civil común, a excepción de la figura del prohijamiento, y a la vista de los principios constitucionales que propician una decisiva intervención de los poderes públicos en esta materia, ha venido siendo el Derecho público y, concretamente, el administrativo el que ha asumido la responsabilidad de regular y ordenar la protección del menor.

De esta forma, en Navarra los poderes públicos han venido desempeñando históricamente un importante papel en materia de protección de menores a través de diferentes instituciones asistenciales y con la creación de establecimientos para ello.

Actualmente, conforme al marco constitucional, corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia en materia de protección y tutela de menores. En el caso de Navarra, el artículo 44.23 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) otorga a la Comunidad Foral la competencia exclusiva en materia de instituciones y establecimientos públicos de protección y tutela de menores.

Además, debe tenerse presente que, en virtud del título competencial de carácter histórico contenido en el art. 48 de la LORAFNA, Navarra tiene competencia exclusiva y plena para regular el régimen sustantivo civil de todas las instituciones jurídicas sobre protección de menores reguladas en la Compilación de Derecho Civil Foral.

De esta forma, la aparición de una cada vez más importante legislación administrativa y la intervención de la Administración en una materia reservada tradicionalmente al Derecho Civil, supone la necesidad de una armónica convivencia entre instituciones civiles y administrativas que responden a distintos principios, si bien tanto las instituciones civiles como los procedimientos administrativos han de estar guiados por el principio superior de salvaguardar en cualquier caso el interés del menor.

En la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia, se hace precisamente referencia a esta cues-

ción, al hacer mención en su exposición de motivos al título competencial de la Comunidad Foral de Navarra en materia de Derecho civil foral y al precisar posteriormente, en su disposición final primera, la naturaleza del articulado de la propia Ley Foral, de tal manera que un buen número de artículos que se especifican son considerados de naturaleza civil y se dictan al amparo de la competencia que Navarra ostenta en materia de Derecho Civil Foral, mientras que el resto, de naturaleza administrativa, se dictan al amparo de las competencias que en materia de asistencia social la Constitución (148.1.20ª) atribuye a las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo, y a las que hace referencia la propia LORAFNA.

Esto tiene como consecuencia más destacada que la propia exposición de motivos de la Ley Foral 15/2005 tenga que efectuar una serie de precisiones de cara a la aplicabilidad de aquellos de sus artículos que constituyen Derecho Civil Foral, que, conforme a lo dispuesto en el art. 14 del Código Civil, será aplicable a las personas que ostenten la condición civil foral de navarros, mientras que a las personas que no tengan tal condición se les aplicará su ley personal de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil.

Además de ello, se contienen en la misma exposición de motivos una serie de precisiones en este mismo sentido de aplicabilidad del Derecho civil navarro respecto a la filiación, la adopción y la tutela y demás instituciones de protección del menor, concluyendo, en relación a las disposiciones administrativas dictadas en materia de protección del menor, que se aplicarán a todos aquellos que se hallen en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, es decir teniendo en cuenta el principio de territorialidad.

Como se ha expuesto con anterioridad, la Constitución en su art. 148.1.20ª establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de asistencia social. De esta forma, y conforme a sus textos estatutarios, disponen de competencias para legislar sobre asistencia social o servicios sociales en general y, concretamente, sobre protección del menor.

En Navarra, la primera plasmación legislativa a nivel general de esta posibilidad la constituyó la Ley Foral 14/83, de 30 de marzo, reguladora de los Servicios Sociales, que venía a definir, como una de las áreas de actuación prioritarias, la promoción de actuaciones tendentes a paliar las situaciones carenciales familiares, o de tutela y protección de la infancia y juventud cuando su situación familiar así lo demandase, o de reeducación cuando los modelos de su comporta-

miento resultasen inadaptados, evitando, siempre que sea posible, los internamientos y el desarraigo de su medio familiar.

Esta Ley Foral fija o concreta una serie de servicios y prestaciones a favor de las familias y los menores de función y gestión municipalizada como las guarderías infantiles, hogares familiares de menores y clubes juveniles, así como información, asesoramiento y apoyo técnico y económico a través de los Servicios Sociales de Base, en línea con la tendencia descentralizadora de la organización administrativa de los diferentes servicios, que se pretende sean en todo lo posible de competencia de los municipios y las mancomunidades, a fin de que se alcance un mayor acercamiento y participación de los usuarios.

Posteriormente, en desarrollo de dichas previsiones, se dictó el Decreto Foral 90/1986, de 25 de marzo, sobre adopciones, acogimiento familiar y atención de menores, que aborda con amplitud las distintas actuaciones a llevar a cabo por las Administraciones Públicas de Navarra en relación a la protección y tutela de menores.

Dado que la Ley Foral 14/83, de 30 de marzo, de Servicios Sociales, ha dejado de ser aplicable a partir del 20 de marzo de 2007, como consecuencia de su derogación por la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales y entrada en vigor de esta última en dicha fecha, y de que, además, el Decreto Foral 90/1986 ha sido derogado por la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia, interesa, siquiera brevemente, analizar en estas últimas disposiciones el modo en que se asignan las competencias que corresponden a las distintas Administraciones Públicas de Navarra en cumplimiento de las responsabilidades y funciones relativas a la protección de menores que ostentan.

Así, y como primera apreciación, la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, contempla como programa específico a desarrollar por los Servicios Sociales de Base, por tanto en el ámbito municipal, el denominado Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria, cuya finalidad u objetivo, según se recoge en el art. 31.1, d), será el de asegurar a los menores de edad un entorno que permita su desarrollo personal, mediante mecanismos de protección, apoyo personal, familiar y social.

Por su parte, el Gobierno de Navarra, previa elaboración por el Departamento competente en materia de servicios sociales, se reserva la facultad de aprobar los planes sectoriales y programas básicos o comunitarios y especializados de servicios sociales de ámbito general. Y ello por cuanto la implantación de los mismos, obligatoria en

principio en toda la Comunidad Foral, se pretende que sea progresiva, si bien puede estar condicionada por los ratios de población e incidencias de situación social que haya en cada zona básica, además de estar previsto que se establezcan reglamentariamente las prestaciones que formen parte de estos programas, cuya oferta en todo caso debe quedar garantizada.

Es la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia, la que se encarga en su Título I de efectuar una más detallada distribución de competencias entre aquellas que corresponden a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las que corresponden a las Entidades Locales de Navarra.

Por lo que se refiere a las propias de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el art. 7, tras determinar que es la entidad pública competente en Navarra en materia de prevención y protección de los menores, efectúa una pormenorizada descripción de competencias que podrían resumirse por su importancia en:

- La dirección, planificación y programación de las actuaciones en materia de prevención, protección y reforma de menores, junto con la prestación, gestión y fomento de los recursos y programas adecuados para ello, así como la determinación de los objetivos, prioridades y contenido mínimo de los planes que sobre esta materia y para su ámbito hayan de elaborar las Entidades Locales.
- Funciones generales de promoción y defensa de los derechos de los menores, en especial a través de la realización de campañas de sensibilización social, así como el establecimiento de mecanismos de cooperación con otros órganos y entidades.
- La autorización, inspección y control de los servicios y centros destinados a los menores en situación de desprotección y conflicto social y a menores infractores.
- Diseño, supervisión y ejecución de las acciones de formación y especialización de los profesionales y colaboradores en esta materia, así como la organización y desarrollo de programas de estudio sobre la misma.
- La adopción y cese de las medidas de protección, para lo cual, además de cooperar con las Entidades Locales en el desarrollo de los servicios básicos y de apoyo a la familia,

llevará a cabo el desarrollo, ejecución y seguimiento de los acogimientos, así como la información, captación, valoración, formación, selección y seguimiento de las personas acogedoras.

- En lo que se refiere a la adopción, le corresponde tanto la información, captación, valoración y formación de solicitantes de adopción, como la declaración de idoneidad y selección de los solicitantes, lo que también le corresponde en relación con la adopción internacional, respecto a la que ostenta la función de acreditar, inspeccionar y controlar a la entidades colaboradoras en la adopción.
- Por último, podríamos citar como destacada igualmente la del establecimiento de criterios técnicos de actuación para cada uno de los recursos del sistema público de atención y protección, así como la creación de centros y servicios especiales de atención a los menores.

En relación con las Entidades Locales de Navarra, el art. 8 de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia, además de las actuaciones de formación, promoción y defensa de los derechos de los menores, junto con la creación y gestión de los servicios sociales de base y de los servicios especializados de apoyo a la familia, les atribuye un elenco de funciones significativamente importantes como:

- La realización de actuaciones de prevención de las situaciones de desprotección y conflicto social en su respectivo ámbito territorial.
- La detección, declaración e intervención de las situaciones de riesgo de los menores, especialmente en coordinación con los centros y unidades escolares y sanitarias.

Debe tenerse en cuenta en relación a estas competencias que las Entidades Locales de Navarra se responsabilizan de la detección de aquéllas situaciones que requieran algún tipo de intervención y de la valoración inicial de las necesidades a través de sus servicios sociales de base. Si de dicha valoración resulta que la situación puede calificarse de “riesgo”, de acuerdo con la clasificación establecida, deben responder mediante la asignación del o de los recursos comunitarios que se estimen necesarios para posibilitar la permanencia de los menores en su medio familiar. Si, en cambio, como resultado de dicha valoración, cabe calificar la situación como de “desamparo”, deben

remitir el caso, junto con la documentación correspondiente a la valoración, a los servicios de protección del menor dependientes del Gobierno de Navarra.

El texto del proyecto de Decreto Foral al que estamos haciendo referencia atribuye a las Entidades Locales de Navarra la competencia para la detección, declaración e intervención de las situaciones de riesgo leve y moderado de los menores, mientras que atribuye al órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la competencia para la declaración e intervención de las situaciones de riesgo severo, y especialmente de las situaciones de desamparo.

Sin perjuicio de lo anterior, la propia Ley Foral contempla además una serie de casos en los que la ejecución de este tipo de medidas en situaciones de riesgo corresponde realizarlas al órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Ello se contempla no sólo para los casos en que sea necesaria la separación de la familia o se deban llevar a cabo actuaciones para las que no se cuente con el acuerdo de los padres o tutores, sino que también se prevé para garantizar la debida actuación de los poderes públicos en este tipo de casos en los supuestos en que debiendo intervenir las Entidades Locales, por ser las competentes para llevar a cabo dichas actuaciones, éstas no lo hagan.

Incluso en el caso de que, a la finalización de un acogimiento familiar o residencial, se estime necesario prolongar los apoyos facilitados durante el mismo o iniciar nuevas medidas que no puedan ser asumidas por las Entidades Locales, la ejecución de dichas medidas podrá ser realizada por el órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Esto último pone de manifiesto la importancia de la debida colaboración y coordinación que debe existir entre los dos ámbitos, el local o primario y el foral o especializado que corresponde al Gobierno de Navarra, a la hora de abordar e intervenir en todas estas situaciones.

De hecho, la Ley Foral contempla, en el apartado relativo a las competencias de las Entidades Locales de Navarra, la posibilidad de que puedan llevar a cabo otra serie de funciones en virtud de las encomiendas de gestión que realice el órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Estas funciones tienen que ver con actuaciones en ejercicio de la guarda de los menores o la colaboración en la investigación, evaluación, toma de decisiones, intervención, seguimiento e integración familiar y social de los menores.

Por último, respecto al enunciado de competencias atribuidas a las Entidades Locales, se hace referencia en el texto de la Ley Foral a materias como la recogida de datos, realización de estudios y estadísticas sobre las necesidades de los menores; la adopción de las medidas necesarias para garantizar la escolarización obligatoria, en colaboración con el Departamento de Educación; o el fomento de la iniciativa social, la participación ciudadana y el voluntariado de los menores, y el de la población en general en relación con todas las actuaciones reguladas en la Ley Foral.

## **5.7. CONCLUSIÓN**

Puede afirmarse que en Navarra existe un completo marco normativo legal que garantiza la protección pública de los menores por las Administraciones competentes: Administración de la Comunidad Foral de Navarra y municipios.

En la actualidad, dicho marco general pivota alrededor de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia, que deberá ser desarrollada reglamentariamente, habiéndose ya iniciado por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud la elaboración de algunos Decretos Forales.

## 6. la red de protección



Al hacer referencia con anterioridad al ejercicio de las competencias en materia de protección de menores en Navarra, se ha pretendido de alguna forma dejar constancia del importante papel que están llamados a desempeñar en esta materia los Servicios Sociales de Base de titularidad municipal, como consecuencia fundamentalmente de su mayor proximidad a la propia realidad y medio en el que se desenvuelven los menores y, por tanto, el mejor conocimiento que, en general, tienen de cualquier situación o incidencia en la que puedan verse inmersos.

La obligada existencia en dichos servicios sociales del Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria por expresa disposición de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, y la propia distribución de competencias que establece la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia, son un claro reflejo de tal importancia, así como de la necesidad de delimitar y tratar de definir claramente el ámbito de actuación de cada uno de los niveles de atención establecidos.

De ahí que resulte necesario hacer referencia, en primer lugar, a esta red primaria o básica de servicios que existe en la Comunidad Foral, y que la constituyen los distintos Servicios Sociales de Base de las Entidades Locales de Navarra, como primer nivel al que corresponde velar por atender las necesidades de los menores y detectar e intervenir en aquéllas situaciones en que pueda plantearse una situación de desprotección o de riesgo para su desarrollo personal.

Además, y como red especializada propiamente dicha, se hará referencia posteriormente también a la existente en el ámbito de la Dirección General de Familia del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, que se integra en la Sección de Protección del Menor.

La tabla que sigue presenta un resumen general de los recursos específicos e inespecíficos dispuestos para la protección del menor en la Comunidad Foral.

## RESUMEN GENERAL DE LOS RECURSOS DE PROTECCIÓN DEL MENOR

RECURSOS	Número Centros Plazas	
<b>RED PRIMARIA</b>		
<b>Servicios Sociales de Base</b>	54	
De ellos cuentan con Programa de Atención a la Infancia	33	
<b>RED DE APOYO</b>		
<b>Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA)</b>	2	
<b>RED ESPECIALIZADA</b>		
<b>Sección de Protección del Menor</b>	1	
<i>Negociado de Adopción y Acogimiento Familiar</i>		
Equipo de Acogimiento Familiar y Adopción Nacional		
Equipo de Adopción Internacional:		
<i>Negociado de Atención a Menores en Dificultad y Conflicto Social</i>		
Equipo de Valoración y Acogimiento Residencial		
Equipo de Conflicto y Reforma de Menores:		
<b>Equipos Externos de Apoyo</b>		
<i>De Investigación, Valoración e Intervención</i>		1
<i>Programa de Intervención Familiar Especializada</i>		1
<i>Programa de Educación de Adolescentes</i>		1
<b>Familias Acogedoras</b>	190	
<b>Centros de Acogida</b>		
<i>Centro de Observación y Acogida (COA) de 0 a 12 años</i>	1	12
<i>Centro de Observación y Acogida (COA) de 12 a 18 años</i>	1	10
<i>Pisos de protección u hogares funcionales</i>	14	104
<i>Residencia de chicos de protección conflictiva</i>	1	16
<i>Residencia de protección de chicas</i>	2	23
<i>Residencia para cumplir medidas judiciales</i>	1	10
<i>Centro de internamiento terapéutico de deshabitación de menores</i>	1	4
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>179</b>
<b>Centro de Día</b>	1 18	
<b>Puntos de Encuentro</b>	2	

Comentaremos brevemente cada uno de ellos.

### 6.1 RED PRIMARIA

#### 6.1.1. Los Servicios Sociales de Base

En materia de prevención, promoción y protección de la infancia y adolescencia, la labor primaria corre a cargo de los servicios sociales normalizados de la Red Primaria de Servicios Sociales, que está constituida por los llamados “Servicios Sociales de Base”.

Los Servicios Sociales de Base tienen carácter global y polivalente, y actúan bajo la responsabilidad competencial de los distintos municipios navarros.

Navarra cuenta con 54 Servicios Sociales de Base, que están distribuidos territorialmente en Zonas Básicas que, por lo general, agrupan a varios municipios, por lo que la mayoría de ellos se prestan mancomunadamente. En Pamplona, el Servicio está descentralizado en once Unidades de Barrio. A 1 de enero de 2005 (593.472 habitantes), esto supone un Servicio Social de Base por cada 10.990 habitantes.

Los Servicios Sociales de Base asumen las funciones generales propias del nivel primario de atención social: funciones de prevención y promoción, información, asesoramiento, orientación, valoración inicial, tramitación de prestaciones, etc. Pero, además de las funciones generales, asumen también el desarrollo de algunos programas específicos, uno de los cuales es el Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria.

El Gobierno de Navarra, a través del Instituto Navarro de Bienestar Social, apoya la financiación de los Servicios Sociales de Base y, mediante convocatoria pública, subvenciona los distintos programas, incluido el Programa de Infancia y Familia.

Las bases de la convocatoria de subvenciones para el año 2005, para la financiación de los Servicios Sociales de Base se aprobaron mediante la Orden Foral 47/2005, de 5 de abril, del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud. El gasto total autorizado para el conjunto de programas de los servicios sociales de base ascendió a 3.138.272 euros y de ellos, aproximadamente, el 15 % se destinaron al Programa de Infancia y Familia.

Para las Zonas Básicas de Servicios Sociales de más de 5.000 habitantes, el Instituto Navarro de Bienestar Social concede el 60 % del coste total previsto en los programas subvencionados. Mientras que en las Zonas Básicas de Servicios Sociales de menos de 5.000 habitantes se concede la diferencia entre el coste total estimado de los programas subvencionados y la aportación de 5,71 euros por habitante, cantidad que se entiende asumida por los municipios de la zona.

La valoración de las solicitudes de subvención presentadas por los distintos municipios o Mancomunidades se realiza por una Comisión Técnica, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Viabilidad y rentabilidad del Programa, hasta 10 puntos.
- Número de habitantes, hasta 5 puntos.

- Dispersión y envejecimiento de la población, hasta 10 puntos.
- Demanda de atención (Programa de Atención a Domicilio), hasta 15 puntos.
- Problemáticas específicas que puedan presentarse en las zonas básicas, hasta 15 puntos.
- Número de menores en situación de riesgo de desprotección o desprotección leve, moderada y grave, hasta 15 puntos.
- Cantidades efectivamente gastadas por los solicitantes, en el ejercicio anterior, en Servicios Sociales, hasta 15 puntos.
- Utilización del Programa Informático SIUSS, hasta 15 puntos.

En el año 2006 se ha producido un cambio en el sistema de financiación, pasando de la convocatoria anual de subvenciones a la formalización de convenios plurianuales, lo que permite garantizar *a priori* la estabilidad, continuidad y seguridad jurídica y económica de la financiación durante varios años. Con ello se ha aceptado una recomendación hecha en su día por la Defensora del Pueblo de Navarra.

### **6.1.2. Recursos del Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria**

El Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria tiene por objeto asegurar a los menores de edad un entorno que permita su desarrollo personal, mediante mecanismos de protección, apoyo personal, familiar y social, a través de actuaciones encaminadas a:

- La sensibilización de la comunidad acerca de las necesidades de niños y niñas.
- La detección y valoración de las situaciones de desprotección o de riesgo antes de que ésta se produzca.
- El desarrollo de programas de prevención primaria dirigidos al conjunto de niños y niñas de un territorio.
- Programas de prevención secundaria e intervención familiar cuando se evidencien situaciones de desprotección leve y moderada.
- Coordinación con otros servicios primarios (salud, educación, policía municipal) en la detección, valoración y atención a los menores en dificultad social.
- Colaboración, de manera coordinada con los servicios de nivel más especializado, en aquellos casos de separación del menor de su familia, con el fin de lograr la reunificación familiar cuando ésta sea posible.

La implantación del Programa en las distintas Zonas de Navarra no ha sido igual en el tiempo y en la intensidad, si bien se observa un crecimiento significativo en el último año. A pesar de ello, todavía un 25% de los Servicios Sociales de Base no se han incorporado a este programa.

En el año 2.005 fueron 21 los Servicios (Zonas Básicas) que obtuvieron subvención para este programa, por un importe económico de 494.296 euros, equivalente a 23,5 efectivos humanos: 1 Psicólogo, 7 Trabajadores Sociales, 14 Educadores, y 1,5 Auxiliares Administrativos.

En el año 2.006 ya fueron 33 los Servicios que la obtuvieron y el número de efectivos subvencionados de manera específica para el Programa de Infancia y Familia ascendió a 40: 2 Psicólogos, 8 Trabajadores Sociales, 29 Educadores, y 1 Auxiliar Administrativo.

## PERSONAL SUBVENCIONADO PARA EL PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y FAMILIA EN ATENCIÓN PRIMARIA

ZONAS											
DE SERVICIOS	Nº de Habitaciones	Psicólogos		Trab. Social		Educador		Aux Adtvo.		TOTAL	
		2.005	2.006	2.005	2.006	2.005	2.006	2.005	2.006	2.005	2.006
<b>SOCIALES</b>											
Allo	5.672					0,8	0,8			0,8	0,8
Altsasu / Alsasua	9.450						0,5				0,5
Ancín Amescoa	4.563										
Aoiz / Agoitz	3.933					0,5	0,5			0,5	0,5
Artajona	5.362					0,5	0,5			0,5	0,5
Auritz / Burguete	2.621						0,5				0,5
Barañain	22.071			0,3	0,3	1,0	1,0			1,3	1,3
Berriozar	20.277		0,5			0,5	0,8	0,5		1,0	1,3
Buñuel	14.070						0,5				0,5
Burlada / Burlata	18.040		0,3	1,0	0,5	0,5	0,5			1,5	1,3
Carcastillo	5.208					0,5	0,3			0,5	0,3
Cascante	11.079										
Cintruenigo	8.740					0,5	1,0			0,5	1,0
Cizur	14.577			0,5	1,0	1,5	1,5			2,0	2,5
Corella	11.022					0,5	1,3			0,5	1,3
Doneztebe / Santesteban	5.333										
Elizondo	8.312										
Estella / Lizarra	15.190			1,0	0,5		0,5			1,0	1,0
Etxarri - Aranzatz	6.266					0,5	0,5			0,5	0,5
Huarte / Uharte	14.905						0,5				0,5
Aranguren											
Egües - Eguesibar											
Irurtzun	7.493						0,5				0,5
Isaba / Izaba	1.678										
Leitza	4.152						0,5				0,5
Lesaka	8.324										
Lodosa	11.384						0,5				0,5
Los Arcos	2.806										
Noain	10.083		0,5			1,0	0,5			1,0	1,0
Olite	8.105					0,5	0,5			0,5	0,5
Orkoien	4.776					0,5	0,5			0,5	0,5
Pamplona / Iruña	191.865	1,0	0,5	3,0	4,0	1,0	8,0	1,0	1,0	6,0	13,5
Peralta	13.280						0,5				0,5
Puente la Reina / Gares	7.133					1,0	1,0			1,0	1,0
Salazar / Zaraitzu	1.922										
San Adrián	13.558					1,0	0,8			1,0	0,8
Sangüesa / Zangoza	10.422			0,5	0,5	1,0	1,0			1,5	1,5
Tafalla	12.621			0,5	0,5	0,5	1,0			1,0	1,5
Tudela	31.659		0,5				1,0				1,5
Ultzama	3.389						0,5				0,5
Valtierra	12.623										
Viana	4.254						0,5				0,5
Villatuerta	4.749						0,5				0,5
Villava / Atarrabia	11.767			0,5	0,5		0,5			0,5	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>584.734</b>	<b>1,0</b>	<b>2,3</b>	<b>7,3</b>	<b>7,8</b>	<b>13,8</b>	<b>29,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,0</b>	<b>23,5</b>	<b>40,3</b>

La gestión de estas subvenciones corre a cargo de la Sección de Atención Primaria del Instituto Navarro de Bienestar Social y no de la Sección de Protección del Menor dependiente de la Dirección General de Familia.

El Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud nos ha matizado que, no obstante lo señalado en relación con la implantación del Programa, el gasto destinado al mismo ha sido incrementado en el periodo correspondiente a los ejercicios 2004 (333.073,56 euros), 2005 (494.295,84 euros) y 2006 (663.491,45 euros).

### **6.1.3. Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA)**

El Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social aprobado por el Gobierno de Navarra el 19 de noviembre de 2001 planteaba como su segundo objetivo o programa la creación de equipos específicos de atención a la infancia y adolescencia en los centros de servicios sociales (Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia, EAIA):

*“El Gobierno de Navarra definirá con claridad la vinculación de estos equipos con los Servicios Sociales de Base, Áreas o Centros de Servicios Sociales y el Instituto Navarro de Bienestar Social, concretará el número de equipos que creará cada año y su distribución geográfica, así como el sistema de coordinación con otros sistemas de protección como educación, salud, salud mental y otros. Igualmente incorporará la figura del educador o educadora al trabajo en equipo y a la elaboración del Plan Caso”.*

(Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento de Navarra, sesión 17/09/01)

Si bien el cronograma del Plan preveía que para el 2.006 ya estuvieran constituidos todos los EAIA necesarios, la realidad es que la cobertura de población por este servicio no es la prevista, ya que a 31/12 /2006 apenas alcanzaba el 50 % de la población.

## EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA POBLACIONAL DE LOS EAIA'S

	Nº DE HABITANTES *		
	2004	2005	2006
<b>Áreas Cubiertas Por EAIA</b>			
Servicios Sociales del Área de Estella	70.179	70.179	70.179
4 Unidades de Barrio del Área Pamplona – Iruña**	82.297	82.297	82.297
Resto Unidades de Barrio del Área Pamplona - Iruña			142.622
<b>Subtotal Áreas Cubiertas</b>	<b>152.476</b>	<b>152.476</b>	<b>295.098</b>
<b>Áreas No Cubiertas Por EAIA</b>			
Resto Unidades de Barrio del Área Pamplona - Iruña	142.622	142.622	
Servicios Sociales del Área Comarca de Pamplona	89.196	89.196	89.196
Servicios Sociales del Área Noroeste	53.081	53.081	53.081
Servicios Sociales del Área Noreste	20.563	20.563	20.563
Servicios Sociales del Área Ribera	90.661	90.661	90.661
Servicios Sociales del Área Tafalla	44.873	44.873	44.873
<b>Subtotal Áreas Cubiertas</b>	<b>440.996</b>	<b>440.996</b>	<b>298.374</b>
<b>TOTAL</b>	<b>593.472</b>	<b>593.472</b>	<b>593.472</b>
<b>Cobertura poblacional</b>	<b>25,7%</b>	<b>25,7%</b>	<b>49,7%</b>

\* Denominador población existente en el 2005

\*\* Rochapea, Casco Viejo, San Jorge y Chantrea.

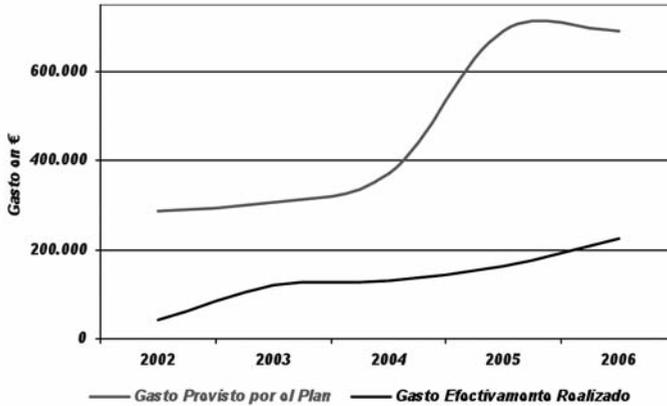
## ZONIFICACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

### Cobertura por EAIA's 2.006



De igual modo, se constata que no han llegado a cumplirse las previsiones presupuestarias en esta materia, tal como se pone de manifiesto al comparar lo previsto en el Plan con lo efectivamente ejecutado.

PROGRAMA 2. CREACIÓN DE EQUIPOS ESPECIALIZADOS  
DE PROTECCIÓN INFANTIL  
Comparativa Gasto previsto vs. Gasto Real



Los Objetivos perseguidos con la creación de los EAIA's eran:

- Aumentar los recursos con los que cuentan los servicios primarios y especializados de Protección Infantil, para conseguir una mayor capacidad de respuesta al número y necesidades de familias y niños/jóvenes en dificultad social de la Comunidad Foral de Navarra.
- Dotar a los Servicios Sociales de Base y al Instituto Navarro de Bienestar Social de equipos específicos de protección infantil que les apoyen en las tareas de prevención, detección, investigación-valoración e intervención.

Las funciones previstas para estos Equipos en el Plan son las siguientes:

- En la prevención secundaria:
  - Desarrollar la intervención preventiva en los casos de mayor complejidad y dificultad que excedan la capacidad técnica o el ámbito geográfico de los Servicios Sociales de Base.
  - Implantar programas estructurados de prevención secundaria en aquellos municipios que no dispongan de este tipo de programas.

- En la investigación-valoración:
  - Llevar a cabo la investigación-valoración en los casos de dificultad social de mayor complejidad.
  - Llevar a cabo la investigación-valoración en casos derivados por Servicios Sociales de Base que no disponen de equipos multidisciplinares para esta tarea.
  
- En las tomas de decisión:
  - Asesorar y apoyar técnicamente a los Servicios Sociales de Base.
  - Tomar las decisiones sobre la intervención a seguir con los casos cuya investigación y valoración hayan llevado a cabo.
  
- En la intervención familiar y con los niños/jóvenes:
  - Desarrollar la intervención familiar y con los niños/as en los casos de desprotección infantil de gravedad moderada y mayor complejidad que excedan la capacidad técnica o geográfica de los Servicios Sociales de Base, y
  - Desarrollar la intervención familiar con los casos de desprotección infantil leve/moderada provenientes de Servicios Sociales de Base que no dispongan de programas de este tipo.

Estos Equipos tienen carácter multidisciplinar y están integrados por Trabajadores/as Sociales, Psicólogos/as y Educadores/as.

Aun no siendo suficiente la cobertura poblacional de los equipos, ha de señalarse, como aspecto positivo, que el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud ha planificado y presupuestado la inminente implantación (año 2007) de uno de ellos en la zona de Tafalla.

Por otra parte, la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, establece la necesaria implantación de estos equipos en los Centros de Servicios Sociales que se deben crear en las Áreas de Servicios Sociales, lo que supondrá que, en un plazo de ocho años, se habrá de contar con aproximadamente diez equipos de estas características, tal y como se desprende de la norma y de las memorias que la acompañan.

## **El Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA) de Pamplona**

En 2003, se puso en marcha de forma piloto el primer EAIA en la zona norte de Pamplona (San Jorge, Rochapea, Casco Viejo y Chantrea),

En mayo del 2004, el Pleno del Ayuntamiento de Pamplona aprobó la creación de un recurso de prevención secundaria, el Programa de Intervención Familiar (PIF).

En el año 2.005, se beneficiaron de este programa 42 familias de los cuatro barrios en los que estaba implantado el servicio.

Ya en abril de 2006, el Ayuntamiento, tras considerar como positiva la experiencia, aprobó la Ordenanza Reguladora del Programa Municipal de Intervención Familiar y decidió extender el Programa a toda Pamplona, con dos líneas fundamentales de acción:

- La prevención primaria, que va dirigida a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en la ciudad de Pamplona y cuyo objeto es intervenir para evitar problemáticas.
- La prevención secundaria, orientada a realizar intervención cuando existen factores de desprotección que están impidiendo el desarrollo integral de estas personas.

Para extender el programa de intervención familiar a toda Pamplona, el Ayuntamiento procedió a la contratación externa del desarrollo del programa, para lo que convocó un concurso público con un importe total previsto para el contrato 907.405 euros (desde el 1 de mayo de 2006 al 31 de diciembre del 2007), que implica un coste anual superior a los 500.000 euros

Con la extensión del programa a toda Pamplona, se esperaba superar la cifra de ochenta familias atendidas.

Tras la ampliación, el Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social (EAIA) de Pamplona cuenta con la siguiente plantilla de personal.

## PLANTILLA DEL EAIA DE PAMPLONA

	2005	2006
Psicólogo	1	2
Trabajadores Sociales	3	6
Educador	1	6
Administrativo	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>15</b>

*Tal como se pone de manifiesto en la Memoria del propio EAIA de Pamplona:*

“Durante el binomio 2004-2005 han desarrollado labores profesionales un total de 24 educadores/as en el Programa de Intervención Familiar del EAIA de Pamplona, lo cual dificulta en gran medida la eficacia final del programa, toda vez que buena parte del éxito de un programa de estas características se basa en el enganche y la referencia educativa de la familia y del menor. Los cambios continuos de educadores y la precariedad laboral (trabajo por horas) no contribuyen en modo alguna a garantizar la eficacia y calidad de este servicio”.

- El Programa de Intervención Familiar (PIF) se define como la intervención técnica educativa planificada, que se desarrolla principalmente en el núcleo familiar, y va orientada a conseguir unos objetivos y contrarrestar los factores de desprotección existentes y, de esta manera, evitar la separación de niños, niñas y adolescentes de su medio familiar. Dentro del PIF, se establecen dos subprogramas de intervención:
- Capacitación. Este subprograma va dirigido a familias en las que exista una figura adulta capacitada con la que se trabaje de forma educativa para disminuir los factores de riesgo existentes en el núcleo convivencial. Se pretende que la intensidad de intervención sea de entre 4 y 7 horas semanales y la duración máxima de permanencia de la familia en el programa entre los 18 y 24 meses, pudiendo prorrogarse, si la situación lo requiere otros seis meses más.

Complemento. Este subprograma va dirigido familias en las que los padres y madres son sólo capaces en parte de ejercer sus capacidades de padre y madre existiendo, sin embargo, una fuerte vinculación afectiva padres/madres-hijos/as. La intervención deberá consistir en la presencia de una persona adulta referente (educador/a) para asegurar que los niños/as reciban los cuidados adecuados y que su integridad y seguridad básica se encuentre garantizada. La intensidad de intervención se plantea que sea entre 12 y 15 horas semanales y,

debido a las características del programa, no se establecerán plazos máximos de permanencia en el mismo; estos serán marcados por el propio EAIA.

Los objetivos generales del Programa son los siguientes:

- Mantener la unidad familiar, evitando la separación del niño/a de su familia.
- Asegurar el bienestar y la satisfacción de las necesidades básicas del niño/a en su entorno familiar y social natural.
- Evitar/reparar las secuelas negativas de la desprotección en el niño/a.
- Reforzar la capacidad de la familia para hacer frente de manera satisfactoria a las fases de su ciclo vital.
- Mejorar la calidad de las relaciones familiares.
- Mejorar la calidad de las relaciones de la familia con su entorno y reforzar sus sistemas de apoyo.
- Mejorar la capacidad del niño/a/adolescente y los padres y madres para establecer relaciones interpersonales positivas.
- Asegurar que el niño/a dispone en su entorno de, al menos, una figura adulta de apego estable.

La Ordenanza concreta las personas destinatarias de este Programa y define los derechos y deberes de las personas usuarias.

La admisión en el programa se realiza mediante resolución de Concejalía, siempre previa valoración por los/as profesionales del EAIA y aceptación familiar.

El funcionamiento y organización del servicio desde el EAIA establece la obligación de elaborar y definir un Plan de Caso personalizado, que marca los objetivos a conseguir por áreas de actuación, las actividades a desarrollar, los recursos a utilizar, etc.

### **El Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA) de Estella**

En octubre de 2004 se puso en marcha el procedimiento de contratación para la adjudicación de la gestión del EAIA (Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia) en Estella por parte de la Dirección General de la Familia con un presupuesto de gasto anual para el 2005 de 136.000 euros. La plantilla prevista en el pliego de condiciones técnicas, del EAIA de Estella sería la siguiente:

## PLANTILLA DEL EAIA DE ESTELLA

	<b>2005</b>
Psicólogo	1
Trabajadores Sociales	1
Educador	2
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>

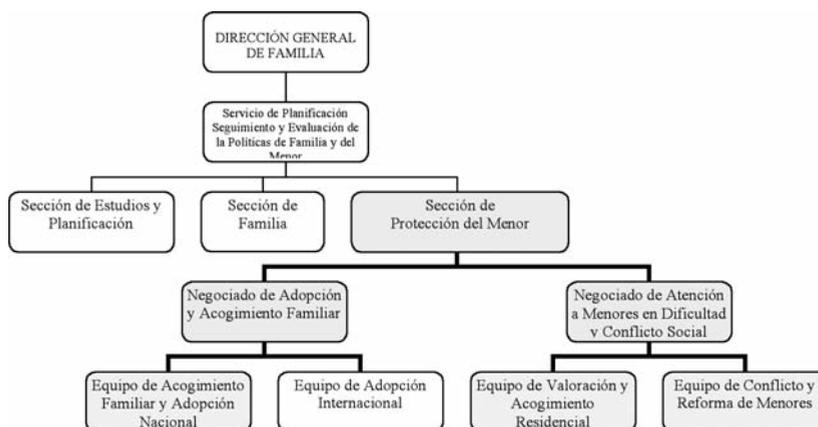
Previamente a la puesta en marcha del EAIA de Estella, se efectuó una experiencia con 45 casos, que confirmó la necesidad de la existencia de estos equipos intermedios entre los Servicios Sociales de Base y los servicios especializados de menores.

### 6.2 RED ESPECIALIZADA

#### 6.2.1. La Sección de Protección del Menor

Como se ha expuesto anteriormente, con el fin de poder desarrollar las funciones públicas de atención y protección de los menores, el Gobierno de Navarra, a través de la Sección de Protección del Menor de la Dirección General de Familia del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, se ha dotado de una estructura y equipos técnicos especializados, que son los que se encargan de valorar aquellos casos que les son trasladados, y de proponer las medidas que estimen más adecuadas a las necesidades detectadas en cada uno de ellos, debiendo aplicar, además, dichas medidas y garantizar su seguimiento.

#### ORGANIGRAMA DE DE LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR



Tomando los datos que se reflejan en las propias Memorias de la Dirección General de Familia en cuanto a la organización de la Sección de Protección del Menor, ésta se estructura en los siguientes Negociados, compuestos por los equipos y con las funciones que se indican a continuación:

## **SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR**

### **Negociado de Atención a Menores en Dificultad y Conflicto Social**

Equipo de Valoración y Acogimiento Residencial:

- Valoración de todos los expedientes de menores en dificultad social
- Seguimiento de los menores en centros:
  - Asociación Navarra Nuevo Futuro
  - Asociación Xilema
- Seguimiento de los menores en Programa de Educación Familiar (Intervención Familiar)
- Seguimiento, en colaboración con los Servicios Sociales, de menores que permanecen en su medio familiar

Equipo de Conflicto y Reforma de Menores:

- Valoración de todos los expedientes de menores en conflicto social
- Seguimiento de los menores en centros:
  - Asociación Navarra Sin Fronteras
  - Granja Escuela Haritz Berri de Ilundain
  - Centro Zandueta
- Seguimiento de los menores en Programa de Educación de Adolescentes
- Ejecución y seguimiento de las medidas impuestas por el Juzgado de Menores

### **Negociado de Adopción y Acogimiento Familiar**

Equipo de Acogimiento Familiar y Adopción Nacional:

- Valoración de familias solicitantes de adopción nacional
- Valoración de familias para acogimientos familiares
- Seguimiento de los menores en acogimiento

Equipo de Adopción Internacional:

- Recepción, registro y tramitación de las solicitudes de adopción internacional
- Información sobre el procedimiento y los trámites a seguir
- Valoración de las personas solicitantes para la expedición del

- certificado de idoneidad
- Seguimiento de los menores adoptados en función de lo que exige su país de origen
- Supervisión de las Entidades Colaboradoras (ECAIs)

Si bien el área de Adopción Internacional no se ha incluido en el ámbito de estudio de este Informe Especial, hacemos referencia a ella, toda vez que su gestión corre a cargo del Negociado de Adopción y Acogimiento Familiar y genera, por tanto, una importante carga de trabajo a su personal, con más de 100 Menores adoptados y 175 familias solicitantes anuales.

Otro tanto ocurre con los menores sometidos a alguna medida judicial, cuya situación no va ser objeto de análisis en este Informe, pero cuyo seguimiento es asumido por el Equipo de Conflicto y Reforma de Menores: 165 menores anuales en reforma, 45 de ellos en régimen de internamiento y los 120 restantes en medio abierto.

### **Medios humanos**

El personal que presta sus servicios en la Sección se integra básicamente en los diferentes equipos en atención a las funciones a desarrollar en cada programa o recurso. Además, en algunos casos, el desarrollo de determinados programas o servicios se lleva a cabo con recursos ajenos con los que previamente se ha concertado o contratado su prestación, algunos de los cuales se reflejan en este mismo apartado.

#### **RESUMEN DE PERSONAL DE LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DE MENORES**

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Psicólogo	6	7	8
Trabajador Social	5	6	7
Educador Social	5	4	4
Administrativo	1	1	1
Aux.Amtvos	2	2	2
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>22</b>

El perfil profesional y funciones que desempeñan cada una de dichas categorías, según se nos informa, es el siguiente:

#### **Psicólogos/as:**

- Realizar una valoración inicial de la situación de las familias en aspectos psicológicos, cognitivos y relacionales.
- Valorar la situación emocional de los menores en función de

- su etapa evolutiva para orientar la toma de decisión.
- Establecer los objetivos iniciales de trabajo respecto a estas áreas.
- Elaborar el Plan de Caso Inicial para cada familia conjuntamente con los Trabajadores Sociales.
- Coordinar la intervención con los servicios de salud mental.
- Llevar a cabo intervenciones de apoyo/tratamiento a corto plazo con los miembros de la familia cuando sea necesario; la psicoterapia será breve y focalizada en los problemas actuales de la familia.
- Centralizar la información de los casos donde los miembros de la familia presenten graves problemas comportamentales, relacionales, de salud mental, toxicomanías o alcoholismo.
- Proceder con los miembros del equipo, al menos cada seis meses, a la revisión formal de la evolución de cada caso e introducir las modificaciones pertinentes en el Plan de Caso.
- Acudir a las reuniones de revisión de casos con los servicios derivantes.

#### ***Trabajadores/as Sociales:***

- Realizar una valoración inicial de la situación social de las familias.
- Establecer los objetivos iniciales de trabajo respecto a esta área.
- Elaborar el Plan de Caso Inicial para cada familia conjuntamente con los Psicólogos.
- Gestionar recursos.
- Coordinar la intervención con otros recursos sociales.
- Proceder con los miembros del equipo, al menos cada seis meses, a la revisión formal de la evolución de cada caso e introducir las modificaciones pertinentes en el Plan de Caso.
- Acudir a las reuniones de revisión de caso con los servicios derivantes.

#### ***Educadores/as:***

- Desarrollar las intervenciones de apoyo y educativas establecidas en el Plan de Caso con los miembros de la familia.
- Proceder con los miembros del equipo, al menos cada seis meses, a la revisión formal de cada caso e introducir las modificaciones pertinentes en el Plan de Caso.
- Mantener una coordinación permanente con la red de profesionales y servicios intervinientes en cada caso y coordinar y dinamizar dicha red.
- Acudir a las reuniones de revisión de casos con los Servicios

Sociales de Base y otros servicios.

**Personal Administrativo:**

- Se ocupa de todo el procedimiento administrativo de la Sección, incluido el control de todos los movimientos que generan los expedientes, de los procedimientos de ayudas económicas, distribución y traslado de las resoluciones, envío de listados periódicos sobre menores con medida de protección a Fiscalía y Juzgado de Familia, labores de archivo, etc.

En la siguiente tabla se presenta la evolución en los últimos años del personal por categoría y equipos.

**DOTACIÓN DE PERSONAL DE LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DE MENOR  
POR EQUIPOS**

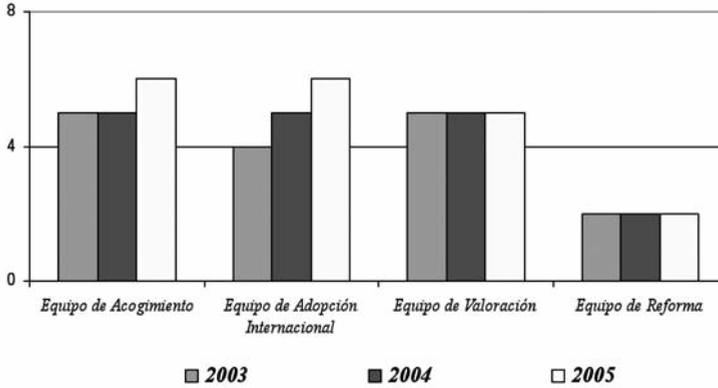
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	
Sección	Psicólogos *	1	1	1
	Aux.Amtvos	2	2	2
	<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Equipo de Acogimiento	Psicólogos	2	2	3
	Trabajadores Sociales *	2	2	2
	Educador Sociales	1	1	1
	<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
Equipo de Adopción Internacional	Psicólogos	1	2	2
	Trabajadores Sociales	1	2	3
	Educador Sociales	1		
	Administrativos	1	1	1
	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
Equipo de Valoración	Psicólogos	1	1	1
	Trabajadores Sociales	1	1	1
	Educador Sociales *	3	3	3
	<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Equipo de reforma	Psicólogos	1	1	1
	Trabajadores Sociales	1	1	1
	<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	

\* Uno de ellos ostenta una de las Jefaturas

Como puede observarse, según los datos facilitados, desde el año 2003 ha crecido ligeramente el personal de la Sección, si bien el mayor incremento se ha producido en el Equipo de Adopción Internacional (un Psicólogo y un Trabajador Social), área a la que no se hace referencia en el este Informe Especial. En el ámbito propio del

trabajo al que va referido este Informe, cabe señalar que solamente se ha producido el incremento de un puesto de trabajo en estos últimos cuatro años (un Psicólogo en el Equipo de Acogimiento Familiar).

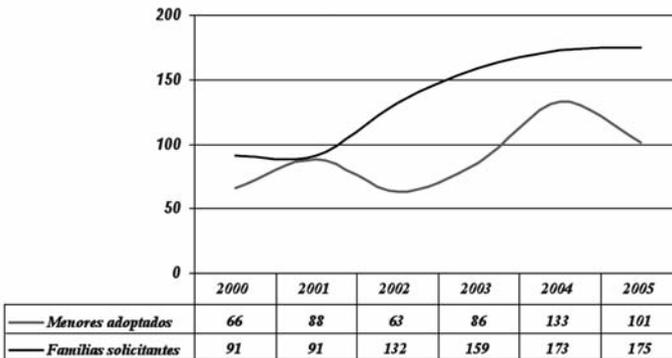
*Evolución del Personal por Equipos  
2003 - 2005*



Como ha quedado expuesto, el análisis de la adopción internacional no ha sido incluido en el ámbito de este Informe Especial y por ello nos limitaremos a señalar algunos datos básicos de la actividad del Equipo, ya que el mismo está integrado en la Sección de Protección del Menor y comparte, por tanto, muchas de las actividades y necesidades de la Sección.

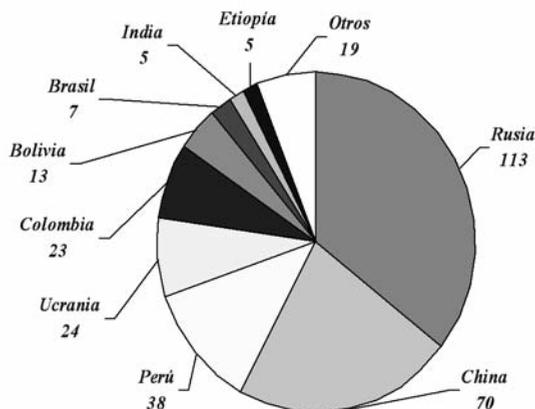
En el año 2005, el Equipo de Adopción Internacional atendió a un total de 175 Familias Solicitantes de adopción, emitió un total de 139

**EVOLUCIÓN DE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL**



Certificados de idoneidad y gestionó la adopción de 101 menores. Los países de origen de los menores adoptados en los tres años (Del 2003 al 2005) se observan en la siguiente gráfica. Como se puede observar, el 70 % de las adopciones proceden de Rusia, China y Perú.

**ADOPCIÓN INTERNACIONAL 2003-2005**  
**Países de origen de los Menores.**



Se cuenta con tres ECAI's acreditadas para la adopción internacional de los siguientes países de origen:

#### **ECAIS ACREDITADAS**

ACI	China
	Filipinas
FEYDA	Bolivia
Asociación Nuevo Futuro	Costa Rica
	Chile
	Federación Rusa

Por otra parte, la Sección de Protección del Menor se ve reforzada en el desempeño de su labor, especialmente por lo que se refiere a cuestiones o funciones específicas, por los siguientes recursos que se tienen concertados o contratados con terceros.

#### **6.2.2. Equipo Externo de Investigación, Valoración e Intervención**

Se cuenta con sus servicios desde el mes de junio de 2004, que es cuando comienza el apoyo de dicho Equipo, adjudicado a la empresa

Pauma, con la finalidad de llevar a cabo la investigación y valoración de casos de menores en dificultad social de gravedad elevada, así como la valoración e intervención terapéutica en casos de abusos sexuales a menores.

***El equipo:***

*Está compuesto por 1 Psicólogo, 1 Trabajador Social, al que se incorpora el trabajo de un tercer técnico para los casos de necesidad de terapia y tratamiento del abuso sexual.*

***Casos en 2005:***

*Se valoraron 27 expedientes de familias que afectaban a 36 menores en situación de desprotección o desamparo.*

*Además se valoraron 10 familias y 13 menores por casos de abuso sexual y se ocuparon de 4 casos de tratamiento terapéutico.*

***Presupuesto 2005:***

*El gasto ejecutado ascendió a 29.928 euros.*

**6.2.3. Equipo Externo de apoyo al Programa de Intervención Familiar Especializada**

Se trata de un programa que se desarrolla con menores de 0 a 18 años cuya problemática socio-familiar puede ser tratada en su entorno, evitando el desarraigo que generaría un internamiento en un centro o piso de acogida. Si bien el seguimiento, la evaluación y temporalidad de cada una de las intervenciones del Programa las realiza el Equipo de Atención a Menores en Dificultad Social, para su ejecución material se cuenta igualmente con los servicios de un Equipo Externo de Intervención Familiar Especializada de la empresa Pauma.

El Programa incide en el menor y en su familia mediante el asesoramiento y la orientación para mejorar la relación y los cuidados a proporcionar al menor, así como el seguimiento educativo de todas las áreas que le afectan (psicológica, escolar, sanitaria, desarrollo físico, familiar, relacional, etc.).

***El equipo:***

*Está compuesto habitualmente por 2 Psicólogos y 15*

*Educadores.*

**Casos en 2005:**

*A lo largo del año se realizó Intervención familiar Especializada sobre 43 familias que afectaban a un total de 96 menores.*

*A 31 de diciembre de 2005 el número de menores incluidos en el programa era de 71 menores.*

**Presupuesto 2005:**

*El gasto ejecutado ascendió a 400.184 euros.*

#### **6.2.4. Equipo Externo de apoyo al Programa de Educación de Adolescentes.**

Este programa se puso en marcha en el año 2003 y está destinado a familias en crisis con hijos adolescentes que manifiestan dificultad para controlar las conductas del joven. En este caso, el seguimiento, evaluación y temporalidad de la intervención la realiza el Equipo de Conflicto y Reforma de Menores, y se cuenta para su prestación del mismo con la Asociación Berritzu, entidad que igualmente presta sus servicios en el programa de cumplimiento de medidas judiciales en medio abierto (Equipo de Medio Abierto).

***El equipo:***

*Está compuesto habitualmente por 2 Educadores.*

**Casos en 2005:**

*A lo largo del año se realizó el Programa de Educación de Adolescentes sobre 30 jóvenes.*

**Presupuesto 2005:**

El gasto ejecutado en el 2005 ascendió a 263.450 euros e incluye tanto el Equipo Externo de apoyo al Programa de Educación de Adolescentes como el Equipo de Medio Abierto, que se describe a continuación.

#### **6.2.5. Equipo de Medio Abierto**

Este programa es gestionado por la Asociación Berritzu de forma con-

junta con el Programa de Educación de Adolescentes y tiene por objeto el control de las medidas judiciales de régimen abierto (libertad vigilada, etc.), que se aplican a los “menores de reforma”, que si bien no son objeto de análisis en este Informe Especial se reseñan aquí por compartir de facto determinados recursos.

Este Equipo está compuesto por 1 Coordinador y 5 Educadores.

### 6.2.6. Familias Acogedoras

Las familias acogedoras representan uno de los pilares esenciales de toda política de protección del menor y constituyen un auténtico recurso puesto al servicio de los menores, razón por la cual se ha considerado oportuno hacer siquiera una mención a ellas en este apartado del Informe, si bien, como es lógico, hemos dedicado a este tema un análisis específico.

A 31 de diciembre de 2006 Navarra cuenta con 190 familias acogedoras, que se distribuyen según su tipología y las ayudas que reciben como se observa en la siguiente tabla.

#### NÚMERO DE FAMILIAS ACOGEDORAS SEGÚN TIPOLOGÍAS SITUACIÓN A 31/12/2006

<b>FAMILIAS ACOGEDORAS</b>	Tipo de Familia		<b>TOTAL</b>
	Extensa	Ajena	
Con ayuda económica	70	48	<b>118</b>
Sin ayuda económica	59	13	<b>72</b>
<b>TOTAL</b>	<b>129</b>	<b>61</b>	<b>190</b>

El 68% de las Familias Acogedoras, es decir 129, entran en la calificación de Familia Extensa, mientras que las 61 restantes (32%) son Familias Ajenas.

#### DISTRIBUCIÓN DE FAMILIAS ACOGEDORAS SEGÚN TIPOLOGÍAS SITUACIÓN A 31/12/2006

<b>FAMILIAS ACOGEDORAS</b>	Tipo de Familia		<b>TOTAL</b>
	Extensa	Ajena	
Con ayuda económica	54%	79%	<b>62%</b>
Sin ayuda económica	46%	21%	<b>38%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>68%</b>	<b>32%</b>	<b>100%</b>

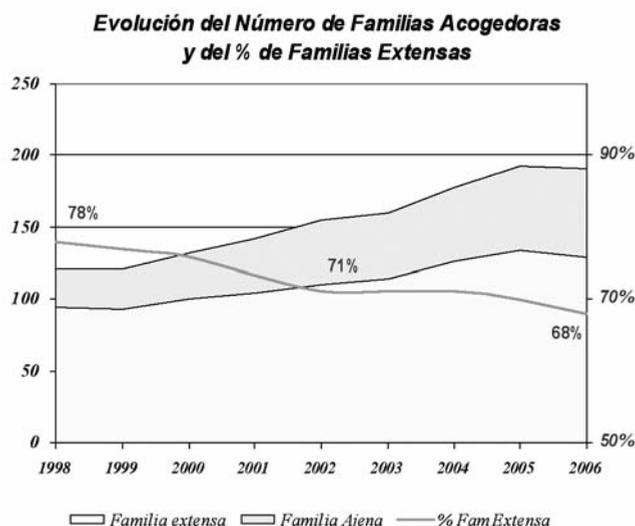
El 62 % de las Familias Acogedoras percibe algún tipo de ayuda eco-

nómica por parte del Departamento de Bienestar Social. Este porcentaje alcanza el 79% en el caso de las Familias Ajenas y solo del 54 % si se trata de Familia Extensa.

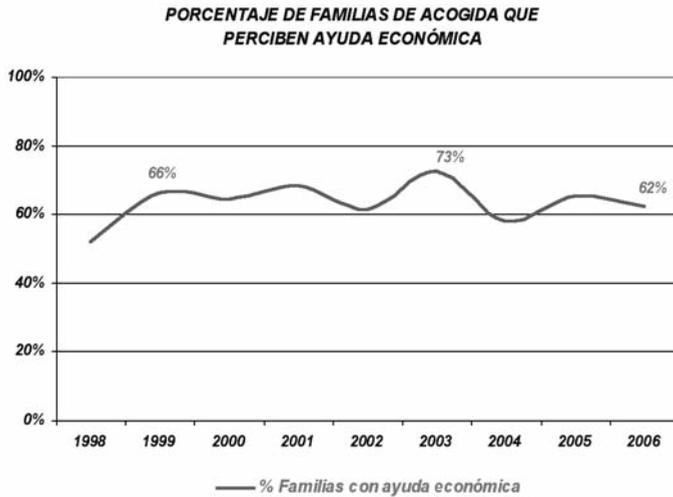
## EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE FAMILIAS ACOGEDORAS

Familia	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Acogedoras</b>									
Familia extensa	94	93	100	104	110	114	126	134	129
Familia Ajena	27	28	32	38	45	46	52	58	61
<b>TOTAL</b>	<b>121</b>	<b>121</b>	<b>132</b>	<b>142</b>	<b>155</b>	<b>160</b>	<b>178</b>	<b>192</b>	<b>190</b>

Si analizamos gráficamente la evolución del número de familias, constatamos que en la última década se ha incrementado en un 57% el número de familias acogedoras, si bien comprobamos que, en términos porcentuales, se ha reducido el peso de las familias extensas del 78% al 68%.



El porcentaje de familias de acogida que perciben ayuda económica se mantiene constante en torno al 60 – 65 %, si bien se detectan ligeras oscilaciones que se suponen coyunturales.



### 6.2.7. A) Centros de Acogida

La red de Centros de Acogida está integrada por un total de 21 establecimientos, 14 de los cuales son Pisos u hogares funcionales, 2 son Centros de Observación y Acogida, 4 son Residencias y 1 es un Centro de Deshabitación.

#### RESUMEN DE CENTROS DE ACOGIDA

<b>Tipo de Centro</b>	<b>Nº de Centros</b>	<b>Nº de Plazas</b>
<i>Centro de Observación y Acogida (COA)</i>	2	22
<i>Pisos de protección u hogares funcionales</i>	14	104
<i>Residencia</i>	4	49
<i>Centro de deshabitación de menores</i>	1	4
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>179</b>

La prestación de dichos servicios se realiza, mediante fórmulas de contratación externa, por medio de 5 Entidades o Asociaciones de titularidad privada. La oferta total es de 179 plazas, 10 de las cuales se destinan al cumplimiento de medidas judiciales.

La oferta, de forma detallada, se presenta en la siguiente tabla:

## DETALLE DE CENTROS DE ACOGIDA

	Nº de Centros	Plazas totales	Ocupación media	Coste Plaza	Pago Plaza
<b>NAVARRA NUEVO FUTURO</b>	<b>9</b>	<b>64</b>	<b>59</b>	35.000	28.348
<i>Pisos de protección u hogares funcionales *</i>	9	64	59		
<b>XILEMA-MENSAJEROS DE LA PAZ</b>	<b>6</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	35.631	25.319
<i>Pisos de protección u hogares funcionales**</i>	5	40	40	34.003	
<i>Centro de Observación y Acogida (COA) de 0 a 12 años</i>	1	12	10	42.144	
<b>FUNDACIÓN ILUNDAIN HARITZ BERRI</b>	<b>3</b>	<b>30</b>	<b>23</b>		62.615
<i>Centro de Observación y Acogida (COA) de 12 a 18 años</i>	1	10	7	86.364	
<i>Residencia para cumplir medidas judiciales</i>	1	10	8	+	
<i>Residencia de protección de chicas</i>	1	10	8	52.337	
<b>ASOC. NAVARRA SIN FRONTERAS</b>	<b>2</b>	<b>29</b>	<b>28</b>	40.806	39.673
<i>Residencia de chicos de protección conflictiva</i>	1	16	15		
<i>Residencia de protección de chicas</i>	1	13	13		
<b>DIANOVA</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>		
<i>Centro de internamiento de deshabituación de menores</i>	1	4	4	106.820	26.705
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>179</b>	<b>164</b>	<b>48.594</b>	<b>33.537</b>

+ No se solicitó información sobre este recurso.

\* 3 en Pamplona, 3 en Barañain, 1 Huarte, 1 Villava, 1 Tudela

\*\* 4 Pamplona, 1 Villava, 2 Burlada, 1 Orcoyen

El Coste Plaza que figura en la tabla es el declarado por los titulares de los establecimientos en el cuestionario de petición de información que se les remitió para su cumplimentación.

El Pago Plaza es el pago medio por plaza ocupada, calculado según la información recogida en la Memoria de la Dirección General de Familia correspondiente al año 2005.

En la siguiente tabla se recoge la dotación de personal de cada uno de los establecimientos de acogida, según lo declarado por los titulares de los establecimientos en el cuestionario de petición de información que les remitimos.

DOTACIÓN DE PERSONAL DE LOS CENTROS DE ACOGIDA

	Dirección Coordinación	Psicólogos	Trabajadores Sociales	Educadores	Cuidadores Vigilantes	personal Administrativo	personal de Hostelería	TOTAL
<b>Navarra Nuevo Futuro</b>	1	5		40		1	9	<b>56</b>
<i>Pisos de protección u hogares funcionales</i>								
<b>Xilema - Mensajeros de la Paz</b>								
<i>Pisos de protección u hogares funcionales</i>								
	1	3		34	10	1	4	<b>53</b>
<i>Centro de Observación y Acogida (COA) de 0 a 12 años</i>								
<b>Fundación Ilundain Haritz Berri</b>								
<i>Centro de Observación y Acogida (COA) de 12 a 18 años</i>								
	1,33	0,5	0,5	13,8	5		1	<b>22</b>
<i>Residencia de protección de chicas</i>								
	1,33	0,5	0,5	12			0,33	<b>15</b>
<i>Residencia para cumplir medidas judiciales</i>								
		*						
<b>Asoc. Navarra Sin Fronteras</b>	2	2	26	1	3			<b>34</b>
<i>Residencia de chicos de protección conflictiva</i>								
<i>Residencia de protección de chicas</i>								
<b>Dianova</b>	NC							
<i>Centro de internamiento de deshabitación de menores</i>								
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>130</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>184</b>

\* No se solicitó información sobre este recurso.

NC. No consta. Este centro presta servicio a diversas CCAA y solo algo más del 10% de sus plazas están concertadas con Navarra

**6.2.8. B) Centro de Día**

Se trata del último de los recursos incorporados a la Red, ya que comenzó a prestarse en el último trimestre de 2004. Está destinado a la atención diurna de menores en horario extraescolar y vacacional. Está organizado en tres grupos de edad, e interviene en los ámbitos personal, social y familiar de los menores que acuden al mismo, que habitualmente son aquellos cuyas familias no pueden cubrir plena-

mente sus necesidades y cuidados, supervisión y educación por diversas causas manifiestas.

El horario establecido en días laborables es de 12 a 20,30 horas y los sábados y vacaciones escolares de 10 a 18 horas, estando concertado con la Asociación Xilema.

***El equipo:***

*Está compuesto por 4 Educadores.*

***Plazas en 2005:***

Tienen una capacidad de 18 plazas y *una ocupación media del 50%*.

***Presupuesto 2005:***

*El gasto ejecutado ascendió a 186.857 euros.*

### **6.2.9. C) Punto de Encuentro**

Se trata de un recurso que viene funcionando desde el 1 de mayo de 2002 en la calle Joaquín Beunza de Pamplona, si bien se ha ido incrementando desde el año 2004.

En los últimos días del año 2006 se ha puesto en marcha un segundo Punto de Encuentro en un local de 260 m<sup>2</sup>, situado en la avenida Baraáin, también de Pamplona.

La gestión y atención de ambos espacios se encuentran concertados con la Asociación Xilema.

Como de su propio nombre se desprende, este espacio contribuye al mantenimiento de los lazos familiares, de manera que permita al niño o menor conocer sus orígenes y su propia historia personal. Su finalidad es la de facilitar la relación paterno-filial, garantizando la seguridad y el bienestar del menor y del progenitor más vulnerable, haciendo posible para ello el mantenimiento de las relaciones entre el niño y sus familias cuando, en una situación de separación y/o divorcio, o acogimiento familiar, el ejercicio del derecho de visita se ve interrumpido o bien es de cumplimiento difícil o conflictivo.

Por sus propias características, se trata de un recurso transitorio y temporal, encaminado a la normalización del régimen de visitas. Deja de prestarse en el momento en que desaparecen las circunstancias que motivaron su necesidad o cuando los progenitores asumen sus responsabilidades parentales en los aspectos referidos a la comunicación y/o estancia con sus hijos.

Se realizan visitas en las modalidades de Supervisada, Recogida y Entrega, y Permanencia en el Centro, con horario de atención al público los miércoles y viernes de 16 a 20 horas y los sábados y domingos de 9 a 14 horas y de 16 a 20 horas.

**El equipo de cada uno de los Puntos de Encuentro:**

*Cada uno de los Puntos de Encuentro cuenta con un equipo de cinco personas compuesto por: 1 Psicólogo, 1 Letrado y 3 Técnicos de Grado Medio.*

**Casos:**

*En el año 2005 se atendieron 188 Menores de 163 Familias y en el 2006 a 147 familias y 264 menores.*

*A 31 de diciembre de 2005 utilizaban el Punto de Encuentros 93 familias y 112 menores.*

**Presupuesto:**

*En el 2005 el gasto ejecutado ascendió a 134.846,10 euros y el previsto para el 2007 asciende a 235.700.*

## 6.2.10. Resumen de recursos especializados

La tabla que sigue trata de resumir el conjunto de recursos humanos que presta servicio en la Red Especializada de protección al menor:

	RECURSOS PROPIOS		RECURSOS CONCERTADOS			TOTAL
	Sección de protección menor	Equipos externos de valoración e intervención	Centros de acogida	Centro de día	Puntos de encuentro	
Director						
Coordinador			7			7
Letrados	1				2	3
Psicólogos	8	4	11		2	25
Trabajadores						
Social	7	1	1			9
Educadores Sociales /						
Técnicos de Grado Medio	4				6	10
Educadores		17	130	4		151
Cuidadores						
Vigilantes			15			15
Personal						
Administrativo	3		3			6
Personal de Hostelería			17			17
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>184</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>243</b>

Como puede observarse, tan solo el 10% de los recursos humanos de la Red Especializada de Protección son recursos propios.

### 6.2.11. Medios económicos

Para poder tener una aproximación al aspecto económico, debe partirse de las propias previsiones de gasto contenidas en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, que, para los cinco años de su vigencia temporal, reflejaba las siguientes previsiones de gasto:

#### GASTO PREVISTO POR EL PLAN 2.002 -2.006

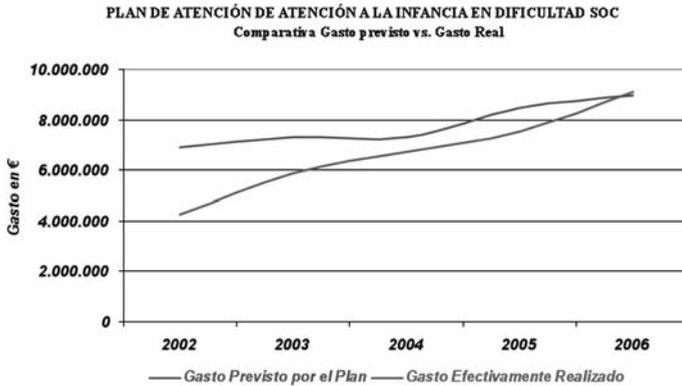
PREVISIÓN PRESUPUESTARIA	2002	2003	2004	2005	2006
<b>PLAN ATENCIÓN</b>					
1. Elaboración de un manual de intervención en situaciones de dificultad social	18.000	18.000	0	0	0
2. Creación equipos especializados de protección infantil en los centros de servicios sociales	288.500	306.500	372.600	691.200	691.200
3. Sensibilización y prevención primaria	120.200	120.200	360.600	360.600	480.800
4. Detección de niños/as y jóvenes en situación de dificultad social	0	0	0	30.100	30.100
5. Investigación, valoración y toma de decisión en las situaciones de dificultad social en la atención primaria de S.S.	60.100	60.100	60.100	60.100	60.100
6. Prevención secundaria e intervención familiar temprana en la atención primaria de Serv. Soc.	147.200	330.600	522.900	733.200	991.700
8. Organización y procedimiento de intervención del I.N.B.S.	63.100	78.100	132.200	132.200	126.200
9. Programa especializado de intervención familiar	304.700	336.600	396.700	456.800	456.800
10. Programa de acogimiento familiar	456.800	462.800	450.800	420.700	420.700
11. Programa de adopción	96.200	105.200	93.200	90.200	90.200
12. Programa de acogimiento residencial	3.521.900	3.524.900	3.524.900	3.521.900	3.521.900
13. Atención a niños y jóvenes con medidas judiciales penales	574.000	637.100	979.600	1.523.600	1.613.700
14. Coordinación entre el I.N.B.S. y los S.S. de atención primaria y otros sistemas de protección	15.000	15.000	18.000	18.000	18.000
16. Infraestructuras	1.202.000	1.292.200	384.600	384.600	432.700
17. Evaluación continuada del Plan	30.100	30.100	30.100	30.100	30.100
<b>Gasto Previsto por el Plan</b>	<b>6.897.800</b>	<b>7.317.400</b>	<b>7.326.300</b>	<b>8.453.300</b>	<b>8.964.200</b>

Frente a estas previsiones, se reflejan a continuación las cantidades efectivamente gastadas durante dichos años en relación con cada uno de los programas:

### GASTO EFECTIVAMENTE REALIZADO 2.002 -2.006

	2002	2003	2004	2005	2006
1. Elaboración de un manual de intervención en situaciones de dificultad social	22.659	19.071	884	-	-
2. Creación equipos especializados de protección infantil en los centros de servicios sociales	41.000	120.000	129.148	163.487	225.393
3. Sensibilización y prevención primaria	-	35.611	35.611	45.685	62.526
4. Detección de niños/as y jóvenes en situación de dificultad social	-	-	-	11.948	13.936
5. Investigación, valoración y toma de decisión en las situaciones de dificultad social en la atención primaria de S.S.	-	-	6.840	7.200	2.400
6. Prevención secundaria e intervención familiar temprana en la atención primaria de Serv. Soc.		81.798	251.857	416.694	514.787
8. Organización y procedimiento de intervención del I.N.B.S.	-	2.414	1.024	43.555	44.649
9. Programa especializado de intervención familiar	-	417.630	390.288	400.185	418.374
10. Programa de acogimiento familiar	-	366.301	415.625	645.979	664.307
11. Programa de adopción	-	-	-	7.576	36.404
12. Programa de acogimiento residencial	-	5.283	6.160	24.090	37.916
Acogimiento Residencial de Protección	4.186.645 €	3.206.412 €	3.433.968 €	3.673.060 €	4.742.988 €
Seguim. Post-institucional		5.283	6.160	1.540	30.140
Formación				22.550	7.776
13. Atención a niños y jóvenes con medidas judiciales penales. Incluido Acogim. Residenc.		1.535.205	1.576.695	1.860.601	2.166.401
14. Coordinación entre el I.N.B.S. y los S.S. de atención primaria y otros sistemas de protección	-	-	4.785	8.261	7.234
16. Infraestructuras	26.340	32.485	457.272	216.622	127.217
17. Evaluación continuada del Plan	-	37.839	22.489	24.880	47.336
<b>Gasto Efectivamente Realizado</b>	<b>4.276.644</b>	<b>5.860.049</b>	<b>6.732.646</b>	<b>7.549.823</b>	<b>9.111.869</b>

Se constata, tal y como se ponía de manifiesto en el informe de evaluación correspondiente a los primeros años (2002, 2003 y 2004) el retraso global de su ejecución respecto de lo inicialmente planificado. Esta situación se ha visto corregida en los dos últimos años en que, de forma general, se ha avanzado notablemente, aproximándose a las cifras totales previstas, si bien por programas los resultados difieren en algunos casos de forma significativa.



Así, llegamos a la situación del año 2006 en la que, como se aprecia, se ha superado en un 1% las previsiones totales contempladas para dicho año por el Plan, aunque en determinados programas puede observarse que las cantidades difieren sustancialmente tanto al alza como a la baja.

**SITUACIÓN COMPARATIVA ENTRE EL PLAN Y LO REALIZADO EN EL AÑO  
2.006**

**PREVISIÓN PRESUPUESTARIA  
PLAN ATENCIÓN**

	<b>2006</b>		
	<b>%</b>	<b>Previsto</b>	<b>Realizado</b>
	<b>Diferencia</b>	<b>en el Plan</b>	
1. Elaboración de un manual de intervención	0	-	-
2. Creación equipos especializados de protección infantil	691.200	225.393	-67%
3. Sensibilización y prevención primaria	480.800	62.526	-87%
4. Detección de niños/as y jóvenes en situación de dificultad social	30.100	13.936	-54%
5. Investigación, valoración y toma de decisión en las situaciones de dificultad social en la atención primaria de S.S.	60.100	2.400	-96%
6. Prevención secundaria e intervención familiar temprana en la atención primaria de Serv. Soc.	991.700	514.787	-48%
8. Organización y procedimiento de intervención del I.N.B.S.	126.200	44.649	-65%
9. Programa especializado de intervención familiar	456.800	418.374	-8%
10. Programa de acogimiento familiar	420.700	664.307	58%
11. Programa de adopción	90.200	36.404	-60%
12. Programa de acogimiento residencial	3.521.900	4.742.988	35%
13. Atención a niños y jóvenes con medidas judiciales penales	1.613.700	2.166.401	34%
14. Coordinación entre el I.N.B.S. y los S.S. de atención primaria y otros sistemas de protección	18.000	7.234	-60%
16. Infraestructuras	432.700	127.217	-71%
17. Evaluación continuada del Plan	30.100	47.336	57%
<b>Gasto Previsto por el Plan</b>	<b>8.964.200</b>	<b>9.073.953</b>	<b>1%</b>

Tomando como referencia la ejecución presupuestaria de los años 2004 y 2005 del denominado Programa de Protección del Menor, las cifras obtenidas son las siguientes:

**PRESUPUESTO EJECUTADO DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN  
DEL MENOR**

<b>Programa de Protección del Menor</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<i>Conciertos con Centros de Acogida</i>	5.010.663	5.533.662
<i>Centro de Día</i>	48.900	186.857
<i>Punto de Encuentro</i>	126.319	134.846
<i>Intervención Familiar</i>	390.288	400.184
<i>Gastos Adopción Internacional</i>	5.388	?
<i>Atención a Jóvenes en situación de dificultad</i>	5.610	?
<i>EAIA Estella</i>	123.360	133.559
<i>Equipo externo de Valoración</i>	10.059	29.928
<i>Educación Adolescentes y Medio Abierto</i>	261.210	263.450
<i>Total Conciertos con Asociaciones y Entidades</i>	5.981.797	6.682.486
<b><i>Atención a Jóvenes en situación de dificultad</i></b>		<b>28.584</b>
<i>Prestaciones económicas a las familias</i>	381.972	645.979
<i>Cuotas de niños en centros ajenos</i>	53.190	59.401
<i>Subvenciones a otras asociaciones</i>	417.909	451.394
<b>PRESUPUESTO TOTAL</b>	<b>6.834.868</b>	<b>7.867.844</b>

*Si bien se encuentra pendiente de obtener la evaluación de los dos últimos años del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social, sigue estando absolutamente vigente y algunas de sus previsiones todavía se encuentran sin desarrollar completamente, por lo que la implantación de las mismas sigue siendo necesaria si se pretende mejorar la calidad de estos servicios y lograr una mayor eficacia en la prevención, abordaje y tratamiento del fenómeno de la desprotección infantil.*

Todo lo anterior no obsta para que señalemos que, en términos globales, el gasto efectivamente realizado, entre 2003 y 2006, se ha incrementado en un 55%, estando presupuestado para 2007 un nuevo aumento del mismo.

#### **6.2.12. Espacio físico (locales) y otros medios materiales**

La Sección de Protección del Menor ocupa unos locales situados en la planta baja del edificio sede del Instituto Navarro de Bienestar Social, calle González Tablas s/n de Pamplona, en el que se ubica igualmente la Dirección General de Familia.

El espacio que ocupa la Sección se corresponde con una parte del lateral de la planta baja de dicho edificio, que se encuentra contigua a

la zona destinada a Atención al Público y Registro General del Instituto Navarro de Bienestar Social, desde la que se accede a la propia Sección y que hace las veces de sala de espera.

En la zona pueden diferenciarse, en un lado, los tres despachos en los que se ubican en cada uno de ellos; el Equipo de Valoración y Acogimiento Residencial; el Equipo de Adopción Internacional y el Equipo de Acogimiento Familiar y Adopción Nacional, estando en el otro lado el despacho en el que se sitúan las dos personas que componen el Equipo de Conflicto y Reforma.

Se completa el espacio con una pequeña sala de reuniones, los espacios (despachos) en que se ubican dos Psicólogos (que forman parte del Equipo de Acogimiento Familiar), el Técnico de Administración Pública (Rama Jurídica), la Jefatura de la Sección y el personal administrativo.

Existe, asimismo, una sala destinada a visitas y juego de niños, que, junto con la sala de reuniones, se utiliza por la Sección de Protección del Menor y por la Sección de Familia.

Si bien las salas de espera, de reuniones y de entrevistas son instrumentos imprescindibles para desarrollar estas funciones, ante la pluralidad de reuniones, encuentros, visitas, etc., que requieren un ámbito de encuentro y acomodo necesario para analizar asuntos de esta índole, se da la circunstancia de que, ante las dificultades de contar con espacios suficientes para llevar a cabo este tipo de reuniones, visitas, etc, se viene utilizando para esta finalidad una sala de reuniones que se encuentra en otra zona próxima del edificio en la que se ubican distintos servicios y personal del propio Instituto Navarro de Bienestar Social.

Pese a que no es objeto de este análisis tratar de pormenorizar sobre espacios concretos del espacio o zona que actualmente ocupa la Sección de Protección del Menor, especialmente significativa resulta, a efectos de constatar las carencias existentes en este aspecto, la situación que actualmente se produce en los despachos en que desarrollan su actividad los Equipos antes mencionados y la carencia de otros espacios complementarios necesarios para el desempeño de sus funciones.

En el caso de los tres primeros equipos citados con anterioridad, se encuentran en cada uno de los tres despachos o recintos hasta un total de cuatro personas trabajando, de tal forma que no se dan las mínimas condiciones que debiera de reunir un espacio de trabajo de

estas características, que tendría que permitir, junto con la adecuada dimensión espacial, un mínimo de confidencialidad, discreción, atención personalizada, etc.

Es evidente que, para el adecuado ejercicio de la función protectora de menores que realiza la Sección, se debe contar en su conjunto con un espacio que, en primer lugar, sea suficiente en cuanto a dimensiones y diversidad de dependencias y que, en segundo lugar, éstas se adecuen a los servicios a prestar y situaciones a atender.

También el acceso inicial a un servicio como el de infancia se vería facilitado si las dependencias en las que se encuentra ubicado estuvieran mejor adaptadas a las necesidades de privacidad y confidencialidad que la naturaleza de las situaciones exige respetar al máximo. Los servicios se resienten particularmente de esta inadecuación cuando tienen concertadas visitas de padres e hijos que deben desarrollarse bajo su supervisión o tienen que atender las más diversas situaciones cotidianas, como se pudo comprobar en alguna de las visitas realizadas.

Pero esto no solo debe ser desde el punto de vista físico o de dimensión espacial, sino que también debe serlo en cuanto a la necesidad de incorporar pautas de ubicación y estructurales totalmente diferentes a las que habitualmente se realizan desde una óptica netamente administrativa.

El traslado de las estructuras del modelo administrativo a actividades como la que nos ocupa no lleva sino a la ausencia de un ambiente que contemple el importante componente humano y sentimental que tiene esta labor, así como a que no se tenga en cuenta que nos encontramos con espacios en los que se van a producir una importante presencia de menores, de sus padres y familiares y de población desestructurada socialmente.

Por lo tanto, como primera consideración, resulta imprescindible contar con unas instalaciones, en primer lugar suficientes para dar cabida adecuada al personal que viene trabajando en la Sección de Protección del Menor y, en segundo lugar, que tengan en cuenta además la actividad y asistencia que en las mismas se desarrollan, posibilitando la humanización del ambiente de trabajo, contando con espacios apropiados a la presencia de niños y sus familias y, en general, que se acomoden al contexto, primando la función protectora de menores sobre la actividad administrativa que se desarrolle.

Conscientes de este problema, desde el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud se nos ha hecho saber que se encuentra

en tramitación un proyecto de remodelación total del edificio ocupado por la Dirección General de Familia, razón por la cual no se han adoptado por el momento nuevas decisiones al respecto.

### ***Equipos, Herramientas y Sistemas de Información***

A las cuestiones planteadas a la Dirección General de Familia sobre los Sistemas de Información de que dispone la Sección de Protección del Menor las respuestas fueron las siguientes:

#### ***¿Está formalmente establecido el procedimiento de registro?***

*“Existe registro de los menores que están siendo atendidos por alguno de los recursos de protección infantil”.*

*“Existe el registro de familias solicitantes de adopción nacional, adopción internacional y acogimiento familiar”.*

#### ***¿Se registran todos los documentos en un único expediente?***

*“Sí”.*

#### ***¿Qué medidas se adoptan para garantizar la confidencialidad?***

*“La profesionalidad del personal técnico administrativo en cumplimiento de la normativa sobre protección de datos”.*

#### ***¿Se dispone de algún sistema informático que permita disponer de alarmas de control de tiempos, visitas, etc.?***

*“Sí”.*

#### ***¿El sistema de registro permite la obtención de indicadores de evaluación?***

*“Con la nueva aplicación informática de la Sección de Protección del Menor de reciente implantación, sí será posible.”*

No obstante lo manifestado en estas respuestas, en las visitas giradas a las dependencias de la Sección se ha comprobado personalmente el carácter rudimentario del sistema de gestión de los expedientes y archivo de los mismos, que condiciona la eficacia del trabajo por las dificultades que conlleva de cara a la localización de datos e informaciones concretas y el tiempo y recursos que se pierden en dicha labor.

Esta deficiente gestión documental, realizada prácticamente de forma manual, no es sino consecuencia del retraso que se viene produciendo en la dotación a estos servicios de los adecuados medios informáticos. Si bien se ha generalizado el uso de los ordenadores, no se han habilitado todavía las herramientas informáticas de gestión que contribuyan a un adecuado funcionamiento del sistema y que permita efectuar su correcto seguimiento.

El sistema de información de que se dispone está basado en una aplicación en "Base de Datos Access" que exige de la intervención habitual del personal informático de la Dirección General de Familia.

Coincidiendo con las visitas a la Sección, su personal ha estado asistiendo a un curso de formación en una nueva aplicación informática diseñada para la gestión de estos expedientes que no se encuentra todavía plenamente operativa.

La propia Dirección General de Familia reconoce las dificultades que encuentra para completar las tablas de información demandadas por esta institución:

*"A lo largo del informe puede aparecer alguna tabla vacía de contenido. Ello se debe a que en algunos casos la información es difícil de obtener, bien porque la aplicación informática es de reciente aplicación y todavía estamos en proceso de grabación de datos, bien porque hay programas que son de reciente implantación"*

En estos aspectos resulta llamativo que el sistema de protección de menores, susceptible de incidir en aspectos tan fundamentales en los derechos y en la vida de los niños/as más vulnerables, padezca este significativo retraso en materia de informatización.

En particular, se ha podido constatar:

- Las dificultades existentes para mantener actualizada la información de los menores que se encuentran en acogimiento en seguimiento en diversos Programas, Puntos de Encuentro, etc.
- La compleja gestión, control y comunicación a todos los agentes implicados del régimen de visitas que podría beneficiarse de la mejora de los sistemas de información.
- La carencia de verdaderos sistemas de alarma que automatizen el control de las tareas de seguimiento a realizar con los menores y del tiempo máximo de cada una de las fases del proceso.

- La fragmentación del Sistema de Información estructurado principalmente por Negociados lo que genera duplicidades en el sistema de información y dificulta obtener indicadores generales centrados verdaderamente en los menores objeto de protección.
- El control adecuado de altas y bajas en el sistema de protección.

Pero, sin duda, la principal carencia detectada es la ausencia de un verdadero Sistema Integral de Información de Protección de Menores que permita conocer la situación de todos los menores que en Navarra se encuentran en los distintos grados de riesgo o desprotección. El sistema de información actual no toma en consideración la importancia de recoger información sistemática sobre las situaciones de riesgo y desprotección leve y moderada y sobre las actividades de protección desarrolladas desde Atención Primaria y desde los EAIAS. A este respecto, es muy significativo que ni siquiera se haga mención a los datos de la Memoria del EAI de Pamplona.

La Dirección General de Familia justifica la falta de información:

*“Debe tenerse en cuenta que no son pocos los casos cuya información no nos llega por ser competencia de los Servicios de Atención Primaria en el Sistema de Protección Infantil”.*

Entendemos que esta situación denota la existencia de problemas de coordinación que han de ser superados. La responsabilidad final de configurar un sistema integral de información de protección al menor corresponde sin duda a la Dirección General de Familia, que no sólo ha de demandar información a los Servicios de Atención Primaria, sino que debe asumir la responsabilidad principal en esta materia definiendo los objetivos y acciones a promover en materia de protección al menor desde Atención Primaria y estableciendo la información a recabar de manera sistemática para el control y evaluación de dichas políticas.

Por último, es esencial que la nueva aplicación informática garantice de manera adecuada la confidencialidad, ya que con la centralización de la información se incrementa el riesgo de un acceso masivo a la base de datos.

No obstante, nos consta que la Dirección General de Familia está destinando en los últimos meses medios para avanzar en este ámbito (en este sentido, se han renovado los equipos, se han informatizado expedientes, se ha implantado un nuevo sistema de gestión de los mismos y se ha avanzado en la coordinación con los Servicios Sociales de

Base y, en especial, en los mecanismos de recogida de información), si bien, no podemos dejar de señalar que todavía se aprecian deficiencias y que ha de proseguir el esfuerzo en superar las mismas.

### ***Otras Infraestructuras***

El Plan de Atención contemplaba en el Programa 16, "Desarrollo de Infraestructuras", diversos objetivos para el desarrollo o mejora de infraestructuras de protección de menores:

- Crear centros destinados a atención diurna (en horario extraescolar y en periodos vacacionales) de niños y niñas en situación de riesgo de desprotección y a otros programas de prevención secundaria y/o de intervención familiar.
- Adecuar los centros residenciales existentes a los principios y objetivos propuestos por este Plan, especialmente en lo referido a la diversificación de sus características para adaptarlas a las necesidades de los diferentes colectivos.
- Completar la red de centros de acogida residencial de jóvenes para adecuarla a las exigencias de Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, por la que se regula la responsabilidad penal de los menores.

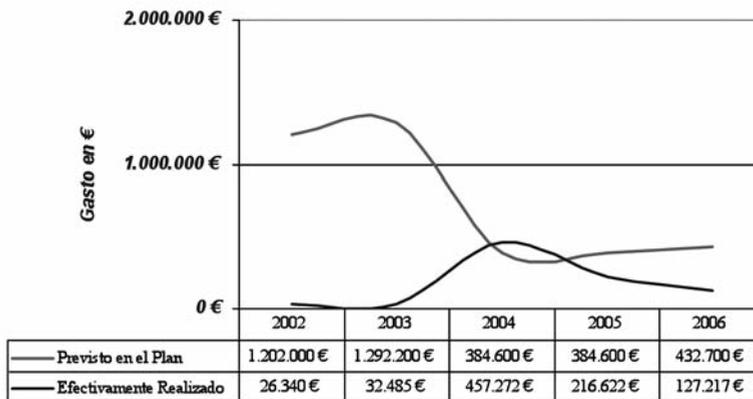
Las actividades previstas para el logro de estos objetivos eran diversas:

- Subvencionar hasta un 80% los gastos de construcción y equipamiento de centros de atención diurna, con capacidad total para 100 plazas con arreglo a determinados criterios.
- Subvencionar hasta un 80% las obras de remodelación y/o adaptación de los centros de acogida residencial dependientes de entidades colaboradoras del Instituto Navarro de Bienestar Social.
- Construir un centro destinado al cumplimiento de medidas judiciales aplicadas a jóvenes infractores de 14 a 18 años, con estructura modular y capacidad para 15 jóvenes, proximidad a recursos educativos y ocupacionales, etc.
- Construir un centro destinado a la acogida y observación de menores entre 14 y 18 años anexo al centro señalado con capacidad para 5 plazas.

- Acometer las obras necesarias para adaptar los centros residenciales propiedad del Gobierno de Navarra a lo establecido en este Plan.

El esfuerzo económico realizado hasta ahora no ha alcanzado el previsto en el citado Plan, tal como puede apreciarse en la siguiente gráfica, destacando en este aspecto, por su necesidad, el retraso en la construcción del centro destinado al cumplimiento de medidas judiciales, cuyos trámites previos de elaboración de proyecto, etc., han sido ya iniciados.

**PROGRAMA 16. INFRAESTRUCTURAS**  
Comparativa Gasto previsto vs. Gasto Real





## 7. prevención e intervención primaria



### 7.1. PREVENCIÓN PRIMARIA

#### 7.1.1. Marco teórico

Cuando de prevención se habla en esta materia, es necesario distinguir en primer lugar entre lo que constituye la prevención primaria y la prevención secundaria.

Conforme a lo que recoge el propio Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra, se engloban en el ámbito de la prevención primaria todas aquellas medidas y actuaciones tendentes a la mejora de la calidad de vida de la comunidad y las familias, promoción de actitudes y condiciones sociales que favorezcan el buen trato hacia los niños/as, etc.

En cambio, cuando se trata de la prevención secundaria, se está haciendo referencia a las medidas de apoyo a familias que padecen problemas o situaciones que podrían afectar negativamente al trato y cuidado recibido por los niños/as.

De esta forma, puede afirmarse igualmente que la prevención en la protección de la infancia tiene dos dimensiones diferenciadas:

- Una, estructural, que implica a la totalidad de los Departamentos del Gobierno de Navarra y a los propios Municipios y resto de Entidades Locales de Navarra, porque supone una mejora de la calidad de vida de la comunidad y de las familias, así como una promoción de actitudes y condiciones sociales que favorezcan el buen trato a los niños y niñas (prevención primaria).
- Otra, de atención a situaciones de riesgo, o con distintos niveles de gravedad de las problemáticas, que es función de la propia red de protección (prevención secundaria).

Obviamente, ambas constituyen las alternativas de intervención más eficaces ante el problema de la desprotección infantil y deben ser, por tanto, objetivo preferente en la actuación de los poderes públicos en esta materia, por cuanto este tipo de intervenciones con anterioridad a que surja el problema se muestran más eficaces que las medidas rehabilitadoras o reparadoras de la situación que se puedan adoptar, una vez que este ha aparecido.

La experiencia de funcionamiento en los últimos años en todo aquello que está relacionado con la protección a la infancia, tanto desde el ámbito de las instituciones públicas como desde el resto de entidades que vienen desarrollando su labor en el ámbito comunitario, permite avanzar algunas consideraciones:

1. Como primera cuestión, la afirmación de que garantizar la protección de la infancia está en relación directa con el sistema de prevención, por cuanto de los recursos (humanos, materiales, técnicos, sociales, normativos, disponibles y de su capacidad dependerán la detección, la atención temprana y también el que situaciones de riesgo nunca lleguen a situaciones problemáticas que afecten a la protección de los niños y las niñas.
2. En la dimensión, estructural, el apoyo a la maternidad/paternidad se constituye en un eje clave de protección: sin él, la dimensión de atención queda desbordada o inoperante. El no garantizar el acceso a la vivienda y a un trabajo que permita el cuidado y la educación de los hijos e hijas es factor detonante de la mayor parte de las situaciones de riesgo y desprotección.
3. La potencia y capacidad de prevención de un sistema de protección, en sus dos dimensiones, está en el trabajo educativo familiar, escolar y comunitario con la población infantil menor de 12 años. La prevención con adolescentes de 12 a 16 años sólo es posible sobre la base de un trabajo preventivo en la etapa infantil. En todo caso, a partir de los 12 años tienen que ser los propios adolescentes los sujetos activos de sus procesos preventivos, por lo que ésta tiene que articularse en torno a procesos participativos de educación social.
4. La sostenibilidad de la actuación preventiva se fundamenta en un trabajo social y educativo sistémico con los entornos familiares, escolares y comunitarios (barrio, amigos, vecinos ...). Este trabajo debe desarrollarse en el ámbito comunitario con:
  - El trabajo en red de los servicios públicos cercanos a los niños y niñas (colegio, centro de salud y servicios sociales de base) y también de la coordinación de éstas con las redes sociales de los barrios o localidades de residencia.
  - El apoyo a la participación social de los grupos familiares y vecinales en la atención a la infancia. El apoyo significa:
    - Colaboración y reconocimiento institucional con recursos (materiales, locales y técnicos) y diálogo permanente.

- Facilitar y promover la creación de asociaciones y colectivos vecinales y familiares de apoyo a la infancia.
  - Integrar en el sistema institucional los recursos técnicos y humanos construidos por las redes vecinales y familiares que demuestren su capacidad de prevención.
5. En la prevención, el control institucional a las familias en sus funciones de protección tiene que estar en equilibrio con la colaboración social y educativa con ellas por parte de los servicios públicos. Realizar un control exhaustivo sin espacios de trabajo conjunto con las familias provoca un agravamiento de la desprotección. El trabajo social y educativo preventivo con las familias tiene que integrarse en procesos participativos de educación social motivadores, que apoyen el desarrollo de sus competencias parentales y no realizarse de forma aislada o con criterios exclusivamente técnicos, por cuanto esa perspectiva, además de exigir un esfuerzo y dedicación de recursos importante, se ha demostrado inoperante siendo las escuelas de madres y padres uno de lo ejemplos mas evidentes.
6. La prevención de la desprotección a la infancia es un proyecto estratégico para una sociedad moderna y avanzada, tanto para los grupos y redes civiles de la misma como para sus representantes políticos. La opción por los buenos tratos a la infancia y su práctica definen el nivel ético y de humanización de las instituciones y de la población. La clave de una prevención de la desprotección eficaz es la capacidad de desarrollar una relación con los niños y niñas basada no solo en la satisfacción de necesidades materiales, sino también, y sobre todo, en unas relaciones personales, familiares, sociales e institucionales que favorezcan el aprendizaje de la autonomía, la responsabilidad, la libertad y la solidaridad. Sin esa estrategia relacional, el perfil de las políticas preventivas tendrá un nivel mínimo y consolidará una “desprotección sostenida”, más relacionada con el orden público que con el bienestar social.

Por otra parte, sería un grave error suponer que estamos ante situaciones inconexas o ante grupos de menores sin relación entre sí. Nada de eso. Al igual que existen itinerarios de inserción social perfectamente claros (familia estructurada-escolarización exitosa-capacitación profesional-acceso al trabajo o a una vida familiar propia...), en nuestra sociedad existen también auténticos itinerarios de exclusión: ausencia de familia o familia desestructurada-escolarización problemática o fracaso escolar-institucionalización-delincuencia-nueva institucionalización-reincidencia.

Con frecuencia, el menor que hoy vemos desescolarizado, o que se encuentra en un centro de acogida, lo podremos encontrar mañana en un centro de internamiento, y lo podremos encontrar de nuevo, dentro de unos meses, en otra situación de especial vulnerabilidad. De ahí la importancia a la hora de abordar una cuestión como la de disponer de una visión global, lograr la coordinación entre servicios o efectuar el seguimiento de las trayectorias personales hasta facilitar la inserción social.

### **7.1.2. Situación actual**

Entre los objetivos que el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra se fijaba, dentro del Programa 3, denominado de “Sensibilización y Prevención Primaria”, se hacía mención a los siguientes:

1. Paliar las situaciones sociales, actitudes, formas de relación social, familiar y económica, etc., asociadas a la aparición de situaciones de dificultad social.
2. Mejorar la calidad de vida de los niños/as de la comunidad y la atención y cuidados que reciben.
3. Reducir la frecuencia de aparición de situaciones de dificultad, tanto en niños/as como en jóvenes.
4. Promover una utilización del tiempo libre entre los niños/as y jóvenes, acorde con las necesidades de su desarrollo y de su incorporación en la sociedad.
5. Fomentar la participación e integración social y comunitaria de los niños/as y jóvenes, especialmente de aquellos/as con más carencias en su socialización.

Para ello se proponían una serie de acciones o actividades, en concreto:

1. Mantener e impulsar los programas ya existentes dirigidos a la corrección de problemas personales, familiares y sociales asociados a la aparición de situaciones de dificultad social (por ejemplo, embarazos de adolescentes, abuso de drogas o alcohol, pobreza, exclusión social), asegurando su presencia en toda la Comunidad Foral.
2. Desarrollar programas específicos dirigidos a la población adulta sobre las necesidades infantiles (especialmente, en el período entre el nacimiento y los tres años de edad).

3. Mantener e impulsar programas específicos de educación para padres/madres sobre las necesidades de niños/as y adolescentes y sobre estrategias educativas, e integrar en ellos a los padres/madres que presentan factores de riesgo psicosocial.
4. Integrar a niños/as y jóvenes en situación de riesgo en programas y actividades de carácter lúdico, preventivo e integrador en el ámbito del tiempo libre.
5. Desarrollar programas y actividades, en el ámbito escolar y extraescolar, para niños/as y jóvenes que fomenten actitudes de tolerancia, convivencia y resolución de conflictos por medios no violentos.
6. Dinamizar proyectos comunitarios de prevención primaria con las redes comunitarias de asociaciones de los barrios, pueblos y valles.
7. Desarrollar programas y actividades en el ámbito comunitario para niños/as y jóvenes de educación para la participación y la solidaridad.
8. Apoyar programas de desarrollo de asociaciones infantiles y juveniles que promuevan la cooperación social, el apoyo mutuo y la solidaridad.

Finalmente, se establecían en relación con dichos objetivos, los siguientes indicadores de evaluación:

1. Número y cobertura de los programas de prevención primaria puestos en marcha en la Comunidad Foral.
2. Número y cobertura de nuevos programas de prevención primaria.
3. Disminución progresiva del número de casos de dificultad social que llegan a los servicios sociales de atención primaria y especializados de protección infantil.
4. Mejora progresiva de los indicadores globales de la calidad de vida infantil.

A efectos de poder constatar en estos aspectos concretos la actividad que se ha venido realizando en línea con las actividades, objetivos e indicadores propuestos en el Plan, y al margen de la evolución del número de casos de dificultad social que tratan los servicios especializados de protección infantil, que van en aumento, como se ha reflejado en apartados anteriores, se dispone de los datos recogidos en el

informe realizado por el equipo técnico de la Universidad del País Vasco que ha llevado a cabo la evaluación de dicho Plan respecto a los ejercicios 2003 y 2004, cuya presentación tuvo lugar en el primer trimestre de 2005, y algunos de cuyos detalles se contienen en la memoria correspondiente al año 2004 de la Dirección General de Familia.

Así, se hace referencia a los años 2002, 2003 y 2004 y a los municipios en los que se ha realizado algún tipo de actividad estructurada de prevención primaria, entendiendo como tal aquella que responde a una planificación escrita y que se lleva a cabo con una frecuencia semanal y durante un mínimo de un mes o quincenal o mensual y durante un mínimo de cuatro meses.

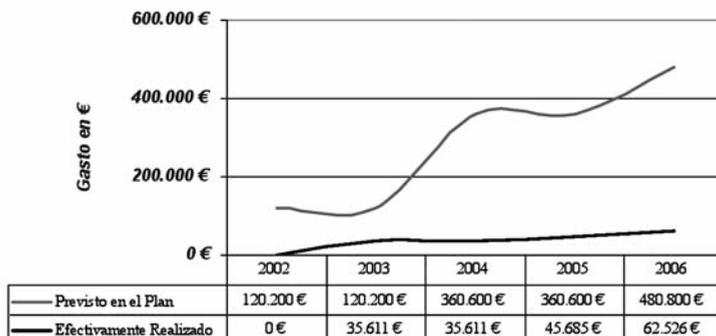
### SSAP QUE REALIZAN ACTIVIDADES ESTRUCTURADAS DE PREVENCIÓN:

#### SSAP que realizan actividades estructuradas relacionadas con:

	2003		2003		2004	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Promoción de la salud afectivo sexual de los menores.	7	19%	8	12%	14	30%
Creación y fomento de escuelas de padres y madres.	7	19%	6	12%	8	17%
Sensibilización comunitaria sobre malos tratos.	0	0%	0	0%	4	9%
Fomento de la participación de los niños y niñas y adolescentes en ludotecas y clubes de tiempo libre.	9	25%	17	35%	12	26%
Fomento de actitudes de tolerancia, convivencia, participación y solidaridad.	-	-	4	8%	10	21%
Prevención primaria.	4	11%	4	8%	7	15%
<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>100%</b>	<b>49</b>	<b>100%</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>

De igual modo, podemos comparar las previsiones presupuestarias establecidas en el Plan para el Programa 3 de "Sensibilización y Prevención Primaria" y las efectivamente realizadas para dicho fin, según la información facilitada por la propia Dirección General de Familia.

**PROGRAMA 3. SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN PRIMARI**  
**Comparativa Gasto previsto vs. Gasto Real**



Además, la Dirección General de Familia otorga subvenciones a diversas entidades para el funcionamiento y fomento de actividades de protección, varias de las cuales desarrollan también actividades de prevención.

**SUBVENCIONES A ENTIDADES PARA FUNCIONAMIENTO  
Y FOMENTO DE ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN**

	2004	2005
Asociación Lantxotegi	64.262	59.090
Granja Escuela Haritz Berri	121.272	121.602
Taller Escuela El Castillo	31.088	62.868
Taller Escuela Echavacoiz	83.805	109.157
Espacio Activo San Adrián	11.238	14.247
Asociación Lagundu Araquil	8.594	9.000
Suspertu Proyecto Hombre	30.051	30.052
Bidare	15.778	
Nuevos módulos Convenio Educación	51.821	
Asociación SEI		7.500
Secretariado Diocesano		4.862
<b>TOTAL</b>	<b>417.909</b>	<b>418.378</b>

**7.1.3. Áreas de mejora**

Los Servicios Sociales tienen asignadas funciones importantes de información, formación, protocolización, pero no son considerados recursos temporales ni económicos, para constituirse en punto de partida. Son considerados más como “gestores de prestaciones”. Su

papel está principalmente orientado más a la intervención. Pese a que se les asigna competencialmente importantes funciones en materia de programas y actuación de prevención primaria, ni la detección ni la prevención de estas situaciones constituyen en la práctica su función primordial, ante el problema generalizado existente en ellos de que su dedicación al área de infancia es sólo parcial y a su falta de especialización.

Dado que la prevención es una de las funciones principales, puesto que si el resultado de la misma es exitoso, no habrá lugar o no será necesario iniciar posteriormente ningún tipo de intervención, los servicios de atención primaria o servicios sociales de base deben centrar su actividad en la prevención primaria (no se han detectado factores de riesgo y se intenta con este tipo de actuaciones que no aparezcan), así como, lógicamente, en la secundaria (existen ya factores de riesgo que pueden llevar a una desprotección, por lo que será necesaria una intervención). Esta actuación debería incluir:

- Programas formativos para todos los padres y madres.
- Programas de apoyo para nuevos padres y madres, especialmente para aquellos en riesgo de maltratar.
- Actividades tempranas continuadas de *screening* (selección de niños/as en riesgo desde actividades dirigidas a toda la población infantil en general).
- Servicios de salud física y mental para todos los niños/as y sus familias.
- Programas terapéuticos para los menores objeto de maltratos.
- Entrenamiento en habilidades sociales para la población infantil y juvenil en general (incluyendo resolución de conflictos).
- Grupos de autoayuda y sistemas de apoyo para padres y madres en situación de estrés.
- Servicios directos de apoyo, formativo, etc.

En esta fase se considera fundamental, además, establecer un sistema de trabajo en red con los otros servicios básicos (centros de salud, centros escolares, escuelas infantiles...), servicios especializados y las entidades asociativas, además del fomento y potenciación de la participación social a través de asociaciones y colectivos vecinales y familiares de apoyo a la infancia.

### 7.2.1. Marco teórico

Para que se pueda iniciar una intervención con menores en situación de dificultad social, un requisito previo e imprescindible es que se haya producido una detección, es decir que alguien se percate de que se está produciendo esa situación. El instante en que se produzca tal detección es fundamental para poder intervenir en la primera fase de la privación de las necesidades básicas de los niños y evitarles de esta forma mayores daños físicos o morales.

Esta fase presenta en principio las dificultades inherentes a que la mayoría de situaciones de desprotección se produzcan en el medio familiar y los menores no suelen pedir ayuda en primera persona. Por tanto, la detección precoz, la identificación del problema en los momentos inmediatos a su aparición, es esencial para poder iniciar la intervención lo antes posible de cara a conseguir los objetivos marcados y mejorar los resultados finales, que pasan fundamentalmente por evitar que la situación alcance niveles de gravedad y deterioro que ya resulte prácticamente imposible aliviar con soluciones comunitarias y exijan la separación del núcleo familiar.

El reconocimiento de la imposibilidad de detectar todos los casos en que se produzcan estas situaciones implica que no se pueda establecer una tasa real de prevalencia de las mismas. Según las estimaciones que en este sentido se barajan, se viene afirmando que el índice de casos que se detectan, se sitúa sólo en torno al 30-35%, que varía según tipologías.

Estos datos, a los que se hace referencia en el Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra, elaborado por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, han venido a constatar, de acuerdo con los distintos estudios de prevalencia e incidencia de maltrato y abandono infantil, que los casos en que se interviene son simplemente “la punta del iceberg”, debajo de la cual queda una gran cantidad de casos que no llegan a ser conocidos y otros que, aunque han sido detectados, no se han notificado.

Si a ello añadimos, tal y como se contempla en el propio Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social, que existe un cierto sesgo en la detección, en el sentido de que los casos detectados son mayoritariamente pertenecientes a ambientes marginales o

con algún tipo de problemática psicosocial añadida, comprenderemos la importancia que la detección y notificación de todo tipo de casos y supuestos tienen de cara a una posible intervención protectora.

Debe tenerse en cuenta en este sentido la obligación existente de comunicar o denunciar estos casos o situaciones, que se encuentra recogida tanto en el art. 13 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, como en el art. 4.3 de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, y que vienen a establecer que *“toda persona o autoridad, y especialmente aquellos que por su profesión o función, detecten una situación de riesgo o de posible desamparo de un menor, lo comunicarán a la autoridad o sus agentes más próximos”*.

No obstante, este tipo de comunicaciones o notificaciones por parte de la familia, profesionales y población en general también resulta dificultosa en muchos casos, no sólo por producirse estas situaciones en el ámbito familiar o del propio domicilio del menor, sino también ante el desconocimiento de lo que constituye un episodio de maltrato o abandono infantil, sus indicadores en los casos menos evidentes, los límites e, incluso, por la falta de percepción de la obligación que existe a este respecto de denunciarlo, o también, por que no decirlo, ante el temor a las consecuencias de una acción de esta naturaleza.

Se hace preciso, por tanto, el establecimiento de unos adecuados cauces de colaboración y derivación para conseguir una eficaz atención a estas situaciones desde los diferentes servicios de atención comunitaria, que pasa inexcusablemente por la responsabilización en primer lugar de todos sus agentes en sus fases iniciales y, además, por la debida información y formación a los mismos de cómo actuar ante el conocimiento de este tipo de situaciones.

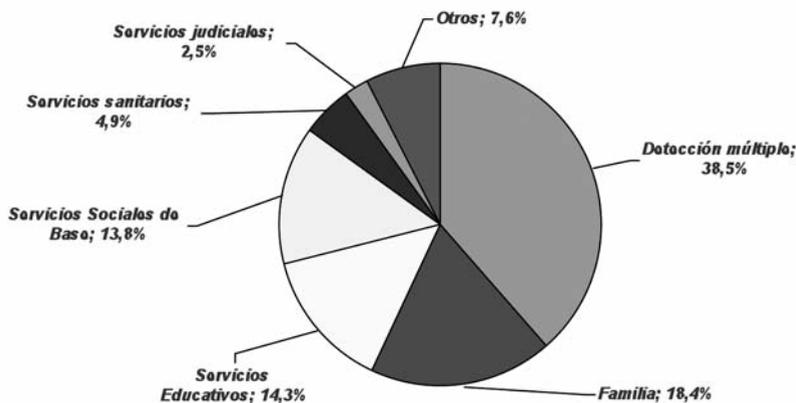
Como vemos a continuación en los cuadros que se acompañan (referidos a los años 2003 y 2004), desde los distintos sectores de los servicios comunitarios que desarrollan su trabajo en el ámbito de la familia y la infancia, y a través de sus diferentes agentes, se producen las distintas notificaciones tanto a los Servicios Sociales de Atención Primaria, como a los propios Servicios de Protección del Menor de la Dirección General de Familia.

## NOTIFICACIONES A LOS SERV. SOCIALES DE BASE SEGÚN ORIGEN

Años 2003 – 2004

Notificación a SSAP	%	Nº Casos
Detección múltiple	38,5%	814
Familia	18,4%	389
Servicios Educativos	14,3%	302
Servicios Sociales de Base	13,8%	292
Servicios sanitarios	4,9%	104
Otros	3,9%	82
Servicios judiciales	2,5%	53
Particulares	1,8%	38
Servicios de urgencia y policiales	1,5%	32
Agentes socio-comunitarios	0,4%	8
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.115</b>

ORIGEN DE LAS NOTIFICACIONES A LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE



Como puede deducirse, la detección precoz no es una tarea o responsabilidad específica de un solo servicio o sector, sino que son todos los que están en contacto con la infancia los que han de tomar parte en esta importante labor. Sin perjuicio de destacar la implicación en general de la mayoría de los servicios y agentes comunitarios, entre ellos también el judicial y policial, además del importante número de notificaciones que provienen de las propias familias de los menores, es evidente que, por su mayor grado de relación y contacto con los menores, son los de Educación y Salud los servicios que están llama-

dos a desarrollar una labor más intensa en este sentido; y, por tanto, a sus profesionales corresponde también ejercer en su respectivo ámbito de responsabilidad esta destacada labor preventiva.

Estos sectores, con ser los que aparecen de forma destacada en las fuentes de notificación anteriormente reflejadas, no alcanzan todavía unos porcentajes acordes con el grado de relación y atención que mantienen con la infancia en general.

En el ámbito sanitario, y al margen de la detección de aquellos casos de maltrato físico, para que no pasen desapercibidas otro tipo de conductas o situaciones de desprotección, es necesario llevar a cabo una formación específica de estos profesionales que les permita discernir y estar alerta ante determinadas señales o actitudes que podrían ser el comienzo de una situación de desprotección.

Esto mismo podría decirse en lo que se refiere al ámbito educativo, en el que a la dificultad añadida de conocer los indicios que revelan una situación de desprotección, se une el desconocimiento en muchas ocasiones del procedimiento o cauces de comunicación existentes para poner el caso en conocimiento de los responsables de valorarlo y atenderlo.

La implicación de estos agentes en esta fase de detección exige en todo caso un sistema que dé respuestas rápidas y eficaces a las situaciones que se detecten. Si no se atienden adecuadamente tales demandas y sólo se acude en apoyo de estos sectores en los casos que representan situaciones de mayor gravedad, aduciendo que la escasez de medios y profesionales no permiten asumir la investigación de los casos, se corre un evidente riesgo de que se extienda el desánimo y la desmotivación entre estos agentes y a que, en consecuencia, no se denuncien en la medida que sería conveniente los casos detectados.

Pero, además, el buen funcionamiento del sistema, es decir, la real y activa implicación de los profesionales en la prevención y en la atención a las situaciones de riesgo, depende asimismo de que, en fases ulteriores del procedimiento, vuelvan a tener noticias e información del impacto real de su colaboración y sepan, dentro siempre de los márgenes que impone el respeto al principio de confidencialidad, cuál es la evolución del caso. Esta labor de *feedback*, que no se puede ejercer suficientemente dentro de la red especializada de protección, es fundamental para la motivación de estos profesionales, y su papel tiene una relevancia que, en la actualidad, no se valora en su justa medida en nuestro sistema.

Por otra parte, la importancia de estos dos sectores (educativo y sanitario) no sólo va referida a la detección precoz, sino que, además, como puede comprobarse en los datos e indicadores que reflejan las fuentes de información consultadas por los Servicios Sociales de Atención Primaria para la investigación y evaluación de los casos que han sido detectados, esta labor continúa también en esta fase posterior por cuanto constituyen los ámbitos de la Escuela y de los Centros de Salud los mayoritariamente consultados en estos casos para completar la información disponible.

En toda esta labor, mención aparte debe hacerse a la labor de los Servicios Sociales de Base, que aparecen no sólo como conocedores y receptores en primera instancia de las notificaciones y casos detectados sino que, además, constituyen la fuente más importante de comunicación de casos a la Sección de Protección del Menor de la Dirección General de Familia cuando la situación existente así lo aconseja.

Viene siendo a través del Programa de Acogida y Orientación Social establecido en los Servicios Sociales de Base, desde el que se tiene como función propia la recepción de estas notificaciones, así como facilitar que éstas se canalicen adecuadamente. Para ello, además de esta labor receptora, deben llevar a cabo igualmente una importante tarea de fomento en la comunidad en general y con el resto de profesionales que trabajan en ella, para disminuir estas dificultades, mediante campañas de información y sensibilización a la población y espacios de encuentro y coordinación que comparten el mismo territorio de actuación para que se facilite la notificación de los casos detectados.

Debe tenerse en cuenta, tal y como hemos señalado con anterioridad, que la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, al establecer el marco jurídico de protección al menor, las medidas y actuaciones administrativas de prevención y promoción, y las competencias de la Administración Pública al respecto, atribuye a las Entidades Locales la creación y gestión de servicios sociales básicos y especializados encargados de apoyar a las familias, proporcionándoles apoyos que propicien la mejora del medio y la atención de las necesidades básicas del menor para evitar la separación de su entorno familiar, o favorecer el retorno al mismo si se hubiera tomado la medida de separación.

Los distintos Servicios Sociales de Base, o en el caso de Pamplona, las distintas Unidades de Barrio, no constituyen servicios especializados en temas de infancia, pero, como hemos tenido ocasión de comprobar en los anteriores datos, deben considerarse referentes públi-

cos e institucionales para la comunidad, ya que constituyen la puerta de entrada al sistema de servicios sociales: el nivel más próximo a los menores y a sus ámbitos familiar y social.

Dentro de estos servicios básicos, y por lo que se refiere al Programa de Acogida y Orientación Social, que es el que se ocupa con carácter general de la promoción, atención y protección a la infancia y adolescencia, las actividades que configuran este Programa en relación a la Infancia, son las siguientes:

#### ■ A nivel grupal o comunitario:

- Conocimiento de la realidad del lugar o barrio donde desarrolla su actuación: características del lugar, de la población, recursos formales y no formales, relaciones interpersonales, grupos de menores, espacios de reunión, dotaciones y carencias, etc.
- Detección de contextos (entornos, condiciones de vida, necesidades, riesgos, desigualdades, etc.) que favorecen la aparición de la desprotección infantil o conductas antisociales.
- Prevención de situaciones de dificultad social:
  - Dinamización de la preocupación de la comunidad por la infancia.
  - Sensibilización de la comunidad respecto a colectivos especialmente desfavorecidos y problemáticas detectadas, en relación con la infancia.
  - Sensibilización dirigida a otros profesionales que trabajan en la red (pediatras y trabajadores sociales de centros de salud, orientadores y tutores de centros escolares...) mediante sesiones informativas y encuentros estables que favorezcan la intervención posterior en casos de infancia y adolescencia.
  - Sensibilización dirigida a padres y madres a través de charlas en APYMA's, escuelas de padres, asociaciones, grupos existentes en la comunidad, etc.
  - Promoción de la creación de espacios de encuentro y participación para los menores y sus familias.
  - Desarrollo de programas de prevención primaria que eviten la aparición de problemas psicosociales que provocan situaciones de dificultad social o conflicto (toxicomanías, embarazo en la adolescencia, pobreza, absentismo escolar, etc.)
  - Implantación de programas de prevención secundaria, en coordinación con los EAIA (donde se encuentren

implantados), dirigidos a las familias (padres y madres, tutores, etc.) y a niños y jóvenes en riesgo de desarrollar situaciones de desprotección infantil o presentar conductas delictivas.

- Información y divulgación sobre los recursos, servicios y prestaciones en apoyo a la infancia, empezando por el propio Programa como referente en la localidad o barrio para la solicitud de ayuda y orientación en este sentido.
- Apoyo técnico a los recursos formales y no formales de la red que facilite la intervención coordinada entre todos ellos.

Todas estas actuaciones, en el caso de Pamplona, que cuenta con los respectivos equipos, se realizan de manera conjunta con el Equipo Comunitario de Infancia (ECI), a la vez que se cuenta en su planificación con el apoyo y asesoramiento técnico del Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA).

### ■ A nivel individual-familiar

- Prevención y detección de situaciones de riesgo o desprotección infantil.
- Atención de situaciones urgentes que requieran una medida de protección inmediata, con la posibilidad de solicitar el asesoramiento y apoyo técnico del EAIA o de la Dirección General de Familia, a tal fin.
- Investigación, valoración, planificación e intervención en situaciones de riesgo o desprotección leve.
  - Garantía de la cobertura de las necesidades básicas del menor.
  - Búsqueda de respuestas de ayuda entre los recursos sociales y de infancia presentes en el medio.
  - Motivación para inducir o favorecer los proceso de cambio.
  - Apoyo en la estructura familiar y dinámica relacional.
  - Capacitación parental, cuando se requiera.
  - Apoyo a la organización económica-doméstica.
  - Movilización de medidas de protección de menores cuando el caso así lo precise.
  - Coordinación y apoyo a los recursos de la red.
- Investigación, primera valoración y derivación al equipo especializado de los casos de desprotección moderada o grave. Colaboración con dicho equipo como un recurso más de la red del menor.

- Denuncia ante las autoridades competentes de aquellas situaciones de desprotección grave que impliquen un delito hacia los menores.
  - Seguimiento referencial de determinados grupos familiares, cuando las situaciones así lo requieran.
- **Formación e información.** Dirigida a los profesionales de los propios Servicios Sociales o Unidades de Barrio, tanto del Programa de Acogida y Orientación Social como del Programa de Atención a Personas con Dificultad de Autovalimiento, dado que el sector de intervención del que se ocupa este apartado, la infancia en situación de dificultad social, puede ser atendido desde cualquiera de los mismos, en Primera Atención y ante una situación de urgencia. Esta formación debe ir pareja con la que reciban, en su caso, los técnicos de los ECIs y del EAIA.
- **Evaluación continuada,** tanto a nivel individual-familiar, como grupal-comunitario.
- Estudio y análisis de las necesidades detectadas en el ejercicio de la práctica profesional de cara a elevar propuestas de nuevos recursos, prestaciones y/o servicios que faciliten el trabajo de prevención, detección e intervención en las situaciones relacionadas con la infancia en dificultad social.

Los supuestos de intervención dentro de este nivel podrían considerarse:

- Población infantil en general y sus familias.
- Menores y adolescentes que se encuentren en situación de riesgo o de desprotección leve debido a dificultades en su entorno familiar y social.
- Intervención urgente en situaciones en las que se sospecha que se han producido abusos sexuales, agresiones, malos tratos, negligencias, abandonos y la salud y/o seguridad básicas del menor se encuentran o pueden encontrarse seria y directamente amenazadas.

### **7.2.2. Situación actual**

Tras hacerse referencia en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social a que, en aquellos momentos (año 2000), se consideraba que la detección de este tipo de situaciones de riesgo era, en general, escasa y tardía, se venía a poner de manifies-

to la poca implantación de programas de fomento de la detección entre los profesionales y la población en general, así como la inexistencia prácticamente total de protocolos de notificación de los Servicios de Atención Primaria a los Servicios Sociales de Base.

De alguna forma, el Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra, elaborado por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, quería cubrir, además de otros también significativos, estos aspectos concretos de las fases iniciales de la intervención en materia de infancia.

En este sentido, cabe afirmar, que se dispone de un documento, en palabras del propio Departamento, que permite a los distintos profesionales (Sección de Protección del Menor, Servicios Sociales de Atención Primaria, de los Hogares y Centros de Acogimiento Residencial, y de los Programas de la red primaria y especializada de Intervención Familiar) desarrollar sus funciones con criterios comunes y procedimientos formalizados.

La existencia de esta iniciativa de elaboración del Manual dentro del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia venía a complementarse de alguna forma con la del denominado Programa de Coordinación entre los Servicios de Protección del Gobierno de Navarra y los Servicios Sociales de Atención Primaria y otros sistemas de protección (Educación, Sanidad, Fiscalía, Juzgados y Policía), cuya ejecución descansa de forma importante en la aplicación precisamente de los contenidos del Manual.

Es por ello que, según informó en su momento a esta Institución el propio Departamento, al margen de las acciones formativas propias de los Servicios de Protección del Menor y de los Servicios Sociales de Base o de Atención Primaria, se constató la conveniencia de extender la formación del citado Manual a otros colectivos, así como de iniciar una política de formación de "profesionales en red", por entender que ésta es la metodología de formación que mejor garantiza el rigor y la coordinación en todas y cada una de las fases que implica el trabajo con menores en situación de maltrato. De hecho, así se acordó en la sesión que el 12 de mayo de 2004 celebró la Comisión Técnica de Seguimiento del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia.

De la información que se nos ha remitido desde el Departamento de Bienestar Social en relación a la existencia de protocolos en materia de detección precoz y notificación a los Servicios Sociales de Base, se nos ha remitido al contenido del Manual (Protocolo Unificado de Recepción -

Anexo 3-) a efectos de considerar que se dispone de tal protocolo en el ámbito escolar, educativo, etc., así como a la existencia en el equipo psicosocial de Burlada de diferentes protocolos en este sentido, en la línea con lo que ocurre con otros colectivos y profesionales, como el caso de los pediatras, que han organizado su trabajo en red.

En cuanto a las actividades desarrolladas para divulgar este tipo de protocolos de detección, se hace referencia a las siguientes:

- *Una sesión de presentación del Manual de Intervención, inmediatamente posterior a su publicación y difusión.*

Dirigida a profesionales de Servicios Sociales de Base y Unidades de Barrio (Pamplona).

Se realizaron dos actividades en Pamplona, una en Estella y una en Tudela.

- Curso de 20 horas, de profundización en el uso del Manual de Intervención, y de forma especial en la utilización de los protocolos.

Dirigida a profesionales de Servicios Sociales de Base y Unidades de Barrio (Pamplona).

Se realizaron dos actividades en Pamplona, una en Estella y una en Tudela.

- Sesiones de trabajo, por zonas, entre profesionales de Servicios Sociales de Base y Unidades de Barrio y equipos especializados, para tratar la cumplimentación de los protocolos y unificar criterios.

Según indica el Departamento de Bienestar Social, recientemente, además de planificarse nuevas ediciones del Manual, se han promovido dos nuevas herramientas para la formación y sensibilización en materia de protección infantil: las guías “La Protección Infantil, el papel de la Escuela” y “La Protección Infantil, el papel de la Familia”. La primera de ellas ha sido objeto de presentación en los centros de apoyo al profesorado en el primer trimestre de 2007. La segunda será divulgada entre las APYMAS y otros grupos de familias, coordinando la intervención con el Departamento de Educación.

Respecto a la información que igualmente solicitamos sobre las actividades y datos de evaluación para averiguar el grado de conociemien-

to y aplicación de los protocolos de detección por parte de los trabajadores sociales, pediatras, policías, centros de salud mental, educadores de educación infantil, se nos remitía a la evaluación del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia y a los datos relativos al porcentaje de derivación/notificación de los distintos colectivos sobre menores en desprotección.

Como reflejo de esta actividad, se exponen a continuación los datos obtenidos de la Memoria del 2004 de la Dirección General de Familia:

### INDICADORES DE MEJORA DE LA DETECCIÓN DE LAS SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL

Disminución de la edad media de los casos de dificultad social notificados	Edad Media de Notificación	
	2002	2004
Al Serv. Social de Base	7,5 años	7,0 años
A la Sección de Protección del Menor	6,2 años	6,0 años

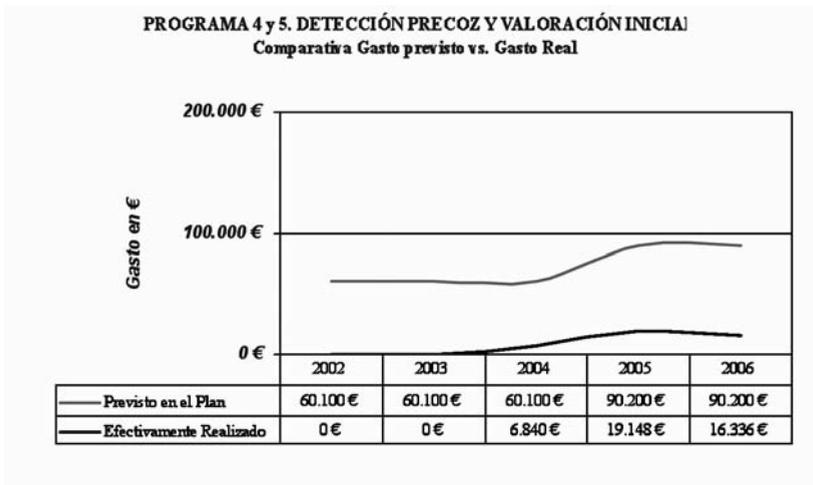
Reducción de la Gravedad de los casos	Notificados por fuentes externas a SSAP		Notificados por fuentes externas a SPM	
	2002	2004	2002	2004
En riesgo	38,6%	45,7%		
Leve	17,7%	24,0%	1,8%	2,8%
En desprotección	28,2%	19,4%	25,7%	27,0%
Moderada	15,5%	10,9%	72,5%	70,2%
Grave				
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Incremento del nº de casos notificados mediante protocolo	% Notificados mediante protocolo	
	2002	2004
Casos notificados desde SSAP	3,60%	8,40%

Nº de Contactos con la Familia Biológica en la fase inicial	Nº de Contactos	Promedio por Caso
Contactos telefónicos	40	2,5
Entrevistas	15	0,9
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>3,4</b>

**16 Casos de Acogimiento Familiar iniciados en el primer semestre de 2006**

Al igual que en el resto de programas, podemos comparar las previsiones presupuestarias establecidas en el Plan con las efectivamente realizadas para el Programa 4 de “Detección Precoz” y el Programa 5 “Investigación y Valoración”



### 7.2.3. Áreas de mejora

Bien es sabido que, en los temas de Infancia en situación de desprotección social, se detecta un número escaso de casos y cuando se notifica alguno por parte de los servicios ubicados en la comunidad (centro de salud, colegios, etc.), familia extensa o ciudadanos/as, se encuentran en un grado elevado de desprotección, por lo que es más difícil la intervención. Sería oportuno, tanto la realización de campañas informativas dirigidas a la población en general, como habilitar espacios formativos comunes para profesionales de diferentes sistemas que inter-relacionan en el mismo territorio para favorecer la prevención, la detección a edades tempranas y la notificación de casos en riesgo de desprotección o en grado leve, para posibilitar la puesta en marcha de medidas correctoras que impidan el aumento del nivel de gravedad.

Considerando de entrada el Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra un documento apropiado para aportar a los distintos profesionales las necesarias pautas y procedimientos o protocolos de actuación en esta materia, parece oportuno intensificar la labor de la divulgación del mismo y la

formación dirigida al conjunto de los profesionales en su contenido. La labor desarrollada hasta el momento se ha centrado, fundamentalmente, en los Servicios Sociales de Base, resultando necesaria su extensión a otros colectivos y profesionales de los servicios comunitarios que se encargan de atender las necesidades de los menores. En este sentido, nos parecen adecuadas las iniciativas adoptadas recientemente por la Dirección General de Familia, antes referidas, habiendo, no obstante, de ponerse el acento en la necesidad de incrementar la actividad divulgativa.

La respuesta a las situaciones de vulnerabilidad exige en la mayoría de los casos la intervención de diferentes instancias y servicios, los cuales muchas veces dependen de administraciones o departamentos diferentes: bienestar social, educación, sanidad... Exigen, pues, intervenciones coordinadas, intercambios de información entre profesionales de diferentes sectores y servicios, continuidad de los trabajos, etc.

Con frecuencia, la dependencia de diferentes departamentos o de diferentes administraciones se convierte en una dificultad añadida al trabajo profesional, que se supera mediante un esfuerzo suplementario y la buena voluntad de las partes.

Los riesgos de esta situación pueden ser: desconexión entre las intervenciones, lagunas, duplicidades, ausencia de criterios comunes, etc. con posibles consecuencias negativas tanto para los servicios (falta de eficacia y consumos inútiles de energía) como para los propios menores (desatención o atenciones incoherentes).

Por tanto, y además de continuar potenciando el establecimiento de forma sistemática de una dinámica de trabajo en red de los distintos recursos de atención primaria (centros escolares, centros de salud, policía local, asociaciones comunitarias de prevención, etc.) y especializados (centros de salud mental, hospitales, etc.), se hace preciso adoptar otra serie de medidas, tal vez menos ambiciosas pero aplicables de inmediato y que supondrían mejoras significativas: mecanismos de coordinación, divulgación de los protocolos comunes de intervención, tutorización y seguimiento de los itinerarios individuales por parte de determinados profesionales, aprovechamiento de los sistemas informáticos, etc., sin olvidar la conveniencia de que los profesionales intervinientes en las fases iniciales, vuelvan a tener noticias e información del impacto real de su colaboración y sepan, dentro siempre de los márgenes que impone el respeto al principio de confidencialidad, cuál es la evolución del caso.

## 7.3 CALIFICACIÓN INICIAL Y DERIVACIÓN A LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN DEL MENOR

### 7.3.1. Marco teórico

La primera premisa de que debe partirse en esta fase, en la que de alguna forma los Servicios Sociales de Base o los propios de la Sección de Protección del Menor han tenido ya conocimiento de un caso en el que se presenta una situación de desprotección de un menor, es la de la atención e investigación de forma preferente y rápida de este tipo de situaciones que han sido puestas en su conocimiento.

Si no se responde con dicha celeridad e interés ante este tipo de comunicaciones, además de las consecuencias que ello pueda tener de cara a la situación del propio menor y su posible evolución a unos niveles de gravedad y deterioro que dificulten más la posterior intervención, no se conseguirá una verdadera implicación de los distintos agentes y profesionales que deben actuar en la prevención y en la atención a este tipo de situaciones.

En principio, y tomando como referencia las previsiones del propio Manual de Intervención, los objetivos de esta fase de recepción de las comunicaciones o notificaciones de la existencia de desprotección o riesgo de desprotección en un menor son:

- Atender de manera inmediata a toda persona o institución que desee realizar una notificación respecto a la situación de un niño/niña.
- Recoger información básica que permita determinar si se trata de una situación que es o puede ser competencia de los Servicios de Protección.
- Determinar las acciones a seguir con el caso:
  - Determinar si se trata de una situación que ha de ser atendida por los Servicios de Protección (Servicios Sociales de Base o Sección de Protección del Menor), así como el nivel de urgencia o prioridad, o corresponde a otros servicios a los que debe ser derivado (p. ej. salud mental, educación).
  - Realizar una primera valoración acerca de la posible existencia de una situación de desamparo.

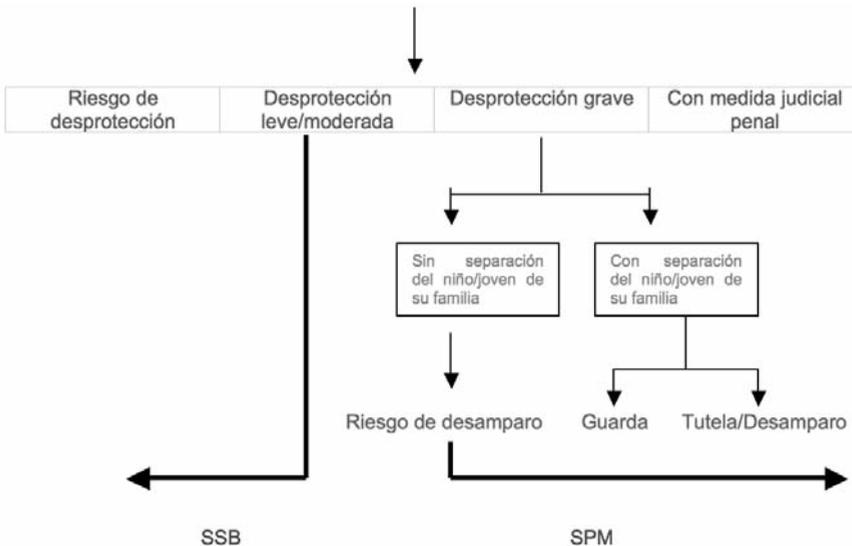
- Poner en conocimiento del profesional o servicio correspondiente la situación del niño o familia para la provisión, en su caso, de la atención requerida.

Además, y dada la importancia de una actuación rápida en esta fase, el propio Manual aporta una referencia orientativa más al indicar que la decisión y actuación que en tal sentido se lleven a cabo en la misma deberán completarse en un plazo de tiempo no superior a quince días desde la recepción del caso.

*Es evidente también que la decisión que en tal sentido se adopte condicionará la permanencia del caso en el ámbito del Servicio Social de Base o llevará consigo su derivación a la Sección de Protección del Menor como servicio especializado en esta materia, por cuanto, conforme al reparto competencial al que hemos hecho referencia en el apartado relativo al marco jurídico, corresponde a las Entidades Locales de Navarra la competencia para la detección, declaración e intervención de las situaciones de riesgo leve y moderado de los menores, mientras que se atribuye a la Sección de Protección del Menor del Gobierno de Navarra la competencia para la declaración e intervención de las situaciones de riesgo severo, y especialmente de las situaciones de desamparo.*

*El propio Manual de Intervención, al referirse en su capítulo 2 a las competencias en la intervención en situaciones de desprotección infantil, diseña el marco de actuación de los servicios básicos y especializados.*

**Niños/as y jóvenes con necesidades básicas no cubiertas**



Además, esta decisión va a tener también en esta fase del proceso una importancia clave, por cuanto si no se aprecia la gravedad de la situación o su posible deterioro, y se decide intervenir a través de los recursos comunitarios, se puede correr el riesgo de pasar por alto las necesidades reales del menor y, por tanto, retrasar en exceso la intervención de los servicios especializados.

Por el contrario, si se efectúa desde el Servicio Social de Base la derivación innecesaria del caso al servicio especializado, en este caso la Sección de Protección del Menor del Gobierno de Navarra, además de la carga de trabajo que se traslada a una estructura que ya de por sí soporta una acumulación de casos por encima de sus posibilidades reales, se corre el riesgo de dañar la relación familiar.

Sobre esta última cuestión debe tenerse presente el impacto que esto representa para las familias, especialmente en su nivel de autoestima, ya de por sí bastante deteriorado por lo general. Si bien esto es difícilmente evaluable, algunas investigaciones existentes en este sentido indican que las familias viven ese momento como un umbral a partir del cual la sospecha de abuso, maltrato o desatención, se “formaliza”, y sea cual sea la evolución del caso, el impacto de esa sospecha puede ser realmente devastador.

Por ello, siempre que sea posible y la situación lo permita, es importante en esta fase inicial que se mantenga un contacto previo a realizar la investigación con la familia, además del propio menor, para informarle de que se va a iniciar la misma, a través de una contextualización del servicio y del profesional, las actuaciones que se van a realizar y el tiempo que va a durar, etc.

### **7.3.2. Situación actual**

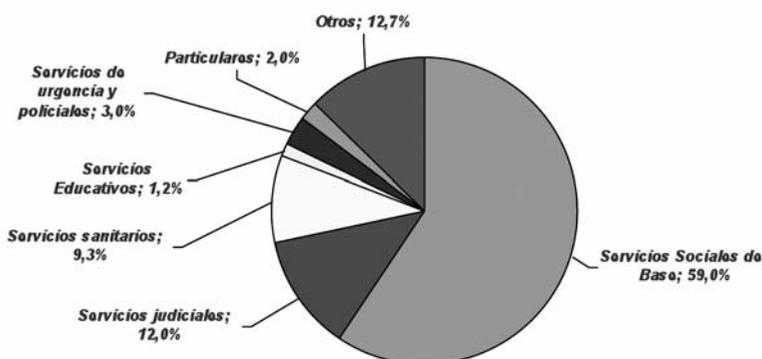
Los Servicios Sociales de Base son el principal origen de las derivaciones (59%) a la Sección de Protección del Menor, pero existen también otras importantes fuentes, como los Servicios Judiciales (12%), los Servicios Sanitarios (9,3%), etc., que notifican de forma directa a la Sección algunos casos, por lo general de mayor gravedad.

## NOTIFICACIONES AL SERV. DE PROTECCIÓN SEGÚN ORIGEN

Años 2003 – 2004

Notificación al SPM	%	Nº Casos
Servicios Educativos	1,2%	5
Servicios Sociales de Base	59,0%	255
Servicios sanitarios	9,3%	40
Agentes socio-comunitarios		
Servicios judiciales	12,0%	52
Particulares	2,0%	9
Servicios de urgencia y policiales	3,0%	13
Otros	12,7%	55
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>432</b>

ORIGEN DE LAS NOTIFICACIONES A LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR

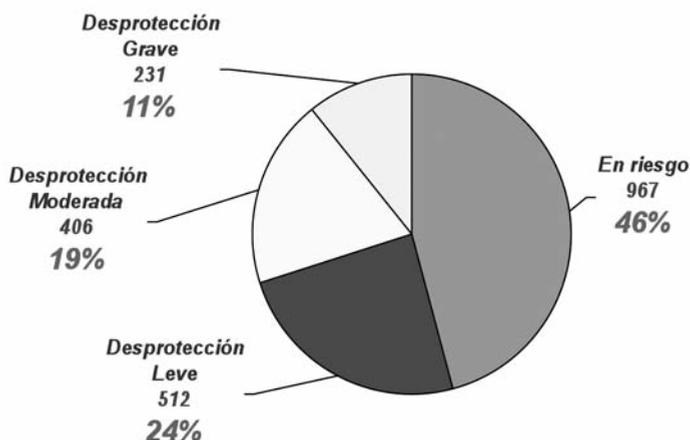


Conforme a las pautas de actuación descritas a lo largo de este informe cabe afirmar, y así lo vienen entendiendo la mayoría de los profesionales de los propios Servicios Sociales de Base y de la Sección de Protección del Menor, que la investigación y valoración inicial de los casos de desprotección infantil corresponde a los Servicios Sociales de Base.

A través de la valoración inicial, se debe verificar en primer lugar la existencia de tal situación, la evaluación de su gravedad y la necesidad de adoptar medidas protectoras de urgencia, la identificación de los factores que han provocado tal situación y, por último, las posibili-

dades de corregirla y las necesidades de apoyo, intervención y protección del menor y su familia. En definitiva, se viene a adoptar la primera decisión importante, esto es, la intervención a seguir con el menor y su familia, y si puede mantenerse en el domicilio familiar, o si, dada la gravedad de la situación, es preciso derivar el caso a la Sección de Protección del Menor para una intervención especializada o una medida protectora.

#### **CALIFICACIÓN INICIAL DE LA GRAVEDAD DE LOS CASOS DETECTADOS EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE**



Si tenemos en cuenta algunos de los datos reflejados en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra, que si bien no se encuentran plenamente actualizados, sí que reflejan la dinámica de funcionamiento de los distintos Servicios Sociales de Base, nos encontramos con que, de los treinta Servicios Sociales de Base que respondieron a la encuesta remitida en ese momento para la elaboración del Plan, resulta que:

- En más de la mitad de los Servicios Sociales de Base (56,7%), la toma de decisión y el diseño y revisión del Plan de Intervención es realizada en equipo (en general, formado por dos personas). La composición de estos equipos es diversa: Trabajador/a Social y Educador/a (once servicios), dos Trabajadores/as Sociales (dos servicios), Psicólogo/a y Educador/a (un servicio), Trabajador/a Social, Psicólogo/a y Educador/a (dos servicios), y Trabajador/a Social, Educador/a y Experto/a en Prevención Comunitaria (un servicio).

- En doce (40,0%), estas tomas de decisión son adoptadas en solitario por un Trabajador/a Social. Este mismo profesional es quien diseña el Plan de Intervención con el niño/a y la familia, lo evalúa a lo largo del tiempo, y decide e incluye los cambios pertinentes en el Plan de Intervención.
- En otro Servicio Social de Base, todas estas tareas (toma de decisión, diseño y revisión del plan de intervención) son asumidas en solitario por un Educador/a Social.
- En lo que se refiere a la labor de investigación y valoración, según los mismos datos, es realizada exclusivamente por Trabajadores/as Sociales (53,3% de los Servicios) o por equipos formados por Trabajadores/as Sociales y Educadores/as (33,3% de los Servicios). Sólo tres Servicios Sociales de Base de los que respondieron la encuesta cuentan con Psicólogos/as en esta tarea

Además de esta información, se significaba de manera destacada, como ya hemos tenido de exponer anteriormente, que la mayoría de los profesionales de Servicios Sociales de Base no puede realizar estas tareas con la calidad y profundidad suficiente, debido principalmente a que su dedicación al área de Infancia es sólo parcial y a su falta de especialización.

En este sentido, se considera que la investigación y valoración tiene que ser llevada a cabo por equipos multidisciplinares formados por Trabajadores/as Sociales, Educadores/as y Psicólogos/as con formación especializada. No obstante, a excepción del caso de Pamplona, que cuenta con los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia implantados en todo su término municipal el año pasado, la realidad actual de los Servicios Sociales de Base en Navarra no responde con carácter general a esta expectativa por más que, como criterio de actuación, en aquellos casos de especial complejidad (por ejemplo, abuso sexual intrafamiliar) que superan el ámbito de actuación de los Servicios Sociales de Base se cuente con el apoyo de la propia Sección de Protección del Menor y, en su caso, con el apoyo del Equipo Externo de Investigación, Valoración e Intervención o, en el caso de Estella, con el Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia.

La realidad antes descrita se evidencia todavía más si tenemos en cuenta los cuadros de información que hemos reflejado con ocasión de la descripción efectuada de la red primaria de atención.

Esta situación conlleva, por otra parte, a que en ocasiones la Sección de Protección del Menor deba llevar a cabo la investigación y valora-

ción–evaluación o haya de colaborar activa y estrechamente con los Servicios Sociales de Base para completarla cuando éstos no puedan llevarla a cabo en el plazo de tiempo requerido; también en casos graves y urgentes derivados directamente a la Sección o de especial complejidad que superen la capacidad técnica de los Servicios Sociales de Base; o, por último, cuando se reciban informes incompletos de los Servicios Sociales de Base, aspecto éste último que, no obstante, se manifiesta por parte del Departamento está mejorando como consecuencia de la utilización progresiva del Manual de Intervención.

En cuanto a los criterios de actuación acerca de la información a recabar en la investigación, los métodos a utilizar, y cómo interpretar y valorar dicha información, aspecto éste que se consideraba como un aspecto a mejorar sensiblemente ante la ausencia de criterios y un procedimiento común, el Manual de Intervención ha venido a constituirse en un referente en estas cuestiones, no obstante lo cual es evidente que deben desarrollarse un conjunto de acciones y actividades divulgativas y de formación que permitan a los distintos profesionales que trabajan en este ámbito desenvolverse con unos conocimientos esenciales.

Estos aspectos, además de en la propia labor de investigación y valoración de las situaciones que se notifiquen, inciden igualmente de forma significativa en el momento de efectuar la derivación a la Sección de Protección del Menor de aquellos casos en que por su gravedad ésta deba asumirlos e intervenir.

Si la forma de derivar dichos casos no se efectúa de manera homogénea en cuanto a su contenido, estructura y procedimiento conforme al cual se ha realizado la investigación, y, por tanto, no se ajusta a unos niveles adecuados de información, se corre el riesgo de que nuevamente desde los servicios especializados, en este caso la Sección de Protección del Menor, tengan que complementar esa labor investigadora a los efectos de poder tomar una decisión, con lo que esto representa, no sólo de posible retraso en la adopción de la misma, sino en la propia dinámica de trabajo de la propia Sección.

Los datos a los que podemos hacer referencia en relación con esta cuestión son los contenidos en la Memoria del año 2004 de la Dirección General de Familia, en la que se contiene el siguiente cuadro:

### **CALIDAD VALORACIÓN EN SSAP**

<b>Indicadores de Calidad de la Valoración</b>	<b>2002</b>	<b>2003-2004</b>
% de caso adecuadamente valorados	92,2%	94,4%
Casos re-derivados por estar incompletos	23,3%	12,7%

**Fuentes de Información Consultadas para la Valoración**

Escuela	75%	74%
Centro de Salud	52%	44%
Agentes socio-comunitarios	27%	4%
Salud Mental	18%	12%
Juzgados	6%	5%
La propia Familia	No disponible	60%
El propio Menor	No disponible	32%
Policía	7%	8%
Vecinos - Particulares	11%	4%
Otros	35%	38%

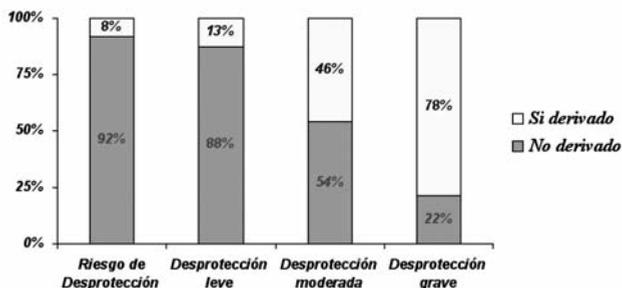
**CANTIDAD Y CALIDAD DE LOS INFORMES DE VALORACIÓN DE LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR**

**Información recogida en los informes de valoración de la Sección de Protección del Menor**

	2002	2004
Sin información	50,80%	44,80%
Información parcial	30,10%	28,10%
Información completa	18,90%	27,50%
Expedientes con Plan de Caso		
Menores en Dificultad social	8%	6%
Menores en Conflicto social	6,8%	0%

Por otro lado, y en cuanto a esta fase de derivación o remisión de casos detectados por los Servicios Sociales de Base, se dispone de información en relación a los años 2003 y 2004, conforme al siguiente detalle, según hayan sido derivados a la Dirección General de Familia y según su nivel de gravedad:

**% DE DERIVACIONES DESDE LOS S.S. DE BASE A LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR SEGÚN GRAVEDAD**



Esta información, referida a los casos detectados por los Servicios Sociales de Base o de Atención Primaria en función de si han sido o no derivados a la Sección de Protección del Menor, viene a poner de manifiesto la tendencia existente a derivar aquellos casos graves y a no hacerlo en los casos leves o en los que sólo se ha constatado un riesgo de desprotección, por más que en un cierto porcentaje de estos últimos también se remitan sin tener que hacerlo conforme a los criterios de distribución de competencias a que hemos hecho referencia.

Se observa que un 22% de los casos clasificados como graves no fueron, sin embargo, derivados por los Servicios Sociales de Base a la Sección de Protección del Menor, en tanto que fueron inadecuadamente derivados a dicha Sección el 8% de las Situaciones de Riesgo y el 13% de las Desprotecciones Leves.

En este apartado referido a la situación actual, merece destacarse la metodología que en esta fase inicial de investigación y valoración se tiene establecida por parte del Ayuntamiento de Pamplona que, a través de sus Unidades de Barrio y con el apoyo del Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia, viene desarrollando esta labor.

En este sentido, la experiencia que se nos ha transmitido sobre esta fase de valoración, para decidir cómo seguir actuando en estos casos, parte de la premisa de que, salvo urgencias, en las que el EAIA actúa sin estudio previo de otros, los profesionales del EAIA completan el estudio de la situación de un menor que previamente han hecho los profesionales de una Unidad de Barrio (Servicio Social de Base en el resto de Navarra). A petición de estos, se completa el estudio, afinando unos aspectos y profundizando otros, entendiendo que ya no se trata sólo de conocer a un niño o niña y su grupo familiar, sino de valorar la desprotección y descubrir de qué manera le está afectando. Ese análisis en profundidad requiere adoptar una nueva perspectiva, complementaria a la anterior, pero evitando siempre comenzar de nuevo, y volver a someter a las personas a duplicadas indagaciones y estudios.

Tratándose de la infancia, se considera que cobran especial interés en ese mejor conocimiento de la situación los aspectos evolutivos y madurativos, su desfase con respecto a sus coetáneos, su situación afectiva y la forma como lo vivido le está afectando, la incidencia de la atención recibida hasta el momento, etc. Pero, también, el estudio de lo que hacen y no hacen los adultos con los que convive, aquello que debería cambiar, aquello que imprescindiblemente necesita el menor de ellos. Su aportación tiene que ver con descubrir qué tiene y qué no tiene cada menor, qué le podrá servir como elemento protector y

habrá que potenciar, qué supone desprotección y padecimiento y habrá que reducir, contrarrestar o ayudar a que no afecte.

Es, en todo caso, en opinión del propio Equipo, una valoración para actuar, para seguir actuando en la misma línea, para cambiar o para ampliar la actuación, para pensar cómo se concreta un plan personalizado de ayuda. Estudiar más para descubrir de qué forma se podrá intervenir mejor. Valorar si conviene que la centralidad del seguimiento siga en la Unidad de Barrio con el apoyo del EAIA, si deberá pasar por un tiempo a ser principalmente preocupación del EAIA, o si, quizás, lo mejor es pedir que el Gobierno de Navarra actúe con una declaración de desamparo.

A juicio del citado Equipo, la secuencia de valoración inicial, valoración en profundidad, actuación planificada o actuación de emergencia, requiere un circuito ágil, profesionalizado y efectivo entre los diferentes niveles de actuación. Supone que los criterios de valoración y actuación tienen que ver con el trabajo en red y son compartidos. De ahí la importancia de los espacios de reflexión sobre los casos y, más allá de éstos, entre los distintos agentes del sistema, así como la articulación de los cauces para la supervisión y formación continuada en la que actualizar conocimientos y profundizar en el análisis de la práctica.

Toda vez que una parte de las notificaciones realizadas a los Servicios Sociales de Base son a su vez re-derivadas a la Sección de Protección del Menor, hemos considerado oportuno tratar de estimar el balance global de las notificaciones según la gravedad, tratando de eliminar las duplicidades.

**SOSPECHAS DE DESPROTECCIÓN SEGÚN SERVICIO AL QUE SE NOTIFICA LA SOSPECHA Y GRAVEDAD OBSERVADA TRAS VALORACIÓN (Años 2003 - 2004)**

NOTIFICACIONES DE SOSPECHA	En desprotección				TOTAL
	En riesgo	Leve	Moderada	Grave	
Total Notificados a los Serv.					
Sociales de Base	967	512	406	231	2.115
<i>Notificados desde los Serv.</i>					
<i>Soc. Base</i>	40	32	88	94	255
<i>Notificados a SP desde otros orígenes</i>			29	209	237
Total Notificados a la Sección de Protección del Menor	40	32	117	303	492
<b>TOTAL GLOBAL ESTIMADO</b>	<b>967</b>	<b>524</b>	<b>498</b>	<b>303</b>	<b>2.352</b>

Mediante este enfoque se pretende tener una visión completa de los casos existentes y de su gravedad.

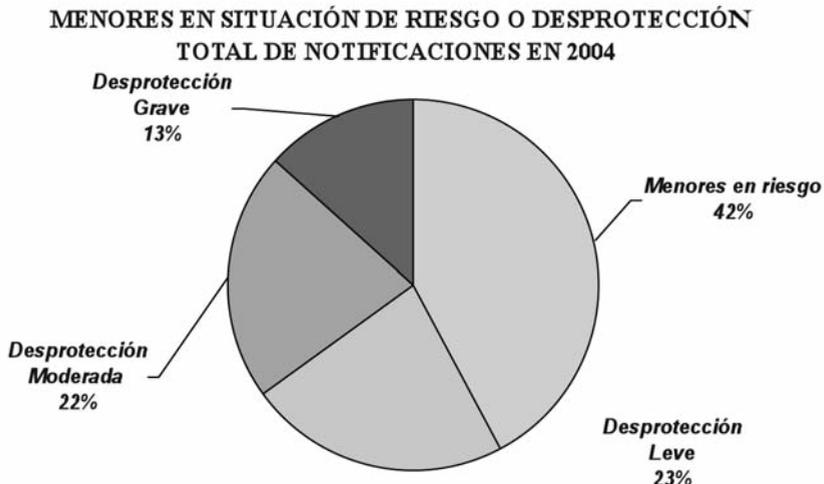
De igual modo, podemos observar la muy diferente composición en cuanto a la gravedad de los casos que se atienden en uno y otro nivel asistencial.

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS SOSPECHAS SEGÚN SERVICIO AL QUE SE NOTIFICA LA SOSPECHA Y GRAVEDAD OBSERVADA TRAS VALORACIÓN (Años 2003 - 2004)**

NOTIFICACIONES DE SOSPECHA	En riesgo	En desprotección			TOTAL
		Leve	Moderada	Grave	
A los Serv. Sociales de Base	45,7%	24,2%	19,2%	10,9%	2.115
A la Sección de Protección del Menor		2,8%	27,0%	70,1%	432

Como es lógico, los Servicios Sociales de Base reciben muchos más casos, pero la mitad de ellos son calificados como de "Riesgo", en tanto que son calificados de "Graves" el 70 % de los notificados a la Sección de Protección de Menor.

Si integramos todos los casos notificados a uno u otro nivel asistencial, obtenemos la distribución según gravedad que se muestra en la siguiente gráfica.



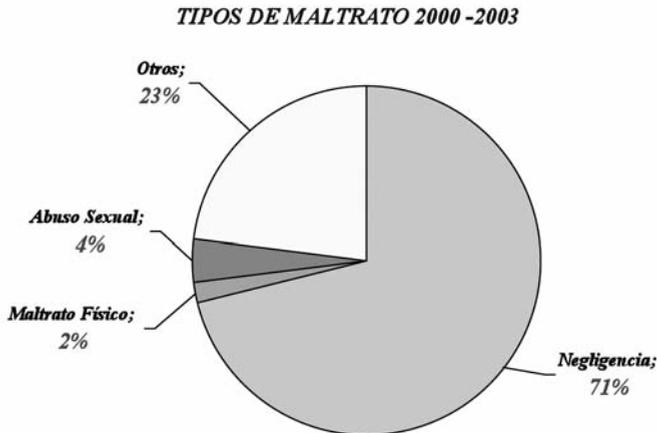
De igual modo, si totalizamos los orígenes de las notificaciones a uno u otro nivel asistencial, obtenemos la distribución según origen que se muestra en la siguiente tabla.

### ESTIMACIÓN NOTIFICACIONES TOTALES SEGÚN ORIGEN

*Años 2003 – 2004*

<b>Total de Notificaciones a SSAP + SPM</b>	<b>%</b>	<b>Nº Casos</b>
Detección múltiple	35,5%	814
Familia	17,0%	389
Servicios Educativos	13,4%	308
Servicios Sociales de Base	12,7%	292
Servicios sanitarios	6,3%	144
Agentes socio-comunitarios	0,4%	8
Servicios judiciales	4,6%	105
Particulares	2,0%	47
Servicios de urgencia y policiales	1,9%	45
Otros	6,0%	137
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>2.292</b>

La Dirección General de Familia no ha podido facilitarnos, por no disponer todavía de ella, la información solicitada en relación con los tipos de maltrato que originan las situaciones de desprotección. Reproducimos, por tanto, la información disponible obtenida de la publicación editada por dicho organismo dedicada al Programa Especializado de Intervención Familiar.



Fuente: Programa Especializado de Intervención Familiar.

### 7.3.3. Áreas de mejora

En este caso, y pese a la mención anteriormente realizada al caso de Pamplona, en el que por iniciativa del propio Ayuntamiento se ha mejorado la atención a la infancia en dificultad social con la extensión del Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia a toda la ciudad, los recursos en este nivel de atención se manifiestan insuficientes. En teoría, las funciones son muy amplias y sobre el papel parecen estar claras, pero en la práctica de los profesionales se producen carencias que no permiten intervenir con la calidad y eficacia que la complejidad del tema requiere.

Se hace preciso, en este ámbito de los servicios primarios, una mayor y mejor formación de los profesionales que trabajan en el mismo, que pasa por continuar con la labor divulgativa y formativa que se ha efectuado con los distintos Servicios Sociales de Base del Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra.

Al margen de la correcta aplicación de las pautas informativas que desarrolla cada Servicio Social de Base, esta formación debe contribuir a que se consolide un método o sistema que garantice el aporte informativo imprescindible para proceder a la toma de decisión, al menos, la fijación de unos mínimos de documentación que avalen la oportunidad e idoneidad de los recursos informativos previos a la adopción de las decisiones sobre las medidas de protección de los menores. Con ello se ganaría, sin duda, en seguridad jurídica y se preservarían de mejor manera los derechos de los menores y personas implicadas.

Esta labor anteriormente descrita, que sin duda contribuiría a dotar a este personal de una mayor especialización para trabajar con menores en esta edad tan compleja, sus familias y el entorno donde se desarrollan, debería completarse además y de forma inminente con la implantación de los Equipos Especializados de Protección Infantil, previstos en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia para apoyar en esta labor entre otras, y que según sus previsiones temporales su implantación se iba a llevar a cabo entre los años 2002 a 2005, encontrándonos en los primeros meses del año 2007 con que sólo se cuenta con los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia de Pamplona, que abarca desde hace unos meses a todo su término municipal, y el de Estella.

Además de conseguir una mayor capacidad de respuesta al incremento del número y necesidades de familias y niños/jóvenes que se

encuentren en dificultad social, apoyando la labor de los Servicios Sociales de Base en esta fase inicial de la intervención, se conseguiría con la implantación de dichos equipos el que, tanto la investigación y valoración que se lleven a cabo, como las primeras decisiones a adoptar en relación con la intervención a seguir con el menor y su familia, se lleven a cabo por equipos multidisciplinares formados por Trabajadores/as Sociales, Educadores/as y Psicólogos/as con formación especializada.

Por último, sería conveniente establecer un sistema de evaluación y supervisión periódica de la actuación que se lleva a cabo en este nivel primario por parte de los distintos Servicios Sociales de Base a fin de que, fundamentalmente, se compruebe que la totalidad de los casos que les son notificados son debidamente atendidos y tratados, y se implementen en su caso las medidas oportunas para evitar que pasen inadvertidas por dichos servicios situaciones detectadas y comunicadas a los mismos, o no se valoren adecuadamente tales situaciones y no se actúe de conformidad a los criterios o pautas que exige dicha valoración.

## **7.4. INTERVENCIÓN EN SUPUESTOS DE SITUACIONES DE RIESGO LEVE Y MODERADO**

### **7.4.1. Marco teórico**

Partiendo de los hechos que provocan la situación de desprotección o dificultad social del menor y la intervención del sistema público de protección, una vez llevada a cabo la investigación y valoración por parte de los Servicios Sociales de Base, y adoptada en consecuencia la decisión de si, en función a la gravedad el caso, debe ser o no derivado a la Sección de Protección del Menor, vamos a ocuparnos a continuación de analizar la situación que se plantea en aquellos supuestos en que finalmente no se efectúa tal derivación y que, por tanto, corresponde intervenir a los Servicios Sociales de Base.

Cabe reiterar a estos efectos que, en principio, y conforme a las pautas establecidas a las que nos hemos referido a lo largo de este informe, aquellos casos que presentan un riesgo de desprotección, o que ésta alcanza unos niveles de leve o moderada, son competencia y deben ser atendidos por los Servicios Sociales de Base, mientras que aquellos otros que presentan una situación de desprotección grave o elevada, y los que requieren una separación temporal o definitiva del menor de su entorno familiar, son competencia y han de ser atendidos por la Sección de Protección del Menor.

Respecto a esta cuestión, el dato que se refleja en la Memoria del año 2004 de la Dirección General de Familia en relación al nivel de gravedad de la situación en aquellos casos derivados a la Sección de Protección del Menor, pone de manifiesto que todavía sigue existiendo un porcentaje destacado de casos que, siendo calificados como de leves o moderados, siguen remitiéndose a dicha Sección. Lógicamente esto resulta más significativo en el supuesto de los casos moderados donde en ocasiones puede resultar más difícil establecer los límites o, incluso, en aquellos casos en los que la insuficiencia de medios de intervención puede ser más evidente y fuerza a que se efectúe tal derivación.

	2002	2004
Nivel de gravedad de la situación de desprotección y derivación a la Sección de Protección del Menor	(N396), 1,8% leves y 25,8% moderados.	(N436), 2,7% leves y 27% moderados

Centrado pues el objeto de nuestro análisis en aquellos casos que son competencia y deben ser atendidos por los Servicios Sociales de Base, cabe recordar siquiera de una forma genérica que, conforme a los propios principios y criterios establecidos tanto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, como en la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, el actual Sistema de Protección Infantil marca una serie de directrices en lo que se refiere a la intervención, tendentes a favorecer unos adecuados niveles de atención a los niños y niñas de Navarra. Algunas de ellas son:

- La perspectiva de las necesidades del niño/a, la salvaguarda de sus derechos, y la primacía de sus intereses como principios fundamentales de la intervención y toma de decisión de los servicios primarios y especializados de protección infantil.
- La disponibilidad de figuras parentales estables de referencia y vinculación, y la disponibilidad y estabilidad de los vínculos de apego como necesidades básicas del niño/a. La disposición de un entorno convivencial estable y seguro en el que el niño/a tenga cubiertas sus necesidades

básicas, como objetivo último de los Servicios de Protección Infantil.

- La prevención, tanto primaria como secundaria, como alternativa de intervención preferente y más eficaz ante el problema de la desprotección infantil.
- La preservación de la unidad familiar y la creación de servicios de apoyo y tratamiento dirigidos a la capacitación y autonomía de los padres y madres en su rol parental, como primera alternativa de intervención en las familias en las que ya han aparecido problemas de desprotección infantil, escenario clave de intervención de los Equipos Especializados de Protección Infantil.
- La necesidad de realizar una evaluación y seguimiento individualizados de la situación de cada menor que ha sufrido una situación de desprotección infantil, proporcionándole los servicios de apoyo y tratamiento necesarios para superar las secuelas negativas que producen las situaciones de desprotección, asegurando la cobertura de sus necesidades básicas y un crecimiento y desarrollo integral de la persona.

Para dar respuesta a estas directrices y asegurar el adecuado nivel de atención a los niños y niñas que están sufriendo potenciales situaciones de desprotección infantil, además de la propia intervención de los Servicios Sociales de Base, ya hemos destacado que en el propio Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia se prevé la creación de Equipos Especializados de Protección Infantil (Programa 2 del mencionado Plan) con los objetivos de aumentar recursos de atención para conseguir dar respuesta a las necesidades de las familias y niños/jóvenes en dificultad social y dotar tanto a los Servicios Sociales de Base como a la Dirección General de Familia de equipos específicos de protección infantil para realizar tareas de prevención, detección, investigación-valoración e intervención con dichos menores.

Estos equipos, que en la realidad se han denominado Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social (EAIA), inician la fase de introducción en la atención en dos zonas específicas (Estella y Zona Norte de Pamplona, que recientemente se ha extendido a todo su término municipal) como experiencias piloto a evaluar para implementar a toda la Comunidad Foral con posterioridad. Los modelos de experimentación han sido diferentes, optándose en el caso de Estella por la contratación externa de un equipo directamen-

te dependiente de la Dirección General de Familia de Gobierno de Navarra, por una parte, y la creación de un equipo netamente municipal, con personal adscrito al Área de Servicios Sociales, en el caso del Ayuntamiento de Pamplona.

Por considerarlo suficientemente clarificador respecto a la intervención que desde este ámbito de atención primaria debe darse a estos casos que son competencia de los Servicios Sociales de Base, reflejamos a continuación las pautas de actuación que se vienen desarrollando desde el Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia del Ayuntamiento de Pamplona.

En este sentido, con las personas de las que se ocupa directamente dicho Equipo, el eje principal de la intervención consiste en generar una verdadera red de apoyo a su alrededor, a partir de los sistemas que se ocupan de la infancia y de los recursos especialmente pensados para ello. Los profesionales del EAIA vienen trabajando con la escuela o los centros de salud, especialmente de salud mental y, como se acaba de comentar, con los recursos de infancia del barrio o los de algún programa especialmente pensado para darle apoyo protector (p.ej. el Programa de Intervención Familiar). Se considera que intervenir (pensando en el menor y en su grupo familiar) es generar una visión compartida sobre sus necesidades y diseñar una forma de actuar global que se refuerza, garantizando un hilo conductor en el tiempo. Es el trabajo en red en el que el EAIA adquiere el rol de tutorizar el proceso.

En su relación con las personas (el menor, sus familiares), el EAIA actúa para ayudar a comprender la realidad en la que se desenvuelven, para que tomen conciencia de ella. Con los niños y niñas ayuda a que la toma de conciencia no les destruya, a contener las angustias, evitar las culpabilidades. Se facilitan vínculos afectivos que les permiten gestionar las crisis de otra manera. Con las personas adultas se intenta contener y limitar su acción destructora. A partir de la toma de conciencia de sus actuaciones con los hijos e hijas se trabaja para que mejoren sus capacidades y recursos parentales, para que puedan hacer de padres y madres y se sientan bien haciéndolo. En este caso, la intervención se basa en un intensivo acompañamiento individual/familiar, e incluso grupal, como se ha empezado a plantear en algunos casos.

Se apoyan y acompañan la maduración y el crecimiento. Se apoyan y acompañan los procesos de cambio hacia formas de paternidad y maternidad más positivas, dentro de procesos de cambio personales y del grupo familiar. Durante los mismos, las distintas figuras profesio-

nales del equipo y otros van alternando su presencia y complementando sus aportaciones específicas.

Se hace a partir de espacios de encuentro (en despacho y en domicilios), de actividades de aprendizaje de habilidades, de actividades terapéuticas y acompañamientos diversos (en la utilización de otros recursos o la relación con distintos sistemas sociales). Se utilizan pactos, acuerdos, diseño compartido de proyectos de vida familiar, acceso a prestaciones y recursos. Pero, especialmente, hacen de puente para que el menor sea aceptado, encaje en los diferentes recursos y alguien le preste atención de manera personalizada.

Se trata de un equipo que debe combinar estrategias y técnicas muy diversas, de las que sólo se han apuntado una parte, a las que hay que añadir capacidad para intervenir en las crisis y emergencias que a menudo se producen en las situaciones de desprotección y que requieren garantizar una disponibilidad y capacidad de acción acorde a las mismas. Está todavía pendiente de definir cómo se podrían articular mecanismos de atención de urgencias no ya sólo en el EAIA, sino en el sistema de servicios sociales municipales. Las características de las situaciones de emergencia en la infancia y sus impactos lo hacen especialmente necesario, pero también lo viene siendo en otros ámbitos.

En la medida en que se ocupan de la actuación protectora que no supone la ruptura total con el núcleo familiar de origen, el EAIA se ocupa también de hacer posible que los menores que no tienen o no pueden seguir con su grupo familiar directo, encuentren una ubicación positiva entre otros familiares. Eso supone que la actividad de valoración, cuando se da el caso, ha de estudiar en primer lugar si el entorno familiar extenso puede ser positivo. En estos casos, el seguimiento implicará además el apoyo a ese nuevo núcleo familiar para que pueda ejercer esa tarea.

Pero, en bastantes de estas situaciones, el trabajo a realizar comporta también mediar con los padres para que la transferencia de la guardia y custodia no sea conflictiva y se evite la judicialización y un mayor padecimiento a los menores. Y el seguimiento tendrá así nuevos componentes. Se apoya al menor o menores, al núcleo familiar inicial para que pueda cambiar o, al menos, para que no agrave la desprotección de los hijos, al nuevo núcleo familiar para que sea realmente válido y pueda suplir o completar la tarea educativa.

Como las situaciones de desprotección son especialmente dinámicas, cambiantes, queda un conjunto de tareas familiares que los recursos

de infancia, tanto los EAIA como el resto, deberían atender, aunque todavía no esté muy claro en qué modo y medida: la ayuda en la recuperación de las familias cuyos menores están internados y el apoyo en los procesos de des-internamiento. En todo caso, el encargo deberá ir acompañado de los recursos y capacitación necesarios e insertarse en la misma lógica del trabajo en red en todo momento.

La intervención del EAIA se plantea con carácter voluntario siempre que es posible, trabajando desde las Unidades de Barrio o los equipos del Gobierno de Navarra en su caso, para la aceptación de la misma, como un primer paso en la toma de conciencia de la propia situación y dificultades en las familias. Pero tampoco debe excluirse que una parte de la intervención a veces acabe siendo imposición y control que eviten males mayores por la actuación de las personas adultas sobre los menores. El sentido y fin último de los dispositivos de protección del menor exigen la primacía del interés del menor sobre cualquier otro. En todo caso, la voluntariedad o la colaboración familiar van a condicionar enormemente esta actuación, los procedimientos y los estilos de la misma.

Por último, para definir la composición y las formas de trabajo de los EAIA no puede olvidarse que se trata de profesionales que han de redactar multiplicidad de informes que, en muchos casos, van a determinar en buena parte el sentido de una decisión de la Administración Protectora y del Sistema Judicial, implicado en una parte significativa de los procesos de trabajo del EAIA. Puede ser requerida su participación desde la actuación fiscal ante la sospecha de desprotección, hasta las declaraciones de desamparo, pasando por las medidas en los casos de menores infractores o las separaciones contenciosas.

Si bien nos hemos centrado en primer lugar en la intervención desde la óptica de los servicios primarios propiamente dichos, y para ello nos hemos referido al modelo establecido por parte del Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia de Pamplona, debe tenerse presente que ello parte de la previa toma de decisión en relación a la situación planteada, así como de la elaboración o establecimiento de un Plan de Caso donde se marquen los objetivos, actuaciones a desarrollar, recursos y prestaciones, coordinaciones necesarias, etc. El desarrollo de este Plan puede llevar a la finalización de la intervención o a la derivación al servicio especializado correspondiente.

Este documento debe elaborarse en todo caso, tanto si el asunto se mantiene en el ámbito de los Servicios Sociales de Base y van a ser estos los que van a intervenir en el mismo, como si es derivado a la Sección de Protección del Menor, en cuyo caso el Plan de Caso se

elaborará por parte de dicha Sección. Por tal motivo haremos referencia más detallada a este documento en un apartado posterior, con ocasión del análisis de la actuación a llevar a cabo cuando el caso es derivado a la misma.

Es en esta fase, en que puede darse una situación de riesgo de desprotección, o en la que la desprotección es leve o moderada y que, en consecuencia, corresponde intervenir a los Servicios Sociales de Base, donde cobra especial importancia el establecimiento de un adecuado sistema de intervención y apoyo que contribuya a que tal situación desaparezca y que debe venir acompañado por una serie de actuaciones complementarias conducentes a que se refuerce y mejore la capacidad de la propia familia y la calidad tanto de sus relaciones internas como con su entorno, reforzando los sistemas de apoyo social.

De alguna forma, a través de este tipo de recursos o programas estructurados se pretende evitar la separación del niño/a de su familia de origen o promover su retorno en los casos en que ésta se ha producido, finalizar con la situación de riesgo o desprotección y evitar su reaparición, reparar las secuelas que esta situación ha provocado en el niño/a, así como establecer las condiciones necesarias para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del niño/a en su familia de origen.

Este tipo de actuaciones se inscriben en lo que se viene denominando como “Programas de Intervención Familiar” que, en principio, deberían implementarse desde los propios Servicios Sociales de Base en los casos a los que estamos haciendo referencia, pero que, no obstante, no es siempre así, salvo casos como el de Pamplona, donde se cuenta con un programa de estas características que desarrolla intervenciones de capacitación parental y de complemento. Igualmente existe, y a él haremos referencia más adelante, el Programa Especializado de Intervención Familiar, gestionado en este caso por la Sección de Protección del Menor a través de la empresa Pauma.

Es importante destacar, por cuanto en estas fases iniciales de la intervención es donde más importantes y necesarios son este tipo de recursos, y por ello así se recogía en el propio Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, que el sistema de protección infantil, es decir también la red básica (Servicios Sociales de Base), debería contar con una estructura de programas de este tipo, todos ellos necesarios y complementarios entre sí, que atendieran a grupos de familias con problemas y necesidades cualitativamente diferentes, y que por tanto

se diferenciaron en cuanto a objetivos, recursos e intensidad de los mismos, duración de la intervención y sistema de evaluación.

Todo ello sin olvidar, por otra parte, la necesidad de abordar desde una óptica comunitaria, preventiva y con el empleo de recursos psicosociales y del mundo educativo, aquellas situaciones que ponen al niño en situación de riesgo psiquiátrico, y las crecientes necesidades de atención psiquiátrica de muchos de estos menores sobre la que, en general, existe un consenso respecto a la insuficiencia de la prestación en este campo que, por otra parte, no es exclusivo del mismo.

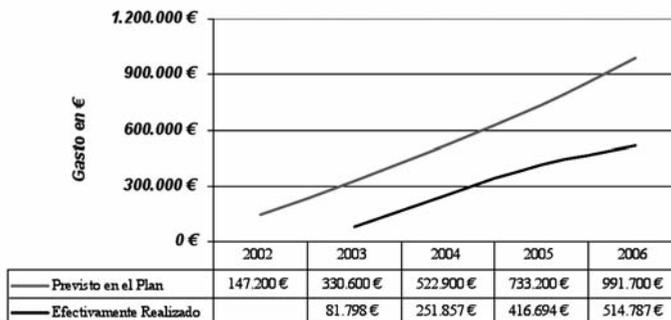
#### 7.4.2. Situación actual

Desde la elaboración del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia se ha venido detectando una importante carencia en lo que se refiere a la implantación de programas estructurados o recursos dirigidos a la intervención en el medio familiar ante la existencia de situaciones de desprotección.

De hecho, es significativo que de los treinta y dos Servicios Sociales de Base que se consultaron a estos efectos a la hora de elaborar el Plan, veintitrés de ellos (es decir el 72%) señalaron no disponer de programas de este tipo.

A este respecto, es también significativo la comparación entre las previsiones presupuestarias establecidas en el Plan con las efectivamente realizadas para el Programa 6 de "Prevención Secundaria e Intervención Familiar Temprana"

**PROGRAMA 6. PREV. SECUNDARIA E INTERVENCIÓN FAMILIAR TEMPRANA**  
Comparativa Gasto previsto vs. Gasto Real



Conforme a la información obtenida de la Evaluación Intermedia del Plan realizada en el 2004, son una minoría los Servicios Sociales de Base que realizan actividades estructuradas de Prevención Secundaria.

### SERVICIOS SOCIALES DE BASE QUE REALIZAN ACTIVIDADES ESTRUCTURADAS DE PREVENCIÓN SECUNDARIA

SSAP que realizan actividades estructuradas de Prevención Secundaria	2002		2003		2004	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Capacitación de padres y madres	6	16,6%	11	22,5%	12	25,5%
Programas de Apoyo a Niños y Adolescentes en desprotección Leve o Moderada	0	0,0%	0	0,0%	6	12,7%
Programas con Menores en Riesgo de Acciones Delictivas	4	11,1%	0	0,0%	2	4,2%
Otras actividades de Prevención Secundaria	no disponible		3	6,1%	5	10,6%

Tal como se aprecia en la tabla adjunta, en el año 2004 únicamente un 25,5 % realizaban actividades de "Capacitación de Padres y Madres", un 12,7% Programas de Apoyo a Niños y Adolescentes en desprotección Leve o Moderada, etc.

Estos datos contrastan, sin embargo, con el aportado igualmente en la Evaluación Intermedia, de que en un 72% de los casos atendidos en los Servicios Sociales de Base se realiza algún tipo de Intervención Familiar Primaria.

### INTERVENCIÓN FAMILIAR PRIMARIA EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE

	2002	2004	2002	2004
Intervención Familiar en los SSBB	973	1.526	73%	72%
Con Educador Familiar	478	?	36%	?

Se carece de información sobre el tipo y calidad de la intervención familiar que se lleva a cabo por los distintos Servicios Sociales de Base. No obstante, no cabe esperar una actuación homogéneamente suficiente ni de alta calidad, ya que resulta evidente su insuficiencia de recursos y su limitada capacitación en materia de protección de menores, en particular en los casos de desprotección moderada que están bajo su responsabilidad.

Es de esperar, sin embargo, que el incremento de personal subvencionado para el "Programa de atención a la infancia y familia en atención primaria" al que hemos hecho referencia en el apartado de recursos 6.1.2, permita la mejora progresiva de esta situación.

Entendemos prioritaria una intervención suficiente y técnicamente calificada en los casos detectados en fases precoces a fin de evitar su progresión.

Se recoge el dato aislado de que en el año 2002 un 36 % de los casos atendidos en el nivel primario contaban con un Educador Familiar asignado. En el año 2005 el "Programa de atención a la infancia y familia en atención primaria" subvencionó la contratación de 14 Educadores y en el 2006 estaba prevista la ampliación a un total de 29.

Como ya hemos comentado, la Dirección General de Familia justifica su falta de información sobre las actividades de Prevención Secundaria que despliegan los Servicios Sociales de Base, alegando que *"No nos llega por ser competencia de los Servicios de Atención Primaria en el Sistema de Protección Infantil"*.

Reiteramos una vez más que, en nuestra opinión, la Dirección General de Familia debiera asumir la responsabilidad principal en esta materia, definiendo los objetivos y acciones a promover en materia de protección al menor desde Atención Primaria, estableciendo la información a recabar de manera sistemática para el control y evaluación de dichas políticas.

Hasta el momento las limitaciones de los Servicios Sociales en esta materia se han venido supliendo en parte por el Programa Especializado de Intervención Familiar, gestionado por la Sección de Protección del Menor, pero su cobertura es muy limitada, como más adelante veremos.

Pero de acuerdo con las previsiones del Plan de Atención es a la red básica a la que corresponde desarrollar los Programas de Prevención Secundaria e Intervención Familiar y, para ello, es necesario que todos los Servicios Sociales de Base dispongan de este tipo de servicios y programas de intervención y que cuenten con el apoyo técnico que habrían de brindarles los EAIA's, recursos previstos en el Plan para cubrir las carencias de la red primaria.

Allá donde existe este recurso (Estella y Pamplona), los EAIA's parecen estar realizando una importante labor, tal como se refleja en la

información facilitada, sobre todo por el correspondiente al Ayuntamiento de Pamplona.

En este sentido, desde el Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia de Pamplona se ha manifestado que la actividad en este campo se recoge en su propio "Documento Base de atención a la infancia y adolescencia en situaciones de dificultad social" (octubre 2003), donde se hace referencia a su planteamiento de organización y proceso de trabajo.

### **ORIGEN DE LAS NUEVAS DERIVACIONES DE CASOS AL EAIA DE PAMPLONA**

<b>Nº DE EXPEDIENTES</b>	<b>2004</b>		<b>2005</b>		<b>TOTAL</b>	
Secc. Protecc. Menores						
Dir. Gen. Familia	24	27,5%	12	30,70%	36	28,6%
Unidades de Barrio de						
Serv. Sociales	57	65,5%	26	66,70%	83	65,9%
Fiscalia	3	3,5%			3	2,4%
Otros	3	3,5%	1	2,60%	4	3,2%
<b>TOTAL</b>	<b>87</b>	<b>100,0%</b>	<b>39</b>	<b>100,0%</b>	<b>126</b>	<b>100,0%</b>

Dos tercios de las derivaciones se han producido desde Unidades de Barrio (66,7%) de Pamplona, mientras que casi otro tercio (28,6 %) ha sido derivado desde los Equipos Especializados de Protección del Menor de la Dirección General de Familia del Gobierno de Navarra.

La reducción observada en las derivaciones puede encontrar su explicación en que, en el momento de instauración del EAIA, existía una bolsa de casos de una gravedad elevada que no había podido ser asumida por el nivel de intervención que le correspondía y que, a partir de ese momento, se constituyen como objeto de intervención del EAIA. Se entiende que, una vez asumidos todos esos casos por el EAIA en el inicio y eliminada la "bolsa de casos detectados y no asumidos", el volumen de derivaciones tendría que estabilizarse, siendo constante de año en año.

Las principales funciones que desempeña tienen que ver con la valoración, el asesoramiento y apoyo a las Unidades de Barrio y a otros profesionales que trabajan con la infancia, la atención personalizada a ciertos menores y sus grupos familiares y la de creación de una red de apoyo formal e informal y su dinamización, el diseño y seguimiento de programas especializados en su espacio de intervención (por ejemplo, el Programa de Intervención Familiar), así como la colaboración con la Administración Protectora cuando se ve necesaria.

Desde su creación, las Unidades de Barrio utilizan al EAIA también como herramienta de constatación de la desprotección de gravedad elevada de algunos casos, para su posterior derivación a la Dirección General de Familia.

### ACTIVIDAD DESARROLLADA POR EL EAIA DE PAMPLONA Nº DE EXPEDIENTES ATENDIDOS EN EL AÑO

Nº de EXPEDIENTES	2004		2005	
Nuevas Altas	87	100%	39	39,8%
Continúan del año anterior			59	60,2%
<b>TOTAL ATENDIDOS</b>	<b>87</b>	<b>100,0%</b>	<b>98</b>	<b>100,0%</b>

Durante todo el año 2005 se han trabajado con 97 expedientes, 39 nuevos y 59 que continúan el proceso de atención desde al año anterior.

### MENORES ATENDIDOS POR EL EAIA DE PAMPLONA

EDAD	2004		2005	
0-2	22	16,8%	22	14,8%
3-5	24	18,3%	23	15,4%
6-8	18	13,7%	24	16,1%
9-11	16	12,2%	23	15,4%
12-14	30	22,9%	31	20,8%
15-18	21	16,0%	26	17,4%
<b>TOTAL</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>	<b>149</b>	<b>100%</b>

Durante el año 2005 el EAIA ha intervenido en un total de 149 menores, lo que supone un incremento del 13,7% con relación a los datos de 2004.

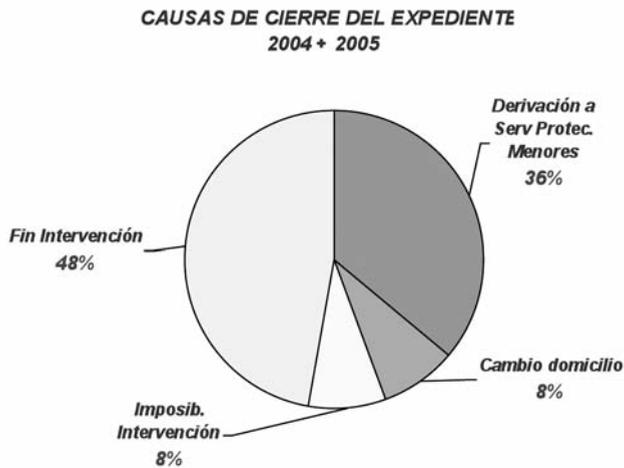
Los menores de 0 a 6 años han disminuido porcentualmente en el total de menores atendidos, pasando de un 35,1% durante el año 2004 a representar un 30,2% en el 2005. Por el contrario, ha aumentado porcentualmente la intervención con menores del tramo de edad 6-12 años, pasando de ser el 25,9% en el 2004 (34 menores) a representar el 31,5% en el 2005 (47 menores).

De los 126 expedientes abiertos entre el 2004 y el 2005 se han cerrado 28, lo que representa un 22%. De los expedientes cerrados, un 48 % son por fin de la intervención, un 36% por derivación a la Dirección General de Familia, un 8 % por cambio de domicilio (a zonas fuera de competencia del EAIA) y el 8% restante por imposibilidad de intervención.

**EXPEDIENTES CERRADOS EN EL EAIA DE PAMPLONA  
2004 + 2005**

<b>Expedientes Cerrados</b>	
<i>Cerrados en el 2004</i>	28
<i>Cerrados en el 2005</i>	8
<b>Total Cerrados</b>	<b>28</b>
<b>Total Expedientes 2004 -2005</b>	<b>126</b>
<b>% Expedientes Cerrados</b>	<b>22%</b>

Las principales causas de cierre del expediente se reflejan en la gráfica adjunta.



Además de la valoración, la principal actividad que desarrolla el EAIA es la Intervención Familiar Temprana.

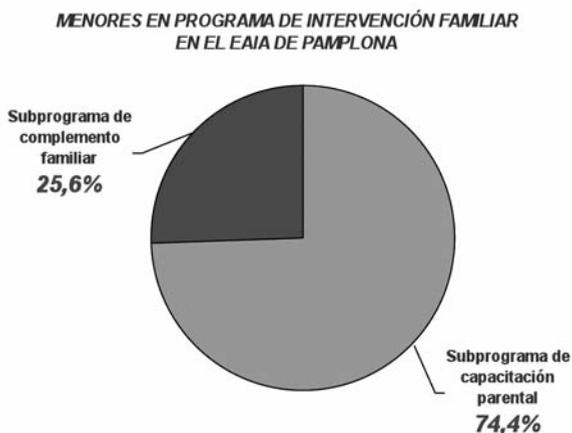
**PROGRAMA DE INTERVENCIÓN FAMILIAR.**

	<b>Familias</b>		<b>Menores</b>	
	<b>Nº</b>	<b>%</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Programa de Intervención Familiar	42	43,0%	74	49,7%
No Incluidos en Progr. Interv. Fam.	56	57,0%	75	50,3%
<b>TOTAL</b>	<b>98</b>	<b>100,0%</b>	<b>149</b>	<b>100,0%</b>

Durante el año 2005 el Programa de Intervención Familiar trabajó con un total de 42 familias y 74 menores, lo que supone un 43,3% del total de familias y un 49,6% del total de menores del EAIA.

Aquellos menores que, tras la valoración, se consideran en situación de riesgo o de desprotección leve son, por lo general, devueltos, para su seguimiento, a la Unidad Social de Barrio. Sobre el resto de menores que permanecen bajo la responsabilidad del EAIA, pero cuya situación no requiere la inclusión en el PIF, el propio Equipo del EAIA asume su seguimiento con alguna de las siguientes modalidades de atención:

- Actividad Grupal de Padres o Madres
- Actividad Grupal de adolescentes
- Intervención Terapéutica por parte del Psicólogo
- Establecimiento de una pauta de seguimiento y control



En tres de cada cuatro familias con las que se interviene en el “Programa de Intervención Familiar” se apuesta por capacitar a los padres durante un tiempo y una frecuencia de intervención determinada en el “Subprograma de capacitación parental” para que, posteriormente, una vez subsanadas las dificultades detectadas, puedan ser ellos los que desarrollen los procesos socioeducativos con sus hijos en la unidad familiar. Por el contrario, una de cada cuatro familias está siendo atendida desde el “Subprograma de complemento familiar”, ya que se consideran muy escasas las posibilidades de que los padres puedan ejercer con sus hijos las mínimas capacidades parentales, y, por ello, se apuesta por la introducción de una figura de referencia positiva en el entorno familiar de los menores que supla en la medida de lo posible esas carencias.

A lo largo de todo el año 2005 se finalizaron las intervenciones socioeducativas en 13 casos dentro del Programa de Intervención Familiar, lo que supone un 30,9% de los casos abordados desde este programa. Los motivos de la finalización de las intervenciones fueron los siguientes:

### MOTIVOS DE LA FINALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE INTERVENCIÓN FAMILIAR

	Casos	%
Derivación a Dirección General de Familia	6	46,2%
Cambio de Objetivos en la Intervención	3	23,1%
Cumplimiento de Objetivos	3	23,1%
Imposibilidad de Intervención	1	7,7%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

La experiencia desarrollada hasta el presente ha permitido establecer una categorización mínima (abierta, variable y dinámica) sobre la población a atender por parte de equipos especializados como el EAIA.

- Niños/adolescentes que están sufriendo situaciones de desprotección de gravedad leve y/o moderada en su familia.
- Menores en acogimiento de hecho con su familia extensa que requieren un seguimiento que excede la capacidad de las Unidades de Barrio y del Gobierno de Navarra.
- Niños/adolescentes con síntomas serios de desadaptación personal, social y escolar que hacen pensar en la existencia de un riesgo significativo de desarrollar conductas delictivas. Será objeto de atención prioritaria los niños/as de edades inferiores a doce años.
- Familias en situación de alto-riesgo para desarrollar problemas de desprotección infantil por las siguientes circunstancias y que no están recibiendo apoyo específico suficiente:
  - Padres y madres con hijos/as que han sido objeto de protección en el pasado y que van a tener o han tenido un nuevo hijo/a.
  - Figuras parentales con problemas graves de salud mental y sin apoyos.
  - Padres y madres toxicómanos que van a tener un hijo/a.
  - Padres y madres adolescentes sin apoyos.

Además, nos encontramos con que surgen nuevas necesidades o que en un determinado momento cobran una dimensión inesperada, que requieren contar con las respuestas diversificadas posibles: presencia de menores extranjeros no acompañados, incremento de

adolescentes acogidos con graves problemas de conducta o con graves problemas asociados al consumo de drogas, etc... Y suele suceder, entonces, que los recursos existentes no se adecuan a esas necesidades: no existen profesionales con conocimientos de las lenguas de origen de los menores extranjeros o que conozcan su cultura, o los programas de deshabitación existentes excluyen a las personas menores de edad y están basados en la voluntariedad, o los servicios de salud mental ofrecen una respuesta claramente insuficiente.

A este respecto, debe tenerse presente que desde la red de Salud Mental es frecuente atender niños con sufrimientos enmarcados en las categorías que cabría denominar con problemas potenciales psíquicos o psicosociales.

Niños que requieren la intervención de dicha Red, mermando sin duda los recursos que se necesitan para atender al resto de psicopatologías infanto-juveniles y con los que se realiza un trabajo conjunto con Servicios Sociales, Equipos Comunitarios de Infancia, Orientadores Escolares o EAIA y que probablemente no debían llegar a la atención en la red de Salud Mental.

*Pero, además, y por lo que se refiere a la atención específica, resulta que en la red de Salud Mental de Navarra, la gran mayoría de niños atendidos lo son en Centros de Salud Mental de Adultos. Sólo en la Unidad Infanto Juvenil, que trata a algunos casos que son derivados desde los Centros Sectoriales por especificidad diagnóstica, se salvan de ser atendidos en dichos circuitos de adultos. También estos niños derivados a la Unidad Infanto Juvenil han pasado evidentemente un primer proceso de valoración en nuestros centros.*

De esta forma, los niños frecuentemente se encuentran presenciando personas con psicopatologías y adicciones difíciles de entender para ellos. En ocasiones coinciden con familiares o vecinos en dificultades. A menudo se preguntan el porqué hay un Guardia de Seguridad o no entienden porqué alguien va al mismo médico que él custodiado y/o esposado.

### **7.4.3. Áreas de mejora**

En el ámbito de la decisión de derivar o no los casos a la Sección de Protección del Menor, en función a la gravedad de los mismos y, por tanto, de quién es competencia su atención, debe destacarse que, sin perjuicio del establecimiento de los criterios y protocolos que se con-

tienen en el Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra, constituye éste un factor clave en el buen funcionamiento del sistema que exige una importante labor de formación, divulgación y coordinación.

En ocasiones, la existencia de estos servicios especializados, como lo es el caso de la Sección de Protección del Menor, puede llevar a una cierta inhibición de la intervención de las redes de atención primarias, o puede ser utilizada como pretexto para reducir su implicación y respuesta. Cuando así sucede, los riesgos asociados a la institucionalización aumentan y las posibilidades de normalización e integración social de los menores disminuyen.

Es preciso evitar estos riesgos e impulsar la mayor implicación posible de los servicios de atención primarios, que necesariamente debe venir acompañada de la dotación de los medios y recursos necesarios para desarrollar dicha labor ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de que se produzca esa cierta inhibición a que hacemos referencia y que la derivación se deba más a la falta de recursos de intervención que a la propia gravedad del caso.

Por lo que se refiere a la experiencia de los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia, tomando como referencia la desarrollada en la zona norte de Pamplona su existencia, ha permitido experimentar formas de trabajo, de investigación-valoración e intervención, diferenciadas de lo que se hacía anteriormente. Se ha comprobado la importancia de un adecuado proceso de investigación-valoración, se han validado los métodos de intervención, se han extractado las formas y maneras adecuadas de atención a menores en situaciones de dificultad social y, como consecuencia de ello, se ha podido finalmente extender e implantar este modelo al resto de la ciudad.

El EAIA de Pamplona se encuentra en dicho proceso. Atiende ya a toda la ciudad de Pamplona. Cualquier menor que se encuentre en una situación de dificultad social tiene un recurso de atención con un alto nivel de especialización profesional y con toda una batería de recursos que permiten cubrir las necesidades básicas de los mismos y garantizar un adecuado nivel de crecimiento personal y de socialización. En este sentido, es de destacar la apuesta realizada en este ámbito por parte del Ayuntamiento de Pamplona, y debe significarse igualmente la satisfacción que esto representa para los profesionales que trabajan en este ámbito.

Sin embargo, el nivel de implementación de estos equipos especializados de protección infantil en el resto de la Comunidad Foral está en

la actualidad pendiente. Los ciudadanos y ciudadanas de Pamplona pueden utilizar un recurso de estas características, pero el resto de la Comarca de Pamplona (Barañáin, Burlada, Villava, Noáin,...) no puede ser atendido por un equipo de intervención especializada como éste. En el resto de la Comunidad Foral, solamente en la zona de Estella se ha puesto en marcha una experiencia como ésta y en Tafalla se prevé hacerlo este año. El resto está pendiente. Los menores pueden seguir encontrándose en situaciones de dificultad social y, excepto las situaciones de gravedad elevada que resuelve la Dirección General de Familia, no parece que estén siendo suficientemente atendidos más allá de lo que se pueda hacer desde los Servicios Sociales de Base, insuficientes muchas veces, como se ha expuesto, para atender las necesidades reales de nuestros niños y niñas.

Se hace preciso, por tanto, extender la implantación de estos Equipos a todo el territorio de Navarra, conforme lo establecía el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, ajustando su composición y formas de trabajo a las diferentes y variadas funciones que van a tener que desempeñar o para las que va a ser requerida su participación.

Junto a ello, es necesario el desarrollo de más actuaciones de prevención secundaria, debiéndose extender los diferentes programas de intervención familiar a la red básica y no sólo a la especializada, ya que ello comporta que en la actualidad no se trabaje con estas familias donde ya se han detectado factores de posible desatención a nivel grupal-comunitario: sesiones de capacitación parental, de habilidades sociales, etc. Ciertamente, resulta difícil que este tipo de familias participen en actividades normalizadas y también que se integren en alguna actividad creada especialmente para ellos, pero es necesario ofrecerlas e intentar motivarles para que participen, porque para que la prevención pueda alcanzar sus objetivos tiene que darse en los tres niveles.

Por último, es importante en esta fase que aquéllas situaciones que ponen al niño en situación de riesgo psiquiátrico se aborden desde una óptica comunitaria, preventiva y con el empleo de recursos psicosociales, y que se tengan en cuenta también el surgimiento de nuevas necesidades emergentes y diversificadas, que requerirán las oportunas respuestas mediante la adaptación e implementación de recursos adecuados, siendo de destacar en este punto las crecientes necesidades de atención psiquiátrica, para lo que deberían adoptarse las medidas oportunas que permitan establecer criterios flexibles y procedimientos garantistas que justifiquen un trato adecuado, y si fuera el caso diferenciado, de estas situaciones desde la red de Salud Mental.

## 8. intervención ante situaciones de desprotección grave



## 8. INTERVENCIÓN ANTE SITUACIONES DE DESPROTECCIÓN GRAVE

### 8.1. PANORAMA GENERAL DE LOS MENORES ATENDIDOS

Al abordar el capítulo dedicado a los menores en situación de desprotección grave, seguiremos el mismo orden cronológico del proceso de actuación e intervención empleado en el que se han estructurado los diferentes apartados de este Informe. Abordaremos, por tanto, de forma sucesiva el proceso de investigación y valoración y toma de decisiones, comentaremos el Plan de Caso, la Intervención Familiar Especializada, el Acogimiento Familiar y el Residencial, etc.

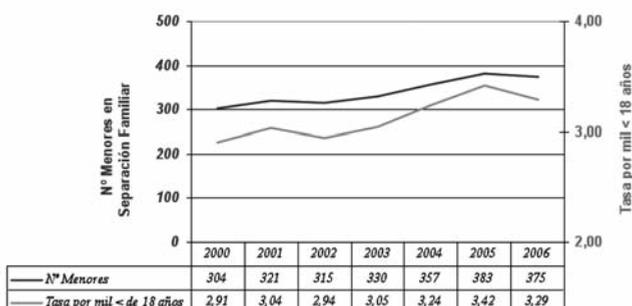
Pero, previamente a analizar cada uno de estos apartados, trataremos de presentar una panorámica general de los menores atendidos en situación de desprotección grave.

En este apartado prestaremos una atención especial a los casos de separación familiar (entendiendo por tales aquéllos en que el menor es separado de su familia de origen), dado que este aspecto es el mejor documentado y que permite su comparativa con las Comunidades Autónomas.

La evolución de las separaciones familiares representa en buena medida el tipo de política de intervención que se viene aplicando por un determinado Servicio de Protección, si bien precisa complementarse con otros indicadores de las intervenciones realizadas sobre menores en desprotección grave pero sin separación familiar. Lamentablemente, la información que se dispone de estos casos es mucho menor como veremos a lo largo del informe, y es menor aún la información comparada disponible.

En Navarra, tanto el número de separaciones familiares, como sus tasas por mil menores de 18 años, han crecido en los últimos años.

**MENORES EN SITUACIÓN DE SEPARACIÓN FAMILIAR**  
Nº de menores y Tasas por mil < 18 años



El hecho de que crezcan las separaciones familiares no parece demasiado positivo, pero para una correcta valoración de dicha evolución es preciso completar la información comparando el porcentaje de casos de desprotección grave en el que ha resultado necesario proceder a la separación del niño de su entorno familiar. La única información a la que hemos podido acceder sobre este crucial aspecto es la publicada en la Memoria del año 2004 que hace referencia a la Evaluación Intermedia del Programa realizada en ese año, basada al parecer en una muestra.

**% DE MENORES EN DESPROTECCIÓN GRAVE  
EN EL QUE SE HA PROCEDIDO A LA SEPARACIÓN FAMILIAR.  
EVALUACIÓN INTERMEDIA AÑO 2.004**

	2002	2004
% de menores en desprotección grave en el que se ha procedido a la separación del niño de su entorno Familiar	<b>16%</b>	<b>14%</b>

La información que se dispone sobre de los casos de desprotección grave sin separación familiar es incompleta. Como se verá cuando abordemos el análisis de estos casos, el Sistema de Información no efectúa un seguimiento adecuado de los mismos que permita contrastar su fiabilidad, realizando una evolución temporal completa de dicho indicador.

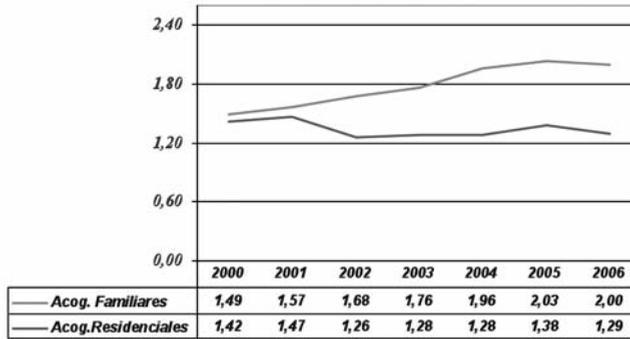
En la siguiente tabla se muestra la evolución del número de separaciones tanto por Acogimiento Familiar como Residencial.

**EVOLUCIÓN DE LAS SEPARACIONES FAMILIARES  
Años 2000 -2006**

Nº de Menores	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Acogimiento Familiar	156	166	180	191	216	228	228
Acogimiento Residencial	148	155	135	139	141	155	147
<b>Total Separaciones Familiares</b>	<b>304</b>	<b>321</b>	<b>315</b>	<b>330</b>	<b>357</b>	<b>383</b>	<b>375</b>

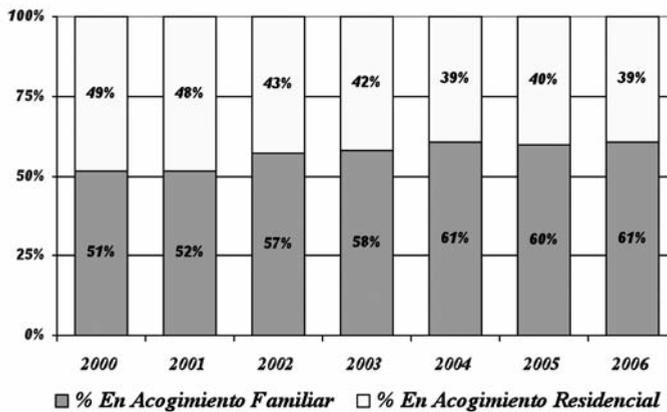
Si observamos la evolución de las tasas específicas por mil menores de 18 años de cada una de las modalidades de acogimiento, podemos observar que, mientras las tasas de Acogimiento Residencial, en el periodo de referencia, no se alteran notablemente, las de Acogimiento Familiar ascienden progresivamente de forma significativa.

**EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACOGIMIENTO SEGÚN TIPOS**  
*Tasas por mil menores de 18 años*



En lógica consecuencia con dicha evolución constatamos que el porcentaje de Acogimientos Residenciales sobre el total de Separaciones Familiares ha descendido, lo que debe considerarse positivo.

**EVOLUCIÓN DEL TIPO DE ACOGIMIENTO**



Los datos comparativos con las Comunidades Autónomas sobre separaciones familiares a los que hemos podido acceder son antiguos (1.996 y 2.000) y, por ello, nos limitaremos a señalar la evolución observada en Navarra en dichos años con respecto a la media española.

**COMPARATIVA DE SEPARACIONES FAMILIARES  
NAVARRA VS ESPAÑA (AÑO 1.996 Y AÑO 2000)**

	AÑO 1996		AÑO 2000	
	Navarra	España	Navarra	España
Acogimiento Familiar	1,57	1,55	1,49	2,70
Acogimiento Residencial	2,12	1,70	1,42	2,08
<b>Total Separaciones Familiares</b>	<b>3,69</b>	<b>3,25</b>	<b>2,91</b>	<b>4,78</b>

Como se ve, en el periodo 1996–2000 Navarra bajó su índice de separaciones fundamentalmente a expensas de la reducción significativa de los acogimientos residenciales y en menor grado también de los familiares.

Como puede observarse en la siguiente tabla, en 1996 Navarra ocupaba una posición intermedia entre las Comunidades Autónomas por su tasa de acogimientos residenciales, que era superior a la media española. En la actualidad, es la cuarta Comunidad con la tasa más baja, que es muy inferior a la media estatal.

**COMPARATIVA DE ACOGIMIENTOS RESIDENCIALES  
POR CC.AA. (AÑO 1.996 Y AÑO 2000)**

CC.AA.	AÑO 1.996		AÑO 2.000	
	Nº	Tasa* por 1.000	Nº	Tasa* por 1.000
Andalucía	2666	1,5	2792	1,8
Aragón	294	1,4	424	2,3
Asturias	374	2,1	394	2,7
Baleares	181	1,1	136	0,9
C. La Mancha	366	1,0	368	1,1
C.León	961	2,2	629	1,6
Canarias	1208	3,3	1182	3,4
Cantabria			259	3,0
Cataluña	556	0,5	1883	1,8
Ceuta y Melilla	79	2,1	1250	34,8
Extremadura	659	2,7	461	2,1
Galicia	1563	3,1	1373	3,2
La Rioja	141	3,0	112	2,6
Madrid	1963	2,0	1866	2,0
Murcia	124	0,5	93	0,4
Navarra	205	2,1	148	1,4
P.Vasco	810	2,3	437	1,4
Valencia	1220	1,5	1645	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>13.370</b>	<b>1,7</b>	<b>15.452</b>	<b>2,1</b>

\*Tasa por 1.000 menores de 18 años

Como hemos dicho, la atención a los menores en separación familiar no agota las situaciones en las que se encuentran los menores atendidos en la Red Especializada de Protección del Menor de Navarra y, por ello, en la siguiente tabla, hemos pretendido reflejar el conjunto de atenciones que la misma brinda, algunas de las cuales se salen incluso de los objetivos del presente Informe Especial centrado en los menores en protección.

<b>RESUMEN DE MENORES ATENDIDOS EN LA RED ESPECIALIZADA</b>	<b>Año 2.004</b>	<b>Año 2.005</b>
<b>En Programa de Prevención Secundaria</b>	109	205
<b>Equipos Externos de Apoyo</b>		
<i>Investigación y valoración de casos de menores en dificultad social elevada.</i>	31	36
<i>Valoración e intervención terapéutica en casos de abuso sexual a menores.</i>	3	13
<i>Programa de Intervención Familiar Especializada</i>	90	96
<i>Programa de Educación de Adolescentes</i>	20	30
<b>Acogimiento Familiar</b>	216	228
<b>Centros de Observación y Acogida (COA)</b>	105	145
<b>Centros Internamiento (Total)</b>	163	187
<b>Centro de Día</b>	*	19
<b>Puntos de Encuentro</b>	105	188
<b>Otros</b>		
<i>Menores con Ayuda Económica para pago Colegio</i>	20	21
<i>Menores con Ayuda Económica en Proceso de autonomía</i>	6	1
<b>Adopciones</b>		
<i>Menores en seguimiento de Adopción Internacional</i>	250	274
<i>Menores llegados en Adopción Internacional</i>	133	101
<i>Adopción Nacional</i>	4	9
<b>Menores con medida judicial:</b>		
<i>De internamiento</i>	81	45
<i>En medio abierto</i>	125	120
<i>Total</i>	206	165

\* Servicios puestos en marcha en el 2.004.

## 8.2 INVESTIGACIÓN Y VALORACIÓN

Una vez presentado el estado general de situación, seguiremos el orden cronológico del proceso de actuación e intervención diseñado para el tratamiento de los casos en que se detecta o presenta una situación de riesgo o desprotección de un menor.

Desde el comienzo se ha partido de la premisa, comúnmente aceptada y establecida del reparto competencial al que hemos hecho referencia, de tal forma que conforme al mismo corresponde a las Entidades Locales de Navarra la detección, declaración e intervención de las situaciones de desprotección leve y moderada de los menores, mientras que a la Sección de Protección del Menor del Gobierno de Navarra le corresponde la declaración e intervención de las situaciones de desprotección grave o elevada, y las que requieren una separación temporal o definitiva del menor de su entorno familiar.

En consecuencia, a la hora de abordar este apartado concreto, partimos de la base de que aquellos casos de desprotección grave, o en los que se produce una situación de desamparo, han sido por tanto derivados, tras una primera y rápida evaluación inicial desde los servicios de la red primaria o servicios sociales de base, a los servicios especializados, es decir a la Sección de Protección del Menor de la Dirección General de Familia del Gobierno de Navarra, que a través de su personal debe proceder en primer lugar a la verificación y comprobación de la situación que le ha sido trasladada, llevando para ello las tareas precisas de investigación y valoración en relación a la misma, completando en muchos casos la información que en tal sentido haya podido ser aportada desde los Servicios Sociales de Base al serles derivado el caso, y en otros llevando a cabo tal labor desde el inicio, como consecuencia de haberse notificado desde otros ámbitos directamente a dicha Sección la existencia de un caso de esta naturaleza.

Llegados a este punto, se trata por tanto de analizar la actuación que al respecto debe llevarse a cabo desde la Sección de Protección del Menor ante estos casos.

Tomando como referencia lo recogido en el propio Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral, la fase de investigación debe perseguir básicamente los siguientes objetivos:

1. Verificar la existencia de una situación de desprotección y valorar su gravedad.
2. Una vez confirmado que se ha producido una situación de desprotección o hay sospechas razonables y fundamentadas de que puede haberla, determinar si hay un riesgo grave e inminente para la salud y seguridad del niño/a en el domicilio familiar, y si es necesario adoptar medidas legales de protección de urgencia.

3. Si así se ha decidido, ejecutar las medidas legales de protección de urgencia pertinentes.

Después de la fase de investigación, sigue cronológicamente la de valoración, cuyos objetivos, tomando como referencia igualmente el citado Manual, son:

1. Identificar los factores individuales, familiares y sociales que pueden estar relacionados con el origen y mantenimiento de la situación de desprotección, así como los aspectos positivos del funcionamiento familiar.
2. Valorar cuáles han sido las consecuencias de la situación de desprotección en el proceso de desarrollo físico, cognitivo, psicológico y/o social del niño/a.
3. Determinar cuáles son las necesidades de tratamiento y apoyo del niño/a y su familia.
4. Determinar el pronóstico para la capacitación de los padres.

#### **8.2.1. Información, mediación, negociación (acuerdos)**

La primera de las actuaciones a llevar a cabo, en este caso la investigación, debe estar centrada lógicamente en la obtención del máximo de información posible sobre el niño, su situación y la atención que recibe.

Para ello, deberá recabarse la más amplia información posible sobre el menor, sus padres, hermanos si los tuviera, relaciones y condiciones familiares, circunstancias que motivan la situación, etc. En definitiva, se trata de recopilar los distintos elementos en relación con la vida del menor que permitan valorar la situación de riesgo o desprotección detectada y, en consecuencia, poder adoptar la decisión oportuna.

En principio, y conforme a los criterios de actuación aceptados en esta materia, debe obtenerse información de todas aquellas fuentes que pueden aportar datos sobre la familia y la situación del menor, entre otras, información social, médica, psicológica y psiquiátrica, ámbito escolar, policial, etc.

Además, resulta importante en esta fase que se acceda también a los propios padres con el fin de recabar de ellos información directa sobre la situación e informarles incluso de los pasos que se tiene previsto dar en relación al caso.

En cuanto a los expedientes que han sido objeto de análisis en la Sección de Protección del Menor, ha de precisarse en este sentido que se ha observado que no siempre contienen la pluralidad de informes a que se ha hecho referencia anteriormente, en especial por lo que se refiere a las realidades educativas y sanitarias de los menores y sus familias, existiendo, eso sí, en algunas de estas ocasiones referencias a informes emitidos por otros servicios u organismos.

En este sentido, el propio Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia ya hacía referencia a que uno de los puntos débiles de la fase de investigación que se lleva a cabo desde estos servicios especializados del Gobierno de Navarra, lo constituía el que, en general, los informes de investigación/evaluación disponen de escasa información sobre la situación del niño/a.

Por otra parte, en lo que se refiere a los contactos y entrevistas con los padres, si bien en ocasiones existen en los expedientes observados breves anotaciones puntuales en relación con las ocasiones en que éstas se producen, normalmente en la fase de evaluación y antes de adoptar una medida de protección sobre los menores, sería conveniente que quedara constancia de una forma más pormenorizada de la actuación e intervención realizada, sobre todo de aquellas circunstancias y actuaciones más relevantes, de tal forma que toda esa fase de la investigación no quede oculta en la realidad procedimental.

El Manual de Intervención vuelve a constituirse en un elemento de trabajo válido que aporta información sobre el contenido y procedimiento para realizar la investigación/evaluación, pero debe insistirse en que, dejando a salvo los casos de urgencia y extremo riesgo en que, lógicamente, es necesaria y se exige una pronta decisión y resolución, resulta indispensable recopilar el caudal de información necesario para la adopción de las medidas de protección y que se documenten fehacientemente las diferentes intervenciones, junto con los hechos y extremos técnicos observados por los profesionales que han intervenido.

El incremento de los niveles de información y la debida constancia de todo ello se convierte en un elemento esencial de cara a la toma de decisión, garantizando en mayor medida el acierto de la que finalmente se adopte, a la vez que permite que puedan ser supervisados y revisados los distintos elementos que llevan a la misma, así como que otras personas que participen en el expediente analicen también los hechos y circunstancias concurrentes. Con ello, sin duda, no sólo se gana en seguridad jurídica, sino que se preservan de mejor forma los derechos de los menores y personas implicadas.

Con respecto al conjunto de los procedimientos de valoración y decisión, se viene achacando a los mismos una realidad que, con carácter general, resulta incuestionable, unos niveles ciertamente bajos de participación activa de los menores y de las familias. Las causas de esta situación están, posiblemente, en la insuficiencia de los cauces de información y de participación que operan en los servicios de infancia, no sólo debido a la importante sobrecarga de trabajo que vienen soportando los profesionales de los mismos, sino probablemente también por una cierta inercia o cultura que se ha venido observando en general en el funcionamiento de los servicios sociales en estos aspectos, en el sentido de minimizar o no tener en cuenta la participación del usuario en cualquier área de lo social. A ello cabría añadir también la consideración en estos asuntos, no siempre justificada, de que los usuarios no están ni en posición ni en actitud de comprender las actuaciones que se promueven en este ámbito.

Por ello, el papel de los profesionales en esta fase de intervención resulta especialmente importante, a la vez que delicado y extremadamente complejo, por cuanto deben aplicar los medios necesarios para garantizar el bienestar de las personas menores de edad y, en no pocas ocasiones, esto supone defender los derechos del menor cuando entran en conflicto con los derechos de los padres. Lógicamente, la contradicción de intereses que se produce en estos casos dificulta y complica las intervenciones, y ése es precisamente el núcleo de la cuestión.

Por tanto, la principal función de los profesionales en estos supuestos debe consistir, no sólo en garantizar el bienestar del niño, niña o adolescente, sino en hacerlo tratando de involucrar a los padres en el análisis de las alternativas más adecuadas, explicándoles las razones que determinan la menor conveniencia de determinadas medidas, y escuchando su opinión al respecto.

Cabe afirmar en este sentido que, como norma general, excluyendo lógicamente casos extremos y puntuales en los que incluso se llegan a producir amenazas a los profesionales intervinientes, a los padres les preocupa el bienestar y el porvenir de sus hijos, incluso cuando han dado muestras patentes de abandono. Por ello, es importante que se les trate de implicar en la elección y en la decisión de las medidas, con lo que, en no pocas ocasiones, se conseguiría superar la primera y casi inevitable reacción de rechazo que cualquier persona mostraría cuando un tercero hace constar su incapacidad parental. De esta forma, y aún reconociendo las dificultades existentes, se podría conseguir que se minimizaran tales reticencias y la oposición a la intervención, e incluso que se mostraran colaboradores.

Sin duda, éste es uno de los aspectos más complejos del sistema de protección de menores y del trabajo de sus profesionales, pero también constituye la manera más adecuada de responder a las necesidades del menor, de garantizar las mejores condiciones de aplicación de las medidas, y de favorecer la reintegración en el núcleo familiar.

Lógicamente, para tratar de conseguir estos resultados, deben tomarse las medidas de apoyo necesario a los profesionales que trabajan en este ámbito, dotándoles de más recursos así como incidiendo en la necesaria formación y asesoramiento a los mismos.

Si bien es cierto que las entrevistas que se llevan a cabo en los procedimientos aplicados en la actualidad tratan de acercarse a esta función, sin embargo la percepción de las familias en muchos casos es la de no tener la posibilidad de participar adecuadamente, bien porque no se les pregunta, bien, porque si se les pregunta, no se suele tener en cuenta su opinión; se les comunican las decisiones, pero no se les implica en el proceso de toma de decisión.

No debe obviarse, sin embargo, que tal percepción frecuentemente está condicionada por los propios sentimientos de quienes no asumen que se ponga en cuestión el cumplimiento de sus deberes y, además, que las posibilidades de una mayor o menor participación no pueden determinarse de forma general y apriorística, sino que dependerán de los condicionantes del caso planteado y de las propias circunstancias personales y sociales de los familiares.

Entrar en el circuito de protección infantil resulta sin duda una experiencia difícil. Todos los elementos que intervienen resultan ajenos: el entorno físico, los profesionales, los procedimientos y el lenguaje, no se ajustan a cuanto estas personas conocen en su entorno habitual. En tales circunstancias, la incomodidad, la incomprensión y la desorientación, cuando no el temor, conducen inevitablemente a actitudes defensivas y agresivas, que dificultan el diálogo, la negociación, y, sin duda, la colaboración. La única forma de facilitar un proceso de acercamiento es, sin duda, la información, escrita y verbal.

Para ello, es necesario que los padres reciban explicaciones que se ajusten a su nivel de comprensión. Las notificaciones formales, que si bien se vienen mejorando en cuanto a su contenido y extensión, se caracterizan por un vocabulario y una redacción jurídico-administrativa oscuros, son instrumentos de legalidad, que deben ser complementadas con estas otras medidas; por ello las entrevistas que mantienen con los profesionales, que tienden a cumplir parcialmente esta función, deben mejorarse incrementando el componente de informa-

ción. Por más que sea una cuestión reiterada, resulta imprescindible explicarles cuál es el funcionamiento del sistema de protección, cómo se sitúa su caso en ese sistema, y cuáles son las alternativas posibles de evolución en sus circunstancias particulares. Unos folletos escritos en lenguaje sencillo, describiendo los aspectos generales del procedimiento, informando de los derechos de los niños y de los derechos de los padres, ayudarían sin duda a las familias a enfrentarse a un mundo que desconocen y que, por lo tanto, temen.

En esta línea, incluso podría analizarse la conveniencia de adoptar medidas como que pudieran acudir a la Comisión Técnica de Valoración que se convocara para la adopción de todo este tipo de decisiones, por cuanto, y aun siendo conscientes de su dificultad, por ejemplo tendrían ahí la oportunidad de asistir a un debate plural de los aspectos que intervienen en el caso y de hacerse una opinión mejor fundada de cuáles son las razones que abogan por una u otra alternativa de actuación.

De otra parte, la participación de los propios menores y adolescentes también resulta manifiestamente mejorable. El derecho a ser oído es recogido en las leyes reguladoras de esta materia como elemento fundamental en cuantas cuestiones afectan a las personas menores de edad. En consecuencia, ello supone, no sólo el deber de escucharle por parte de la autoridad competente en materia de protección, sino también de ofrecerle los cauces necesarios para expresarse y, siempre que sea posible, tener en cuenta su opinión a la hora de adoptar una decisión.

El que un menor entienda lo que está ocurriendo cuando interviene el sistema de protección, requiere las adecuadas explicaciones: explicarle dónde está, por qué razón, quiénes son las personas que le hacen preguntas, y qué ocurrirá después. Sólo unas explicaciones claras y ajustadas a su nivel y a su capacidad de entendimiento, conseguirán darle el sentimiento mínimo de seguridad que necesita.

Se hace necesario, por tanto, incidir en aspectos tan fundamentales como éste con el fin de que se apliquen las pautas de actuación que garanticen una práctica profesional adecuada en un momento de tanta trascendencia en la vida de un niño y de una familia.

De la misma forma, sería interesante producir materiales didácticos, ajustados a la capacidad de entendimiento de los niños, niñas y adolescentes, cuyo objetivo sea familiarizarles con los procedimientos, con los profesionales, explicarles cuáles son sus derechos, cuáles los derechos de sus padres, cuál es la situación en la que se encuentran,

quiénes van a tomar las decisiones que les afectan y cómo pueden opinar ellos en la toma de estas decisiones.

### **8.2.2. Garantías y asistencia**

Cuando hacíamos referencia a los bajos niveles de participación activa de los menores y de las familias, achacábamos parte de esa situación a la consideración en estos asuntos, no siempre justificada, de que los usuarios no están ni en posición ni en actitud de comprender las actuaciones que se promueven en este ámbito.

Pues bien, en este sentido, y este es también un fallo generalizado en nuestro sistema de servicios sociales, tampoco existe un sistema formal pero simplificado de queja o reclamación que, sin necesidad de recursos administrativos o judiciales, permita resolver, favoreciendo la intervención de otros profesionales, cuestiones, a veces de importancia menor, pero conflictivas, que oponen a los padres y al profesional que valora su caso.

En esta línea, se echa en falta la implementación de soluciones como asignar esta función de reclamación a la Comisión de Valoración, pudiéndose para estos supuestos completar su composición con la participación de algún profesional de las áreas competentes en materia de servicios básicos o comunitarios, y ofreciendo a los padres, como se ha expuesto anteriormente, la posibilidad de intervenir acompañados, si lo desean, de una persona de su confianza, capaz de apoyarles y, si fuera necesario, de ayudarles a transmitir sus deseos, sus temores y sus expectativas, y el nivel de compromiso que pueden adquirir.

Por otra parte, y en lo que respecta al asesoramiento necesario para las distintas actuaciones que se llevan a cabo en estos procedimientos, debe tenerse presente que, en ocasiones, se extienden durante un tiempo nada despreciable y los afectados difícilmente tienen conocimiento de sus derechos, además de que pueden desconocer los motivos porqué les son retirados sus hijos. En estas circunstancias no tienen posibilidad alguna de disfrutar de asistencia jurídica gratuita, y por tanto del asesoramiento y dirección jurídica de su caso por parte de un abogado hasta que el procedimiento llega a su fase judicial. Entretanto, se dan casos en que las familias llevan un tiempo considerable sin tener contacto con sus hijos y sin saber muy bien como defenderse.

Como hemos tratado de explicar con ocasión del análisis jurídico que se ha efectuado del sistema de protección, nos encontramos ante

unos procedimientos de indudable complejidad técnica que pueden afectar a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y administrativo. Por un lado, se sustancian cuestiones civiles de las reguladas en el Libro Primero del Código Civil, por lo general referidas a los deberes inherentes al ejercicio de la patria potestad. En estos procedimientos interviene la Administración, actuando como Ente Público de Protección de Menores, al incoar un expediente administrativo de protección sobre el menor en el que, una vez tramitado, lleva a que se adopten medidas en defensa de sus derechos, intereses y bienestar, medidas sobre las cuales los padres, titulares de la patria potestad, tienen el derecho de oponerse y recurrir.

A esto hay que añadir que, en determinados supuestos de maltrato, se podrían dar los supuestos típicos de determinados ilícitos penales (lesiones, delitos contra la libertad sexual, etc.), cuya tramitación en el ámbito penal podría ser paralela e incluso simultánea a los procedimientos civiles y administrativos antes aludidos. Esto hace más necesario, si cabe, la celeridad y agilización de su resolución, así como el tratamiento como un solo caso o expediente en estas instancias de las distintas causas o procedimientos judiciales en que se viera inmerso un menor, ante las consecuencias que cualquier pronunciamiento judicial de esta naturaleza (p. ej. penal) pueden tener en los procedimientos que se llevan a cabo por parte de la Administración Pública.

En este punto, y si bien es algo que se incardina en el ámbito de la Administración de Justicia, es evidente la necesidad de adoptar medidas que permitan contar con los recursos necesarios para que se observe la celeridad que requieren estos casos, así como para que los actuales profesionales del Juzgado se vean reforzados en el ejercicio de sus funciones, de tal forma que la sobrecarga de trabajo que actualmente vienen soportando, no represente una merma en el desempeño de su importante labor, que lógicamente tiene su incidencia en la rapidez y en sus propias intervenciones.

Por lo que se refiere a la posición que cada parte ostenta, podemos afirmar que nos encontramos ante procedimientos en que existe una evidente desigualdad de medios o armas. La Administración es el Ente Público de Protección de Menores y los padres afectados por medidas de desamparo o disconformes con cualquier decisión de la Administración han de hacerles frente desconociendo la legislación y careciendo de las más elementales nociones sobre los procedimientos que les afectan. Una parte, la Administración Pública, exhibe pruebas emitidas por sus propios técnicos que avalan sus resoluciones (medidas de protección), y la otra, la familia del menor, no tiene modo de aportar argumentos con qué rebatirlas.

Si tenemos en cuenta, por último, que tales procedimientos afectan normalmente a personas con pocas posibilidades económicas, usuarios en muchos casos de los servicios sociales de base municipales, nos encontramos con una realidad incuestionable y es que esa falta de posibilidades económicas para poder costear pruebas periciales privadas, junto con la aplicación del principio procesal civil en virtud del cual la carga de la prueba corresponde a quien alega, hacen que la única línea de defensa posible de los interesados sea la disconformidad respecto de las formas del procedimiento, ya que en cuanto al fondo del asunto nada podrán alegar más allá de la protesta o desacuerdo con el contenido de los informes.

Pese a la evidencia anteriormente señalada, y de conformidad a lo dispuesto en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, habrían de darse dos condicionantes para que se pudiera ampliar el derecho con la cobertura de los gastos de pruebas periciales privadas: la inexistencia de técnicos en la Administración que pudieran elaborar tales periciales y que así lo acordara el Juez o Tribunal mediante resolución en el que estimara tal medio probatorio.

Dado que tal regulación legal, de competencia estatal de conformidad al art. 149 de la Constitución, marca un estrecho límite a la posible inclusión en el ámbito del derecho a la justicia gratuita de las pruebas periciales, negándolo para el supuesto de la tramitación administrativa de los procedimientos, debe hacerse hincapié, en opinión de esta Institución, en la necesidad de posibilitar la extensión del derecho a la asistencia jurídica gratuita, mediante la intervención de abogados defensores, precisamente en esta tramitación administrativa, sobre todo con ocasión del inicio de los procedimientos de desamparo.

Esta solución, que ya se encuentra implantada en alguna Comunidad Autónoma, permitiría que todos los padres pudieran contar desde el inicio de la tramitación administrativa de este tipo de procedimientos con el asesoramiento de profesionales del Derecho con suficiente formación y pericia profesional en esta materia. Estos profesionales, a ser posible, deberían además de provenir de turnos de oficio especializados, al igual que ocurre en otro tipo de procedimientos, dada la especificidad y dificultad técnica de la materia a que nos estamos refiriendo, tal y como se ha puesto de manifiesto, a lo que hay que unir la necesaria premura en la formulación de las correspondientes actuaciones, bien sean en el ámbito administrativo o judicial, lo que sin duda requiere un nivel de formación y pericia acorde con tales exigencias.

Este planteamiento tiene su importancia, pues ha de insistirse en que los afectados son por lo general personas con nula formación jurídica

y escasos medios económicos, que se ven abocados a hacer valer sus derechos asesorados por abogado ya en sede judicial, cuando el expediente administrativo se encuentra finalizado, habiendo realizado en el mismo comparecencias, alegaciones y manifestaciones que incluso pudieran resultar contraproducentes para sus pretensiones, sin que en muchos casos lleguen a agotar las vías de defensa que les ofrece la legislación.

Además el profesional, en la medida de su especialización en esta materia y de que pueda gozar de la confianza de estas personas, ayudándoles y apoyándoles durante esta fase del procedimiento, puede contribuir a la necesaria interlocución y relación que debe establecerse entre los padres y los técnicos intervinientes, posibilitando que la misma discurra por unos cauces lo más normalizados posibles y minimizando las lógicas reticencias y la probable oposición a la intervención.

### **8.2.3. Multidisciplinariedad en la decisión (Comisión de Valoración)**

Tras la investigación y sobre todo valoración de todas las circunstancias que concurren en el caso, debe adoptarse una decisión sobre la situación de desprotección que afecta al menor, bien aplicando una medida que suponga su separación del núcleo familiar, bien manteniéndolo en el mismo. Esta decisión debe venir acompañada del establecimiento de la correspondiente estrategia sobre la intervención, evolución y el seguimiento de las medidas preventivas que se establezcan.

Además, es importante volver a insistir en ello, en la toma de decisión se debe buscar la máxima participación de los padres, los niños (teniendo en cuenta su nivel de desarrollo y grado de madurez) y los profesionales o servicios que hayan tenido o vayan a tener contacto con el caso. Igualmente, los padres y los niños y niñas tienen que ser informados, de manera completa y comprensible, de todas las actuaciones que afecten a su situación personal o familiar (artículos 9 y 22 de la Ley 1/96).

Se ha hecho referencia con anterioridad a cómo es necesario que las tomas de decisión en los distintos Servicios de Protección Infantil se lleven a cabo en equipo, nunca por parte de un único profesional. Para ello, además, los profesionales deben disponer de formación especializada.

Hemos dejado constancia también de cual viene siendo la situación que se presenta en este sentido en los Servicios Sociales de Base,

cuándo se debe proceder a la adopción de este tipo de decisiones, en muchos de los casos realizada por un solo profesional con escasa formación en la materia.

En lo que se refiere a la toma de decisión en el ámbito de la Sección de Protección del Menor, el Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra, tras reiterar entre sus principios de actuación la importancia de que se lleve a cabo en equipo, por más que exista un Responsable técnico de cada caso, atribuye la responsabilidad última sobre la toma de decisiones a la Comisión de Valoración de Protección de Menores, órgano colegiado al que le asignan las siguientes funciones:

- Declaración de la situación legal de desamparo de los menores.
- Asunción de la tutela de los menores cuando éstos sean declarados en situación de desamparo o así lo determine una resolución judicial.
- Asunción de la guarda de los menores a petición de sus padres o por resolución judicial.
- Propuesta de cambio de recurso y cierre de expediente.
- Propuesta de internamiento en centros psiquiátricos.
- Valoración de todas las propuestas que se efectúen sobre expedientes que se encuentren judicializados.
- Propuestas de los acogimientos preadoptivos.
- Propuestas al juzgado correspondiente en materia de acogimiento y adopción.
- Propuestas al juzgado correspondiente relativas a los menores sujetos a responsabilidad penal.
- Determinación del régimen de relaciones personales de los menores con sus padres, parientes y allegados.
- Coordinación de los organismos y servicios de protección de menores.
- Colaboración con los órganos judiciales competentes en la materia.

La práctica, sin embargo, es que esta Comisión solamente se reúna para analizar casos muy especiales que, a juicio de los técnicos, requieran un análisis por parte de la misma. Sin embargo, la percepción sobre la conveniencia de que asuma las funciones que, en principio, le asigna el Manual, es considerada por parte de los técnicos como beneficiosa para el propio trabajo que desarrollan, si bien son conscientes que, con la actual estructura de medios, no sería posible mantener las sesiones de dicha Comisión con la frecuencia y periodicidad que se requiera en ese caso.

En el proyecto de Decreto Foral de desarrollo de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, se opta por mantener el papel limitado de dicha Comisión, en contra de las amplias funciones con que se configura por el Manual de Intervención. Así, en dicho texto solamente se le atribuyen las siguientes funciones:

- a) Proponer la declaración y/o el cese de las situaciones de desamparo.
- b) Proponer los cambios de recurso y de modalidad únicamente en casos excepcionales.
- c) En circunstancias excepcionales, proponer todas las medidas que puedan adoptarse relativas a menores en situación de desprotección, conflicto social o reforma.
- d) Cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por normas de carácter legal o reglamentario.

En cuanto a la composición de la misma, el citado proyecto de Decreto Foral no se distancia de la realidad actual, por cuanto determina una composición similar a la que en la práctica viene teniendo, en concreto:

- a) Presidente: El/La Jefa de la Sección de Protección del Menor.
- b) Vocales:
  - El/La Jefa del Negociado de Acogimiento Familiar y Adopción Nacional.
  - El/La Jefa del Negociado de Atención a Menores en Dificultad Social.
  - Dos representantes del equipo técnico encargado del asunto.
  - Los Jefe/as de Negociado que pudieran crearse en la Sección.
  - Un representante del Equipo de Conflicto.
- c) Vocal-Secretario: El T.A.P. Rama Jurídica adscrito a la Dirección General de Familia y especializado en temas de protección del menor.

En general, por lo que se refiere a la práctica observada, los responsables de los Equipos de la Sección de Protección del Menor exponen que las decisiones se adoptan por estricto criterio técnico entre los profesionales que participan en la resolución del caso, en función de los hechos probados y las circunstancias del propio menor, y que tratan de actuar siempre dentro de los márgenes del sentido de la responsabilidad y el principio de protección del menor.

Habitualmente, los informes en los que se contiene la valoración del caso y se proponen las correspondientes medidas, son elaborados por dos profesionales del equipo correspondiente, en ocasiones un Trabajador Social y un Educador Social, o dos de cada uno, o uno de estos y un Psicólogo, indistintamente, si bien la práctica que se nos traslada es que habitualmente los casos y propuestas planteadas son tratados y discutidos informalmente en muchas ocasiones con otros miembros del equipo.

En cuanto a los informes propiamente dichos, en función de lo reciente de los expedientes de que se trata, se ha observado una mayor extensión y detalle de los mismos frente a los expedientes de mayor antigüedad, en los que el contenido de estos informes es considerablemente inferior. En este sentido se observa igualmente un cierto grado de autorreferencialidad, ya que en ocasiones se basan en otros informes emitidos por otros servicios u organismos, con lo que se corre el riesgo de crear un cierto *corpus* de información aparentemente fundamentada en diversos organismos y personas, que requeriría la incorporación de esas informaciones externas.

Una vez elaborado estos informes, que se ha observado que, en no pocas ocasiones, se formalizan con cierto retraso respecto a la fecha en que se ha adoptado o dado comienzo la medida propuesta, se elevan los mismos al Jefe de la Sección de Protección del Menor, que a la vista de su contenido y de las propuestas se efectúan, los somete a la consideración de la Dirección General de Familia que, a través de Resolución de su responsable, finalmente toma la decisión sobre la situación del menor y determina, en su caso, las medidas a adoptar.

Llegados a este punto, debe insistirse, a juicio de esta Institución, en la importancia de que este tipo de decisiones sean sometidas al conocimiento y propuesta de una Comisión de las características antes expuestas, integrada por diferentes profesionales (Trabajadores Sociales, Educadores, Psicólogos), ya que constituye una garantía suplementaria de que la decisión adoptada sea, de entre las posibles, la que mejor se ajuste a las necesidades del caso

Esta actuación debiera venir acompañada de la existencia de una verdadera función valorativa por parte de dicha Comisión, que tuviera su reflejo en la realidad documental del expediente, de tal manera que la formación de voluntad en esta fase resolutoria no se sustraiga del mismo, para lo que debería quedar también la oportuna constancia en un acta o documento similar de la actividad deliberadora de la Comisión, apreciando la oportunidad de las resoluciones propuestas y acreditando las razones y posiciones de sus miembros.

Este tipo de formalidades no deben obviarse ni pueden ser consideradas por parte de los profesionales como trabas a la labor que desempeñen, sino que constituyen verdaderas garantías de la intervención de la Administración. En todo caso, lo que no puede admitirse es que el principio de economía procesal llevado hasta sus últimas consecuencias, pueda representar una verdadera quiebra del principio de seguridad jurídica y al menor se le dificulte la transparencia de la actuación administrativa.

En cuanto al funcionamiento propiamente dicho de la Comisión, quizás sería conveniente que, formalmente, la misma esté abierta a la participación de representantes de otras instituciones públicas o privadas que cuenten con medios para atender el área de asistencia a menores en situación de desprotección y/u otros profesionales, p. ej. de los servicios básicos o comunitarios, que puedan asesorarle puntualmente.

En este punto habría que analizar incluso el papel que, en el seno de la misma, podría representar el Ministerio Fiscal como defensor de los intereses de las personas menores de edad. Es cierto que las normas y los procedimientos exigen la información al Ministerio Fiscal, y la intervención de éste en la vigilancia de los centros residenciales, pero la colaboración en una comisión periódica con capacidad para formalizar propuestas de actuación puede constituir una fórmula válida de coordinación interinstitucional para avanzar en el campo de las acciones multidisciplinarias. Convendría que esta alternativa se analizara de cara a que tuviera la posibilidad real de funcionar, principalmente en la valoración de aquellos casos susceptibles de pasar ante instancias judiciales.

No obstante, sea cual sea el modelo por el que se opte, es evidente, y así lo ponen de manifiesto los propios equipos técnicos, que los recursos formales de los que se disponen en estos momentos resultan bastante limitados para hacer frente a las actuales necesidades y que, en este contexto, un funcionamiento como el que se propone de la Comisión difícilmente podría ser asumido en las circunstancias actuales.

Una vez adoptada la decisión correspondiente en el sentido de si es necesario adoptar una medida legal de protección y, en su caso, la considerada más adecuada, es importante volver a hacer referencia a la relación que se debe mantener con el derivante/informante, es decir a que sea comunicada tal decisión a quién ha efectuado la notificación/derivación del caso. La importancia que esto tiene en la implicación y responsabilidad de estas personas con el sistema de protección

y, especialmente, la relevancia de estas prácticas entre grupos de profesionales ya ha sido puesta de manifiesto en un apartado anterior en el que también se precisaba que todo ello debía realizarse en cualquier caso dentro siempre de los márgenes que impone el respeto al principio de confidencialidad.

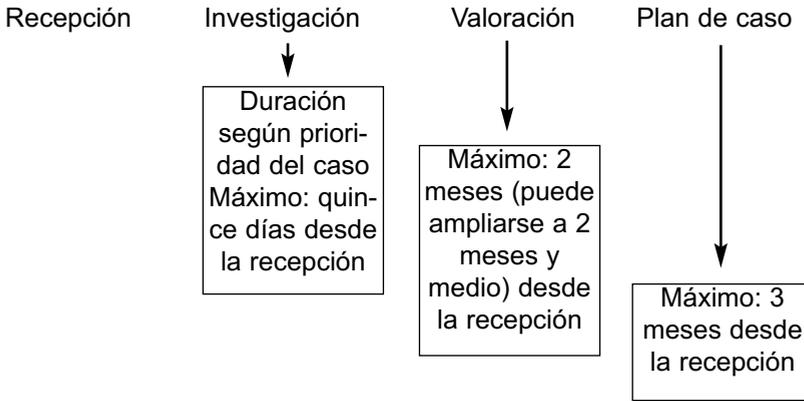
Por último, nos parece necesario hacer una obligada referencia a la cuestión del tiempo o plazos de actuación en estas fases, por cuanto el paso del tiempo en todos estos supuestos juega un papel fundamental, máxime si tenemos en cuenta las edades tan tempranas en que pueden producirse este tipo de intervenciones.

Debe insistirse en este sentido que el principal afectado por este tipo de procedimientos es el menor en cuyo favor se adoptan determinadas medidas de protección, medidas que para ser eficaces deben ser ágiles, sin dilaciones. Desde esta perspectiva, no resulta en modo alguno comparable la pérdida o suspensión de un derecho de contenido patrimonial, puramente económico, con las consecuencias de la pérdida o suspensión de derechos inherentes a la condición humana de las personas -relaciones familiares-, siendo así que el mero paso del tiempo puede hacer materialmente injustas determinadas decisiones irreprochables desde el punto de vista de la técnica jurídica.

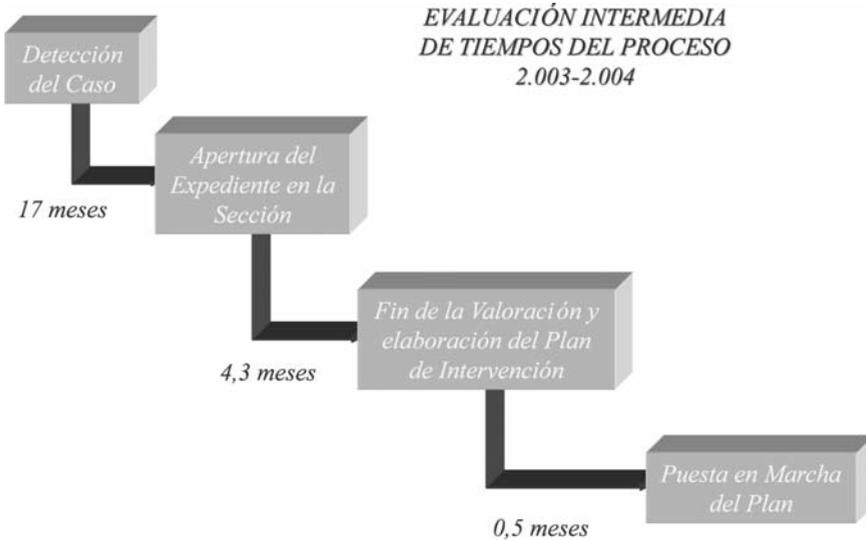
En el Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra se contienen diversas referencias a esta dimensión temporal de la intervención ante la importancia que se atribuye a la misma.

Así, de forma resumida, y por lo que se refiere a las distintas fases que hemos analizado, desde la recepción hasta la toma de decisión, que normalmente se formalizará a través de la aprobación del correspondiente Plan de Caso (al que haremos referencia a continuación), el citado Manual establece los siguientes plazos de actuación:

**Cronograma de los expedientes abiertos en los servicios de protección infantil (SSB y DGF)**



Los datos comparables de que disponemos en relación a dicho cronograma son los contenidos en la evaluación realizada de los años 2003 y 2004, en los que, como puede comprobarse, la tónica general es la de que se están superando ampliamente las referencias temporales establecidas, con las consecuencias que de ello se derivan en expedientes de esta naturaleza, que afectan a menores de unas edades en las que el mero paso del tiempo puede hacer que las situaciones sean irreversibles.



Esta situación, que se viene manteniendo en cuanto a la superación de los plazos establecidos en el Manual de Intervención, junto con la información que reflejaremos más adelante respecto a los ratios de expedientes por profesional que se vienen produciendo, ponen en evidencia de nuevo la necesidad de dotar con más medios y recursos a los servicios de protección infantil, en este caso a los de la Sección de Protección del Menor, de tal forma que puedan cumplirse con carácter general los plazos establecidos, y si fuera posible incluso disminuirlos, asumiendo para ello un número de casos o expedientes acorde con las necesidades de atención que los mismos requieren.

En el año 2006, en la petición de información realizada a la Dirección General de Familia sobre este tema se obtuvieron las siguientes respuestas:

¿QUÉ TIEMPO TRASCURRE...	
Desde la notificación de la sospecha al SSAP hasta que se elabora un informe de valoración inicial del riesgo?	15 días
Desde que se notifica la situación por el SSAP al SPM hasta que se elabora el informe multidisciplinar y se proponen las medidas?	3 meses
Desde que se proponen por el SPM las medidas de separación hasta que se aplican (el menor es internado o es acogido por una familia)?	Se hace de manera simultánea

En la Petición de Información a la Dirección General de Familia se formuló también la siguiente pregunta:

*“¿Qué sistemas se aplican para controlar los tiempos en función del grado de desprotección o riesgo?”*

La respuesta recibida resulta manifiestamente insuficiente:

*“En función de la edad del menor y el riesgo de desprotección se respetan los plazos que marca el Manual de Intervención con menores en dificultad social”*

### 8.3. PLAN DE CASO, RESPONSABLE Y EVALUACIÓN

A la vista de la situación que ha dado lugar a la labor de investigación, valoración y toma de decisión de las medidas aplicables, se debe proceder a la aprobación y puesta en marcha del correspondiente Plan de

Caso. En principio, conforme al procedimiento establecido en el Manual de Intervención, la aceptación o visto bueno del Plan de Caso debería de ser adoptada por la Comisión de Valoración, que elevaría a la Directora General de Familia su propuesta para su aprobación. Sin embargo, ya hemos expuesto anteriormente que esta no es la práctica que se sigue, pronunciándose dicha Comisión solo en casos muy especiales.

El Plan de Caso es un documento cuya propuesta de contenido ha tenido que ser previamente elaborada por el responsable técnico del caso y su equipo tras la valoración inicial del caso. Así, es definido en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia y en el propio Manual de Intervención al que continuamente estamos haciendo referencia, como un instrumento central en la fase de intervención, que debe recoger las principales decisiones adoptadas para proteger a un menor hasta su integración definitiva, y en cuya elaboración deben participar de forma conjunta y consensuada los diferentes servicios implicados en la intervención con cada familia y niño/a en dificultad social.

Además, y como otra característica importante del mismo, se contempla que en su elaboración se busque, en la medida de lo posible, el consenso con la familia objeto de intervención, y que incluya también, siempre que se pueda, los compromisos que ésta haya adquirido en la intervención.

### **8.3.1. Plan integral**

Esta forma de elaborarse el Plan, que sin duda en lo que se refiere al consenso con la familia viene a tratar de despejar en un primer momento la incertidumbre que en este tipo de situaciones se genera en las mismas y en los menores al carecer de un conocimiento preciso de los planes y actuaciones previstos, debe permitir que se estructure de tal forma que facilite el trabajo analítico y la visión de conjunto del caso, permitiendo que las distintas decisiones tengan su correspondiente sustento.

Pero, además, y esto es lo más importante, el Plan debe aportar las soluciones adecuadas a los distintos retos que plantea la intervención en este tipo de casos, contemplando las distintas actuaciones que deben llevarse a cabo por cada dispositivo y fijando el objetivo final de la intervención. En definitiva, un Plan que coordine la aplicación de las medidas de protección y que comprenda, no sólo las actuaciones seguidas desde el sistema de protección, que también, sino que integre las relaciones con otros sistemas estrechamente relacionados,

como el educativo, el sanitario, de servicios sociales y resto de Administraciones prestacionales que inciden en la vida del menor.

A esta finalidad viene a responder de alguna manera el contenido que el Manual de Intervención exige al Plan de Caso. Así, y como información o variables principales que deben reflejarse en el mismo, se citan:

1. Datos de identificación del menor y su familia.
2. Antecedentes del caso:
  - a) Antecedentes de la historia familiar.
  - b) Intervenciones anteriores con la familia (recursos asignados y medidas legales de protección adoptadas con anterioridad).
3. Finalidad de la intervención:
  - a) Valoración-Intervención.
  - b) Preservación familiar.
  - c) Separación temporal y reunificación familiar (con su familia de origen).
  - d) Separación permanente e integración en nueva familia (con o sin visitas de su familia de origen).
  - e) Separación permanente y preparación para la emancipación.
  - f) Separación permanente e integración en un entorno residencial especializado
4. Objetivos generales a conseguir con el menor y con la familia.
5. Plazos de tiempo para la consecución de los objetivos.
6. Necesidad de medida legal y, en su caso:
  - a) Tipo: Tutela/Desamparo (administrativo o judicial) o Guarda.
  - b) Duración prevista de la separación.
  - c) Recurso específico de protección a utilizar (Acogimiento Familiar en familia extensa o ajena, Acogimiento Residencial, Adopción).
  - d) Condiciones concretas para su aplicación: duración, ubicación geográfica, características que debe poseer la familia o centro que acoja al menor (p. ej. provisión de servicios terapéuticos o educativos especiales, rango de edades del resto de menores en la familia/centro).
  - e) Régimen de visitas del menor con sus familiares (con/sin visitas, frecuencia, presencia de supervisión externa, etc.).
  - f) Recursos jurídicos a proponer.

7. Propuesta sobre otras intervenciones necesarias tanto con el niño como con la familia:
  - a) Servicios especializados (p. ej. intervención familiar).
  - b) Servicios comunitarios (p. ej. colegios, centros de salud, patronatos de cultura y deporte, ludotecas, asociaciones juveniles, asociaciones de mujeres, otros programas de los Servicios Sociales de Base, etc.).
  - c) Otros servicios o recursos especializados (p. ej. centros de salud mental, servicios de tratamiento de toxicomanías, etc.).
8. Plan idóneo: diferencias con el Plan propuesto, recogiendo las razones concretas que motivan que el primero de ellos no pueda llevarse a cabo.
9. Plan de contingencia: que de forma alternativa pueda ser llevado a cabo cuando determinadas decisiones tengan que ser modificadas ante la presencia de nuevas circunstancias.
10. Acuerdos y compromisos establecidos con la familia y el menor.
11. Responsable técnico del caso.
- 12 Plazo de tiempo para la revisión del caso.

De cara a dotar de contenido a las variables anteriores, el Manual de Intervención aporta una serie de principios básicos o criterios a tener en cuenta, así como para efectuar las correspondientes propuestas.

Cobra especial importancia en esta tarea la propuesta y logro de acuerdos respecto al propio Plan con los diferentes agentes implicados en su ejecución; la familia de origen del menor; el propio menor si tiene edad y capacidad para ello; servicios en relación con la familia; si es pertinente y dependiendo del caso otros servicios comunitarios que van a participar directamente en el proceso de intervención, el centro de acogida o familia acogedora u otras personas o servicios implicados en el caso.

Pero con carácter destacado, y con ocasión de la referencia al ya reiterado principio del mantenimiento de la unidad familiar como alternativa prioritaria del sistema de protección, viene a reflejarse de nuevo la especial importancia de que todos los servicios implicados en la rehabilitación de las familias mantengan una estrecha coordinación en las acciones que se realicen.

El Manual de Intervención pone de relieve esta faceta de la intervención añadiendo que:

*“A pesar de que los casos de gravedad elevada son derivados al INBS -actualmente Sección de Protección del Menor- y éste se convierte en el responsable de la Intervención, otros niveles de servicios siguen interviniendo con la familia. La coordinación interinstitucional se convierte en un pilar básico, tal como ha sido recogido en los principios de actuación del Capítulo I.*

*No debe olvidarse que, a pesar de que el menor haya sido separado del hogar, la familia a menudo sigue siendo atendida por los servicios comunitarios y que estos fueron, en la mayoría de las ocasiones, la puerta de entrada a los Servicios de Protección Infantil. Así, muchas familias perciben la relación con los Servicios Sociales de Base como la relación más cercana e inmediata a la que pueden recurrir en caso de necesidad, cuando quieren manifestar su disconformidad con las acciones que se están llevando a cabo.*

*Asimismo, no debe olvidarse que aquellos casos en los que se consigan los objetivos del Programa de Reunificación Familiar, pasarán en algún momento a ser competencia de los Servicios Sociales de Base (o se solicitará la colaboración de los Centros de Servicios Sociales de Base). Con el objetivo de ofrecer a los niños y niñas y a sus familias intervenciones coherentes y eficaces, la comunicación y coordinación entre los diferentes niveles pasa a ser de vital importancia”.*

Como cuestión a tener en cuenta, el propio Manual aporta una reflexión más al afirmar, no sin lógica, que la propuesta de Plan de Caso, y por tanto el propio Plan, tiene que poder llevarse a cabo. En ocasiones, los servicios no cuentan con los recursos idóneos para cada uno de los supuestos. Puede ocurrir que se valore que un determinado caso necesita una serie de recursos o servicios, pero, en la práctica, éstos no están disponibles o no lo están en las condiciones requeridas. Se dice que, cuando esto sucede, es necesario buscar otras alternativas que, además de responder a las necesidades del caso, sean viables.

Con ello se viene a condicionar cualquier criterio objetivo de actuación en relación con estos casos, como por otra parte ocurre en otras áreas prestacionales de la Administración, a las disponibilidades de recursos existentes, pero que en esta materia adquiere una negativa relevancia ya no sólo por la especial consideración que debieran merecer los destinatarios de estas actuaciones, sino por la propia descripción que se efectúa de la situación existente en la Comunidad Foral.

Así, el Manual de Intervención hace referencia a cómo el Programa 6 del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia del año 2003, proponía la implantación de manera generalizada de programas estables de prevención secundaria para la atención a las familias. Sin embargo, continúa exponiendo el citado Manual, en la actualidad estos recursos no se encuentran disponibles de manera generalizada y es común la utilización de recursos alternativos. Esta importante disfunción lleva a que, a efectos de poder evaluar la adecuación de los recursos a las necesidades, se establezca la distinción entre “Plan Idóneo” y “Plan Propuesto”, a efectos de disponer de datos fidedignos de cuáles son las necesidades específicas en cuanto a nuevos recursos o servicios.

Por otra parte, y como elemento de garantía, la existencia del Plan de Caso y el reflejo en el mismo de las diferentes incidencias que se presenten, constituye igualmente, además de un instrumento de trabajo importante para analizar su evolución y las decisiones que se han ido adoptando, un indudable elemento de acreditación, p. ej. ante instancias judiciales, de las distintas medidas llevadas a cabo para tratar de lograr la permanencia del menor en su entorno familiar, cuando los citados órganos judiciales deban analizar la oposición de los padres a la separación del núcleo familiar, en el caso de que ésta proceda.

La realidad observada en los expedientes analizados en la Sección de Protección del Menor dista bastante de las formalidades antes descritas. En algunos de estos expedientes sí que existe un documento breve denominado Plan de Intervención que viene a hacer las veces de Plan de Caso por cuanto alguna de las variables del mismo son reflejadas, pero que no alcanza la amplitud ni el nivel de información a que se ha hecho anteriormente.

La práctica a que se alude por parte de los profesionales de la Sección hace referencia a la existencia de coordinación entre los diferentes servicios implicados y al cumplimiento en lo básico de los principios y criterios establecidos para la aplicación de las correspondientes medidas. Sin embargo, de nuevo nos encontramos con que muchas de estas cuestiones no tienen su debido reflejo en la realidad documental del expediente, cuestión esta que se ve dificultada por la propia estructura y sistemática seguida en la elaboración de los expedientes, en los que la diversidad de documentos que obran en ocasiones en los mismos (informes sanitarios, sociales, psicológicos, educativos, notificaciones judiciales, sentencias, notificaciones administrativas, etc.), hace de ellos instrumentos complejos y heterogéneos, y, a veces, de incómodo manejo para los profesionales en su práctica diaria.

### 8.3.2. Graduación y proporcionalidad

En materia de protección de menores ya se ha tenido ocasión de exponer las amplias posibilidades de intervención y de graduación de su actuación que la actual normativa otorga a la Administración para abordar las distintas situaciones en función a las peculiaridades y circunstancias de cada caso.

*Los propios principios rectores contenidos tanto en la Ley Orgánica 1/1996, como en la Ley Foral 15/2005, constituyen un claro ejemplo de ello, posibilitando que se pueda abordar o resolver cualquier situación de estas características fomentando la integración familiar y social, mediante la prevención de aquéllas que pudieran perjudicar al desarrollo personal del menor, mediante la aplicación de recursos de atención comunitaria, etc.*

En cualquier caso, y aún a riesgo de reiterar algunas de las ya citadas, podemos afirmar que la dirección a la que se apunta en la actualidad, en lo que se refiere a las distintas pautas o alternativas de intervención, responde a las siguientes características:

- Amplia gama de alternativas y dispositivos que puedan responder a la diversidad de necesidades existentes.
- Prioridad a las medidas que permitan responder a las necesidades de protección, manteniendo la convivencia de la unidad familiar.
- Las pautas de trabajo con las familias que se encuentran en situación de especial necesidad se basan más en el principio de cooperación y participación, que en el modelo coercitivo de intervención.
- Se promueve la participación del menor en la adopción de las medidas que le afectan.
- Se tiende a favorecer el acogimiento familiar sobre el acogimiento institucional (residencial) para los menores de edad inferior a diez años.
- Se recomienda la aplicación de fórmulas diversas de integración en familias.
- Se considera que el acogimiento residencial puede ajustarse mejor a las necesidades y deseos de determinados grupos de población, como adolescentes y grupos de hermanos, respecto a los que se considera esencial la no separación de estos.
- Se observa una progresiva reducción del número de menores en acogimiento residencial.
- Se observa y recomienda el cierre progresivo de las grandes

instituciones y su sustitución por servicios residenciales de reducida capacidad y de características diversas.

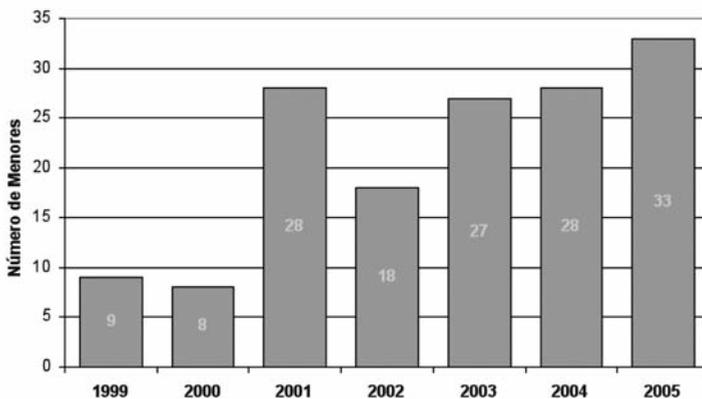
De cara a la decisión sobre la medida legal que proceda en cada caso y la intervención a llevar a cabo con respecto tanto a la familia como al menor afectado, el propio Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra, además de establecer los criterios de evaluación de gravedad y riesgo en este tipo de situaciones, aporta también una serie de criterios técnicos a utilizar para la adopción de las diferentes medidas posibles, tales como proponer un Programa Especializado de Intervención Familiar, determinar la duración de una separación (temporal o permanente), decidir el contacto del menor con su familia de origen durante la separación y condiciones del mismo, decidir la pertinencia de un Acogimiento Familiar en sus distintas modalidades, o un Acogimiento Residencial o, por último, para llevar a cabo una Adopción.

En los cuadros siguientes podemos observar en relación con los años 2002 y 2004 las medidas adoptadas, así como la evolución del número anual de desamparos:

### MEDIDAS DE PROTECCIÓN ADOPTADAS

Medidas de Protección adoptadas	Número		Porcentaje	
	2002	2004	2002	2004
Guarda	219	229	55,3%	53,0%
Tutela	93	125	23,5%	29,0%
Sin medida	84	78	21,2%	18,0%
<b>TOTAL</b>	<b>396</b>	<b>432</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Evolución del Número Anual de Desamparos**



Por otra parte, y en relación con los recursos de intervención utilizados por parte de la Sección de Protección del Menor, observamos en el cuadro siguiente cómo la intervención familiar todavía no alcanza unos porcentajes equiparables a los acogimientos en sus dos modalidades:

### RECURSOS DE INTERVENCIÓN UTILIZADOS EN LOS CASOS ATENDIDOS POR LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR

#### Recursos de intervención

Recursos de intervención utilizados	Número		Porcentaje	
	2002	2004	2002	2004
Intervención familiar	63	81	16,6%	18,6%
Acogimiento en familia extensa	128	151	33,7%	34,6%
Acogimiento en familia ajena	49	57	12,9%	13,1%
Acogimiento Residencial	138	134	36,3%	30,7%
Adopción	2	13	0,5%	3,0%
<b>TOTAL</b>	<b>380</b>	<b>436</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Debe volver a insistirse con ocasión de los datos anteriormente reseñados, que la prestación de apoyo adecuado a los menores y sus familias en fases tempranas de aparición de situaciones de riesgo, contribuye a la disminución de los casos que alcanzan unos niveles de gravedad que implique la adopción de una medida de desamparo o de separación familiar de larga duración.

En consecuencia, si se contara con este tipo de recursos de apoyo e intervención en estas fases previas, es evidente que bastantes de los casos en que finalmente se declara el desamparo no hubieran llegado a tal situación y podrían haber seguido siendo tratados en su entorno familiar.

Y ello, porque la mejora de estos programas de intervención y del desarrollo de la atención y prevención comunitaria debe llevar lógicamente a una mejora en los niveles de atención, que se traducirá en un aumento del número de total de menores y de familias que entran en contacto con el sistema de protección.

Por otra parte, y en la línea con lo anteriormente manifestado, se aprecia en las medidas adoptadas en la Comunidad Foral Navarra una mayor relevancia del Acogimiento Familiar frente al Residencial, siguiendo de esta forma las pautas establecidas en esta materia, siendo muy superior el porcentaje de familias extensas frente a las ajenas.

### 8.3.3. Evaluación

Una vez ha sido elaborado y aprobado el Plan de Caso, en el que se contienen las medidas legales a adoptar, competencia en este caso de los servicios especializados, es decir la Sección de Protección del Menor, debe procederse a la puesta en marcha del mismo, llevando a cabo las medidas propuestas y definiendo las funciones y responsabilidades entre los diferentes servicios implicados en el mismo.

Adquiere especial importancia en todo este proceso el denominado Responsable Técnico de Caso, en los términos que utiliza el propio Manual de Intervención, ya que, de alguna forma, además de encargarse de su elaboración va a ser quien fundamentalmente debe impulsar y coordinar las distintas propuestas que en el mismo se contienen, además de efectuar su adecuado seguimiento.

El que exista esta figura debe valorarse de forma ciertamente positiva, por lo que representa de aportación para tratar de solucionar una de las mayores dificultades del sistema de protección, que no es otra que la dificultad en establecer el adecuado seguimiento de los menores desprotegidos, además de atribuir la concreta responsabilidad de ello. La variedad de servicios y la diversidad de medidas y alternativas posibles representan un panorama complejo que solo puede ser ordenado a través de una acción coordinada y con la corresponsabilidad de todos los profesionales y agentes que participan en el procedimiento de protección.

Desde el primer momento en que se inicia la actuación preventiva o protectora con la apertura de un expediente, los menores, e incluso las familias, son atendidos por diversos técnicos y personas que deciden y condicionan su vida, por lo que el establecimiento de una figura de estas características contribuye a ofrecer una mayor seguridad y garantía al menor y su familia, al convertirse en su referente en caso de dudas o conflictos.

En opinión de esta Institución, además debería tenerse en cuenta, de cara al establecimiento de un referente de estas características, la situación que actualmente se viene dando en general en nuestro sistema de protección como consecuencia de la duplicidad de funciones que tienen actualmente asignadas los profesionales de estos servicios especializados, por cuanto desde los primeros contactos con los menores y sus familias aparecen como los responsables de la intervención que, en ocasiones, llevará consigo la separación del núcleo familiar, y, por otra parte, son los encargados de tratar de reconducir tal situación, alcanzando acuerdos con los menores y con sus padres

respecto a las intervenciones a llevar a cabo, e implicándoles en la asunción de los compromisos que sean precisos.

Esta duplicidad de funciones ocasiona en nuestra opinión una serie de contradicciones o conflictos a los profesionales que las realizan y genera la lógica incertidumbre y confusión en los usuarios del sistema de protección, fundamentalmente en las familias, que los perciben en unas ocasiones como agentes fiscalizadores y en otras como colaboradores.

De cara, por tanto, a la asignación de esta tarea de Responsable Técnico de Caso debiera tenerse en cuenta esta circunstancia y tratar de que se contara con el adecuado número de profesionales que permitiera efectuar una necesaria distinción y distribución de estas funciones, más allá de los casos en que, actualmente, y en virtud de la medida que se adopte, sean trasladados los expedientes a otro Negociado de la Sección de Protección del Menor.

De entre las diferentes funciones que debe llevar a cabo el Responsable Técnico de Caso, tomando como referencia el Manual de Intervención, cabe destacar:

- La recogida de información permanente sobre la situación del menor y la familia, y la evolución de la intervención, dejando constancia de dicha información en el expediente.
- Dirección, coordinación y apoyo técnico a los profesionales intervinientes en el caso.
- Análisis periódico formal, junto al equipo que interviene en el caso, con una frecuencia semestral para niños/as mayores de cuatro años y cuatrimestral para niños/as de menor edad, de la información recabada durante la intervención y, si es pertinente, elaboración de propuestas de modificación de diferentes aspectos del Plan de Caso o de la revisión del mismo, si fuera el caso.

Una vez más, es evidente la capital importancia que en el ejercicio de esta función cobra la coordinación entre los distintos equipos y profesionales de los diferentes servicios para la aplicación y el seguimiento de las medidas adoptadas, siendo preciso destacar el papel que en este ámbito pueden desempeñar los Servicios Sociales de Base como elementos más cercanos al entorno del menor y la familia, si bien se requiere que se les dote de las capacidades reales de acción en esta materia.

La evolución y seguimiento que se efectúe del Plan de Caso debe llevar finalmente a que se determine el cierre del expediente, cuando la actuación del sistema de protección ya no es necesaria, o a que se adopte una medida definitiva respecto al menor que puede ir desde el mantenimiento o reinserción/integración en la familia de origen, integración en familia extensa o en familia ajena, preparación para la emancipación o preparación para la integración en un centro especializado.

De nuevo, el aspecto temporal cobra importancia al fijar el propio Manual de Intervención unos plazos máximos para adoptar estas medidas definitivas, en concreto: seis meses para niños menores de dos años, año y medio para niños de entre dos y cuatro, y dos años para los niños mayores de cuatro años.

La realidad constatada vuelve a reflejar la carencia de una sistemática de funcionamiento en los términos descritos, ya que no existe constancia en los expedientes de quién es el Responsable de Caso, ni se refleja en los mismos esta práctica en la recogida de datos.

Este tipo de sistematización de la recogida de datos referentes a un caso, lejos de ser un trámite burocrático suplementario, presenta ventajas que, tanto a corto como a largo plazo, se reflejan en la mayor eficacia de las intervenciones. Por un lado, la ordenación de la información permite un seguimiento ágil de la evolución del niño, niña o adolescente y de sus necesidades, y una evaluación periódica de la adecuación de las intervenciones. Por otro, permite mantener un registro estadístico de las características de las personas menores de edad y de sus familias, de los motivos de entrada, de las vías de procedencia, de la naturaleza de las intervenciones, de su duración, etc., datos todos ellos absolutamente indispensables a efectos de planificación.

Lógicamente, en esta situación influye la actual carga de trabajo que viene soportando la Sección de Protección del Menor y cuyo reflejo significativo lo constituyen los ratios de casos por profesional que se vienen dando en la misma.

En el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia ya se comenzaba a hacer alguna referencia a esta cuestión, estableciéndose una serie de ratios orientativos, para los que se tomaron como referencia el funcionamiento de servicios especializados de protección infantil de entornos cercanos o de características similares a la Comunidad Foral de Navarra.

Así, y por equipos, establecía los siguientes:

## RATIOS DE PERSONAL ESPECIALIZADO RATIOS ORIENTATIVOS DEL PLAN DE ATENCIÓN.

	Ratio/Profesional	
Investigación y Valoración	5	Casos*
Intervención Familiar	15-20	Familias
Acogimiento Residencial	25-30	Familias
Acogimiento Familiar	35-40	Expedientes
Reforma y Conflicto	15-20	Menores

\* Se asume que la investigación-valoración es llevada a cabo por equipos de dos profesionales.

En la Memoria de la Dirección General de Familia correspondiente al año 2004 se aportan unas primeras aproximaciones de la evaluación efectuada en este sentido, y en la información más actualizada que nos ha sido remitida desde el propio Departamento sobre esta cuestión se reflejan los siguientes datos:

	2003	Ratio 2004	2005
Neg. Acogimiento Familiar y Adopción Nacional	-	41,16	*
Equipo Adopción Internacional	78,5	81,4	68,83
Neg. Menores en Dificultad Social	-	68,5	*
Equipo de Reforma	-	68,5	*

\* Pendiente Próxima evaluación 2005-2006

### COMPARATIVA ENTRE LOS RATIOS/PROFESIONAL DEL PLAN Y LOS DECLARADOS POR LA DIRECC. GEN. FAMILIA

<b>RATIOS POR PROFESIONAL</b>	<b>Ratios del Plan</b>	<b>Último Ratio disponible</b>
Equipo de Acogimiento y Adopción Nacional	35-40 Expedientes	41,2
Equipo de Adopción Internacional		68,8*
Equipo de Valoración y Acogimiento Residencial		
Investigación y Valoración	5 Casos	68,5
Intervención Familiar	15-20 Familias	
Acogimiento Residencial	25-30 Familias	
Equipo de Conflicto y Reforma	15-20 Menores	68,5

Como se comprueba, los ratios orientativos establecidos en la Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia se encuentran por lo general ampliamente superados, con las consecuencias que ello conlleva en

la debida atención a cada caso por parte de los profesionales de la Sección de Protección del Menor, hecho éste al que, además, debe sumarse la creciente diversificación y complejidad de los casos que en los últimos tiempos se vienen presentando, que, lógicamente, requieren cada vez más una mayor atención y dedicación, que en estas condiciones difícilmente puede darse.

Se desconoce el método empleado en la Evaluación Intermedia para el cálculo de los ratios, por lo que nos limitaremos a poner en relación la actividad de cada uno de los equipos con su personal.

### RESUMEN DE ACTIVIDAD DEL EQUIPO DE CONFLICTO Y REFORMA

	Protección			Reforma			TOTAL		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Menores en Centros	48	58	71	36	20	16	94	78	87
COA de 12 a 18 años	64	77	92	45	25	14	122	102	106
Medidas en Medio Abierto				125	137	145	125	137	145
Educación Adolescentes y otros	21	30	28				30	30	28
Valoraciones	37	23	12	9	130	180	46	170	192
<b>TOTAL</b>	<b>170</b>	<b>188</b>	<b>203</b>	<b>215</b>	<b>312</b>	<b>355</b>	<b>417</b>	<b>517</b>	<b>558</b>
<b>Personal del Equipo</b>							2	2	2

### RESUMEN DE ACTIVIDAD DEL EQUIPO DE VALORACIÓN Y ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

	2004	2005
Valoración menores en dificultad social		
COA De 0 a 12 años. Xilema	63	65
Otras valoraciones sin separación familiar	?	?
Centro de Día	*	19
Seguimiento Menores en Acogimiento Residencial		
Navarra Nuevo Futuro	57	80
Xilema	43	51
Programa de Intervención Familiar	90	96
Menores en Programa de Prevención Secundaria	109	205
<b>TOTAL</b>	<b>362</b>	<b>515</b>
<b>Personal del Equipo</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

## RESUMEN DE ACTIVIDAD DEL EQUIPO DE ACOGIMIENTO FAMILIAR Y ADOPCIÓN NACIONAL

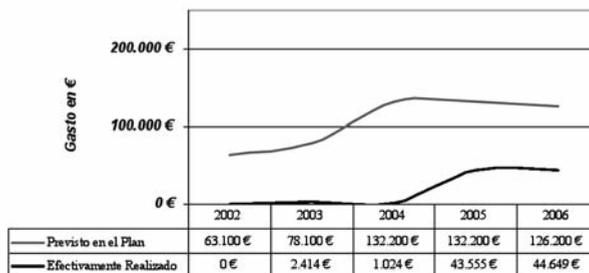
	2004	2005
Familias solicitantes de adopción nacional	127	151
Menores en adopción nacional	4	9
Familias acogedoras	178	192
Menores en acogimiento familiar	216	228
<b>TOTAL</b>	<b>525</b>	<b>580</b>
Personal del Equipo	5	5

## RESUMEN DE ACTIVIDAD DEL EQUIPO DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL

<i>Equipo de Adopción Internacional:</i>	2004	2005
Familias solicitantes	173	175
Menores en adopción	133	101
<b>TOTAL</b>	<b>306</b>	<b>276</b>
Personal del Equipo	5	6

La información económica nos permite comprobar que las previsiones de refuerzo de las estructuras técnicas contempladas en el Programa 8 del Plan de Atención "Organización y Procedimiento de Intervención del INBS" no han llegado todavía a cumplirse.

PROGRAMA 8. ORGANIZACIÓN INTERVENCIÓN DEL INB  
Comparativa Gasto previsto vs. Gasto Real



Entre dichas previsiones se contemplaban expresamente las siguientes:

- *“Mantener la ratio expediente/profesional en una proporción tal que permita a los profesionales del INBS proporcionar la atención directa e indirecta requerida a las necesidades de cada caso”.*
- *“Analizar la necesidad de las distintas figuras profesionales y establecer la proporcionalidad numérica entre éstas”.*

Sí se ha cumplido el compromiso incluido en este Programa de *“Garantizar la suficiente asesoría jurídica a los/as profesionales responsables de las tomas de decisión, especialmente cuando éstas implican asunción de guarda o tutela”* y se está en fase de implantación del *“Sistema de Informatización de Expedientes que permita actualizar la información de manera ágil, acceder rápidamente a dicha información, y proporcionar indicadores útiles para evaluar el funcionamiento del INBS y del conjunto del Sistema de Protección”.*

## **8.4. INTERVENCIÓN FAMILIAR ESPECIALIZADA**

### **8.4.1. Marco teórico**

Como ya hemos señalado, tanto los principios rectores de la Ley como las pautas o alternativas de intervención técnicas dan prioridad a las medidas que permitan responder a las necesidades de protección, manteniendo la convivencia de la unidad familiar, y apuestan más por la cooperación y participación de las familias que por los modelos coercitivos de intervención.

En esta línea, el Plan de Atención contempla como una de sus líneas directrices:

- *“La preservación familiar y las necesidades de apoyo y tratamiento de los padres/madres en dificultad social”*

La preservación de la unidad familiar y la provisión de servicios de apoyo y tratamiento dirigidos a la capacitación y autonomía de los padres y madres en su rol parental, debe ser la primera alternativa de intervención en las familias en las que ya han aparecido problemas de desprotección infantil.

La mayor parte de los padres y madres que tienen dificultades para atender y cuidar adecuadamente a sus hijos/as pueden ser ayudados

y llegar a cumplir adecuadamente su rol parental. Las posibilidades de conseguirlo dependen de varios factores, entre ellos:

- La prontitud con la que se intervenga (cuanto antes, más posibilidades de recuperación existirán).
- La gravedad de los problemas de la familia.
- El grado en que los padres/madres reconocen sus dificultades y están dispuestos a iniciar un proceso de cambio.
- La adecuación del tratamiento a los problemas y necesidades de la familia.

Es por ello que, salvo en los casos de extrema gravedad, la alternativa preferente de intervención en las familias en las que ya han aparecido situaciones de desprotección infantil, ha de ser la capacitación de los padres en el rol parental y el mantenimiento de la unidad familiar.

Cuando ha sido necesario separar temporalmente al niño/a de su familia, la alternativa preferente de intervención será la reunificación familiar. Para ello, los servicios de protección infantil deben ser capaces de proporcionar a los padres y madres los recursos de apoyo y tratamiento que necesiten para su rehabilitación y capacitación.

Sólo cuando se haya constatado que estos recursos no han conseguido los resultados deseados (bien porque los padres/madres los han rechazado, bien porque no han sido eficaces) y que el bienestar y desarrollo del niño/a se encuentran seriamente dañados o comprometidos, podrá plantearse la necesidad de separar definitivamente al niño/a de su familia.

En esta línea, el Plan de Atención se plantea el objetivo de:

- Conseguir que, en todos los casos que lo necesiten, las familias de los niños/as en situación de desprotección infantil grave puedan recibir recursos de apoyo y tratamiento que permitan evitar la separación de los niños/as de su entorno familiar y social.

Para lograrlo, se preveía poner en marcha, entre otras, las siguientes actividades:

- Realizar un análisis detallado del número de familias que precisan recibir la intervención de un Programa Especializado de Intervención Familiar, considerando como variables esenciales el tipo de desprotección existente, el pronóstico para la

capacitación familiar y los objetivos de la intervención (Preservación Familiar, Capacitación Parental, Complemento Familiar, Tratamiento del Abuso Sexual Intrafamiliar e Intervención en Crisis).

- Poner en marcha equipos que lleven a cabo los Programas Especializados de Intervención Familiar citados en el punto anterior y que tengan capacidad suficiente en cuanto al número de profesionales, cualificación, flexibilidad, horarios, etc., para abordar el número de casos que presenten necesidades de intervención.

La evaluación de la eficacia del Programa se basaría, por tanto, en el aumento del número de niños/as, jóvenes y familias con problemas de desprotección infantil de gravedad elevada, atendidos en Programas Especializados de Intervención Familiar, y en la disminución del porcentaje de casos que precisen separación del niño/a de su entorno familiar.

El Programa Especializado de Intervención Familiar, que se ha ido desarrollando en varios programas y subprogramas, tiene como objetivo fundamental no sólo acabar con la situación de desprotección, sino también la rehabilitación del núcleo familiar, coincidiendo los distintos programas y subprogramas en que su unidad de atención es la familia en su conjunto.

Varios de los subprogramas se dirigen a evitar la separación del menor, mientras que otros atienden a la situación producida tras la misma, tal como veremos en el apartado de “Seguimiento y Apoyo”.

Los recursos que se asignan al Programa son: educadores familiares, atención psicoterapéutica/psiquiátrica y supervisores/coordinadores de caso, cada uno de los cuales interviene en mayor o menor grado según el subprograma aplicado.

Según que exista o no un referente familiar capaz de ejercer adecuada o mínimamente las responsabilidades en el cuidado y atención del menor, se opta por el Programa de Capacitación Parental o por el Programa de “Complemento” a la Familia.

- El Programa de Capacitación Parental. El tiempo para la rehabilitación familiar puede variar entre seis meses y cuatro años, y como media en los casos de gravedad moderada y severa la intensidad de visitas domiciliarias del Educador/a Familiar a la familia puede situarse entre dos o tres visitas semanales.

- El Programa de “Complemento” a la Familia. Implica una intervención a largo plazo, necesaria en algunos casos hasta la autonomía del menor y requiere una intervención aún más intensa. Como media, en los casos de gravedad moderada y severa, la intensidad de visitas domiciliarias del Educador/a Familiar a la familia puede situarse entre tres y cinco visitas semanales.

Un caso particular requiere una actuación aún más intensiva:

- La intervención con casos en riesgo grave e inminente de separación. Ha de ser muy intensiva y a corto plazo, con una duración máxima de seis meses. Ha de contar con un servicio de atención permanente a las familias, ha de estar especializado en intervención en crisis, y sus profesionales han de estar disponibles para intervenir en situaciones de crisis y mantener una presencia muy prolongada en el domicilio familiar.

Además de sus propios recursos, estos programas han de estar perfectamente coordinados con la red de servicios comunitarios, debiendo hacer el máximo uso de ellos. Especial importancia reviste su coordinación con los Servicios de Salud Mental, con los Servicios de Tratamiento de Alcoholismo y Toxicomanías, así como y la disposición de guarderías, centros de día y centros lúdicos dirigidos a servir de respiro a los padres, proporcionar estimulación, apoyo y tratamiento a los niños/as, y realizar un seguimiento continuado de la situación y los cuidados recibidos por los niños/as en la familia.

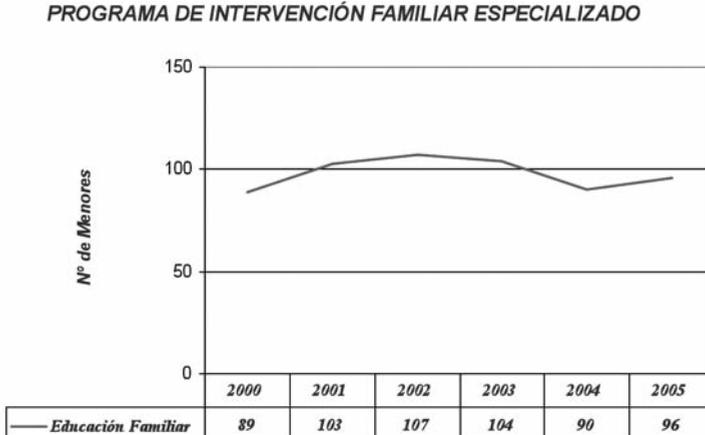
#### **8.4.2. Situación actual**

Ya en el año 1994 el Gobierno de Navarra puso en marcha la primera iniciativa para la intervención familiar dirigida a familias maltratantes y negligentes.

En la actualidad, si bien el seguimiento, la evaluación y temporalidad de cada una de las intervenciones del Programa las realiza el Equipo de Atención a Menores en Dificultad Social, de la Dirección General de Familia, el desarrollo de las actuaciones de intervención se lleva a cabo mediante contratación a la empresa Pauma de un Equipo Externo de Intervención Familiar Especializada que atiende a menores de 0 a 18 años, cuya problemática socio-familiar puede ser tratada en su entorno, evitando el desarraigo que generaría un internamiento en un centro o piso de acogida. Ver Capítulo 6.2. Red Especializada.

El Programa incide en el menor y en su familia mediante el asesoramiento y la orientación para mejorar la relación y los cuidados a pro-

porcionar al menor, así como el seguimiento educativo de todas las áreas que le afectan (psicológica, escolar, sanitaria, desarrollo físico, familiar, relacional, etc.).



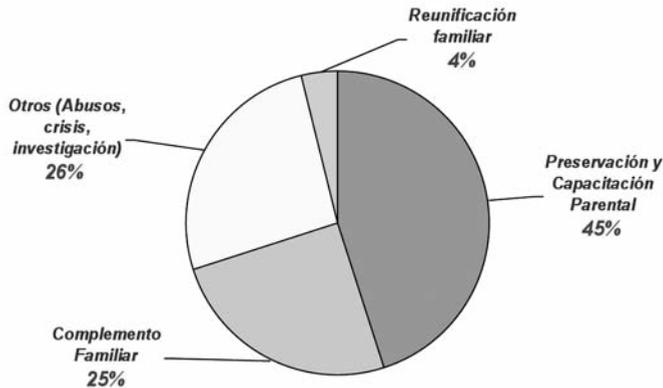
*Fuente: Memoria Cuentas Generales de Navarra 2005*

Como puede apreciarse, el Programa Especializado de Intervención Familiar está estabilizado en cuanto al número de menores a los que presta atención.

Por lo que hace referencia al tipo de Intervención Familiar, el siguiente gráfico muestra que un 45% de las familias participan en el Programa de Capacitación Parental, mientras que un 25% lo hacen en el Programa de Complemento Familiar.

En otro 26% de los casos se realizan otras modalidades de actuación, incluidas las situaciones de Riesgo Grave e Inminente de Separación que tienen un carácter mixto de intervención, pero también de valoración diagnóstica previa a la decisión de separación o no del menor de su familia biológica

## TIPOS DE INTERVENCIÓN FAMILIAR ESPECIALIZADA



De la información solicitada a la Dirección General de Familia, se deduce que al parecer todos los menores que son calificados en situación de "Desprotección Grave" reciben algún tipo de intervención familiar en mayor o menor grado:

"Son competencia de la Dirección General de Familia los casos de desprotección grave. De estos, aquellos en que no es necesaria la separación del menor de su entorno familiar, se incluyen en el Programa de Intervención Familiar asignándose un número mayor o menor de horas de intervención en la familia en función de la gravedad."

Igualmente, de la información facilitada, se puede deducir que la distribución de menores en situación de desprotección grave sin separación familiar atendidos en el año 2005 es la que figura en la siguiente tabla:

### PROGRAMAS DE APOYO A LA FAMILIA BIOLÓGICA EN CASOS SIN SEPARACIÓN FAMILIAR

MENORES EN DESPROTECCIÓN GRAVE SIN SEPARACIÓN FAMILIAR	Menores Atendidos 2005
En Programas de Intervención Familiar Especializado	96
En Centro de Día	19
En Programas de Intervención Adolescentes	30
Intervención Terapéutica en casos de Abuso Sexual a Menores	16
<b>En Punto de Encuentro Familiar</b>	<b>140</b>
En Programa de Prevención Secundaria	205 *

\* La cifra resulta de acumular las atenciones del Centro de Día, del Programa de Intervención con Adolescentes y de las familias que acuden al Punto de Encuentro Familiar

Como ya hemos señalado en otros apartados de este Informe, además del Programa de Intervención Familiar, otros menores en situación de desprotección grave se benefician de otros programas ambulatorios en el Centro de Día, en el Programa de Intervención con Adolescentes y en el Programa de Intervención Terapéutica en casos de Abuso Sexual a Menores.

La Dirección General de Familia aporta el dato de que 205 menores en situación de desprotección grave sin separación familiar son atendidos en el Programa de Prevención Secundaria. Al menos en teoría, este Programa no parece el más adecuado para situaciones de desprotección grave, ya que en el Plan de Atención se define como dirigido a menores en situación de “riesgo de desprotección” y responsabiliza de su aplicación al nivel primario.

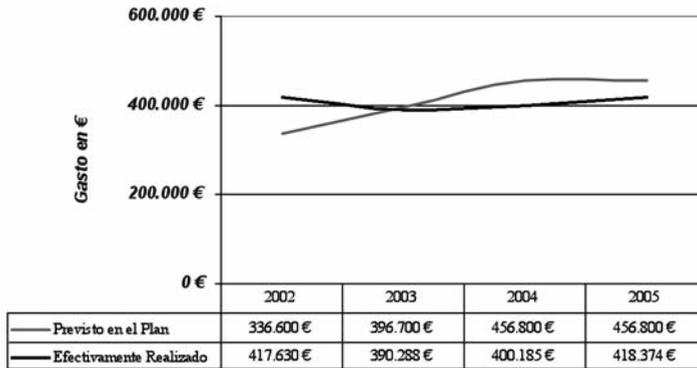
No debemos olvidar que, en los casos de desprotección grave, la atención principal corresponde a los servicios especializados de la Sección de Protección del Menor, al margen de que se produzca o no la separación del menor de su entorno familiar, toda vez que los Servicios Sociales de Base disponen de recursos limitados para la intervención familiar, y los que existen no parece que sean suficientes para abordar la severidad de los problemas familiares asociados al menor en estas situaciones.

Como ya hemos señalado, los sistemas actuales de información están excesivamente orientados al recurso aplicado y no tanto al seguimiento de la situación de los menores. Ello hace que conozcamos con bastante precisión cuantos menores han sido atendidos en cada uno de los recursos. Sin embargo, es difícil tener una visión global y conocer con precisión cuantos menores en total están en el sistema de protección y en cada uno de los niveles de gravedad.

Este hecho es particularmente evidente cuando analizamos la información disponible sobre los menores que en algún momento fueron calificados en situación de desprotección grave y que no fueron separados de sus familias, ya que el sistema actual de información no refleja la situación actual y la evolución observada por estos menores, pero cabe pensar que a lo largo de los años el número de menores en esta situación haya ido acumulándose.

La gráfica que sigue nos muestra que se han cumplido en un 90% las previsiones económicas establecidas en el Plan de Atención para el Programa 9 “Intervención Familiar Especializada”:

**PROGRAMA 9. ESPECIALIZADO DE INTERVENCIÓN FAMILIA**  
**Comparativa Gasto previsto vs. Gasto Real**



### 8.4.3. Áreas de mejora

Dicho esto entendemos, sin embargo, que la cuantía asignada sigue siendo insuficiente para asumir los objetivos previstos, como se comprueba, por el escaso número de familias atendidas en estos años, que no sólo no experimenta incremento alguno, sino que parece descender en el año 2006. Todo ello nos permite llegar a la conclusión de que se hace necesaria una mayor dotación de medios para ampliar el grupo de casos atendidos y mejorar sustancialmente dicha atención, si bien las previsiones económicas que se nos trasladan para los años 2007 y 2008 no incrementan la cuantía destinada a este programa.

En la actualidad no sólo no se atiende a todas aquéllas familias que pudieran necesitar este tipo de intervención, como por otra parte lo destaca el propio Manual de Intervención, sino que las limitaciones actualmente existentes llevan en muchos casos a que la forma e intensidad con que se lleva a cabo dicha intervención, e incluso la duración de la misma, no se adecue a las necesidades del caso y a las previsiones del Plan de Atención, anteriormente comentadas.

Debe garantizarse que el Equipo de Atención a Menores en Dificultad Social cuente con los recursos suficientes para garantizar no solo el seguimiento y evaluación de los casos derivados al Equipo Externo, sino también el seguimiento y la intervención adecuada de todos los demás casos de años anteriores.

Debe evitarse el riesgo de confundir un caso de desprotección grave, que no requiere separación familiar, con un caso menos grave y evitar que dicha clasificación reduzca la preocupación por el caso y la intensidad de la intervención.

Debieran mejorarse los sistemas de información para conocer con más precisión la evolución temporal de los menores calificados en situación de desprotección grave y que no fueron separados de sus familias. Confiamos en que el nuevo Programa Informático se oriente de manera adecuada a este objetivo, ya que el Plan de Atención incluía precisamente como el segundo de sus objetivos del Programa de Intervención Familiar Especializada el “conocer la eficacia de este programa”.

La insuficiente claridad de los datos aportados sobre la situación de los menores impide, por ejemplo, observar de forma sistemática indicadores básicos para evaluar la eficacia en la disminución del porcentaje de casos que precisen separación del niño/a de su entorno familiar.

A este respecto, se hace necesario llevar a cabo la actividad ya prevista en el Plan de Atención para la mejora del sistema de evaluación:

- Implantar el sistema ya definido en el Manual para evaluar la cobertura, proceso y resultados de estos Programas.

Resulta igualmente oportuno clarificar el papel que pueda corresponder a los actuales y futuros EAIA's en el seguimiento a medio y largo plazo de los menores en situación de desprotección grave y sin separación familiar.

Otro aspecto esencial a considerar es la mejora de la coordinación con los Servicios Sociales de Base y con la red de Salud Mental, toda vez que su colaboración resulta esencial para garantizar una adecuada cobertura y equidad territorial, sin olvidar que la responsabilidad final en estos casos sigue siendo especializada.

Queda mucho por hacer también hasta lograr disponer de las plazas de guarderías, de los centros de atención diurna y centros lúdicos dirigidos a servir de respiro a los padres, proporcionar estimulación, apoyo y tratamiento a los niños/as, y realizar un seguimiento continuado de la situación y los cuidados recibidos por los niños/as en la familia.

El Programa de Intervención Familiar Especializado debiera adquirir cada día un mayor carácter integral o, alternativamente, constituir una

pieza de un engranaje de intervención integral socioeducativa que trate de dar el soporte requerido a familias que presenten un perfil muy desestructurado con múltiples carencias materiales y habilidades sociales, y, por ello, debiera garantizarse que exista algún tipo de vinculación entre los Programas de Protección del Menor con el Plan de Exclusión Social, toda vez que, con frecuencia, comparte tanto la causalidad como la necesidad de un abordaje integral.

Pero, sobre todo y ante todo, conviene recordar, una vez más, el objetivo de preservar la familia, prestándole para ello el apoyo y tratamiento necesario a los padres y madres en dificultad social.

## **8.5. ACOGIMIENTO FAMILIAR**

### **8.5.1. Finalidad y objetivo**

Tomando como referencia el propio Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, así como el Manual de Intervención, encontramos la filosofía básica y principios de actuación que deben orientar las actuaciones en este punto.

Así, uno de los principios básicos que cabe destacar consiste en *“la integración del niño/a en un entorno familiar estable y seguro, preferentemente el suyo de origen, como finalidad de la Protección Infantil”*.

Se continúa manifestando en dichos documentos que, para la mayor parte de los niños y niñas, el entorno idóneo para tener cubiertas sus necesidades básicas es una familia, preferentemente su propia familia de origen. Por ello, el objetivo primero y prioritario de los Servicios de Protección Infantil debe ser capacitar a los padres en el rol parental, de manera que puedan proporcionar a los hijos/as un cuidado adecuado y preservar la unidad familiar.

De esta forma, cuando sea necesario proceder a la separación del niño/a de su familia de origen, los Servicios de Protección Infantil tienen que dirigir sus esfuerzos a intentar la reunificación familiar. En estos casos, se considera imprescindible:

- Mantener la máxima frecuencia e intensidad de contactos padres-hijo (siempre en función de las necesidades particulares del niño/a).
- Permitir y promover que los padres sigan ejerciendo el máximo de responsabilidades parentales.

- Proporcionar a los padres y a los niños y niñas recursos de apoyo específicos que les ayuden en su proceso de rehabilitación personal y familiar.

En consecuencia, y conforme a estos principios o pautas de actuación, se viene a establecer que, salvo excepciones, cuando un niño/a menor de 12 años sea separado temporal o definitivamente de su familia, la alternativa idónea es su acogimiento en otra familia (en acogimiento simple o permanente para separaciones a corto o medio plazo, y en acogimiento preadoptivo si la separación es definitiva), debiéndose valorar siempre en estos casos en primer lugar la opción del acogimiento en familia extensa que, por lo general, deberá ser preferente a su acogimiento en familia ajena.

Como veremos más adelante, sólo de manera excepcional los niños/as menores de doce años deberán permanecer en un acogimiento residencial. Esta indicación ha de seguirse de forma especialmente rigurosa en el caso de los niños/as menores de seis años, ya que en estas edades, y salvo excepciones, esta modalidad de acogimiento está contraindicada. De hecho, estas excepciones tienen que estar debidamente justificadas y valoradas por la Comisión de Valoración, no obstante lo cual se añade que el tiempo máximo en que puede permanecer un menor de seis años en acogimiento residencial no puede superar los tres meses.

Considerado pues el acogimiento familiar como un recurso que proporciona al niño/a una atención sustitutoria o complementaria durante un período de tiempo determinado, cuando su propia familia no puede atenderle y cuando la adopción no es posible o deseable, el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia contempla un programa específico con la denominación de acogimiento familiar, y con su secuenciación en el tiempo (2002-2006), así como con sus correspondientes previsiones económicas.

Es importante destacar que respecto a su contenido, el programa se divide o estructura en dos subprogramas, de los que nos interesa reflejar alguna de las actividades que se recogen en los mismos:

A. Subprograma de captación, formación, selección y valoración de las familias acogedoras.

- Poner en marcha nuevas campañas de información dirigidas a la captación de familias acogedoras.
- Poner en funcionamiento recursos propios o concertados que permitan atender las demandas de información de las

familias acogedoras, evaluación de las mismas y formación y selección, adecuándolas a las necesidades de los niños/as.

- Promocionar el desarrollo del acogimiento familiar simple en familia ajena y el acogimiento profesionalizado.
- Implantar el sistema definido en el Manual para la evaluación del programa de acogimiento familiar que analice su cobertura, proceso y resultados.

#### B. Subprograma de apoyo y seguimiento post-acogimiento.

- Diseñar un programa de apoyo y seguimiento de las familias acogedoras.
- Poner en marcha recursos propios o concertados que desarrollen este programa de apoyo y seguimiento de las familias acogedoras.

### 8.5.2. Los datos obtenidos

En lo que se refiere al primer subprograma, y en concreto a la actividad llevada a cabo para la captación de familias acogedoras, tenemos constancia de la realización en el mes de octubre de 2004 de una campaña para dar a conocer el programa de acogimiento familiar de menores que, bajo el lema "Recíbelo en tu casa. Es su mejor destino", tenía como principal objetivo sensibilizar a la población sobre la importancia de esta figura para dar respuesta a menores con dificultad social.

En la misma se pretendía: a) informar sobre los procedimientos que se deben seguir para convertirse en familia de acogida; b) fomentar una cultura del acogimiento, que significa apostar por valores de solidaridad y apoyo mutuo que incide especialmente en los menores de las familias de acogida; y c) aclarar conceptos que no están suficientemente claros, como son acogimiento y adopción.

Con un presupuesto de 32.000 euros, la campaña incluyó, según información facilitada por el propio Gobierno de Navarra, publicidad en prensa, carteles de soporte y la edición de 30.000 folletos (27.000 en castellano y 3.000 en euskera), que se distribuyeron en servicios sociales y mancomunidades, centros de salud, centros escolares, ayuntamientos, centros cívicos, asociaciones de familia y de infancia, o parroquias, entre otros.

Durante la misma, un total de 83 familias formalizaron por escrito su interés aportando sus datos a tal fin, de las que 60 acudieron a la sesión informativa correspondiente. Finalmente, 42 de ellas cumplimentaron el cuestionario para la valoración y 23 recibieron la idoneidad.

Por otra parte, cuando nos hemos interesado por conocer algunos datos más sobre estos subprogramas a través de nuestra solicitud de información dirigida al Departamento de Bienestar Social, se nos ha manifestado lo siguiente:

1. En relación con la información solicitada sobre los recursos específicos para el desarrollo especialmente del segundo de los subprogramas, se nos ha comunicado que desde finales de enero de 2006 se ha incorporado una psicóloga más al Equipo de Acogimiento Familiar con la finalidad de realizar el apoyo y seguimiento de las familias acogedoras.
2. En cuanto al número y tipo de actividades que se desarrollan para prestar el apoyo requerido a las familias de acogida, se nos manifiesta lo siguiente:

*“Desde siempre las familias acogedoras han contado con un tipo de seguimiento por parte de los técnicos de la Sección, seguimiento que se concretaba en una conversación telefónica una vez al año y, en los casos complejos o recientes, con una mayor frecuencia de entrevistas.*

*El programa de apoyo y seguimiento post-acogimiento que se desarrolla desde inicio de 2006 consiste en términos generales en:*

- *Entrevistas con el menor y la familia*
- *Contactos telefónicos*
- *Visitas domiciliarias*
- *Entrevistas con otros profesionales”*

3. En relación a las familias de acogida que reciben algún tipo de ayuda, se nos contesta:

*“Ayudas económicas por:*

- *Mantenimiento de menores: 130 familias*
- *Tratamiento psicológico: 3*
- *Servicio de Orientación Familiar: 1*
- *Equipo externo de Valoración y Tratamiento: 5*

*Seguimiento en colaboración con:*

- EAIA de Estella y Pamplona, así como con algunos Servicios Sociales de Base.
- Centro de Día: 1

*Seguimiento directo por el equipo de acogimiento”.*

4. En lo que se refiere al seguimiento realizado a menores con acogimiento iniciado en 2006, se informa que:

“Se han iniciado 18 nuevos acogimientos en 2006:

- Uno de ellos cesa en septiembre por regreso de la acogedora a su país de origen.
- Un expediente realiza el seguimiento en coordinación con el EAIA por lo que las intervenciones son indirectas.

Con los otros 16 expedientes se han realizado las siguientes intervenciones:

- 105 contactos telefónicos con las familias acogedoras
- 40 contactos telefónicos con las familias biológicas
- 24 entrevistas con las familias acogedoras
- 15 entrevistas con las familias biológicas
- 61 entrevistas o contactos telefónicos con otros servicios o familiares”

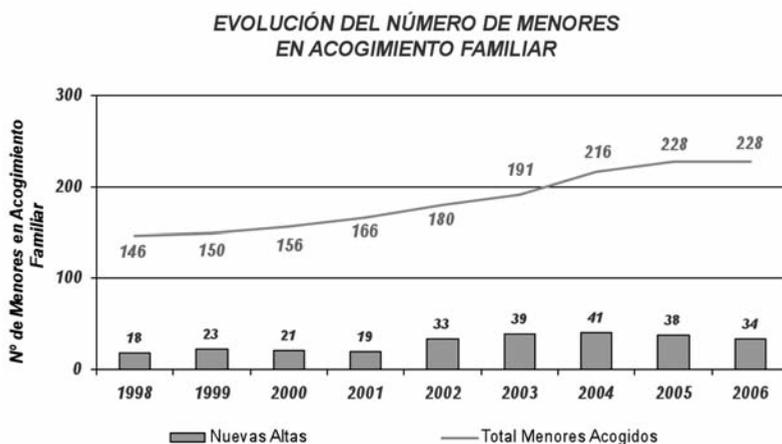
5. Por último, se nos efectuaba la siguiente descripción del programa básico de seguimiento de familias acogedoras:

“Una vez establecido un acogimiento y firmados los acuerdos se inicia el seguimiento del menor en la familia. Este consta como mínimo el primer año de:

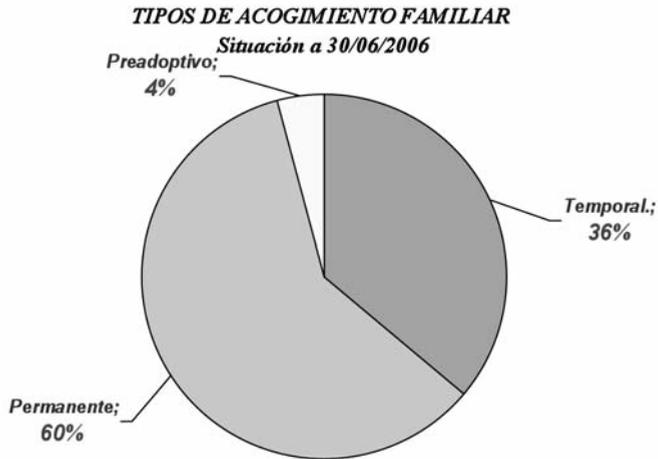
- Entrevista con la familia acogedora: 2
- Una entrevista con el menor
- Contactos telefónicos con la familia acogedora que son semanales el primer mes y que se van convirtiendo en quincenales y mensuales en función de la evolución del menor y de la familia
- Evaluación al cabo de un año de acogimiento en la que se realizan las entrevistas necesarias con las familias para conocer la situación del menor y el pronóstico del acogimiento

- Dependiendo de la edad y problemática del menor, entrevistas o contactos telefónicos con tutores del colegio
- Además se informa a las familias de la disponibilidad de los profesionales responsables del caso a cualquier demanda que tengan sobre el desarrollo del acogimiento
- Durante el primer año del acogimiento en términos generales hablaríamos de 10 horas 30' de dedicación con la familia acogedora. Durante el segundo año de acogida, entre 7 u 8 horas de dedicación. Las situaciones más especiales requieren de una mayor dedicación."

En los siguientes gráficos se reflejan algunos de los datos más relevantes en relación a esta modalidad de acogimiento que, como puede observarse en el primero de ellos, viene incrementándose exponencialmente año a año, con especial incidencia en el período 2003-2005.



En cuanto al tipo de acogimiento familiar, se observa una clara preeminencia del permanente frente al temporal o simple, con lo que esto representa de cara a una mayor extensión de los mismos.



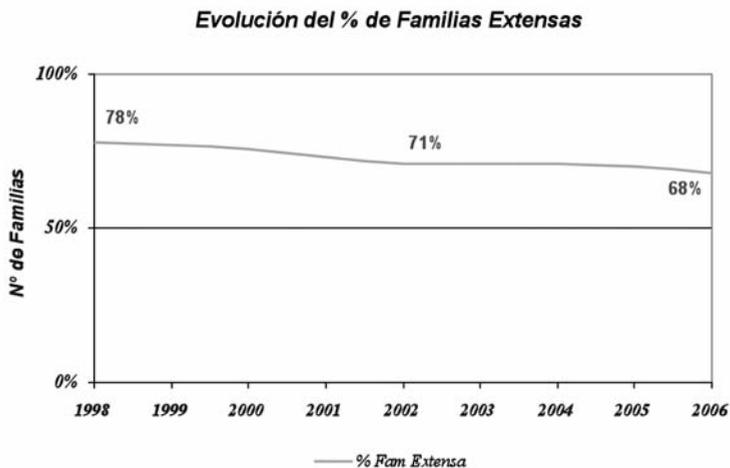
Fuente: Información facilitada por la Dirección General de Familia

Esta tónica viene manteniéndose con ligeras variaciones en estos años, tal y como se refleja en el cuadro que sigue a continuación:

#### **EVOLUCIÓN MENORES EN ACOGIMIENTO FAMILIAR SEGÚN TIPOS**

	2002	2004	2006
Acogimiento simple	35%	40%	36%
Acogimiento permanente + preadoptivo	65%	60%	64%

En lo que se refiere al tipo de familia de acogida, se mantiene un mayor porcentaje de familias extensas frente a las familias ajenas, si bien el mismo ha experimentado una cierta disminución en estos últimos años, tal y como se refleja en el siguiente gráfico y cuadro de información:



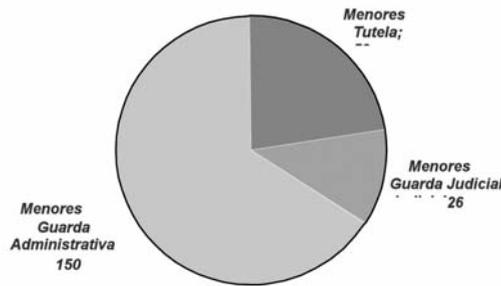
**MENORES EN ACOGIMIENTO FAMILIAR SEGÚN TIPOS**  
*Situación a 30/06/2006*

<b>Número de Menores</b>	<b>Familia Extensa</b>	<b>Familia Ajena</b>	<b>TOTAL</b>
Temporal	57	27	84
Permanente	98	41	139
Preadoptivo	0	10	10
<b>TOTAL</b>	<b>155</b>	<b>78</b>	<b>233</b>

<b>Distribución Porcentual</b>	<b>Familia Extensa</b>	<b>Familia Ajena</b>	<b>TOTAL</b>
Temporal	68%	32%	100%
Permanente	71%	29%	100%
Preadoptivo	0%	100%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>68%</b>	<b>32%</b>	<b>100%</b>

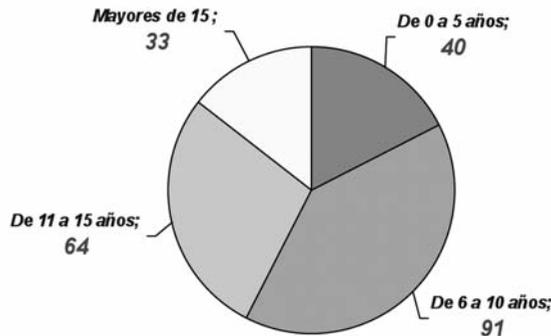
Por lo que respecta a la situación de los menores, predomina la situación de los menores con guarda administrativa, tal y como se desprende del siguiente gráfico, si bien se constata que en algunos de estos casos, ante el paso del tiempo, los padres acaban oponiéndose a la misma, lo que conlleva que, finalmente, tenga que constituirse la guarda judicial.

**Situación legal de los Menores en Acogimiento Familiar.  
Año 2005**

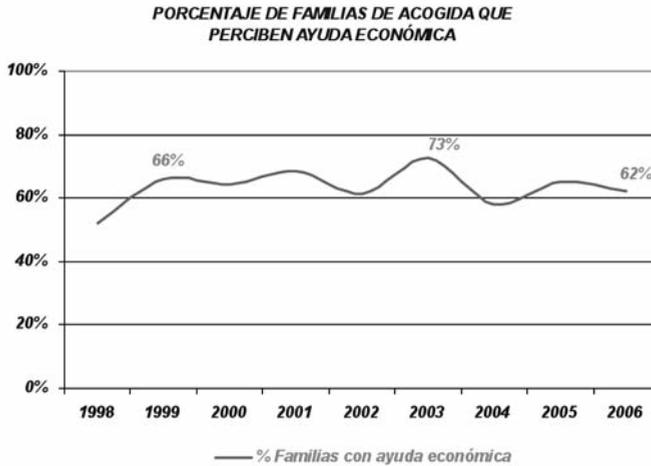


En lo que se refiere a las edades de los menores en acogimiento familiar, se pueden observar los distintos tramos de edad, en los que debe tenerse en cuenta la lógica evolución de las edades reflejadas en función a la permanencia en esta situación por un período prolongado que no es infrecuente, como veremos más adelante.

**Menores en Acogimiento Familiar según Edad  
Año 2005**



Si bien se contempla la posibilidad de establecer ayudas económicas a las familias de acogida, no todas tienen un suficiente conocimiento de tal posibilidad, no obstante lo cual una mayoría de ellas percibe tales ayudas de forma periódica para contribuir a los gastos de manutención del menor, a lo que deben añadirse algunas ayudas puntuales que igualmente se conceden para necesidades puntuales.



En cuanto a actividad propiamente dicha, debe reflejarse también que en el año 2006 se entregaron 15 menores en adopción (la intervención del Equipo de Acogimiento Familiar y Adopción Nacional acaba con la entrega del menor, no efectuándose por lo general el posterior seguimiento).

Por último, para finalizar con la información que se refleja en relación a esta modalidad de acogimiento, se incluye la siguiente tabla que viene a poner de manifiesto el incremento del número de casos en relación con los años de permanencia en acogimiento familiar.



Al margen de la evolución en progresivo aumento que se aprecia en los cuadros reflejados anteriormente del número de acogimientos, especialmente a partir del año 2000, debe hacerse mención, por la incidencia que tiene en esta figura, la existencia de dos proyectos de Decretos Forales en la materia, uno inicial al que ya hemos hecho referencia a lo largo de este informe, que pretende desarrollar la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, y un segundo que se ocupa específicamente de regular las ayudas en materia de protección del menor.

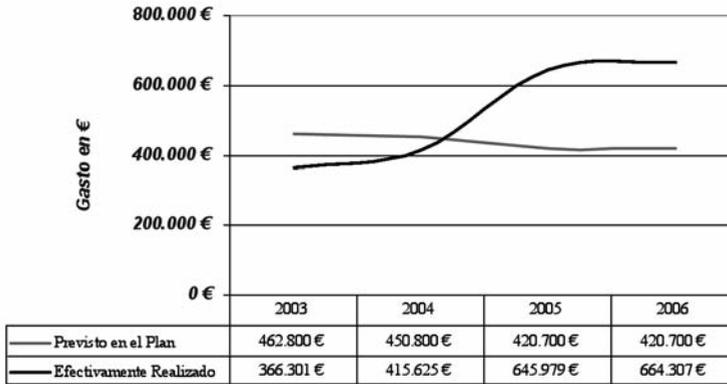
En el primero de ellos se contemplan aspectos tales como la presentación de solicitudes de acogimiento familiar, los criterios de valoración, el procedimiento y declaración de aptitud, las obligaciones de la familia acogedora y, por último, el tema de la posible remuneración.

Esta última cuestión se concreta en el segundo de los proyectos de Decreto Foral, que recoge un capítulo específico de ayudas a las familias acogedoras, en el que se delimita el objeto de la ayuda económica, cuya cuantía se dice que se determinará anualmente, el tratamiento a los casos de acogimientos múltiples, acogimiento en familia ajena o extensa y, por último, la posibilidad de conceder ayudas extraordinarias a las familias acogedoras para hacer frente a determinados gastos.

Finalmente, y en lo que se refiere a otros apoyos a esta modalidad de acogimiento, se debe hacer referencia a que, en virtud de la última reforma fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobada en el mes de diciembre de 2006 por el Parlamento de Navarra, han pasado a estar exentas de tributación todas las cantidades percibidas de instituciones públicas por acogimiento de menores, que ya no tributarán en el IRPF de la familia de acogida.

Por lo que respecta al esfuerzo económico realizado, la gráfica siguiente muestra una comparativa entre el gasto previsto en el Plan de Atención para el Programa 10 de “Acogimiento Familiar” y el gasto efectivamente realizado, que como puede apreciarse ha superado ampliamente la previsiones establecidas.

**PROGRAMA 10. ACOGIMIENTO FAMILIAR**  
**Comparativa Gasto previsto vs. Gasto Real**



### 8.5.3. El seguimiento y apoyo a las familias acogedoras

Una vez establecido un acogimiento y firmados los acuerdos, se inicia el seguimiento del menor en la familia. Este consta, como mínimo, el primer año de:

- Entrevistas con la familia acogedora: 2.
- Una entrevista con el menor.
- Contactos telefónicos con la familia acogedora, que son semanales el primer mes y que se van convirtiendo en quincenales y mensuales en función de la evolución del menor y de la familia.
- Evaluación al cabo de un año de acogimiento, en la que se realizan las entrevistas con las familias necesarias para conocer la situación del menor y el pronóstico del acogimiento.
- Dependiendo de la edad y problemática del menor, entrevistas o contactos telefónicos con tutores del colegio
- Además, se informa a las familias de la disponibilidad de los profesionales responsables del caso a cualquier demanda que tengan sobre el desarrollo del acogimiento.

**PROMEDIO DE CONTACTOS EN LA FASE INICIAL  
DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR  
16 casos iniciados en el primer semestre de 2006**

	Entrevista	Telefónico	Total
Con la familia acogedora	1,5	6,6	8,1
Con otros servicios o familiares	0,8	3	3,8
<b>Total</b>	<b>2,3</b>	<b>9,6</b>	<b>11,9</b>

El número de contactos en los primeros meses de un acogimiento familiar es elevado (11,9) si bien, como se puede apreciar, el contacto es en su mayor parte telefónico.

**FAMILIAS ACOGEDORAS INCLUIDAS EN PROGRAMA  
POST ACOGIMIENTO**

	2002	2004
Familias acogedoras en programa Post Acogimiento	44,0%	36,5%

El programa de apoyo y seguimiento post-acogimiento que se desarrolla desde inicio de 2006 consiste en términos generales en:

- Entrevistas con el menor y la familia
- Contactos telefónicos
- Visitas domiciliarias
- Entrevistas con otros profesionales

**SEGUIMIENTO Y APOYO A MEDIO PLAZO  
A LA FAMILIA ACOGEDORA  
Promedio de Contactos en la Fase de Seguimiento**

	<i>Promedio de contactos por familia</i>
Nº de llamadas Telefónicas/año	Una conversación telefónica al año
Nº de entrevistas con el menor y la familia	"En los casos complejos"
Nº de visitas domicilio/año por familia	No se concreta
Horas de dedicación/año por familia	
En el primer año	10 horas 30'
En el segundo año	7 u 8 horas
En años posteriores	No se concreta

**FAMILIAS ACOGEDORAS QUE RECIBEN  
ALGÚN TIPO DE AYUDA  
Situación a septiembre de 2006**

<b>Familias acogedoras que reciben algún tipo de ayuda</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Ayudas económicas por gastos de mantenimiento del menor	130	63%
Otras ayudas económicas	9	4%
Tratamiento psicológico	3	1%
Servicio de Orientación Familiar	1	0%
Equipo externo de Valoración y Tratamiento	5	2%
Ninguna ayuda específica	68	33%
<b>Total</b>	<b>207</b>	<b>100%</b>

**ACOGIMIENTOS FAMILIARES FALLIDOS**

<b>Acogimientos fallidos</b>	<b>2002</b>		<b>2004</b>	
	<b>Nº</b>	<b>%</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
En Familia extensa			11	5,8%
En Familia ajena			2	2,7%
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>1,1%</b>	<b>13</b>	<b>4,9%</b>

#### **8.5.4. La percepción de las familias acogedoras**

Con el fin de tener un mejor conocimiento de la realidad que presenta el acogimiento familiar en Navarra, y siguiendo la metodología que desde esta Institución se viene llevando a cabo con ocasión de la realización de este tipo de informes especiales, en el sentido de conocer la opinión de los sectores sociales afectados, bien a través de sus respectivas asociaciones, bien directamente a través de las personas afectadas, se han mantenido diversos contactos con las familias acogedoras a través de dos vías diferentes.

Por un lado, a través de la única asociación actualmente existente en Navarra que agrupa a este tipo de familias, denominada MAGALE. Por otro, mediante la cumplimentación de un total de veinte cuestionarios por parte de distintas familias acogedoras, con los que se pretendía conocer la valoración que les merecen determinados aspectos del funcionamiento actual de esta modalidad de acogimiento en Navarra.

La información recogida es, por lo tanto, de marcado carácter cualitativo, a pesar de que algunos de los ítems se han cuantificado valorando ciertos aspectos del 1 al 10.

*Información recogida en entrevista con la Asociación MAGALE:*

En dicha entrevista se trataron diferentes aspectos que influyen en el proceso de acogimiento familiar, así como sobre la actividad de la propia asociación.

La Asociación MAGALE se constituyó el 13 de agosto de 2003 y agrupa en la actualidad a unas treinta y cinco familias asociadas (*que representan un 18,4% de las familias acogedoras*). Su objeto social es fomentar el acogimiento de menores, colaborando con la Administración Pública en su mejora y potenciación, así como asesorar, informar y apoyar a las familias, personas acogedoras y acogidas; y, por último, defender los derechos de aquellas y de los menores.

Son un grupo de padres y madres que aglutinan unas necesidades y problemas muy similares en el proceso del acogimiento, y que vienen observando unas importantes carencias tanto en el ámbito técnico, económico y de recursos humanos.

Estas carencias, según expresan, se desglosan en tres campos bien diferenciados:

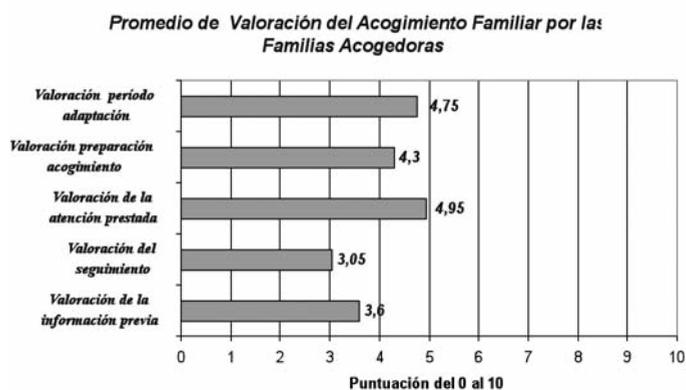
1. Un deficitario seguimiento de las familias biológicas, impidiendo que un amplio porcentaje de ellas se puedan reorganizar dignamente a escala social, económica y sanitaria, para poder recuperar a sus hijos biológicos.
2. Un deficitario seguimiento de las familias acogedoras. La tutela de un niño de acogida supone para estas familias un esfuerzo adicional, debido a los componentes de desarraigo y provisionalidad del niño acogido, que la mayoría de las ocasiones produce una importante desestructuración de la familia. Y un periodo de adaptación, que a veces se prolonga a lo largo de todo el acogimiento en el seno de estas familias acogedoras, consideran que estos problemas necesitan un adecuado apoyo profesional que ayude a minimizar las situaciones de conflicto en esta familias que abren sus brazos a un nuevo o nuevos hijos no biológicos.
3. Y el más importante, un deficitario seguimiento de los niños, tanto de los de acogida como los propios biológicos, que deberían ser atendidos periódicamente por un equipo especializado en el acogimiento infantil.

Consideran que esta falta de seguimiento por parte de la Administración, que la perciben como más evidente en los últimos años de forma progresiva, conduce al fracaso de algunos acogimientos, en especial en la etapa de la adolescencia, y que, por el contrario, un adecuado seguimiento ayudaría enormemente a fomentar este tipo de acogimientos.

Finalmente, muestran su preocupación por la falta de estudios sobre la evolución del acogimiento en Navarra: éxitos, fracasos, derivaciones en adopción o recuperación de la familia biológica; y sobre todo, la solución que se está dando a los niños que llegan a la mayoría de edad, tanto institucionalizados como en acogimiento familiar, cuya inserción en la vida social, laboral y personal está sin regular, dejándoles desamparados frente a la vida.

*Información recogida a través del cuestionario remitido a familias acogedoras:*

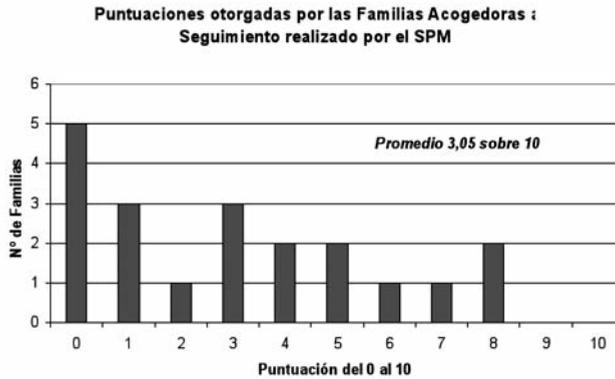
La siguiente tabla refleja los datos obtenidos de las encuestas cumplimentadas por un total de veinte familias agrupadas en torno a la citada asociación MAGALE, que fue la que permitió que pudiéramos hacer llegar a las mismas los citados cuestionarios.



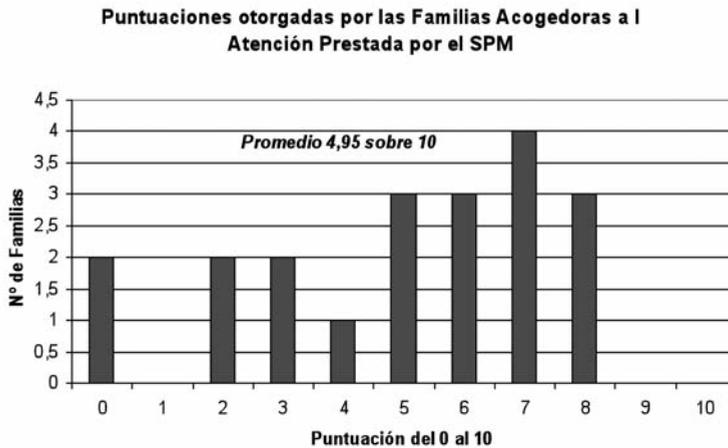
De los datos obtenidos en los cuestionarios cumplimentados, se pueden obtener algunas conclusiones:

1. La mayoría de estos acogimientos familiares corresponden a familia ajena, en una proporción de 15 a 5. No obstante, deben tenerse en cuenta los datos globales que reflejan una tendencia contraria, ya que en este caso se trata por lo general de respuestas remitidas por familias ajenas, que son las que mayoritariamente componen la asociación.
2. La mayoría de los acogimientos son permanentes en una proporción de 13 acogimientos permanentes y 4 simples, existiendo el dato significativo de que 3 de las familias desconocen si el suyo es un acogimiento simple o permanente. El hecho de que la mayoría de los acogimientos sean permanentes, tal y como se refleja en los datos, y corroborado por la información recibida en la entrevista mantenida con la Asociación, crea efectos negativos tanto en los menores como en las familias de acogida. En los menores provoca inseguridad, y las familias evitan repetir, debido a los largos tiempos en que se extienden estos acogimientos permanentes.
3. La media del tiempo de acogimiento es de 6'4 años, siendo el menor período de 3 años y el mayor de 15 años. Este largo período de tiempo de los acogimientos repercute de forma importante tanto en los menores como en las familias acogedoras, tal y como se ha señalado en el punto anterior.
4. En cuanto a la compensación económica por el acogimiento, 16 de las 20 familias la perciben (80%), aunque 4 de ellas no.
5. La valoración de la preparación que se les hace a las familias para el acogimiento es de 4'3, siendo significativo que varias familias hayan puntuado con un 0 dicho ítem (siendo la categoría de valoración de 0, muy mala a 10, muy buena).
6. La media de valoración del período de adaptación o acoplamiento del menor es de 4'75 existiendo, al igual que en el ítem anterior, varias familias que lo han valorado con un 0.
7. La media de la valoración de la información previa recibida es de 3'6, existiendo 4 familias que la han puntuado con 0.
8. La media de la valoración del seguimiento es la más baja de

todas, siendo de un 3,05. La mayoría de las familias señala algún contacto telefónico y escasos contactos presenciales, existiendo familias en las que no se ha dado ningún tipo de contacto a partir de la formalización del acogimiento.

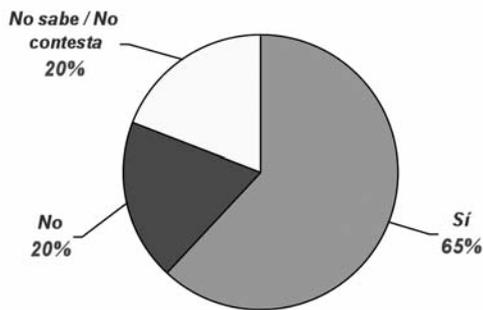


9. La media de la valoración de la atención prestada es un 4'95.



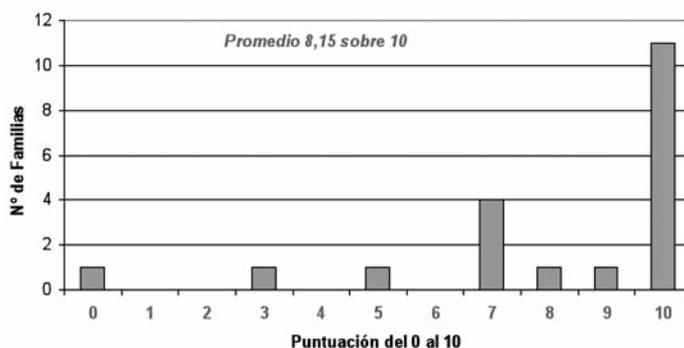
10. De las 20 familias consultadas, 13 recomendarían a otras familias que se ofrecieran para poder acoger a un menor, 3 no lo recomendarían y 3 no contestan (consideran que no es algo que hay que recomendar, sino que es una decisión personal). Estos resultados nos llevan a la conclusión de que a la mayoría de las familias acogedoras, a pesar de las dificultades, la experiencia les resulta gratificante, sobre todo por que, según sus propias palabras *“consideran que es lo más beneficioso para los niños en situaciones desfavorables”*.

**¿RECOMEDARÍA EL ACOGIMIENTO FAMILIAR ?**



11. En cuanto a la necesidad de contar con un servicio permanente de atención al que poder acudir ante cualquier incidencia que se les presente, la mayoría lo considera como muy necesario, siendo la media de dicha valoración de un 8'15, la más alta de todos los ítems.

**Puntuaciones otorgadas por las Familias Acogedoras a la Necesidad de un servicio de Atención permanente**



Para finalizar, podemos concluir que, en general, la valoración global del servicio prestado por la Administración no es muy satisfactoria por parte de estas familias acogedoras, ya que ningún ítem alcanza una puntuación de 5. A destacar la baja valoración del seguimiento prestado a las familias y a los menores, y de la información previa al acogimiento, algo fundamental si consideramos el bien del menor acogido. Especialmente en esta fase, una cuestión en que las familias insisten en su preocupación es la de la poca o escasa información que se recibe respecto a la situación sanitaria del menor de cara a tratamientos médicos, situaciones a tener en cuenta, etc.

Debería profundizarse en esta modalidad de acogimiento sobre el papel o implicación que pueden tener los distintos Servicios Sociales de Base, ya que habitualmente no intervienen en estos casos de acogimiento familiar, sobre todo en los de familia ajena, con lo que el peso de la atención recae en los técnicos de la Sección de Protección del Menor. La proximidad y operatividad que en general caracterizan las intervenciones de estos servicios hacen que constituyan un cauce adecuado para poder efectuar un seguimiento periódico de la evolución del acogimiento en coordinación con la Sección de Protección del Menor y el técnico responsable del caso.

También llama la atención la alta puntuación dada a la necesidad de un servicio de atención permanente, que resulta significativo en cuanto a la ansiedad e inseguridad que puede generar el acogimiento en las familias. En este punto, y ante la actual carencia existente en este

sentido, se recomienda revisar cómo se realiza la preparación, valoración y selección de las familias acogedoras para prevenir este tipo de situaciones.

No debe olvidarse que este tipo de acogimiento no es suficientemente conocido, pero es muy necesario. Por el bien del menor, las familias acogedoras, que llevan a cabo un indudable acto de generosidad y solidaridad con el acogimiento, deben tener el reconocimiento social y el apoyo institucional necesario para que estos menores que ya están pasando o han pasado por experiencias “no recomendables” para un desarrollo tanto físico como psíquico positivo, no sufran un nuevo fracaso que podría resultar nefasto para su futuro.

### **8.5.5. Punto de encuentro y régimen de visitas**

Se trata de un recurso que viene a facilitar acompañamiento profesionalizado, en un espacio neutral, para la realización de visitas entre padres e hijos.

Si bien de forma mayoritaria atiende los casos de las familias inmersas en procesos de separación y divorcio con conflictos en el mantenimiento de este tipo de relaciones, atiende también a los casos de aquellas familias que tienen sus hijos en acogimiento familiar o residencial.

La mayoría de los casos atendidos son derivados desde el Juzgado de Familia o desde algún otro de distinto orden, al ir referidos a procesos de familia o penales con medidas de carácter civil, siendo el resto derivados fundamentalmente desde el Equipo de Acogimiento Familiar, ya que en los casos de los menores en acogimiento residencial, estos encuentros suelen ser gestionados por las entidades responsables del centro o piso de acogida, llegándose a producir bastantes de estos encuentros en los propios espacios con que cuentan para tal fin.

Como de su propio nombre se desprende, este espacio contribuye al mantenimiento de los lazos familiares, facilitando y haciendo posible para ello la continuidad de las relaciones entre el niño y sus familias cuando, en alguna de las situaciones antes citadas, el ejercicio del derecho de visita se ve interrumpido o bien es de cumplimiento difícil o conflictivo.

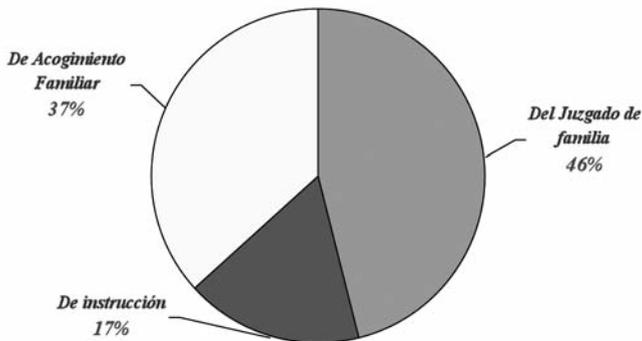
Por sus propias características, es un recurso transitorio y temporal, encaminado a la normalización del régimen de visitas, y entre cuyos objetivos podríamos destacar los siguientes:

- Posibilitar el encuentro del menor con el padre/madre con el que no convive a diario, sin interferencias y en condiciones de seguridad.
- Escuchar, contener y acompañar las emociones del niño y de los padres, propiciando la posibilidad de elaboración de la propia situación y de encuentro emocional satisfactorio.
- Facilitar pautas educativas para la mejora de las relaciones entre padres e hijos.
- Generar un espacio de estructuración afectiva para los menores donde, a partir de un espacio seguro, poder ir integrando nuevas experiencias en las relaciones con sus progenitores.
- Apoyar la función parental en todas sus formas y el ejercicio de la coparentalidad conjuntamente entre ambos padres.

Las modalidades en que se presta son las de entrega y recogida; visitas supervisadas y, por último, visitas de acogimiento familiar.

En lo que se refiere a los datos sobre su funcionamiento, a continuación se refleja la información facilitada desde el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud en relación al número de casos y problemáticas atendidas, tipologías de las visitas, entidad derivante y procedencia de los progenitores:

*Origen de Familias atendidas en el Punto de Encuentro  
Situación a 31/12/2005*



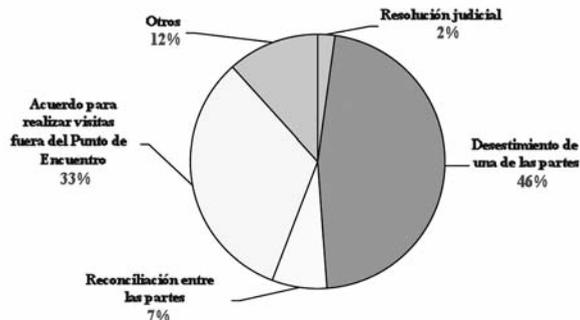
En el cuadro se puede comprobar el origen de las familias que utilizan el Punto de Encuentro. Por lo que se refiere al ámbito de este Informe, que abarca al sistema de protección y no al de reforma, es de destacar el 37% que proceden de acogimiento familiar y que son competencia del equipo del mismo nombre, si bien debe tenerse en cuenta que la gestión que conlleva la organización de las atenciones del resto recae en la propia Sección de Protección del Menor.

### TIPOS DE PROBLEMÁTICAS ATENDIDAS EN EL PUNTO DE ENCUENTRO

TIPO PROBLEMÁTICAS	Nº de casos	%
Separación conflictiva	46	34%
Violencia familiar	40	29%
Consumo de alcohol	8	6%
Consumo de drogas	11	9%
Enfermedad mental	11	9%
Abusos sexuales	9	6%
Dificultades de relación entre progenitor no custodio e hijo	12	9%

Si bien hemos comentado que no todos los supuestos atendidos en este recurso se corresponden con el objeto propiamente dicho de este Informe, nos parece importante reflejar estos datos que nos han sido facilitados respecto a las problemáticas atendidas y los motivos de finalización:

*Motivos de finalización de las visitas en el Punto de Encuentro*



Cabe afirmar que este recurso se encuentra entre los servicios que con distintas denominaciones vienen regulándose en los países de nuestro entorno y que, por lo que se refiere al caso de España, ha seguido esencialmente el modelo francés, de tal forma que los primeros que entraron en funcionamiento lo hicieron en el año 1994, estando en estos momentos extendidos prácticamente en todas las provincias españolas.

La práctica que se viene observando lleva a una serie de conclusiones a tener en cuenta por la repercusión que tienen en el funcionamiento de este servicio.

Así, y por más que como hemos expuesto se trata de un recurso transitorio y temporal, la realidad viene demostrando que en el tiempo que lleva funcionando los casos se cronifican en un alto porcentaje, ya que muchos de ellos son parejas que acuden de algún modo forzadas y que no admiten por principio ningún tipo de mediación para solucionar el problema de las visitas allí donde no ha sido posible un previo acuerdo al respecto.

Las consecuencias de esta cronificación consideramos que deben ser analizadas detenidamente, sobre todo las que afectan a los menores, con el objetivo último de reajustar el recurso, sus objetivos, los límites.

Además, como expone el propio Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, en ocasiones se produce una derivación a este recurso sin valorar debidamente las características de su funcionamiento y las posibilidades que presenta para la resolución del conflicto y normalización del régimen de visitas. Ello a pesar de que, paulatinamente, viene mejorando el nivel de conocimiento del mismo por parte de los órganos judiciales y, en concreto, por el Juzgado de Familia, con el que se mantiene reuniones periódicas.

En cuanto a los profesionales que prestan sus servicios en el mismo, aunque existe una reglamentación relativa al funcionamiento del recurso tendente a definir su actuación, en ocasiones, no disponen de una orientación clara sobre cuál es su misión y el nivel de intervención que deben tener, cuestionándose el deber de realizar informes a los que, en última instancia, podrán tener acceso las partes en los Juzgados, con el riesgo de que ello les convierta en objetivo de los padres para utilizarlos en su propio interés, deteriorando en unos casos la relación con ambos o, en otros, con el que se siente perjudicado por el informe.

Por otra parte, tales profesionales no se sienten con autoridad suficiente ante los padres en litigio, siendo éste el origen de los incumpli-

mientos por parte de estos de las normas de funcionamiento del recurso. Además, resulta difícil evaluar en esas condiciones si los profesionales que lo atienden están debidamente cualificados para cumplir una función que no está perfectamente definida.

En Navarra este recurso ya hemos dicho que comenzó a funcionar en el año 2002, y que para ello se dictó la Orden Foral 18/2002, de 20 de febrero, del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud, por la que se clasifican los servicios de “Punto de Encuentro Familiar” y los “Centros de Día Infantiles y Juveniles”. En la actualidad, al primero de los locales destinados a este fin, ubicado en la calle Joaquín Beunza de Pamplona, se ha unido en los primeros días del mes de febrero de 2007, un nuevo espacio en la Avenida Barañáin, también de Pamplona, siendo gestionados por la Asociación XILEMA en base al correspondiente concierto existente.

No obstante, y pese a las previsiones de la citada Orden Foral, se echa en falta una regulación más detallada que regule este recurso en los distintos aspectos, definición, destinatarios del mismo, forma de acceso, perfiles profesionales de quienes lo atienden y condiciones materiales de funcionamiento, sin obviar incluso unas mínimas normas técnicas que establezcan las condiciones arquitectónicas de este espacio que, dada su finalidad, deberá reunir unas características determinadas que se adecuen a los objetivos para los que ha sido establecido.

También debe reflejarse la importante dedicación que la gestión de las distintas visitas, encuentros y demás incidencias que acaecen, representa para el Equipo de Acogimiento Familiar, ya que son muy frecuentes las cancelaciones de estas visitas por la imposibilidad de acudir en muchos casos por parte de las familias, bien sean las acogedoras, bien las biológicas. En este último caso, además, debería analizarse la conveniencia de habilitar los medios adecuados para facilitar los desplazamientos o adecuar los horarios de las visitas a las posibilidades reales de efectuarlos por parte de las familias biológicas, que en muchos casos carecen de los recursos necesarios para contar con más medios que no sean los regulares de transporte.

La limitación horaria a la que se ve sometido el régimen de visitas (miércoles y viernes de 16 a 20 horas, y sábados y domingos de 9 a 14 horas y de 16 a 20 horas), unido a la ausencia de una herramienta técnica adecuada en el sistema de gestión de las mismas, que le dote de una mejor coordinación y operatividad, constituyen factores claves en la causa de la actual situación, que cabe calificarla como muy mejorable en este aspecto y a la que esperamos que la apertura del nuevo local contribuya en parte.

En este punto, debe llamarse la atención sobre la preocupación que suscita el régimen de visitas, no tanto en su definición cuanto en el procedimiento para alterarlo o suspenderlo. Se ha venido insistiendo en que, conforme a los criterios establecidos, resulta de especial importancia diseñarlo de forma flexible, con el fin de que la Administración Pública pueda alterarlo según las circunstancias (vacaciones, etc.). Sorprende, por tanto, a los ojos de estas familias, que sean las entidades públicas quienes puedan decidir la suspensión de las visitas, limitándose el Juez a ratificar una decisión en la mayoría de los casos ya ejecutada.

## **8.6 ACOGIMIENTO RESIDENCIAL**

### **8.6.1. Finalidad y objetivo**

El acogimiento en la modalidad conocida como residencial viene a suponer la integración del menor en un centro de protección o piso funcional, que en el caso de Navarra se encuentran más implantados, quedando bajo el régimen de dicho establecimiento o centro de acogida, cuyo director será quién ejerza esa función protectora.

Conforme a la filosofía y principios de actuación a que estamos haciendo referencia, cuando un niño/a menor de 12 años es separado temporal o definitivamente de su familia, la alternativa idónea es su acogimiento en otra familia, bien sea extensa o ajena. Solamente de manera excepcional, los menores de esa edad pueden permanecer en un acogimiento residencial y, en el caso de los menores de seis años, además de que esto deba observarse de forma especialmente rigurosa, el tiempo de estancia no puede superar los tres meses.

Esto no es sino consecuencia de lo preceptuado en la propia Ley Foral 15/2005, en su art. 69, b), que, entre sus principios rectores, considera que esta modalidad de acogimiento constituye la última medida aplicable, y solamente cuando no haya otra opción.

Todo ello sin perjuicio de que el acogimiento residencial constituye habitualmente el primero que tiene lugar (en el Centro de Observación y Acogida), en tanto y cuando se procede a valorar la situación del menor y adoptar, en su caso, las medidas más adecuadas para su protección. No obstante, y en contraposición, se establece que el período de estancia en acogimiento residencial será lo más breve posible, salvo que el bienestar y el interés del menor aconsejen una duración mayor.

Debe tenerse presente que existe en este sentido un cierto reconocimiento, si bien reciente, de la concepción de la atención residencial

como parte de un conjunto de servicios en el que esta opción no se limita a ser una solución de larga estancia, sino que viene a cumplir otra serie de funciones tales como acogida de urgencia, de transición a acogimientos familiares, o de acogida en caso de fracaso del acogimiento familiar. Se considera, por tanto, como una modalidad dotada de cierta polivalencia, que posibilita en diversas fases del proceso de intervención el desarrollo y aplicación eficaz de las demás opciones.

El Manual de Intervención nuevamente vuelve a aportar los elementos esenciales de esta modalidad de acogimiento.

Así, la considera como una opción adecuada cuando se aplica en las circunstancias y condiciones apropiadas. Se insiste en que se utilizará cuando una intervención de este tipo resulte más beneficiosa para el menor que cualquier otra posible. Tal y como se recoge en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra, el Programa de Acogimiento Residencial busca garantizar la estabilidad, la seguridad y la satisfacción de las necesidades fundamentales de los niños que se encuentren en dicha modalidad de acogimiento.

De esta forma, la atención residencial debe garantizar una adecuada cobertura de las necesidades básicas de los niños/as en los siguientes niveles:

- Necesidades materiales (alimentación, vestido, etc.)
- Atención sanitaria
- Escolarización
- Refuerzo y corrección del aprendizaje escolar
- Acceso a las experiencias normales propias de los niños/as de su edad (vivienda adecuada, horarios, actividades, modelos educativos, actividades de ocio y tiempo libre, etc.)

Además, la atención residencial debe organizar todos sus recursos con el objetivo de lograr un contexto que proporcione al menor afecto, protección, confianza, seguridad y estabilidad, debiendo disponer, junto al resto del sistema de protección infantil, de los recursos necesarios para responder a las necesidades de los niños y familias que tiene que atender. Como consecuencia de ello, las distintas áreas que deben contemplarse en esta atención deben ir referidas, cuando menos, a los siguientes aspectos:

- Organización de la vida cotidiana
- Salud
- Formación

- Autonomía, responsabilidad e intervención ante conflictos
- Ocio y comunidad
- Relaciones sociales y de grupo convivencial
- Relaciones familiares
- Relaciones con otras instituciones

Cada niño/a debe ser contemplado en función de sus únicas circunstancias y necesidades, de forma que cada menor atendido en un centro residencial debe ser valorado de manera individualizada, tras lo cual se tiene que elaborar un Plan Educativo Individual como concreción del Plan de Caso.

Para ello, y en lo que se refiere a las características de los centros residenciales, se viene a establecer que las reglas de planificación, organización y funcionamiento de los mismos deben tener su justificación en la mejor atención a las necesidades de los niños y niñas tanto a nivel individual como grupal.

En esta materia, la Ley Orgánica 1/1996, en su art. 21, establece la obligación de las entidades públicas de someter este tipo de servicios o centros especializados de acogida de menores a previa autorización, acreditación y registro, además de regular de manera diferenciada el régimen de funcionamiento de los mismos, prestando especial atención en cuestiones de seguridad, sanidad, número y cualificación profesional de su personal, proyecto educativo, participación de los menores en su funcionamiento interno, y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos, estableciéndose expresamente que la entidad pública competente en materia de protección de menores realice la inspección y supervisión de los centros y servicios semestralmente, asignando al Ministerio Fiscal, además, la responsabilidad de ejercer su vigilancia sobre los mismos.

En la normativa navarra, la Ley Foral 15/2005, en sus arts. 91 y siguientes, contiene determinados preceptos relativos al régimen de los centros y al estatuto de los menores residentes, remitiendo, no obstante, a un posterior desarrollo reglamentario la regulación de su organización y funcionamiento que, en principio, no se contiene en el texto del proyecto de Decreto Foral de desarrollo de la Ley Foral, por lo que esta materia debería ser objeto de una regulación lo más preferente posible, actualizando y completando las previsiones que en tal sentido contiene el Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, sobre régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de Servicios Sociales.

Pese a que el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia contempla específicamente como uno de sus programas el de acogimiento

residencial, puede afirmarse que no existe un programa ni centro de atención residencial válido para todos los casos. Como ya se ha puesto de manifiesto, las necesidades de los menores que precisan estos recursos son muy diversas. Además, las mismas han cambiado a lo largo del tiempo, y las características y necesidades de los menores que acceden a los centros residenciales son muy diferentes a las de hace unos años.

En definitiva, adecuarse y responder de manera apropiada a las diferentes características y necesidades de los niños y adolescentes que precisan este recurso constituye el reto fundamental de la atención residencial, y a tal fin la red de dispositivos residenciales debe diversificarse, debiendo además tener su reflejo en distintos programas de atención y distintos tipos de centros.

En el Manual de Intervención se recoge una serie de programas que pretenden dar respuesta a esta importante cuestión, si bien por lo que se refiere a la situación actual que presentan los diferentes centros en Navarra, responde básicamente al Programa Residencial Básico. Éste es el primero de los que contempla el Manual, que puede ser complementado con otros dependiendo de las características y necesidades de los niños/adolescentes que cada centro pretenda atender.

Los Programas contemplados son los siguientes:

<i>Programa Residencial Básico</i>	Se denomina "básico" porque se encuentra en la base del resto de los programas. Constituye la opción adecuada para responder a las necesidades de una gran parte de los niños/as y adolescentes con medida legal de protección de edades entre cuatro y catorce años.
<i>Programa de Atención de Urgencia</i>	Proporciona atención inmediata ante situaciones de crisis que requieren la salida inmediata del niño/a o adolescente de su domicilio para su protección.
<i>Programa de Respiro</i>	Proporciona atención al niño/a o adolescente cuando su cuidado o la convivencia con él se convierte temporalmente en una fuente de tensión excesiva para la familia, y se valora que esta situación puede hacer peligrar seriamente la estabilidad familiar. Se atiende a casos en riesgo de desprotección infantil.

<i>Programa de Atención a la Primera Infancia</i>	Proporciona atención a niños/as entre cero y tres años de edad que han debido ser separados de sus familias de origen como medida de protección, y para los que no se ha considerado adecuado o no ha sido posible el acogimiento en otra familia (se desarrollará sólo para casos excepcionales).
<i>Programa de Atención a Menores con Minusvalías Graves</i>	Proporciona atención a niños/as y adolescentes que necesitan una medida de protección y que sufren minusvalías físicas o psíquicas que suponen un nivel de incapacidad significativo y, por tanto, requieren apoyos especiales continuados.
<i>Programa de Atención a Menores con Minusvalías Graves</i>	Proporciona atención a niños/as y adolescentes que necesitan una medida de protección y que sufren minusvalías físicas o psíquicas que suponen un nivel de incapacidad significativo y, por tanto, requieren apoyos especiales continuados.
<i>Programa de Atención a Menores con Graves Problemas de Comportamiento</i>	Proporciona atención a niños/as y adolescentes que necesitan una medida de protección y que presentan una problemática comportamental muy grave con dificultades específicas para la convivencia en grupo, que en ocasiones se encuentran asociadas o son consecuencia de trastornos psiquiátricos (agudos o crónicos) o abuso de drogas.
<i>Programa de Atención a Menores Extranjeros "No Acompañados"</i>	Proporciona atención y apoyo a adolescentes (mayores de doce años) extranjeros no acompañados que presentan problemática de desprotección familiar total y necesitan una medida de protección, con el objeto de lograr su plena autonomía y su inserción social y laboral.
<i>Programa de Preparación para la Emancipación</i>	Proporciona atención y apoyo a adolescentes (mayores de catorce años) con necesidad de medida de protección con el objeto de desarrollar las habilidades esenciales para su integración en la comunidad como personas autónomas

El Manual de Intervención desarrolla igualmente la definición de cada uno de estos programas, la población a la que van destinados, los servicios a ofrecer o incluir en cada caso, así como los recursos precisos para ello, haciendo referencia incluso en alguno de los casos a acciones ya previstas y contenidas en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, como la de llevar a cabo el desarrollo de un programa de formación específico para los profesionales de los hogares y centros de acogimiento residencial.

Finalmente, y en la línea con lo que ya se ha expuesto, una vez más se hace un llamamiento a la coordinación institucional como condición necesaria para garantizar la salvaguarda de los derechos y la protección de los niños/as. A lo largo de todo este informe se viene reflejando la necesidad de llevar a cabo un trabajo multidisciplinar, multisectorial y en red, tal y como se recoge por otra parte en el propio Manual de Intervención.

Así, además de los contactos periódicos individuales que los técnicos de la Sección de Protección del Menor tengan con los servicios y profesionales intervinientes en el caso, es importante asegurar que dichos servicios/profesionales dispongan de canales y sistemas estables y ágiles para coordinarse y transmitirse directamente información relevante para sus respectivas intervenciones.

Debería asegurarse desde el inicio de la intervención que existen y funcionan adecuadamente, convocándose y promoviéndose por parte del responsable del caso las reuniones conjuntas de revisión y coordinación precisas en las que estén representados los distintos servicios/profesionales intervinientes en el caso (Servicios Sociales de Base, Centro de Acogida, Equipo Especializado de Intervención Familiar, Educación, Salud Mental)

### **8.6.2. Los datos obtenidos**

Los datos sobre las entidades o asociaciones que gestionan los centros actualmente existentes en Navarra, en sus diversas modalidades, así como el número de plazas con que cuenta cada una de ellas, se reflejan a continuación en base a la información que nos ha sido remitida desde las mismas. En todos estos centros, según nos ha manifestado el propio Departamento en su respuesta a nuestra solicitud de información, el programa que se desarrolla es el de residencial básico:

## CENTROS DE OBSERVACIÓN Y ACOGIDA

Detalle de atendidos de 2004 a 2006

243

	Año 2004	Año 2005	Año 2006
<b>Centro de Observación y Acogida (COA)</b>	<b>110</b>	<b>147</b>	<b>161</b>
De 0 a 12 años. Xilema	41	63	65
De 12 a 18 años. Ilundain Haritz Berri	69	84	96

## CENTROS DE OBSERVACIÓN Y ACOGIDA

Altas Bajas y Atendidos en el año 2006

	año 2006		
	Altas	Bajas	Atendidos
<b>Centro de Observación y Acogida (COA)</b>	<b>147</b>	<b>151</b>	<b>161</b>
De 0 a 12 años. Xilema	55	60	65
De 12 a 18 años. Ilundain Haritz Berri	92	91	96

Un caso particular de menores que pasan por los Centros de Observación y Acogida es el de los menores extranjeros no acompañados, que en el caso de Navarra hasta el momento no ha tenido gran magnitud.

## MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

	Ene.- Dic. 2005	Ene.- Sep. 2006
Pasan por el Centro de Observación y Acogida (COA)	18	12
Permanecen en el Centro de Observación y Acogida (COA)	1	01

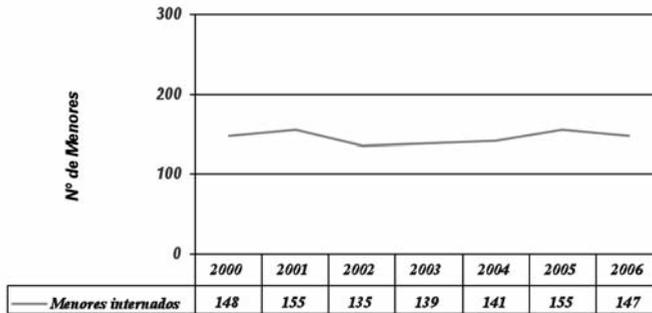
Las nacionalidades de los menores acogidos han sido diversas: ruman, marroquí, portuguesa, argelina, croata y francesa.

Según nos manifiesta la Dirección General de Familia, a la mayoría de estos menores se les envió de nuevo con su familia si la tenían, otros menores iban escapados y fueron declarados en desamparo en otras Comunidades Autónomas, por lo que se les remitió a sus centros.

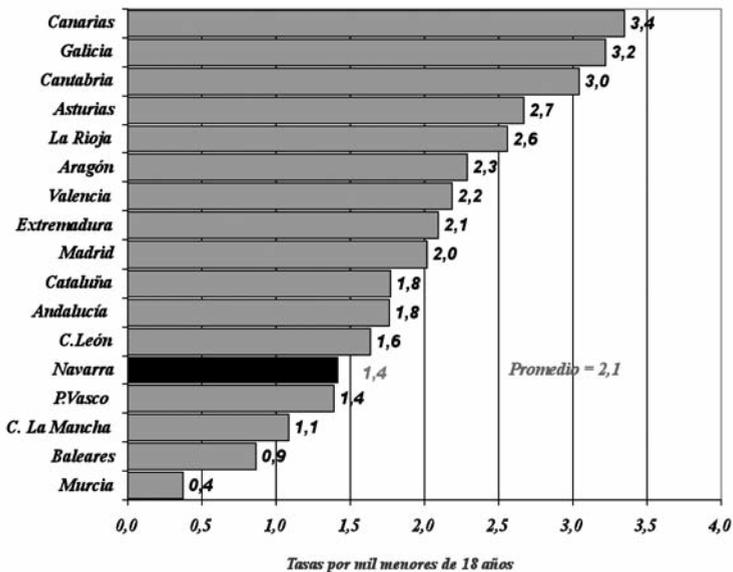
En noviembre del 2006, la Dirección General de Familia nos informó que se estaba procediendo al diseño de un recurso para menores extranjeros no acompañados, en respuesta solidaria al llamamiento

que hizo la Administración General del Estado para el traslado y atención a menores no acompañados desplazados a la península desde Canarias.

#### EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MENORES EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL



#### TASAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL POR C. C. A. A. AÑO 2.000



**ACOGIMIENTO RESIDENCIAL**  
Situación a 31 de diciembre de cada año

	Situación al 31/12/05	Situación al 31/12/06
<b>Centro de Observación y Acogida (COA)</b>	<b>14</b>	<b>10</b>
De 0 a 12 años. Xilema	10	5
De 12 a 18 años. Ilundain Haritz Berri	4	5
<b>Centros de Acogida</b>	<b>141</b>	<b>144</b>
Pisos Navarra Nuevo Futuro	63	58
Pisos Xilema	40	37
Residencia de chicas Ilundain Haritz Berri	5	10
Residencia de chicos Asoc. Nav. Sin Fronteras	16	18
Residencia de chicas Asoc. Nav. Sin Fronteras	13	11
Centro de deshabitación Dianova	4	3
<b>TOTAL</b>	<b>155</b>	<b>147</b>

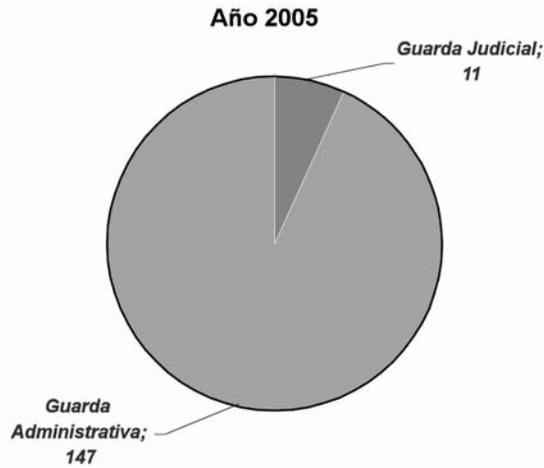
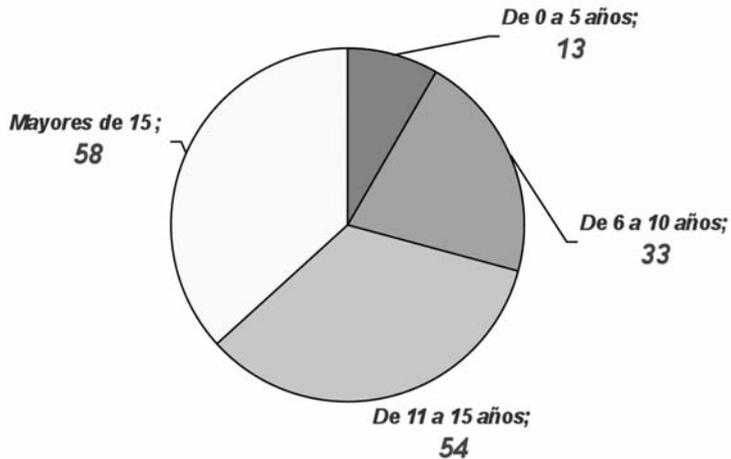
**ACOGIMIENTO RESIDENCIAL**  
Altas Bajas y Atendidos en el año 2006

	año 2006		
	Altas	Bajas	Atendidos
<b>Centros de Internamiento</b>	<b>76</b>	<b>57</b>	<b>212</b>
Pisos Navarra Nuevo Futuro	22	20	85
Pisos Xilema	18	5	53
Residencia de chicas. Ilundain Haritz Berri	14	9	19
Residencia de chicos Asoc. Nav. Sin Fronteras	11	9	27
Residencia de chicas Asoc. Nav. Sin Fronteras	6	8	19
Centro de deshabitación Dianova	5	6	9

En determinados casos particulares, la Dirección General de Familia concede ayudas económicas para la estancia en "Centros Residenciales No Concertados" de menores en situaciones especiales de dificultad social.

**CENTRO RESIDENCIAL NO CONCERTADO**

	Año 2004	Año 2005
Nº de Ayudas Económicas		
Centro Residencial No Concertado	20	21
Importe Total	64.341	59.400
Importe Medio por Caso	3.217	2.829

**Situación legal de los Menores en Acogimiento Residencial****Menores en Acogimiento Residencial según Edad**  
**Año 2005**

En relación con este tipo de centros y hogares funcionales, cuando nos hemos interesado ante el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, sobre los criterios y estándares de calidad que se han establecido para la atención residencial de menores en situación de desprotección, se nos ha manifestado en la respuesta escrita a nuestra solicitud de información que:

*“Los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen los contratos para la gestión de las plazas de acogimiento residencial recogen la necesaria evaluación técnica para comprobar los niveles de calidad material y de funcionamiento. Algunas entidades que gestionan estos centros están en posesión de la acreditación oficial (EFQM). Otras están en proceso para su implantación. La Dirección General de Familia por su parte se dispone a evaluar en 2007 todos y cada uno de los centros residenciales”.*

Respecto a los controles que se establecen sobre los centros, con qué periodicidad y por parte de quién se realizan, y si se dispone de informes en este sentido, se nos manifiesta que:

“Los técnicos de la Sección mantienen reuniones semanales con los equipos técnicos de los centros residenciales. Cuando ingresa un menor en un centro residencial se elabora el PEI o Programa Educativo Individual, que será el que sirve de guía para el seguimiento a efectuar, un programa que se revisa y se reelabora anualmente. Normalmente se elaboran muchos informes a petición del Juzgado de Familia y siempre que se efectúan cambios de recurso”.

Finalmente, en relación a la formación que se ha dado a los profesionales de estos Centros, se nos informa que, a partir de septiembre de 2004 se ha puesto en marcha un Plan de Formación dirigido a estos profesionales, planificado conjuntamente entre la Dirección General de Familia y los directores y/o responsables pedagógicos de los mismos.

#### **ACTIVIDAD FORMATIVA DIRIGIDA AL PERSONAL DE LOS CENTROS DE ACOGIDA**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Nº de Cursos	1	2
Horas	35	24
Nº de Convocatorias	4	6
Total Horas impartidas	140	72
<b>Participantes</b>		
<i>Dianova-Zanduetá</i>	3	
<i>Fundación Ilundáin</i>	9	3
<i>Navarra Sin fronteras</i>	24	29
<i>Nuevo Futuro</i>	25	44
<i>Mensajeros de la Paz</i>	14	37
Total Participantes	75	113
Promedio de Horas recibidas por Trabajador	14,3	7,2

Los cursos realizados y la planificación de los mismos son los siguientes:

Año 2005. CURSO: "El acogimiento residencial: aspectos básicos a considerar y buenas prácticas"

- Módulo 1: Intervención del equipo psicosocial del Juzgado de Familia en los casos de acogimiento.
- Módulo 2: La Protección a la infancia.
- Módulo 3: Comprensión de la experiencia de maltrato/abandono.
- Módulo 4: El rol del educador social en un centro de acogimiento.
- Módulo 5: La calidad más allá de las estructuras.
- Módulo 6: Consumo de drogas.

Año 2006. CURSO: "Trabajo con familias en acogimiento residencial"

- Módulo 1: Comprensión del funcionamiento de las familias y de la relación Institución-familias
- Módulo 2: La comunicación con la familia.
- Módulo 3: El trabajo con las familias desde la experiencia.

Año 2006. SESIÓN DE TRABAJO: "La Ley del Menor. Su aplicación en Centros de Acogimiento Residencial".

Además de los datos que se han recabado directamente del Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra, y al igual que en el caso del acogimiento familiar, hemos contactado con las distintas entidades y asociaciones que gestionan estos centros y hogares funcionales a fin de conocer con mayor detalle el funcionamiento de los diferentes servicios residenciales existentes en la Comunidad Foral de Navarra. El objetivo ha sido obtener una visión cualitativa de esta modalidad de acogida, que constituye una parte esencial dentro de las medidas existentes en el sistema de protección de menores. La metodología aplicada ha consistido en entrevistas semiestructuradas con los responsables de los Centros y la aplicación de un cuestionario para recoger ciertos aspectos cualitativos como pueden ser número de plazas, tipología, edades de los menores atendidos, etc.

Dentro de esta labor de contacto, entre los meses de noviembre y diciembre de 2006, se han llevado a cabo una serie de entrevistas en los Centros de Atención a Menores existentes en Navarra con el fin de añadir toda la información complementaria de cara a una mejor valo-

ración de la situación, por más de que somos conscientes de que estas visitas y el tiempo dedicado a las mismas no pueden aportar un conocimiento de la realidad de los Centros comparable al que tienen sus responsables. Las entidades con las que se han mantenido dichas entrevistas han sido:

- Asociación Navarra Nuevo Futuro (hogares funcionales)
- Xilema (hogares funcionales, COA, centro de día)
- Fundación Ilundain Haritz Berri (COA, Granja escuela, residencias)
- Asociación Sin Fronteras (residencias)
- Dianova (especializado en consumos)

En primer lugar, y por lo que se refiere a las características propias de cada entidad, y en función al tiempo que llevan trabajando con menores, las diferentes asociaciones han desarrollado una evolución en varios sentidos: uno, hacia la modificación de las estructuras necesarias, adaptándolas a las nuevas necesidades; otro, fundamental, hacia la transformación de actitudes, formas de planificación individual, implantación de programas, autoevaluación, intervención con las familias de los menores; y, finalmente, la formación, preparación y profesionalización de las personas que trabajan en ellas. En definitiva, de alguna forma han tratado de adaptarse a las nuevas y diversas problemáticas que cada día aumentan y que suponen un reto y una gran preocupación para cualquier institución que forma parte de la red de protección de menores.

Como dato a tener en cuenta sobre este particular, se ha observado que todas estas entidades cuentan con protocolos de actuación en las cuestiones más importantes (recepción, evaluación, actuaciones puntuales, etc.), obteniendo algunas de ellas acreditaciones en materia de calidad. Además, el equipo técnico de los centros trabaja con las familias de los menores acogidos.

Se constatan, no obstante, algunas diferencias en cuanto a su manera de enfocar los proyectos y de llevarlos a cabo. Hay que tener en cuenta el tiempo de experiencia de cada centro, su filosofía y principios, trayectoria, etc., pero en cualquier caso con carácter general hemos observado en las entrevistas y visitas realizadas que todas ellas aportan innovaciones positivas en la realización de sus planes individuales y colectivos que realizan con una adecuada frecuencia según las características de cada centro.

A destacar el enfoque de la actuación que se lleva a cabo en algunos casos, que parte de una metodología basada en una respuesta inte-

gral a la problemática que presentan los menores, abarcando las diferentes áreas en que se ven inmersos: personal, familiar, social, sanitaria, escolar, laboral y cultural.

En todos los casos se nos ha manifestado que los menores cuentan con su Plan Educativo Individual que viene a contener de alguna forma la programación individual de la actuación con el menor. Si bien es un instrumento que se utiliza de forma cada vez más sistemática, debe hacerse hincapié en evitar que se convierta más en un requerimiento formal que real de verdadero elemento de trabajo que permite y facilita el seguimiento del caso y la planificación y evolución de la situación del menor.

En relación a las características de los centros, y conforme al proceso de cambio y evolución que se ha venido dando en esta modalidad, en el sentido de pasar de grandes instituciones a pequeñas unidades de convivencia, podemos afirmar que en el caso de Navarra el modelo responde a esta segunda modalidad, tratando con ello de conseguir un mejor desarrollo de pautas de convivencia y de buenas relaciones entre los menores, así como una mayor integración de éstos en el entorno social.

La capacidad de estos centros oscila entre las ocho plazas habituales de los pisos u hogares funcionales y las dieciséis plazas con la que cuenta la Residencia Juvenil "Félix Echegaray" de Pamplona, todas ellas concertadas con la Administración. Algunos de estos centros, debido a sus características, están destinados para chicos y chicas por separado y en otros casos son de carácter mixto.

Las edades de los menores atendidos oscilan desde los 0 años hasta los dieciocho. El acceso de estos menores a los diferentes servicios se lleva a cabo desde la Sección de Protección del Menor de la Dirección General de Familia, si bien la asignación del centro a cada caso obedece más a criterios que tienen que ver con la disponibilidad de plazas cuando se produce el ingreso que a consideraciones relacionadas con las necesidades de los menores.

Las diferencias observadas respecto al funcionamiento responden, en general, al nivel de especialización que presentan y a las características de los menores atendidos. Existen, como se ha dicho anteriormente, los Centros de Observación y Acogida (COA), los Pisos u Hogares Funcionales, las Residencias Juveniles y otros Centros especializados en menores con problemática de exclusión social o consumos.

En concreto, las visitas realizadas lo han sido a tres pisos u hogares funcionales, al COA de 0 a 12 años y al COA de 12 a 18 años, a tres

residencias y al centro de internamiento terapéutico por consumo de drogas.

En general, puede afirmarse que todos estos espacios reúnen unas aceptables condiciones en lo que se refiere a sus diferentes elementos más importantes (habitaciones, espacios de uso común, cocina, servicios, etc.) para poder cumplir el fin al que se destinan, si bien se observan algunas diferencias lógicas en función de la antigüedad de las instalaciones y, en el caso de los COA, se viene sobrepasando con frecuencia el número de plazas previstas en ambos casos ante las necesidades de dar respuesta a determinadas situaciones que vienen surgiendo constantemente y que requieren dicho internamiento.

Por lo que respecta al personal de estos centros, es de destacar como resultado de las visitas realizadas, la implicación que en general se observa que mantienen los diferentes profesionales en la atención a los menores acogidos, por más que manifiestan las dificultades que conlleva su trabajo. La información recabada a través del cuestionario cumplimentado por las diferentes entidades en relación con los menores acogidos en los centros y la plantilla de personal con la que cuentan para su atención ha sido ya recogida en el Capítulo 6.

En relación con el personal que atiende estos centros, y con independencia de que se cumple la proporción mínima de presencia permanente y de atención directa establecida en el Decreto Foral 209/1991, la continua atención que el funcionamiento de estos centros requiere, ya que deben permanecer atendidos durante todo el día todos los días del año, acarrea unas condiciones de trabajo y jornada laboral, que unido a unas remuneraciones no demasiado atrayentes, repercute en la continuidad de dichos profesionales y tiene como consecuencia la rotación, especialmente en el caso de los educadores, con las repercusiones que esto tiene en una buena calidad asistencial.

Las distintas entidades han indicado que comunican anualmente a la Administración las variaciones que se producen en sus plantillas y que realizan actuaciones de supervisión de los equipos intervinientes en cada centro u hogar, atribuidas por lo general al propio equipo técnico con que cuentan las entidades y, en ocasiones, además con personal contratado a tal fin.

Pese a que se nos ha manifestado que se llevan a cabo por parte de estas entidades acciones internas de formación específica y continuada de su propio personal, ante la diversidad de situaciones a las que tienen que hacer frente y los problemas que en el marco de esta aten-

ción residencial empiezan a plantear algunos de los menores acogidos, resulta necesario dotar a este personal de la formación adecuada, especialmente en todo aquello que tiene que ver con prevención y evitación de conflictos o incidentes violentos, que pese a plantearse de forma muy puntual constituye una de las principales preocupaciones de los profesionales de estos servicios especializados.

Por último, y como aportaciones de las distintas entidades o asociaciones respecto a la visión de esta modalidad de acogimiento residencial, en las entrevistas mantenidas se apuntaron algunas coincidentes, de entre las cuales podemos destacar:

- Constatan la sobrecarga de trabajo que viene soportando el sistema, que hace que no se atienda con la celeridad que se debiera determinadas situaciones. En este sentido, si bien no tienen queja de la actuación de los equipos de la Sección de Protección del Menor, aprecian la normal lentitud y burocratización que supone el traslado del modelo administrativo a actividades como la que nos ocupa.
- Consideran que cada vez se presentan más casos y más difíciles en esta materia, por lo que debe darse una diversificación de recursos. No pueden tratarse todos los casos como iguales tal y como está actualmente configurado el sistema, existen situaciones en las que los recursos y atenciones son claramente diferentes (autismo, enfermedades mentales, problemas de comportamiento, etc.), y en estas situaciones desde el sistema convencional no se les puede atender adecuadamente, ya que no todos los menores en situación de protección son iguales, hay multitud de casos especiales que necesitan una atención especial.
- Además, existen nuevos problemas en este sentido, como la inmigración (menores extranjeros no acompañado) o la cada vez más frecuente existencia de actuaciones del sistema de protección en familias que no obedecen al estereotipo habitual de desestructuración.
- En algún caso, se ha hecho referencia a la conveniencia de buscar soluciones de espacios de ventilación para los profesionales que trabajan en el tema. Pese a que estos profesionales vienen siendo mejor apreciados por las familias biológicas, ya que al fin y al cabo se les ha entregado el menor para su ayuda, se enfrentan a situaciones cada vez más complejas y difíciles.

- A fin de facilitar esta difícil labor que el personal de los centros tiene que desempeñar, cuentan con apoyo técnico para los profesionales, algo que consideran fundamental dado el tipo de trabajo que desarrollan. De esta manera, tratan de conseguir también que la movilidad laboral se minimice.
- Respecto a la relación con la Sección de Protección del Menor, están satisfechos con el seguimiento que realiza, no creen necesario un teléfono de atención permanente en esta modalidad de acogimiento, puesto que cuentan con recursos propios a la hora de atender las necesidades de los menores, si bien, como se ha comentado anteriormente, sería necesaria una mejora de la valoración uno a uno de los menores por su parte, así como una mayor información sobre la casuística individual.
- Echan en falta una mayor permeabilidad e implicación entre los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra para con estos menores. Consideran que esto representaría un gran avance para el funcionamiento global de todos los centros y para la debida atención a los menores en todos los ámbitos: escolar, laboral, sanitario, etc. En general, hacen referencia a los problemas que representa la incomprensión con que se encuentran en el ámbito escolar o, especialmente, el conseguir una adecuada atención por parte de los dispositivos de salud mental, teniendo en algunos casos que contratar estos servicios con gabinetes médicos particulares. Son conscientes en ambos casos que esto es consecuencia principalmente de la saturación a su vez que vienen soportando estos ámbitos.
- En cuanto a la salida del sistema por el cumplimiento de la mayoría de edad, llevan planteando desde hace tiempo que no tiene sentido que se dediquen durante una serie de años de la vida del menor recursos públicos para protegerlo, y que, al cumplir los dieciocho años se le ponga literalmente en la calle, excluyéndolo sin más del sistema. Además de que los menores viven la proximidad a esta edad como un verdadero trauma ante esta perspectiva, al final probablemente no tienen otra solución que volver con su familia cuando esto puede ser contraproducente. Por ello, consideran que debería establecerse algún nuevo recurso de independización (tipo pisos-puente), como necesario referente de hogar y con alguien que esté al tanto de ellos, para que entre los 18 y los 21 años se pudiera acoger a estos chicos, y que no tendría unos costos tan excesivos, ya que podrían contribuir a los gastos en fun-

ción de sus ingresos, etc. A este respecto, algunas de estas entidades están desarrollando algún proyecto de inserción laboral, pero consideran que en esta labor deberían implicarse mucho más las Administraciones y todos los demás estamentos como empresas, centros sociales en los barrios, en definitiva, una intervención global. Es un tema que nos afecta a todos.

- En algún caso se ha manifestado la conveniencia de que desde el propio Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, se promovieran reuniones o foros de encuentro periódicos entre las diferentes entidades para poder intercambiar experiencias, prácticas e impresiones sobre el funcionamiento de los centros, que consideran que contribuiría en gran manera al enriquecimiento y la mejora de los servicios que se prestan.
- Alguna de estas entidades, no todas, han expresado los problemas económicos que les genera el retraso en los pagos por parte de la Administración, por lo general en torno al mes, aunque en ocasiones este plazo se ve superado.

A modo de conclusión de este apartado, es preciso insistir respecto a esta modalidad de acogimiento en la conveniencia de tener una imagen menos residual de la que generalmente se tiene de ella, ya que se manifiesta como verdaderamente útil en determinadas circunstancias y, a la vista de lo anteriormente expuesto, dispone de una gama de servicios que permiten combinar en cada caso y en las diferentes fases de intervención los recursos que resulten más adecuados a sus particulares necesidades.

En este sentido, debe destacarse la labor que vienen realizando estas asociaciones de carácter privado que constituyen una red de apoyo al sistema público, necesaria en una sociedad en la que se busca el bienestar y el desarrollo positivo, en todos los sentidos, de los menores (adultos futuros), y que merecen de toda colaboración y apoyo institucional que sea posible.

### **8.6.3. La percepción que tienen los menores**

Como se ha comentado anteriormente, para la elaboración de este informe, además de las entrevistas con los responsables de las distintas asociaciones, visitas a los Centros, cuestionarios destinados a ellos y observación directa, se ha querido contar con la visión de los menores atendidos, ya que considerábamos importante que se sintie-

ran partícipes de una parte de nuestro informe y que, de esta forma, se reflejara la opinión que ellos tienen de la atención que se les viene prestando por el sistema de protección, como destinatarios principales que son del mismo.

Para conocer su perspectiva, además de mantener breves entrevistas con ellos, se ha diseñado un cuestionario muy sencillo que consta de unos ítems adaptados a su comprensión y fáciles de completar, con los que se ha tratado de recabar toda la información relacionada tanto con su bienestar dentro del centro o piso, como con su opinión sobre su funcionamiento, además de su relación con los cuidadores y personas responsables que están en contacto con ellos.

Así, se han efectuado preguntas en relación a aspectos como cosas que les gustan del centro o no, qué opinan sobre las reglas, a quién acuden cuando algo va mal, como canalizar una queja, capacidad de decisión, interpretación de las diferentes situaciones, colaboración en situaciones cotidianas, qué les falta y que les gustaría, etc.

Obviamente, somos conscientes de que los deseos y opiniones expresados son los propios de todos los menores, por lo tanto hay que tener en consideración su vertiente idealista y ser cautos a la hora de valorar ciertas consideraciones que, por otro lado, son inviables en algunos casos, dadas las características del centro y de la situación del propio menor.

No obstante, la impresión manifestada por ellos es de que, en general, y salvando los lógicos condicionantes de su situación, se encuentran básicamente satisfechos con las condiciones del lugar en que se encuentran y con la atención que reciben.

A continuación se hace referencia a los datos por los que nos interesábamos en los cuestionarios, así como a los resultados obtenidos en los mismos:

**Tabla nº1: Número de menores por centro que han contestado a los cuestionarios**

Los cuestionarios han sido contestados por 36 niños y niñas que se encuentran residiendo en los siguientes centros: Asociación Navarra Sin Fronteras (Gaztebide y Félix Etxegaray), en los pisos y en el COA de Xilema, en la residencia La Loma y el COA de la Fundación Ilundain y en los pisos de la Asociación Nuevo Futuro.

Número de niños, niñas y adolescentes		Sin Fronteras		Xilema		Ilundáin		Nuevo Futuro	Totales
		Gaztebide	Félix Etxegaray	Centros	COA	La Loma	COA		
Edad	6-11 años			3				2	5
	12-15 años	2	3	1	1	2	3	4	15
	16-18 años	5	2				3	4	14
	Mayor de edad							1	1
Sexo	Masculino		5	1			3	4	13
	Femenino	7		3	1	2	3	7	23
<b>TOTAL</b>		<b>7</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>36</b>

Del total de niños y niñas entrevistados, la mayoría son adolescentes, el 80'55%, son menores comprendidos entre 12 y 18 años, de los cuales la mitad tienen entre 12 y 15 años y la otra mitad entre 16 y 18. Por lo tanto, el cuestionario ha sido rellenado mayoritariamente por adolescentes.

### **COSAS QUE LES GUSTAN DEL CENTRO Y COSAS QUE NO LES GUSTAN**

	<b>Sí</b>	<b>Regular</b>	<b>No</b>
<b>Los compañeros</b>	86,1%	11,1%	2,8%
<b>Los educadores</b>	80,6%	8,3%	8,3%
<b>El director</b>	80,6%	5,6%	13,9%
<b>La forma en que tratan con tu familia</b>	77,8%	0,0%	22,2%
<b>La comida</b>	72,2%	8,3%	19,4%
<b>Los juegos</b>	69,4%	0,0%	30,6%
<b>El ambiente del centro</b>	66,7%	8,3%	27,8%
<b>La decoración</b>	58,3%	2,8%	38,9%
<b>Las reglas del centro</b>	41,7%	8,3%	50,0%

La primera cuestión que se les planteaba era qué les gustaba y qué no de ciertos aspectos generales y cotidianos del centro en el que vivían. La mayoría de los menores contestan que les gustan aspectos como la comida, los juegos, el ambiente del centro y los compañeros, este ítem por encima de todos los demás con un 86%, predecible

dada la edad de los menores, una edad en la que el grupo de iguales es su referente más significativo.

Las puntuaciones más coincidentes han sido las referidas a las reglas del centro, dónde sólo hay una diferencia de tres entre la respuesta negativa y la positiva, siendo mayor la negativa. Posicionarse contra la norma también es una característica de la adolescencia bastante habitual, teniendo en cuenta sobre todo la situación peculiar y de desarraigo familiar que viven estos menores internos en centros.

También es significativo que los aspectos más valorados después de los compañeros, sean los educadores y el director con la misma puntuación. 29 menores de 36 han contestado que les gustan tanto los educadores como los directores de sus centros.

En general, la mayoría de los menores, tanto de los pisos como de las residencias, tienen una respuesta positiva a todas las cuestiones presentadas, demostrando una estancia satisfactoria en dichos centros así como una buena adaptación a los mismos.

Como era de esperar, en el COA para menores de 12 a 18 años las respuestas son más bien negativas, exceptuando los compañeros, en una proporción de 1 a 5. Hay que tener en cuenta las características de este centro y la brevedad del tiempo que pasan por allí los menores, lo que hace que no lo sientan como un hogar.

**Tabla nº 3: Privacidad y Confidencialidad**

	Si	A veces	No	TOTAL
Si no puedes cerrar el pestillo del baño cuando entras, ¿preferirías hacerlo?	91%	0%	9%	100%
¿Te gusta tu habitación?	80%	0%	20%	100%
¿Te sientes a gusto en ella?	71%	0%	29%	100%
¿El personal llama a la puerta antes de entrar?	66%	6%	29%	100%
¿Compartes tu habitación?	60%	0%	40%	100%
¿Tienes un sitio adecuado para guardar las cosas que aprecias?	62%	0%	38%	100%
¿Puedes cerrar el pestillo del baño cuando entras?	43%	0%	57%	100%
¿Puedes llamar por teléfono de forma libre y privada?	29%	6%	66%	100%
¿Puedes cerrar un armario o un cajón con llave?	8%	0%	92%	100%

Las respuestas a estas cuestiones de privacidad y confidencialidad se encuentran muy repartidas en positivas y negativas, tanto por centros como por ítems, destacando la respuesta negativa en cuanto a si pueden cerrar un armario y cajón con llave, que probablemente es una regla general en todos los hogares funcionales y residencias, por lo que no se considera de importancia significativa.

A la mayoría de los menores les gusta su habitación y se sienten a gusto en ella, a pesar de que más de la mitad la comparten.

Un 55'56% de los menores no pueden cerrar con pestillo el baño cuando hacen uso de él, siendo un 88'9% los que sí preferirían hacerlo. La necesidad de intimidad en los adolescentes es una característica primordial y necesaria para un correcto desarrollo, por más que pueda representar algún tipo de conflicto con algunas de las necesidades de seguridad que el centro deba cumplir.

En la mayoría de los casos el personal llama a las puertas de las habitaciones antes de entrar en un respeto de la intimidad, aunque en diez de los casos se manifiesta que no lo hace.

Respecto al teléfono, un 63'9% no puede utilizarlo de modo libre y privado, lo que les crea cierto malestar, siendo este el medio más utilizado para comunicarse con su grupo de iguales, grupo de referencia importante en esta edad.

**Tabla nº 4: Las normas del centro**

	Sí	Regular	No	TOTAL
¿Conoces las normas del centro?	100%	0%	0%	100%
¿Conoces las consecuencias de no respetar las normas?	94%	3%	3%	100%
¿Se pide tu opinión para hacer las normas del centro?	33%	11%	56%	100%
¿Te parecen justas las consecuencias de no respetarlas?	43%	6%	51%	100%
¿Se utiliza como medida disciplinaria la privación de comida?	31%	0%	69%	100%

En este apartado relativo a las normas del centro, el 100% de los menores las conoce, lo que les ayuda a situarse y centrarse en su lugar de residencia. De igual modo, un 91'67% conoce las consecuencias de no respetar las normas, incidiendo también en su adaptación a dicho centro.

En cuanto a la hora de tenerles en cuenta para establecer las normas del centro, la mayoría de los menores ha contestado que no o regular, siendo tan sólo un 33% los que sí se sienten consultados o tenidos en cuenta para esta cuestión.

Algo más de la mitad de los menores opina que las consecuencias por no respetar las normas no son justas, aunque no es destacable y sí está relacionado con que las consecuencias suelen ser falta de privilegios, algo que realmente les duele.

### **Tabla nº 5: Cuando algo va mal...**

En este apartado se hacía mención a cuestiones relacionadas con las personas de confianza y de apoyo que los menores perciben que tienen.

En el cuestionario entregado podían elegir más de una opción, las que quisieran, y no estaban por orden de preferencia sino todas incluidas.

#### **¿Si no te sientes bien y quieres hablar con alguien,**

<b>con quien prefieres hacerlo?</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Un/a amigo/a</b>	<b>16</b>	<b>16%</b>
<b>Tu educador o tutor</b>	<b>15</b>	<b>15%</b>
<b>Tu madre</b>	<b>15</b>	<b>15%</b>
<b>Un/a hermano/a</b>	<b>12</b>	<b>12%</b>
<b>Otro educador</b>	<b>10</b>	<b>10%</b>
<b>Otra persona</b>	<b>10</b>	<b>10%</b>
<b>Otro familiar</b>	<b>8</b>	<b>8%</b>
<b>Tu padre</b>	<b>7</b>	<b>7%</b>
<b>Otra persona del centro</b>	<b>3</b>	<b>3%</b>
<b>El Director</b>	<b>1</b>	<b>1%</b>

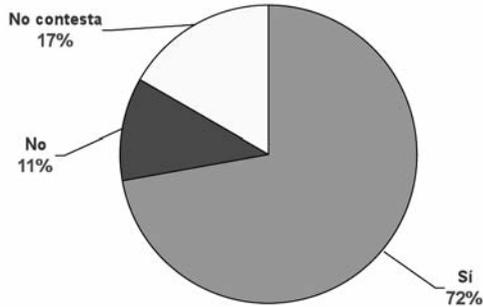
Que prefieren hablar con un amigo o amiga es la respuesta más contestada, por un 44'4% de menores, seguido muy de cerca, sólo con un positivo menos por los educadores asignados a cada menor y la madre. Esto nos da una idea de cómo los educadores se convierten en personas de referencia y apoyo para los menores en estos centros.

Con la persona que menos desean hablar es con el director: sólo uno de los menores ha elegido esta figura de referencia.

Figuras como otro familiar, el padre u otra persona del centro, no son elegidas por los menores prioritariamente.

**Tabla nº 6: ¿Si quieres quejarte de algo o de alguien del centro, estás informado del procedimiento a seguir?**

¿Si quieres quejarte de algo o de alguien del Centro, estás informado del procedimiento a seguir?



En cuanto al procedimiento para realizar quejas, la mayoría están informados de cuál es, siendo sólo cuatro los menores que dicen no conocerlo.

¿Cómo lo haces?	Total	%
Hablar con un educador del centro	22	65%
Hablar con algún miembro de tu familia	5	15%
Escribir o llamar a alguien de Bienestar Social	2	6%
No sabes a quién quejarte	2	6%
Nada, porque no tienes quejas	2	6%
Nada, porque no te atreves	1	3%

El 65% de los menores va a hablar con un educador del centro cuando quiere quejarse de algo, lo que reitera la conclusión de que los educadores se convierten en su figura de referencia.

Porcentajes mínimos de menores llaman o escriben a Bienestar Social (2), no hacen nada (3) o no saben a quién quejarse (2).

En cuanto a hablar con algún miembro de su familia, cinco de los menores lo hacen, reiterando la idea de que las cosas del centro se

solucionan en el centro y con los educadores que son sus figuras de referencia.

**Tabla nº 7: Decisiones que se toman acerca de ti (cambiar de colegio, ver a tus padres, elegir vacaciones...)**

	Sí	Regular	No	No contesta	TOTAL
¿Sabes cómo se toman las decisiones que tienen que ver contigo?	64%	0%	31%	6%	100%
¿Te preguntan lo que tú quieres cuando se toman esas decisiones?	69%	8%	17%	6%	100%
¿Les preguntan a tus padres/tutores o a otros familiares lo que les parece cuando se toman esas decisiones?	75%	6%	14%	6%	100%
¿Tienes acceso a tu expediente?	8%	0%	89%	3%	100%

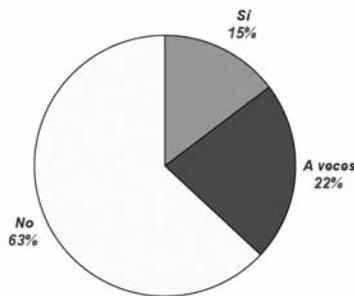
Este apartado refleja la percepción de los menores sobre cómo se toman las decisiones acerca de ellos.

Destaca la mayoría de respuestas negativas en cuanto al acceso a sus expedientes, último ítem, en el que un 91'67% de los menores ha dicho que no tiene acceso. De aquí se reflejaría que, como norma general, los menores de los centros no tienen acceso a su expediente: sin embargo, hay tres menores que han contestado que sí lo tienen.

La gran mayoría de los menores sabe cómo se toman las decisiones que tienen que ver con ellos y se siente preguntada y tenida en cuenta respecto a estas decisiones, así como sus familiares. Este hecho incide positivamente en el desarrollo de los adolescentes, haciéndoles sentir que tienen cierto control respecto a sus vidas y que no están totalmente a merced de la institución en la que viven.

**Funcionamiento del centro:**

¿Te preguntan cómo te gustaría que funcionara el Centro?



En cuanto al funcionamiento del centro, se realizó una extensa lista de ítems que abarca un buen número de aspectos acerca de esta área.

Al primer ítem, ¿Te preguntan cómo te gustaría que funcionara este centro?, contestaron 27 menores, siendo la mayoría de las respuestas negativas y muy repartidas entre los distintos centros. El 62'96% de las respuestas es negativa, lo cual indica que los menores no se perciben como participantes en el funcionamiento del centro en el que viven.

Respecto a qué posibilidades perciben los menores que tienen los centros de realizar ciertas mejoras en el funcionamiento, ha contestado la totalidad de los menores.

### POSIBILIDADES

Y ÁREAS DE MEJORA	Sí	A veces	No	TOTAL
Mayor variedad en las comidas	69%	0%	31%	100%
Preparar algunas comidas	71%	3%	26%	100%
Más tiempo libre	66%	0%	34%	100%
Poder decorar la habitación	61%	0%	39%	100%
Poder reunirse con los padres u otros familiares más a menudo	63%	6%	31%	100%
Ver, hablar o escribir a los amigos/as más a menudo	65%	0%	35%	100%
Más actividades programadas	56%	0%	44%	100%
Habitaciones que puedan cerrarse con llave	53%	0%	47%	100%
Un lugar en el que poder estar sólo/a	53%	6%	42%	100%
Poderse quejar de cómo funciona el centro	53%	3%	44%	100%
Elegir la ropa que quieres comprar	47%	8%	44%	100%
Armarios o cajones que puedan cerrarse	43%	3%	54%	100%
Poder pasar más tiempo con algún educador o con otra persona del centro	47%	3%	50%	100%
Invitar a comer a algún amigo/a	42%	0%	58%	100%
Elegir la escuela	39%	3%	58%	100%
Habitaciones que puedan cerrarse con pestillo	25%	0%	75%	100%
Habitaciones individuales para todos	19%	0%	81%	100%
Elegir el médico	8%	3%	89%	100%

La respuesta que destaca en negativo es la de elección de médico, en la que el 88'9% de los menores percibe que no tiene la posibilidad de hacerlo.

Seguido de este valor, el 85'56% de los menores reconoce que en los centros en los que viven no existen posibilidades de que todos puedan tener habitaciones individuales. Como ya se ha reflejado anteriormente, la mayoría de los menores comparte habitación a pesar de lo cual se siente a gusto en ellas. De igual modo, el 75% de los menores entiende que no existen posibilidades de que las habitaciones se puedan cerrar con pestillo, bajando este porcentaje hasta el 55'6% de menores que percibe que tampoco se pueden cerrar con llave los cajones y/o armarios, frente al 44'5% de menores que piensa que sí se podría hacer.

En cuanto a aspectos más personales, como poder elegir la ropa, preparar algunas comidas o decorar la habitación, el 66'7% cree que podrían preparar algunas comidas, el 61% piensa que existen posibilidades de que pudieran decorar sus habitaciones, aspecto importante para el bienestar del o la menor, ya que les ayuda a reconocer el espacio que ocupan como suyo, y respecto a la elección de su propia ropa, la mitad cree que sí podrían elegirlo y la mitad que no tiene control sobre ello.

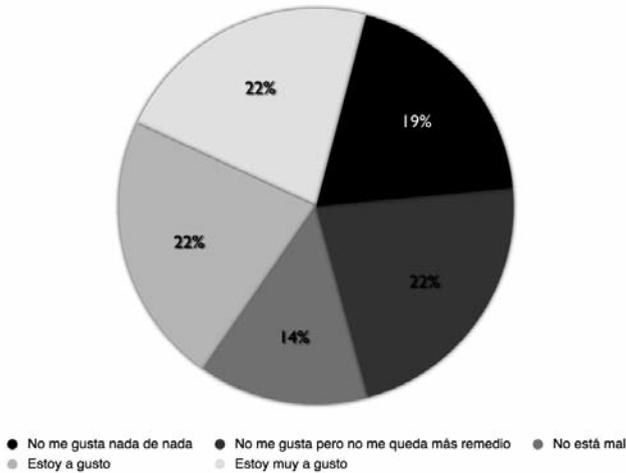
En cuanto a las relaciones con el exterior y el tiempo libre, el 61% de los menores piensan que en los centros en los que viven existen posibilidades de tener más tiempo libre, poder reunirse con sus padres u otros familiares más a menudo y ver, hablar o escribir a los amigos más a menudo. Este dato refleja la necesidad de relación con el mundo exterior al centro y con sus figuras de referencia que tienen estos jóvenes, así como ciertas carencias afectivas que, lógicamente, los trabajadores no pueden suplir.

Menos reseñables por estar muy repartidas las opiniones son los aspectos referidos a si se podría o no pasar más tiempo con los educadores, quejarse de cómo funciona el Centro, elegir escuela, tener un lugar en el que estar sólo/a, invitar a comer a algún amigo/a o tener más actividades programadas, no pudiendo extraerse informaciones concluyentes de estos ítems.

Anecdótico resulta señalar que el 69'5% de los menores opinan que el centro podría introducir más variedad en las comidas.

Tabla nº 9: ¿Te gusta vivir en este centro?

## ¿TE GUSTA VIVIR EN ESTE CENTRO?



El último apartado de esta visión de los menores se refiere al último ítem del cuestionario en el que se les preguntaba si les gustaba vivir en el centro en general.

Las respuestas están muy repartidas entre las cinco categorías cualitativas propuestas. De este modo, el 22% de los menores ha contestado que están muy a gusto y el mismo porcentaje que están a gusto. Sumando en total un 44% de menores que se siente a gusto en los centros en los que viven, que unido al 13'8% de menores que opina que no se está mal, supone un porcentaje a tener en cuenta.

Quince de los menores verbalizan que no les gusta vivir en el centro, de los cuales cinco están en el COA para jóvenes de 12 a 18 años, y conociendo las características peculiares de dicho centro es lógica dicha respuesta, ya que la mayoría de los menores entran de forma involuntaria y, además, su paso es previsiblemente breve, lo que incide en el poco sentido de pertenencia al lugar y el sentimiento de estar fuera de su entorno.

Para concluir, debe destacarse el hecho de que un número importante de menores se encuentra a gusto en sus centros de referencia y apoya la valoración de que los recursos residenciales realmente realizan una labor elogiabile con ellos.

Esta valoración hecha por los menores da validez a las impresiones, ya citadas anteriormente, y hace que las conclusiones a las que se ha llegado para esta parte puedan ser consideradas como más ajustadas a la realidad.

#### **8.6.4. Salidas por cumplimiento mayoría de edad**

La finalización del acogimiento residencial puede venir dada como consecuencia de diferentes situaciones. Algunas de ellas por la constitución de un acogimiento familiar o de una adopción, si bien, básicamente, las más frecuentes y por orden de importancia en la práctica suelen ser por que el menor y la familia hayan alcanzado los objetivos establecidos en la intervención y se produzca un retorno a la familia, o bien cuando el menor alcanza la mayoría de edad, al no haber sido posible este retorno ante la ausencia de un entorno familiar o no resultar viable ni conveniente la convivencia con la familia.

Si bien en cualquier caso este momento representa un hecho destacable y relevante en la propia experiencia del menor que se ve inmerso en el sistema de protección, de tal forma que el Manual de Intervención afirma que la preparación del menor en el centro para este momento debe considerarse como un objetivo fundamental de la atención residencial, interesa hacer referencia especialmente al hecho del cumplimiento de la mayoría de edad, como determinante de la finalización del acogimiento residencial, dado que esto representa de facto la salida del menor del sistema de protección que hasta entonces venía de alguna forma ocupándose de él.

Sobre este particular, ya hemos hecho referencia a la existencia de un programa específico de preparación a la emancipación contemplado en el Manual de Intervención, que pretende garantizar una inserción adecuada, ajustada a las exigencias socioeconómicas y necesidades efectivas de los jóvenes que han permanecido en acogimiento residencial y que, en razón de su mayoría de edad, quedan fuera del sistema de protección.

Con este objetivo se dice que se debe proporcionar atención y apoyo a los adolescentes (mayores de catorce años) con necesidad de medida de protección, a fin de desarrollar las habilidades esenciales para su integración en la comunidad como personas autónomas.

De entre las cuestiones a las que se hace referencia en el propio Manual de Intervención que deben abordarse para la transición a esta vida independiente o autónoma, se destacan:

- Apoyo económico para alojamiento, sostenimiento y formación.
- Orientación y apoyo en el desarrollo de las competencias adecuadas para poder desenvolverse en la vida cotidiana de forma autónoma.
- Orientación y apoyo para la continuación de actividades formativas, de forma que adquieran una preparación que les permita la inserción laboral.
- Apoyo a su incorporación al ámbito laboral, orientando al joven y animando los recursos personales y comunitarios.
- Vinculación a redes sociales, de forma que se facilite la integración del joven en las mismas y la constitución de nuevas fuentes de apoyo.

No obstante lo anterior, con anterioridad ya han quedado patente las carencias y debilidad del actual sistema en este momento y la conclusión generalizada de que ésta es una cuestión que se encuentra todavía sin resolver, con la repercusión que ello tiene en la propia percepción que los menores tienen ante la cercanía de tal momento.

Las propias entidades que vienen gestionando los centros de acogimiento en Navarra han manifestado la contradicción que supone, en su opinión, que se dediquen durante una serie de años de la vida del menor importantes esfuerzos y recursos públicos para protegerlo, y que al cumplir los dieciocho años se le ponga literalmente en la calle, excluyéndolo sin más del sistema, máxime si tenemos en cuenta que, en las circunstancias socioeconómicas actuales, los jóvenes de 18 a 20 años no están preparados para enfrentarse a la vida adulta, lo que en el caso de estos jóvenes que salen del sistema de protección es todavía más evidente.

Al cumplimiento de la mayoría de edad, son mayoritariamente estas entidades -según manifiestan- las que tienen que hacer frente a una situación ciertamente incómoda y complicada, dada la vinculación que han venido manteniendo con el o la joven, viéndose abocadas a ser ellas mismas las que tienen que buscar y habilitar alternativas al vacío actualmente existente a través de iniciativas de muy diverso contenido, como la creación de entidades o empresas de inserción laboral, sin que la responsabilidad en tal sentido sea asumida por la Administración que, en algunos casos, se limita a conceder algún tipo de ayuda económica de forma puntual (como, p. ej., se plantea de

forma muy escueta en el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las ayudas en materia de protección del menor).

De acuerdo con las realidades analizadas, existe una desproporción de recursos y programas entre los servicios que podrían llamarse “cerrados” o “intensivos” y el trabajo en medio abierto o las posibilidades intermedias. Así, la “salida” se convierte en un momento clave para la inserción, un período crítico, lleno de riesgos y que puede hacer ineficaz el trabajo llevado a cabo durante años, por falta de continuidad o de un seguimiento mínimo.

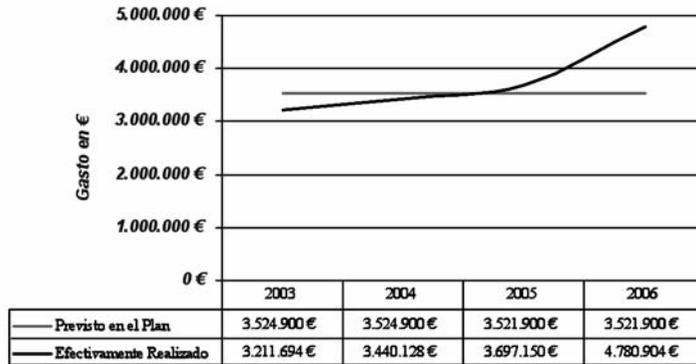
Se hace preciso, según las entidades y asociaciones que gestionan estos centros, una verdadera asunción por parte de la Administración de su responsabilidad en esta materia, habilitando los recursos precisos para atender estas situaciones, así como una mayor implicación de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra y los demás estamentos sociales, de cara a llevar a cabo una intervención global en estos casos, que ayude verdaderamente a estos jóvenes a hacer frente a una vida autónoma e independiente. De lo contrario, se corre el riesgo de que, en lugar de estar ante un verdadero proceso hacia la autonomía de estos jóvenes, se vaya transformando en un proceso hacia la marginación.

Frente a esta carencia formulada por parte de las asociaciones y demás entidades gestoras, el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud se informa que no es cierto que, alcanzada la mayoría de edad, desaparezca toda protección pública. En este sentido, se manifiesta que desde la propia Sección de Protección del Menor se apoya al joven en el proceso de desvinculación de quienes han sido sus referentes durante los años de acogimiento, atendiéndole mientras resuelve su capacitación profesional, obtiene un trabajo, resuelve su residencia o reanuda su vida familiar cuando ello es posible, cargándose gastos derivados del seguimiento postinstitucional en la partida presupuestaria “Atención a jóvenes en dificultad social”.

De lo expuesto parece claro que, si bien resulta excesivo concluir que la Administración se desentiende totalmente de esta problemática, ha de revisarse y reforzarse el programa de salida y emancipación, al tratarse de un período crítico y clave para la inserción, en particular en el caso de adolescentes institucionalizados.

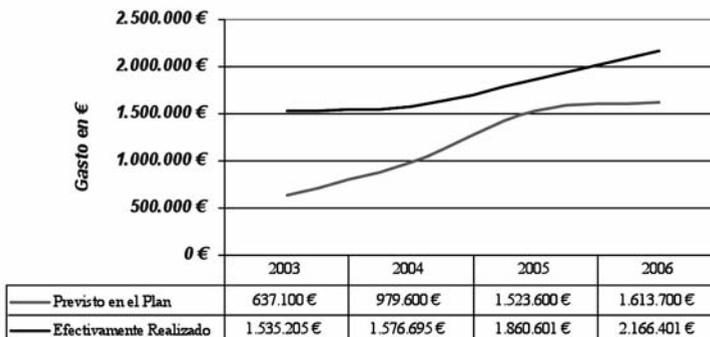
En materia de acogimiento residencial se ha realizado un importante esfuerzo económico, tal y como se pone de manifiesto al comparar las previsiones contempladas en el Plan de Atención y las efectivamente realizadas en el Programa 12 “Acogimiento Residencial” .

**PROGRAMA 12. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE PROTECCIÓN**  
**Comparativa Gasto previsto vs. Gasto Real**



En esta gráfica no se incluye el coste de los servicios de acogimiento residencial a los menores con medidas judiciales que se han incluido en el Programa 13 “Atención a niños y jóvenes con medidas judiciales penales” y en el que se constata igualmente un importante incremento del gasto, que supera ampliamente las previsiones del Plan.

**PROGRAMA 13. ATENCIÓN MENORES EN REFORMA**  
**Comparativa Gasto previsto vs. Gasto Real**



Según la información facilitada por la Dirección General de Familia, en conjunto la evolución del gasto en acogimientos residenciales (protección + reforma) ha sido la siguiente:

Gasto Real	2002	2003	2004	2005	2006
Acogimientos Residenciales	4.186.645 €	4.741.617 €	5.010.663 €	5.533.661 €	6.909.389 €

### 8.6.5. Breve referencia a los menores en reforma

El Plan contempla en este caso el programa dirigido a menores entre 14 y 18 años que han cometido alguna falta tipificada como tal en el Código Penal y por la que el Juzgado de Menores les impone el cumplimiento de alguna de las medidas previstas en la Ley 5/2000, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

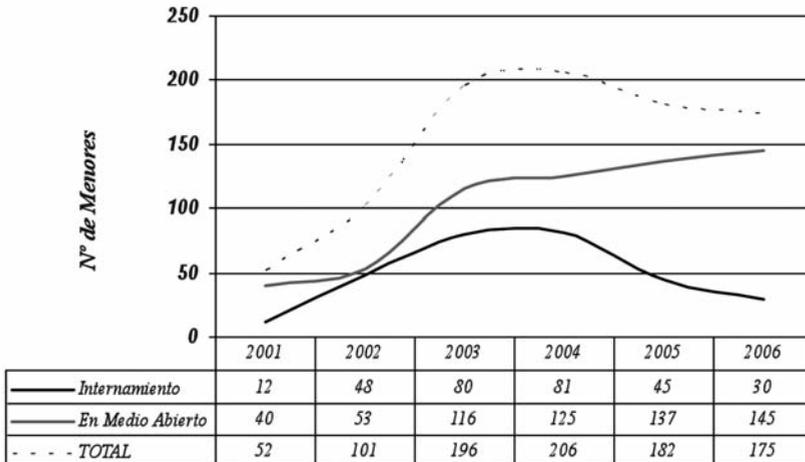
El objetivo es conseguir su adaptación social a través de las once medidas previstas:

- Internamiento en régimen cerrado.
- Internamiento en régimen semiabierto.
- Internamiento en régimen abierto.
- Internamiento terapéutico.
- Tratamiento ambulatorio por consumo de drogas y problemas de salud mental.
- Asistencia a Centro de Día.
- Permanencia de fin de semana en centro o en domicilio.
- Libertad vigilada.
- Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo.
- Prestación de servicios en beneficio de la comunidad.
- Realización de tareas socioeducativas.

## MENORES CON MEDIDA JUDICIAL

	2004	2005	2006
<b>INTERNAMIENTO</b>			
<i>Internamiento cautelar</i>	5	2	7
<i>Régimen cerrado</i>		3	
<i>Régimen semiabierto</i>	30	19	15
<i>Fin de semana en centro</i>	40	20	7
<i>Terapéutico (drogas)</i>	6	1	1
<b>Total con Internamiento</b>	<b>81</b>	<b>45</b>	<b>30</b>
<b>MEDIDAS EN MEDIO ABIERTO</b>			
<i>Libertad vigilada</i>	61	64	69
<i>Tratamiento ambulatorio (Drogas y Salud Mental)</i>	12	2	6
<i>Fin de semana en domicilio</i>	16	19	14
<i>Servicios básicos a la comunidad</i>	28	36	41
<i>Centro de Día</i>		1	1
<i>Tareas Socioeducativas</i>	8	11	10
<i>Seguimiento de suspensiones</i>		4	4
<b>Total en Medio Abierto</b>	<b>125</b>	<b>137</b>	<b>145</b>
<b>TOTAL</b>	<b>206</b>	<b>165</b>	<b>175</b>

EVOLUCIÓN DE MENORES CON MEDIDAS JUDICIALES



## MENORES EN CONFLICTO Y REFORMA EN CENTROS DE INTERNAMIENTO

Atendidos a lo largo del año

	2004			2005			2006		
	Protección	Reforma	Total	Protección	Reforma	Total	Protección	Reforma	Total
<i>Residencia de chicos Félix Etxegaray</i>	16	6	22	25	1	26	26	0	26
<i>Residencia de chicas Gaztebide</i>	18	2	20	20	0	20	18	1	19
<i>Residencia Ilundain de medidas judiciales</i>	0	22	22	0	18	18	0	14	14
<i>Residencia de chicas La Loma</i>	12	0	12	8	0	8	19		19
<i>Centro de deshabitación de menores Zandueta</i>	2	6	8	5	1	6	8	1	9
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>36</b>	<b>84</b>	<b>58</b>	<b>20</b>	<b>78</b>	<b>71</b>	<b>16</b>	<b>87</b>

## MENORES EN CONFLICTO Y REFORMA EN CENTROS DE INTERNAMIENTO

Situación al 31 de diciembre de cada año

31/12/2003 31/12/2004 31/12/2005 31/12/2006

### Asoc. Navarra Sin Fronteras

<i>Residencia de chicos Félix Etxegaray</i>	11	13	16	18
<i>Residencia de chicas Gaztebide</i>	10	12	16	19

### Fundación Ilundain Haritz Berri

<i>Residencia Ilundain de medidas judiciales</i>	11	7	7	7
<i>Residencia de chicas La Loma</i>	3	5	5	10
<b>Dianova</b>				
<i>Centro de deshabitación de menores Zandueta</i>	6	1	4	3
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>38</b>	<b>48</b>	<b>57</b>

## MENORES EN CONFLICTO Y REFORMA EN CENTROS DE ORIENTACIÓN Y ACOGIDA

COA	2004			2005			2006		
	Protección	Cautelar	Total	Protección	Cautelar	Total	Protección	Cautelar	Total
<i>V. y Acogida</i>	64	5	69	77	5	82	92	7	99
<i>Fin de Semana</i>	0	40	40	0	20	20	0	7	7
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>45</b>	<b>109</b>	<b>77</b>	<b>25</b>	<b>102</b>	<b>92</b>	<b>14</b>	<b>106</b>

## RESUMEN DE ACTIVIDAD DEL EQUIPO DE CONFLICTO Y REFORMA

	Protección			Reforma			TOTAL		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Menores en Centros	48	58	71	36	20	16	94	78	87
COA	64	77	92	45	25	14	122	102	106
Medidas en Medio Abierto				125	137	145	125	137	145
Educación Adolescentes y otros	21	30	28				30	30	28
Valoración	37	23	12	9	130	180	46	170	192
<b>TOTAL</b>	<b>170</b>	<b>188</b>	<b>203</b>	<b>215</b>	<b>312</b>	<b>355</b>	<b>417</b>	<b>517</b>	<b>558</b>

En los tres últimos años se observa un crecimiento espectacular en las solicitudes de Informe de Valoración remitidas al Equipo de Conflicto y Reforma, en su mayor parte desde las Fiscalías de Protección y Reforma, aunque, como se observa, la mayor parte de ellas se considera de riesgo menos grave y acaban remitiéndose a los Servicios Sociales de Base (89%).

### ORIGEN DE LOS EXPEDIENTES DE VALORACIÓN SOLICITADOS SOBRE MENORES EN CONFLICTO

ORIGEN	2004	2005	2006
Fiscalía de Protección	9	24	12
Fiscalía de Reforma	24	161	230
Equipo de Valoración	2	4	
Equipo de Acogimiento		3	
Policía Foral	2	3	
Programa Adolescentes		3	
Salud Mental	1		
EAIA		1	
Servicios Sociales de Base	19	14	
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>213</b>	<b>242</b>

## DESTINO FINAL DE LOS EXPEDIENTES DE VALORACIÓN DE MENORES EN CONFLICTO REMITIDOS POR FISCALÍA Y OTROS

DESTINO	2004	2005	2006
A Serv. Sociales de Base	18	113	170
A EAIA	3	11	5
Otra CCAA			5
A Negoc. Dificultad Social			4
A COA Ilundain	4	1	3
Mayoría Edad			2
Acogimiento Residencial	10	24	1
Programa Adolescente	9	19	1
Centro Terapéutico	1		
Ayuda económica	1		
A Acogimiento Familiar		1	1
SMMA		1	
<b>Total Valorados</b>	<b>46</b>	<b>170</b>	<b>192</b>
Pendientes de Valoración	11	43	50
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>213</b>	<b>242</b>

### 8.7 SEGUIMIENTO Y APOYO

Cuando se ha hecho referencia en este Informe a la intervención y apoyo que se vienen dando a las situaciones de desprotección leve y moderada por parte de los Servicios Sociales de Base, se han expuesto las limitaciones de estos dispositivos para hacer frente a dicha labor y la carencia de programas estructurados o recursos propios dirigidos a la intervención en el medio familiar ante este tipo de situaciones, situación en la que Pamplona y Estella constituyen una excepción por contar con un EAIA.

Incluso en ocasiones esta labor de intervención familiar primaria tiene que ser paliada en parte por el Programa Especializado de Intervención Familiar gestionado por la Sección de Protección del Menor.

Pero la insuficiencia de medios y capacitación de la Red Primaria constituye ya de entrada una importante limitación para la colaboración y apoyo que desde la misma debiera efectuarse en el medio familiar en aquellos casos de desprotección grave en los que, al margen de que se produzca o no la separación del menor de su entorno familiar, su atención principal corresponde a los servicios especializados de la Sección de Protección del Menor.

Es en relación a estos supuestos en los que queremos efectuar algún tipo de consideración por más que, con ocasión de las referencias que hemos efectuado al acogimiento familiar y al acogimiento residencial, es decir donde sí se produce esa separación del núcleo familiar, ya se han comprobado las carencias existentes y cómo la calidad del seguimiento no es la deseable, echándose en falta unas adecuadas pautas de actuación en esta materia que obedezcan realmente a una previsión y programación de cómo debe ir desarrollándose éste y no en función de las necesidades concretas que van surgiendo.

### PROGRAMAS DE APOYO A LA FAMILIA BIOLÓGICA EN CASOS DE SEPARACIÓN FAMILIAR

Resumen de tipos de intervención. Situación al 31/12/05

<b>MENORES EN SEPARACIÓN FAMILIAR</b>	<i>En algún Programa de Intervención Familiar</i>	<i>No incluidos en ningún Programa de Apoyo</i>	<b>Total</b>	<b>Observación</b>
COA's	0	14	14	
Acogimiento Familiar	0	227	227	Algunas Familias mantienen contacto y apoyan por propia iniciativa a la Familia Biológica
Acogimiento Residencial	0	148	148	Los Centros de Acogida por propia iniciativa mantienen contacto y apoyan a algunas Familias Biológicas
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>389</b>	<b>389</b>	

### FAMILIAS BIOLÓGICAS DE MENORES EN ACOGIMIENTO FAMILIAR QUE RECIBEN TRATAMIENTO

	<b>2002</b>	<b>2004</b>
Familias Biológicas que reciben tratamiento para lograr la rehabilitación de la Familia y el retorno del menor	5,0%	4,0%

Fuente: Evaluación Intermedia

**% FAMILIAS BIOLÓGICAS QUE RECIBEN  
ALGÚN TIPO DE AYUDA**

% Familias biológicas que reciben algún tipo de Ayuda	2005
Educador familiar	<i>No se concreta</i>
Inserción laboral	<i>No se concreta</i>
Salud mental+ toxicomanías	Los tratamientos de salud mental se hacen a través de la red pública de salud mental.
Económica	Se dan excepcionalmente para solucionar una situación puntual de desprotección y evitar así un internamiento.
Otros (especificar)	Un equipo integrado por un psicólogo y trabajador social realiza tratamiento a familias y menores por abuso sexual.
Visitas a la Familia	<i>No se concreta</i>
Nº de visitas/año por familia	

Esta situación, por otra parte, ya era puesta de manifiesto en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia que, al referirse a la actuación de seguimiento y apoyo que se venía observando en concreto en las dos modalidades de acogimiento, reflejaba la ausencia de un programa que tuviera como actividad fundamental ésta. Significativa resulta la referencia contenida en el caso del acogimiento residencial, en la que, tras indicar que, pese a que en más de un 50% de los casos el expediente del menor señala como propuesta de futuro el retorno al domicilio familiar, estas previsiones difícilmente son alcanzables con los recursos de intervención familiar existentes y que los concretaba en:

- De los casos que tienen asignado un plan de retorno a la familia de origen, únicamente el 37,2% de las familias han recibido el recurso de un Educador Familiar, el 33% han recibido recursos de Salud Mental o el 31% recursos para la Inserción Laboral.
- El Programa de Educación Familiar (actualmente denominado de Intervención Familiar) no atiende casos que se encuentran en acogimiento residencial (hemos visto como la responsabilidad de esta labor se delega o traspasa en la práctica a las entidades que gestionan los centros de acogida).

- Los Servicios Sociales de Base disponen de recursos limitados para la intervención familiar, y los que existen no parece que sean suficientes para abordar la severidad de los problemas familiares asociados a las situaciones en las que se procede a la separación del menor.
- Los profesionales de los Servicios Sociales de Base consideran que sus Programas de Intervención Familiar han de dirigirse a familias cuyos niños/as viven en casa.

Para tratar de abordar esta problemática, el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia contempla y el Manual de Intervención desarrolla el denominado Programa Especializado de Intervención Familiar cuyo objetivo es conseguir que, en todos los casos que lo necesiten, las familias de los niños/as en situación de desprotección infantil grave puedan recibir recursos de apoyo y tratamiento que permitan no solo evitar la separación de los niños/as de su entorno familiar y social, sino además si la separación ha sido inevitable, procurar su retorno al domicilio familiar lo antes posible.

Este programa, que posteriormente se ha ido desarrollando en varios programas y subprogramas, tiene como objetivo fundamental no sólo acabar con la situación de desprotección sino también la rehabilitación del núcleo familiar, coincidiendo los distintos programas y subprogramas en que su unidad de atención es la familia en su conjunto.

Por hacer una breve referencia a los mismos, conforme se describen en el Manual de Intervención en Situaciones de Desprotección Infantil, son los siguientes:

- Programa de Reunificación Familiar

La finalidad de este Programa se centra en preservar la integridad de la familia, procurando el retorno a la familia de los niños/as que han sido separados previamente con carácter temporal a causa de una situación de desprotección de tal gravedad que ha motivado la asunción de la Tutela o la Guarda del niño/a por parte de la Administración Pública

- Programa de Tratamiento del Abuso Sexual Intrafamiliar

Se pretende con este Programa:

- a) Promover la reunificación familiar en aquellos casos de abuso sexual intra-familiar en los que la Administración

haya decidido la salida temporal del niño/a del domicilio familiar como medida de protección y haya valorado, tras la investigación-valoración, que es adecuado intentar un proceso de reunificación (incluyendo o no al abusador). Se trata, en consecuencia, de un Programa de Reunificación Familiar, aunque con aspectos diferenciales importantes que afectan, entre otros, a la metodología de intervención y a los recursos a utilizar.

- b) Evitar el riesgo de repetición de los abusos en los casos donde el abusador ha salido del domicilio familiar y el niño/a permanece en su casa.

No obstante lo anteriormente expuesto, en la actualidad no se atiende de manera suficiente y estructurada a las familias biológicas en las que se ha procedido a la separación del menor y que, según el propio Manual de Intervención, debieran beneficiarse de este tipo de intervención.

Tan solo el 4% de las familias incluidas en el Programa de Intervención Familiar Especializada se incluye en el Subprograma de Reunificación Familiar.

Insistir, además, por lo que a esta atención se refiere, en algo que se recoge como filosofía básica de actuación en el propio Manual de Intervención, al referirse al apoyo integral a la familia como plataforma óptima de desarrollo de los individuos, afirmando en este sentido que los padres son la mejor fuente de protección para sus hijos y el recurso normal para cubrir sus necesidades básicas, por lo que deberán contar con la ayuda de sistemas de apoyo de carácter informal (p. ej. familiares, amigos, etc.) y formal (p. ej. Sanidad, Educación, Servicios Sociales Comunitarios, etc.)

Es por ello que en el desarrollo de esta labor, la coordinación de las Administraciones implicadas es fundamental para garantizar la eficacia y fiabilidad de la intervención, ya que la diversidad de redes públicas y medidas aplicables ofrece un panorama lo suficientemente complejo como para afirmar que el seguimiento de los menores desprotegidos constituye una de las mayores dificultades de nuestro sistema de protección de menores. Se hace, por tanto, preciso ordenar esta situación a través de una acción coordinada y con la corresponsabilidad de todos los profesionales y agentes que forman parte del sistema de protección y es en este punto donde debe hacerse referencia a la necesidad de vincular los Programas de Protección del Menor con el Plan de Exclusión Social toda vez que con frecuencia comparte tanto la causalidad como la necesidad de un abordaje integral.

El Responsable Técnico de Caso a que hace referencia el Manual de Intervención constituye una figura destacada en este sentido para asumir la dirección técnica del caso, impulsando y coordinando las distintas medidas y actuaciones que se lleven a cabo, efectuando las revisiones del caso con la periodicidad establecida y siendo, además, el referente del menor y de su familia en caso de dudas o conflictos.

También las posibilidades de comunicación por parte de las personas implicadas, padres, familiares, etc., debe ser igualmente mejorada, ya que en las condiciones actuales de trabajo y espacio de la propia Sección de Protección del Menor ello no es posible. En este sentido sería conveniente analizar la posibilidad de establecer algún sistema de canalización y atención de las diferentes llamadas o contactos que estas personas efectúen, que derive las mismas hacia el profesional responsable de atenderlas y que permita que, finalmente, estas personas obtengan la oportuna respuesta.

Esta última referencia no es sino reflejo de la importancia de que las estructuras administrativas se adapten a las situaciones a las que atiende, así como a la propia situación del menor, y no a la inversa, flexibilizando al máximo los diferentes instrumentos de gestión de recursos y permitiendo que los profesionales que intervienen en estos casos puedan efectuar los desplazamientos precisos a los centros y domicilios, además de que cuenten con las herramientas de gestión adecuadas para poder llevar a cabo esta labor.

Mención aparte cabría hacer al papel que en el seguimiento y apoyo de estos casos puede desempeñar la Fiscalía de Menores. En este sentido, cabe afirmar que los servicios judiciales, en general, muestran una implicación creciente en todas estas cuestiones de seguimiento, debido, en parte, al reforzamiento de sus funciones de vigilancias sobre el bienestar de los niños, niñas y adolescentes en la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor. Es cierto, sin embargo, que convendría ahondar en esta línea, y dotar, para ello, a las fiscalías de mayores medios.

## 8.8. EVALUACIÓN DEL SISTEMA E INVESTIGACIÓN

Como datos de los que disponemos en relación a los motivos de cierre del expediente, reflejamos a continuación la información que se nos ha facilitado que refleja la vuelta a la familias como motivo principal.

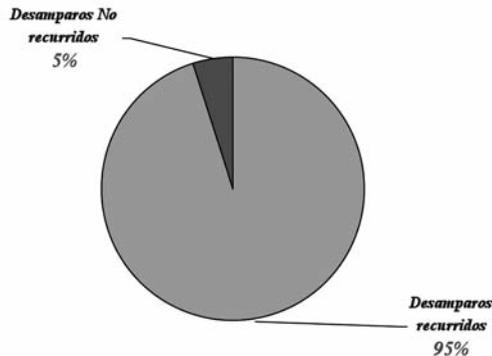
### MOTIVOS DE CIERRE DEL EXPEDIENTE

Informe de evaluación intermedio a 2003/2004.

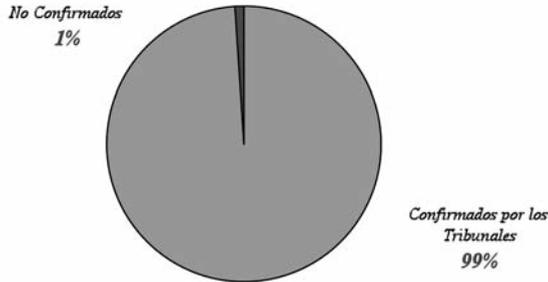
Media de Edad	15 años
Retorno a la familia, etc.	65%
Emancipación o mayoría de edad	30%
Traslado a otra Comunidad Autónoma	5%
Adopción	
Desaparición o corrección de la situación de desprotección	
Otros	

De la misma manera, y en la medida en que puede constituir un indicador de evaluación del sistema, reflejamos a continuación los porcentajes de declaraciones de desamparos recurridos y los que posteriormente son confirmados o no por lo órganos judiciales.

#### PORCENTAJE DE DESAMPAROS RECURRIDOS



**PORCENTAJE DE DESAMPAROS RECURRIDOS QUE SON CONFIRMADOS POR LOS TRIBUNALES**



En relación a este tipo de datos e informaciones, debe tenerse en cuenta que las diversas modalidades de prestación de los diferentes servicios -propios, concertados, etc-, tienen un denominador común que no es otro que la responsabilidad pública de su funcionamiento y, por tanto, de la aplicación y el seguimiento de las distintas medidas aplicadas.

Como responsable de esta actividad, las Administraciones Públicas con competencia en la materia, especialmente el Gobierno de Navarra, como Ente Público de Protección de Menores, deben proceder de forma sistemática y periódica al control y evaluación de las actuaciones que se llevan a cabo en esta materia como garantía de la responsabilidad que ostentan y de los derechos de los usuarios del sistema, así como de mejora de la calidad del servicio.

Lógicamente, la primera de las funciones indispensables para llevar a cabo esta labor es la inspección y control de los diferentes servicios para garantizar el cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales mínimos y salvaguardar la prestación del Servicio Público, en definitiva, para garantizar unos niveles calidad indispensables.

Pero, y al margen de esa importante labor, el sistema tiene que dotarse además de otra serie de mecanismos que permitan obtener los datos necesarios para determinar la eficacia y resultados del mismo.

El Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, consciente de la importancia que debe darse a esta tarea, establece entre sus líneas directrices, al referirse a la calidad y eficacia, que *“El Sistema de Protección Infantil y los servicios que lo componen ha de disponer de*

*medidas fiables y válidas que permitan realizar una evaluación continuada de la eficacia y calidad de su actuación, esto es, su capacidad para responder a las necesidades de sus usuarios”.*

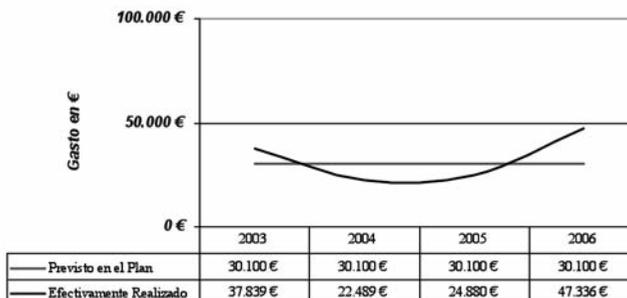
Pero no se queda sólo en esa frase, sino que, además, añade que estos servicios *“Deberán mantener como objetivo permanente la mejora de su eficacia y calidad, a través de la actualización científica y la aplicación de nuevos conocimientos sobre estrategias y métodos de abordaje del problema de la desprotección infantil”.*

Se contempla por ello en el propio Plan un programa de evaluación continuada del mismo, básicamente centrado en efectuar un seguimiento del proceso de su implantación y de los programas que lo integran, para lo que deben establecerse una serie de indicadores que permita realizar esta labor, los cuales en algunos casos se han establecido, tal y como se desprende p. ej. de la Memoria de la Dirección General de Familia de 2004.

En el contexto de estas previsiones, se ha efectuado una evaluación intermedia del Plan correspondiente a los años 2003 y 2004, de la que se ha venido haciendo referencia a lo largo de este informe, estándose realizando en estos momentos la evaluación de los años 2005 y 2006. En ambos casos estos trabajos son realizados por el equipo técnico de la Universidad del País Vasco que colaboró en la elaboración del propio Plan.

De la información económica que se dispone, se desprende que se vienen cumpliendo razonablemente las previsiones del Plan en esta materia.

**PROGRAMA 17. EVALUACIÓN CONTINUADA**  
Comparativa Gasto previsto vs. Gasto Real



De la misma forma, la Comisión Técnica de Seguimiento del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, que la componen representantes de la Dirección General de Familia, Servicios Sociales de Base, Entidades que gestionan centros de acogida, Fiscalía, Juzgado de Familia, Policía Foral, Unidad Infanto-Juvenil de Salud Mental, Plan Foral de Drogodependencias y Comisión de Escolarización, ha mantenido hasta la fecha las siguientes reuniones: el 17 de febrero de 2003, 12 de mayo de 2004 y 6 de mayo de 2005, teniendo conocimiento de que, en el último mes del año 2006, ha mantenido igualmente una nueva reunión.

Sin embargo, se constata la ausencia de una función evaluadora que supere estos sistemas que, mezclándose y, en ocasiones, confundándose con los procedimientos de seguimiento, se limitan en muchos casos a la elaboración de informes y memorias anuales, por más que estos documentos también contienen elementos necesarios y a tener en cuenta si se quiere disponer de un conocimiento del funcionamiento del sistema de protección.

Este funcionamiento, difícilmente puede deducirse de los marcos teóricos a los que venimos haciendo referencia, ni siquiera del análisis de los expedientes. Para poder tener una aproximación exacta al mismo sería preciso realizar una evaluación cualitativa de cada una de las fases del proceso y establecer mecanismos de control sistemático que permitan verificar las pautas reales de atención y resultados obtenidos.

Especialmente llama la atención la ausencia de estudios que evalúen los resultados a largo plazo de las intervenciones de protección realizadas.

En esta misma línea, la actualización científica y la aplicación de nuevos conocimientos sobre estrategias y métodos de abordaje del problema de la desprotección infantil, tal y como plantea el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, constituye una labor a desarrollar, especialmente en estos momentos en que el espacio temporal para el que fue diseñado dicho Plan se ha cumplido y que, en base a la evaluación que resulte, sobre todo de los años 2005 y 2006, deberá tener como consecuencia la elaboración de un nuevo Plan en esta materia que se proyecte en el espacio temporal de estos próximos años.

## 9. principales conclusiones y recomendaciones



## 9. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

(En letra mayúscula figuran las principales partes del informe a la que se hace referencia, en letra cursiva las recomendaciones y en letra negrita las partes que permiten una mejor identificación del texto).

Dada la extensión y profundidad del análisis realizado, se hace difícil plasmar aquí, de forma más sintética y destacada, las principales conclusiones y recomendaciones que esta Institución hace a lo largo de todo el texto. No obstante, con ánimo de simplificar lo antedicho, se expresan las que se consideran ideas principales, sin perjuicio de que se recomiende la lectura de todo el Informe o la consulta de las partes que versen sobre el punto de que, en cada caso, se trate. En cualquier caso, en modo alguno puede entenderse sustituido lo dicho anteriormente por lo aquí señalado.

### MARCO NORMATIVO

1. El **actual marco normativo vigente en Navarra** es en términos generales completo y suficiente para garantizar una efectiva protección jurídico-administrativa de los niños y de los jóvenes, y para dotar a las Administraciones Públicas de Navarra de herramientas eficaces para actuar amplia y profundamente en esta materia.

Dicho marco pivota alrededor de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia. La Ley Foral distribuye las competencias entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las Entidades Locales de Navarra en esta materia, establece los requisitos de las entidades colaboradoras, fija una amplia tabla de derechos y, en menor medida, de deberes del menor, en línea con los Tratados Internacionales y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, define las actuaciones y medidas de prevención y protección (frente a situaciones de riesgo y desamparo y en los casos de menores en conflicto social) y en el sistema de reforma, estableciendo el régimen de los centros de menores, y delimita un completo régimen sancionador, tipificando las infracciones y sanciones administrativas.

Esta Ley Foral necesita, no obstante, del pertinente desarrollo reglamentario que concrete algunas de sus previsiones, fundamentalmente en aspectos orgánicos y procedimentales: acreditación de las entidades colaboradoras e inscripción en el registro administrativo de la

Comunidad Foral; régimen de apertura y funcionamiento de servicios hogares y centros de atención; prohibiciones, limitaciones y actuaciones al menor; procedimientos de valoración del riesgo y para la declaración de la situación de desamparo; procedimiento de guarda voluntaria del menor; contenido y procedimiento del acogimiento del menor; medidas de actuación en relación a los menores en conflicto social; modo de ejecución de las medidas judiciales en el sistema de reforma; procedimiento para la imposición de medidas correctoras de los menores residentes en centros; procedimiento de imposición de sanciones por infracciones administrativas, etc.

*Por lo tanto, se recomienda al Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, que impulse el desarrollo reglamentario de esta Ley Foral de la forma más inmediata posible, para que se pueda garantizar su aplicación de la forma más eficaz.*

Asimismo, la Ley Foral se ha complementado con la reciente Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, *lo que también hará necesario dictar las oportunas disposiciones administrativas que conecten, a modo de puente, las previsiones de una y otra ley.*

**2. El Plan de Atención a la Infancia y a la Adolescencia en Dificultad Social**, elaborado por el Gobierno de Navarra, se viene mostrando como una herramienta muy útil para establecer objetivos y plazos, fijar actividades a desarrollar, contemplar los recursos presupuestarios necesarios, incorporar indicadores de evaluación, etcétera. Dicho Plan concreta las disposiciones generales y abstractas de la normativa de protección del menor. De ahí que este instrumento de planificación administrativa haya sido incorporado de forma general a la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, en su art. 6.5: “Se planificarán y desarrollarán sucesivos Planes de Atención a la Infancia y la Adolescencia en Dificultad Social, previa evaluación de sus correspondientes ejecuciones”.

*Se recomienda al Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deportes, la elaboración un nuevo Plan de Atención a la Infancia y a la Adolescencia, con un plazo de actuación plurianual, que se adecue plenamente al actual marco legislativo y reglamentario, dotado de los suficientes recursos humanos, presupuestarios y materiales, y que permita su evaluación periódica mediante indicadores fiables. Entre los objetivos a alcanzar debería figurar explícitamente el aseguramiento de los derechos fundamentales del niño o adolescente.*

3. La **red de protección establecida en Navarra** responde a una efectiva distribución de competencias entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (red de atención especializada) y las Entidades Locales competentes (Municipios y, en su caso, Mancomunidades), en este último caso, a través de los Servicios Sociales de Base (red de atención primaria).

La red de atención especializada se encarga de los casos graves y la red de atención primaria se ocupa de los menos graves.

Este esquema se completa con la previsión y la implantación de los denominados "Equipos de Atención a la Infancia y la Adolescencia" (EAIA), equipos interprofesionales con un ámbito de actuación comarcal (Estella, Tafalla...) o de suficiente población (Pamplona), impulsados y dependientes de la Administración de la Comunidad Foral (con la excepción del de Pamplona, que depende del Ayuntamiento de esta localidad), que sirven de apoyo a la red de atención de atención primaria.

Actualmente están constituidos los Equipos de Pamplona (municipio) y del área de Estella (que cubren entre ambos la mitad de la población navarra) y en el 2007 lo hará el del área de Tafalla (que atenderá una población de 44.873 habitantes).

La implantación del equipo de Estella y la experiencia desarrollada con 45 casos confirma el acierto de la constitución de esos equipos especializados de apoyo a los Servicios Sociales de Base.

Los recursos que el Ayuntamiento de Pamplona destina a su Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia son notables: quince profesionales en 2006 y un gasto anual superior a 500.000 euros para 224.919 habitantes. Las previsiones para el equipo de Estella para 2007 son menores, si bien es consecuencia lógica de la menor población a la que se atiende (70.179 personas): cuatro profesionales y un coste anual de 136.000 euros.

La integración de estos equipos en los centros sociales que se deben crear en la Áreas de Servicios Sociales que prevé la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, es una buena medida al respecto, y debe permitir alcanzar el objetivo de contar con diez equipos de estas características en Navarra en un plazo de ocho años.

*Se recomienda continuar trabajando en la línea que se viene haciendo actualmente y alcanzarse el objetivo previsto en el Plan de*

*Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social y en la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, de **constitución en los centros de servicios sociales de los “Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia” (EAIA)** necesarios para dar cobertura al 100% de la población navarra.*

*Estos equipos han de contar con los recursos humanos y las dotaciones presupuestarias necesarias para que puedan cumplir las previsiones contenidas tanto en la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, como en el nuevo Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social que se elabore.*

*Se recomienda, además, alcanzar de forma eficaz el gasto previsto por el Plan para la creación de estos equipos. Por ejemplo, en el año 2006 el gasto efectivamente realizado en la creación se situó por debajo de la mitad del gasto previsto por el Plan.*

*Igualmente, se recomienda mejorar la coordinación actualmente existente entre las redes primaria y especializada, así como coordinar de forma eficiente todos los servicios públicos que giran alrededor de la protección del menor.*

## **RED PRIMARIA**

4. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra **cofinancia los Servicios Sociales de Base**. El sistema de convocatoria anual de subvenciones ha sido sustituido por un más eficaz sistema de convenio plurianual con cada servicio, actualmente vigente, que permite garantizar *a priori* la estabilidad, continuidad y seguridad jurídica y económica de la cofinanciación durante varios años. Se ha aceptado así una de las recomendaciones que en su momento efectuó la Defensora del Pueblo de Navarra al respecto.

*Se recomienda mantener de cara al futuro este sistema de convenios plurianuales y, si resulta necesario, aumentar las dotaciones presupuestarias para asegurar la eficacia de la actuación de la red primaria.*

5. El **Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria** tiene por objeto asegurar a los menores de edad un entorno que permita su desarrollo personal mediante mecanismos de protección, apoyo personal, familiar y social. La implantación de este programa en las distintas zonas de Navarra no ha sido igual en el tiempo y en la intensidad. Ahora bien, el gasto dedicado a la implantación del programa se ha duplicado en tres ejercicios y llegó en 2006 a 663.491,45 euros.

*Se recomienda seguir con la línea de crecimiento significativo de este programa, iniciada en el año 2006 y lograr la incorporación de todos los Servicios Sociales de Base al programa (aún queda por hacerlo un 25%).*

## **RED ESPECIALIZADA**

6. El **organigrama dedicado por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra** a la red especializada es, en líneas generales, adecuado para atender las necesidades que se plantean, las funciones que se requieren y los objetivos que se pretenden.

La labor fundamental descansa en la Sección de Protección del Menor (Servicio de Planificación, Seguimiento y Evaluación de las Políticas de Familia y del Menor de la Dirección General de Familia) del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

*No obstante, el desarrollo y aplicación de una Ley Foral tan novedosa e importante como lo es la nueva Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia, en una materia tan sensible, especial y de tanta repercusión social, necesitada de suficientes recursos humanos y presupuestarios, aconseja que se eleve el rango de la unidad administrativa específica competente para centralizar la actividad, al menos a un Servicio cuya denominación guarde conexión con la denominación de la citada Ley Foral, todo ello dentro de la Dirección General de Familia o de la que corresponda.*

Si bien el área de adopción internacional de dicha Sección de Protección del Menor no es objeto de este Informe, la elevada carga de trabajo que soporta su personal, con más de cien menores adoptados y 175 familias solicitantes anuales, refuerza las ideas de elevación del rango de esta área a Sección (y, por ende, de la Sección a Servicio) y de incremento de la dotación de personal y medios materiales. Otro tanto cabe afirmar del Negociado de Atención a Menores en Dificultad y Conflicto Social (y de su correlativo Equipo de Conflicto y Reforma de Menores), con 165 menores en reforma, 45 de ellos en régimen de internamiento y los 120 restantes en medio abierto.

7. El conjunto de **recursos humanos** que presta servicio en la Red Especializada de Protección al Menor se eleva a 243 profesionales, si bien tan sólo 23 personas constituyen los recursos propios de la Sección de Protección del Menor. *Se recomienda evaluar de forma real y, como parece a todas luces necesario, incrementar notablemen-*

te la plantilla del personal de esta Sección para que pueda atender suficientemente las demandas que le llegan. Este personal debe especializarse mediante la formación adecuada. Así se superaría la ligera línea de crecimiento de los recursos humanos de estos tres últimos ejercicios, que parece insuficiente para atender la carga de trabajo existente y la importante función social que la Ley Foral otorga a la red especializada.

8. El **gasto efectivamente realizado** para la implantación del Plan de Atención a la Infancia y la Adolescencia para el período 2002-2006 fue durante los primeros años inferior al previsto. En el año 2006 se alcanzó por primera vez el gasto previsto. El proyecto de 2007 refleja un nuevo aumento de los recursos económicos.

*Esta situación lleva a concluir que, si bien los recursos económicos parece que fueron suficientes, se debe mejorar la ejecución del gasto previsto.*

*No obstante, debe revisarse esta asignación y corregir los puntos en que los recursos económicos sean inferiores a los necesarios. Especial análisis merece, por su importancia cualitativa, el estudio del gasto destinado a conciertos o contratos con terceros que integran los equipos externos (investigación, valoración e intervención; intervención familiar especializada; educación de adolescentes; y equipo de medio abierto).*

9. *Debe continuarse considerando las **familias acogedoras** como uno de los pilares esenciales de la política de protección del menor y, en consecuencia, continuar apoyándolas desde la Administración de la Comunidad Foral.*

Navarra cuenta a 1 de enero de 2007 con 190 familias acogedoras, 129 de ellas son familias extensas y 61, familias ajenas. En la última década se aprecia un incremento de un 57 % de las familias acogedoras, aunque se reduce el peso de las familias extensas.

10. En términos generales, y a la fecha de elaboración de este informe, cabe considerar adecuada, para la demanda existente, la **red de centros de acogida existente**, formada por un total de 21 establecimientos (14 pisos u hogares funcionales, 2 centros de observación y acogida, 4 residenciales y un centro de deshabitación). Las mismas afirmaciones pueden hacerse del centro de día y del punto de encuentro.

11. Se aprecia una insuficiencia de **espacios físicos y de medios materiales** puestos a disposición de la Sección de Protección del

Menor. La primera cuestión afecta a la intimidad de las personas que acuden a la unidad administrativa a exponer situaciones ciertamente delicadas.

Consciente de este problema, el Departamento de Asuntos Sociales está tramitando un proyecto de remodelación total del edificio ocupado por la Dirección General de Familia y está destinando recursos económicos para la renovación de equipos, informatización de expedientes, implantación de un nuevo sistema de gestión de los mismos, mejora de recogida de la información, etcétera.

*Se recomienda al mencionado Departamento a que lleve a cabo la remodelación del edificio –con especial preocupación por la intimidad de los usuarios–.*

*Asimismo, se recomienda que proceda a la implantación de un nuevo sistema más moderno (informático) y efectivo de gestión de los expedientes relativos a los menores.*

12. No se han alcanzado todos los objetivos previstos en el **Programa de Desarrollo de Infraestructuras** del Plan de Atención a la Infancia y a la Adolescencia en Dificultad Social. En particular, se observa un retraso en la construcción del centro destinado al cumplimiento de medidas judiciales. No obstante, desde el Departamento de Asuntos Sociales se nos indica que ya existe un proyecto técnico aprobado para la ejecución de dicho centro y que se encuentra solicitada la licencia de obras al Ayuntamiento de Aranguren.

*Es éste un aspecto a mejorar de una forma prioritaria, por lo que se recomienda que se aceleren los trámites necesarios para dotar a Navarra del referido centro destinado al cumplimiento de medidas judiciales.*

## PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN PRIMARIA

### Prevención Primaria

13. Se consideran adecuados y acertados los objetivos, actividades e indicadores de evaluación contenidos en el **Programa de Sensibilización y Prevención Primaria** del Plan de Atención a la Infancia y a la Adolescencia en Dificultad Social, elaborado por el Gobierno de Navarra. No obstante, se detecta que el gasto efectivamente realizado con este objeto es sensiblemente inferior al inicialmente previsto para el período 2002-2006. *Se recomienda mejorar en*

*el futuro el grado de ejecución presupuestaria o, en su caso, evaluar la conveniencia de mantener tan alta previsión de gasto público, si es que es irrealizable.*

14. Debe lograrse que los **Servicios Sociales de Base o los Servicios de Atención Primaria** centren su actividad en la prevención primaria y en la secundaria. En esta fase de prevención es fundamental establecer un sistema de trabajo en red (coordinado) con los otros servicios básicos, servicios especializados y las entidades asociativas, además del fomento y la potenciación de la participación social a través de asociaciones y colectivos vecinales y familiares de apoyo a la infancia.

### **Intervención Primaria**

15. En lo relativo a la detección precoz de una situación de desprotección del menor y la notificación a los Servicios Sociales de Base, la existencia del **Programa de Acogida y Orientación Social** y la canalización de la recepción a través de los referidos servicios sociales se consideran adecuados.

*Como mejora, se postula la divulgación por el Departamento de Asuntos Sociales del Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra entre el conjunto de profesionales afectados, así como proceder a impartir la formación correspondiente al personal de la Sección de Protección del Menor, de los Servicios Sociales de Base y de otros servicios de la Administración de la Comunidad Foral implicados.*

*También debe continuarse con las tareas de formación y sensibilización en materia de protección infantil mediante guías y otras acciones entre el profesorado, APYMAS y otros grupos de familias, coordinando la intervención con el Departamento de Educación.*

En este sentido, se consideran adecuadas las iniciativas adoptadas recientemente por la Dirección General de Familia.

*En dicho Manual debe asegurarse la debida coordinación entre Administraciones Públicas y Servicios Públicos intervinientes (centros de salud, policía local, asociaciones comunitarias de prevención, centros de salud mental, hospital...), mecanismos de información a los profesionales intervinientes en la fase inicial, la tutorización y seguimiento de itinerarios individuales por determinados profesionales, etc.*

16. En cuanto a la **calificación inicial y derivación a la Sección de Protección del Menor**, los Servicios Sociales de Base son el princi-

pal origen de las derivaciones (59%), pero existen también otras importantes fuentes, como los servicios judiciales (12%) y los servicios sanitarios (9,3%), que notifican de forma directa a la Sección algunos casos, por lo general los de mayor gravedad.

*Por la importancia de su función, se recomienda incrementar los recursos humanos especializados en la atención a la infancia y a la adolescencia, bien contratando de forma directa este personal especializado para los Servicios Sociales de Base, bien garantizado que los EAIA apoyen de forma suficiente a dicho personal especializado existente.*

*Igualmente, debe incrementarse la formación del personal actual, especialmente en todo aquello que se relacione con la toma de decisiones sobre las medidas de protección y con la salvaguarda de los derechos (a la intimidad personal y familiar y al honor) de los menores y demás personas implicadas.*

17. En los supuestos de **situaciones calificadas de riesgo leve y moderado**, debe evitarse la fácil tentación de desviar desde los Servicios Sociales de Base a la Sección de Protección del Menor los casos.

*En tal sentido, se recomienda: a) especificar muy bien los supuestos cuya gestión compete al Servicio Social de Base; b) dotar al Servicio Social de Base de personal especializado suficiente; c) formar adecuadamente a dicho personal en los pasos a dar; d) apoyar desde la Sección de Protección del Menor a dicho personal, pero sin sustituirlo, para no caer en la centralización del sistema y desinhibición del servicio básico; y e) continuar la implantación de los EAIA.*

La implantación de los EAIA de Pamplona y Estella es una experiencia muy positiva y valiosa que demuestra las potencialidades de esta nueva unidad en el futuro.

Es importante que aquellas situaciones que ponen al niño en situación de riesgo psiquiátrico se aborden desde la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con una óptica preventiva y con el empleo de recursos psicosociales, y que se tenga en cuenta también el surgimiento de nuevas necesidades emergentes y diversificadas, que requerirá las oportunas respuestas mediante la adaptación e implantación de recursos adecuados, siendo de destacar las crecientes necesidades de atención psiquiátrica, para lo que deberían adoptarse las medidas oportunas que permitan establecer criterios flexibles y procedimientos garantistas que justifiquen un trato adecuado y, si

fuera el caso, diferenciado, de estas situaciones desde la red de Salud Mental.

## INTERVENCIÓN ANTE SITUACIONES DE DESPROTECCIÓN

(Es ésta la parte a la que, proporcionalmente, más extensión dedica el informe, por ser la más sensible desde el punto de vista del respeto de los derechos de los menores).

18. En Navarra han crecido en los últimos años tanto el número de **separaciones del menor de sus familias de origen**, como sus tasas por mil habitantes menores de dieciocho años. Se ha pasado de 304 menores en 2000 a 375 en 2006 y de una tasa por mil de 2,91 en 2000 a 3,29 en 2006.

El acogimiento familiar de los menores separados es hoy mucho mayor respecto del acogimiento residencial que hace dos años (en el año 2000, el acogimiento familiar fue de 156 menores y en el año 2006 de 228 menores, en comparación con los 148 menores de acogimiento residencial de 2000 y los 147 en la misma modalidad en 2006).

Mientras en el año 1996, el número de separaciones del menor fue de una por mil habitantes menores de 18 años de 3,69 en Navarra, frente al 3,25 de media en España, en el año 2000 la tasa fue de 2,91 en Navarra frente al 4,78 de España.

19. La fase de **investigación y valoración** en los casos en que se detecta o presenta una situación de riesgo o desprotección de un menor requiere, a criterio de esta Institución, de diversas mejoras por parte del Departamento de Asuntos Sociales:

- *Los expedientes que se abran en la Sección de Protección del Menor deben contener, si no lo hacen, los informes que reflejen la más amplia información posible sobre el menor, sus familiares directos, relaciones y condiciones familiares, circunstancias que motiven la situación, etc., así como informes médicos, sociales, psicológicos o, en su caso, psiquiátricos, ámbito escolar, ámbito judicial, etc.*
- *El Manual de Intervención y la homogeneización de modelos y formularios constituyen elementos de trabajo muy válidos. En todo caso, la idea clave debe ser la recopilación de los caudales de información necesaria para la adopción de las medidas de protección y la documentación fehaciente de las dife-*

rentes intervenciones junto con los hechos y extremos técnicos observados por los profesionales que intervengan. Con ello se gana en seguridad jurídica y, en particular, en la mejor preservación de los derechos de los menores y otras personas implicadas.

- Siempre que sea posible, debe reconducirse la función principal de los profesionales no sólo a garantizar el bienestar del niño o adolescente, sino también a tratar de involucrar a los padres en el análisis de las alternativas más adecuadas, explicándoles las razones que determinen la conveniencia de determinadas medidas, y escuchando su opinión al respecto. Para ello, debe dotarse de recursos a los profesionales, apoyándoles y dándoles la necesaria formación y asesoramiento para afrontar las situaciones.
- Los padres deben —y tienen derecho a ello— recibir explicaciones que se ajusten a su nivel de comprensión, además de las notificaciones formales que procedan por aplicación de la legislación vigente. Puede ser útil emplear folletos que expliquen de manera sencilla el funcionamiento del sistema de protección del menor. Asimismo, se recomienda que, cuando los padres no hayan actuado de forma negativa para sus hijos o resulte positiva para éstos, se analice la conveniencia de que acudan a la sesión o sesiones de la Comisión Técnica de Valoración que se convoque para la adopción de las decisiones y poder asistir a un debate plural de los aspectos que intervienen y de hacerse una opinión mejor fundada de cuáles son las razones que abogan por una u otra alternativa de actuación.
- También debe garantizarse la participación efectiva de los propios menores y adolescentes, no sólo escuchándoles formalmente sino ofreciéndoles cauces para expresarse y, cuando sea recomendable, teniendo en cuenta su opinión a la hora de adoptar una decisión. Se recomienda la producción de materiales didácticos ajustados a su capacidad de entendimiento, explicándoles sus derechos, situación en la que se encuentran, procedimientos, competencias, etc.
- Se recomienda también la implantación de un sistema de quejas o reclamaciones de los usuarios que, sin necesidad de recursos administrativos o judiciales, permita resolver cuestiones conflictivas de importancia menor, que opongán a los padres y a los profesionales que explora el caso. Esta función

podría realizarla incluso la Comisión de Valoración u otro órgano, pudiendo intervenir en ella los padres acompañados de alguna persona de su confianza que les acompañe o se exprese por ellos.

- *La Comisión Técnica de Valoración puede ser el órgano colegiado adecuado por su composición multidisciplinar y su componente profesional para adoptar las principales decisiones sobre el menor. Se recomienda atribuirle las amplias funciones que recoge el Manual de Intervención.*
- *Se recomienda que los padres o tutores disconformes con las decisiones administrativas puedan tener derecho de justicia gratuita mediante la intervención de sus abogados defensores, sobre todo con ocasión del inicio del procedimiento de desamparo. El profesional jurídico puede contribuir a la interlocución y relación que debe establecerse entre los padres y los técnicos intervinientes, posibilitando que la misma discorra por cauces razonables y minimizando la probable oposición a la intervención.*
- *Se recomienda imprimir la máxima agilidad y celeridad a los procedimientos de protección del menor, máxime teniendo en cuenta que se trata de derechos personalísimos de los interesados (menores y familiares directos). Los plazos fijados por la ley, las normas reglamentarias y los manuales de intervención deben respetarse al máximo y, siempre que sea posible, disminuirlos. Además, se sugiere homogeneizar los modelos de informes que sirvan de base a las decisiones.*

### **Plan de Caso Responsable y Evaluación.**

20. Debe garantizarse en todos los supuestos la existencia de un **Plan de Caso** como un medio de intervención eficaz y no como algo meramente formal. *Se recomienda que este Plan sea aceptado en la práctica por la Comisión de Valoración, tal y como dispone el Manual de Intervención.* Para la aplicación del Plan, debe ponerse a disposición de los servicios competentes los recursos necesarios, dando cumplimiento al Programa 6 del Plan de Atención a la Infancia y la Adolescencia del año 2003.

21. Las **decisiones adoptadas por la Administración de la Comunidad Foral** en esta fase de evaluación se consideran proporcionadas. En el año 2004, en un 18% de los casos se acordó la aplicación de un programa especializado de intervención familiar, en un

35% el acogimiento familiar, en un 31% el acogimiento residencial y en un 3% la adopción. *Aun con todo, no puede perderse de vista que lo primero que procede, como regla general, es intentar resolver el conflicto del menor mediante un programa de intervención familiar, y sólo cuando se ve que no es posible o recomendable, la separación del menor de su familia.*

22. En la **evaluación** del Plan de Caso se recomienda que no recaigan en las mismas personas dos grandes funciones: por un lado, la responsabilidad de la intervención que, en ocasiones, lleva la separación del menor del núcleo familiar, y por otro, el intento de reconducir la situación. La figura del Responsable Técnico del Caso es fundamental para llevar a cabo el desarrollo del Plan, tomando como referencia lo establecido en el Manual de Intervención. A él le compete intentar alcanzar acuerdos con los menores y los padres respecto a las intervenciones a llevar a cabo, implicándoles en la asunción de los compromisos que sean precisos.

*Para potenciar la labor del Responsable Técnico del Caso, se recomienda reequilibrar la carga de trabajo que soportan los profesionales de la Sección de Protección del Menor, cuyos ratios por profesional orientativos que fija el Plan de Atención son ampliamente superados por la realidad, o, si fuera necesario, incrementar el personal destinado a esta importante tarea.*

Además, debe mejorarse el gasto realmente efectivo del Programa 8 “Organización y Procedimientos de Intervención” del Plan de Atención, puesto que, en el año 2004 (el año en que más se ejecutó el gasto), tan sólo se llegó al 40% del gasto previsto.

### **Intervención Familiar Especializada**

23. La intervención familiar por el Gobierno de Navarra en el caso de familias maltratantes y negligentes se gestiona por una entidad, PAUMA, con el Programa de Intervención Familiar.

*Se recomienda una mayor dotación de medios para ampliar el número de familias atendidas y mejorar la atención. En la actualidad, no se atienden a todas las familias que pueden necesitar este tipo de atención.*

*Se recomienda mejorar los sistemas de información para conocer con mayor precisión la evolución temporal de los menores calificados en situación de desprotección grave y que no fueron separados de sus familiares.*

*Se recomienda establecer de forma sistemática indicadores básicos que permitan evaluar la eficacia en la disminución del porcentaje de casos que precisan la separación del menor de su entorno familiar.*

*Se recomienda también clarificar el papel de los Equipos de Atención a la Infancia y a la Adolescencia en el seguimiento de los menores en situación de desprotección grave, y su separación familiar, y mejorar la coordinación de la Sección de Protección del Menor con los Servicios Sociales de Base y con la red de Salud Mental.*

**24. Acogimiento familiar.** A partir de una entrevista con la asociación MAGALE (única asociación actualmente en Navarra desde 2003, que agrupa un 18,4% de las familias acogedoras), y de la cumplimentación de un total de 20 cuestionarios por parte de las distintas familias acogedoras, se pretendió conocer la valoración que les merecía el funcionamiento actual de esta modalidad de acogimiento en Navarra.

Dicha valoración consideró que no había un seguimiento suficiente de las familias acogedoras y de los niños por parte de la Administración, y que faltaban estudios sobre la evolución del acogimiento en Navarra.

No obstante, a pesar de las críticas recogidas y del largo tiempo de acogimiento (de media, 6,4 años), de las 20 familias consultadas, 13 recomendarían a otras familias que se ofrecieran para acoger a un menor, tan sólo 3 no lo recomendarían y 3 no contestaron (consideraron que se trata de una decisión personal y no de algo a recomendar).

*En esta modalidad, se recomienda tener en cuenta las sugerencias de las familias acogedoras, proceder a estudiar la evolución del acogimiento en Navarra y dotar a las familias de un servicio permanente de atención al que puedan acudir y asesorarse debidamente.*

**25. Punto de encuentro y régimen de visitas.** *Se recomienda proceder a una regulación más detallada de esta cuestión, que sustituya la actual Orden Foral 18/2002, de 20 de febrero, del Consejero de Bienestar Social.* La regulación debe abordar los distintos aspectos del punto de encuentro: definición, destinatarios, forma de acceso, perfiles profesionales de quienes lo atienden, condiciones materiales de funcionamiento, normas técnicas mínimas sobre las condiciones arquitectónicas de este espacio, horarios más amplios que los actuales, causas precisas y procedimiento para la alteración o supresión de visitas que evite discrecionalidades, un sistema flexible de reclamaciones, ayudas a familias con menos recursos para que puedan acceder al transporte público, etc.

26. Su número ronda los 150 de media al año. Es meritorio el importante **esfuerzo económico** de la Administración de la Comunidad Foral en este punto del acogimiento residencial, superando el gasto real al previsto. Tan sólo en el año 2006, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra destinó un gasto de 7.000.000 euros.

*27. Es necesario regular de forma preferente los requisitos necesarios para la organización y funcionamiento de los centros de acogimiento residencial en desarrollo de la Ley Foral 15/2005 (arts. 91 y siguientes) y de la Ley Foral 14/2006, de Servicios Sociales, sustituyendo el Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, sobre régimen de autorización, infracciones y sanciones.*

28. Las **decisiones relativas a los niños y adolescentes** deben responder de manera apropiada a las diferentes características de éstos. Al servicio de esta idea general, se considera necesario que la red de dispositivos residenciales se diversifique, teniendo su reflejo en distintos programas de atención y distintos tipos de centros.

*29. Se recomienda potenciar la **coordinación interinstitucional** (Servicios Sociales de Base, centro de acogida, Equipo Especializado de Intervención Familiar, Educación, Salud Mental, etc.) como condición necesaria que garantice la salvaguarda de los derechos y la protección del niño. Se considera necesario un trabajo multidisciplinar, multisectorial y en red de instituciones y profesionales, tal y como se recoge en el propio Manual de Intervención del Departamento de Bienestar Social.*

30. Las visitas y entrevistas realizadas a los **centros y hogares funcionales** (tres pisos, dos COA, tres residencias y un centro de internamiento terapéutico por consumo de drogas) revelan que todas las entidades cuentan con protocolos de actuación en las cuestiones más importantes (recepción, evolución, actuaciones puntuales, etcétera), obteniendo algunos de ellas acreditaciones europeas de calidad. Además el equipo técnico de los centros trabaja con las familias de los menores acogidos.

Los menores cuentan con un Plan Educativo Individual, pero éste *no debe ser entendido como un requerimiento formal, sino como un elemento real que permita y facilite el seguimiento, la planificación y evaluación de la situación del menor.*

*Es muy positiva y debe continuarse la línea de trabajo impulsada para que los centros y hogares funcionales respondan a la idea de peque-*

ñas unidades de convivencia (y no a grandes instituciones) que cuenten con modelos de calidad (algunos de ellos disponen incluso del modelo EFQM). La Administración de la Comunidad Foral debe realizar evaluaciones de todos y cada uno de estos centros para asegurar el cumplimiento de unos estándares de calidad.

También debe mantenerse la continua labor de formación de los profesionales de estos centros, que se realizan conforme a planes elaborados conjuntamente entre el Departamento de Bienestar Social y los directores y responsables pedagógicos de cada centro. Un punto fundamental de formación es el relativo a la prevención de conflictos o incidentes violentos.

Se recomienda que la asignación de los menores a cada centro responda más a criterios relacionados con las necesidades de los menores que con la disponibilidad de plazas.

Los COA se ven sobrepasados con frecuencia en el número de plazas previstas, por lo que esta situación requiere su atención por el Departamento de Bienestar Social.

31. Las **asociaciones de carácter privado y sin ánimo de lucro** constituyen una valiosa red de apoyo al sistema público, que debe ser especialmente considerada y subvenida por la Administración de la Comunidad Foral.

Las entidades y asociaciones: a) están satisfechas con el seguimiento que les realiza la Sección de Protección del Menor y no consideran necesario un teléfono de atención permanente; b) solicitan que la Administración Foral sea menos lenta y no burocratice las labores de las entidades; c) consideran que deben diversificarse los recursos ante la presencia creciente de casos y su mayor dificultad (inmigración, autismo, enfermedades mentales, etc); d) postulan una mejora de la valoración de cada uno de los menores; e) echan en falta una mayor implicación y apoyo por parte de los Departamentos de Educación y de Sanidad para con estos menores; y f) demandan la promoción de reuniones o foros y encuentros periódicos e intercambio de experiencias sobre el funcionamiento de centros, entre las distintas entidades.

32. Se sugiere que el Departamento de Bienestar Social realice periódicamente **encuestas entre los niños de los centros**. Un cuestionario pasado para la elaboración de este Informe Especial entre 36 niños de los centros acreditó que lo que más valoran son los compañeros y lo que menos las reglas del centro, lo que se considera muy habitual entre jóvenes de estas edades. La mayoría de los jóvenes demuestra

una estancia satisfactoria en dichos centros y una buena adaptación a los mismos.

33. Las asociaciones y entidades consideran que existen carencias y debilidades en el actual sistema en cuanto a las **salidas de los menores de los centros por el cumplimiento de la mayoría de edad**. La conclusión generalizada es que ésta es una cuestión que se encuentra pendiente de resolución.

Las asociaciones y entidades consideran estratégico establecer un nuevo recurso de independización (pisos-puente u otras formas) para acoger a los chicos entre los 18 y 21 años (no tiene sentido cuidar menores y luego tener que dejarlos a los 18 años). Para ellas, se hace necesario que la Administración se implique más e impulse, con empresas y centros sociales, proyectos de inserción laboral.

Por su parte, el Departamento de Bienestar Social informa que la Sección de Protección del Menor apoya al joven en el proceso de desvinculación, atendiéndoles mientras resuelve su capacitación profesional, obtiene un trabajo, resuelve su residencia o reanuda su vida familiar, cuando ello es posible, haciendo frente a gastos derivados del seguimiento postinstitucional.

*En todo caso, se recomienda que la Administración revise y se esfuerce en el programa de salida y emancipación, al tratarse de un periodo crítico y clave en la inserción social, en particular en el caso del adolescente institucionalizado.*

34. Se anima a la Dirección General de Familia del Departamento de Bienestar Social a continuar con el diseño y puesta en marcha de un **recurso para menores extranjeros no acompañados** que permita acoger solidariamente en Navarra a los menores que llegan a las Islas Canarias. Asimismo, se anima a que continúe con las ayudas a la estancia en centros residenciales no concertados de menores en situaciones especiales de dificultad social.

35. **Menores en reforma.** Cada año aumenta de forma espectacular la actividad de informes de valoración del Equipo de Conflicto y Reforma, en su mayor parte desde las Fiscalías de Protección y Reforma, *por lo que se hace necesario aumentar sus recursos humanos.*

36. **Seguimiento y apoyo.** *Deben incrementarse los medios económicos y materiales del personal tanto de la red de atención primaria como de la red de atención secundaria para apoyar a la familia biológica en casos de separación familiar, puesto que el porcentaje de*

*familias que recibe un tratamiento es muy bajo (entre el 4 y el 5%). Se recomienda mejorar la atención a las familias biológicas de las que se separa el menor.*

Una figura destacada es, como se ha dicho, el Responsable Técnico del Caso, quien puede asumir la dirección técnica del caso, impulsando y coordinando las distintas medidas y actuaciones que se lleven a cabo, efectuando las reuniones del caso con la periodicidad establecida y siendo, además, el referente del menor y de su familia en los supuestos de dudas o conflictos.

**37. Evaluación del sistema e Investigación.** El Departamento ha realizado una evaluación intermedia del Plan de Atención a la Infancia y la Adolescencia correspondiente a los años 2003 y 2004, y se realiza en este momento la de 2005 y 2006.

Ahora bien, la evaluación no debe ser casuística, meramente estadística o de expedientes, ni confundirse con memorias anuales, sino que debe ser una evaluación de conjunto y cualitativa, continua y con perspectiva de largo plazo.

*Por tanto, se recomienda que el Departamento de Asuntos Sociales proceda a impulsar una evaluación de la política pública de la protección del menor en Navarra. Para la evaluación de esta política pública pueden encontrarse elementos de referencia muy válidos y universalmente aceptados en la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.*

*Asimismo, se recomienda que:*

- a) Se establezcan indicadores fiables y válidos de calidad de los servicios públicos que se prestan o de lo que es responsable la Administración, que permitan realizar una evolución continua de la eficiencia y calidad de los mismos, esto es, de su capacidad para responder a las necesidades y demandas de sus usuarios.*
- b) Proceder a la actualización científica y la aplicación de los nuevos conocimientos sobre estrategias y métodos relacionados con la desprotección infantil.*

La elaboración del nuevo Plan de Atención a la Infancia y la Adolescencia es una ocasión propicia para hacer un plan de calidad, a largo plazo, con objetivos y una evolución y seguimiento posibles.

38. No se han detectado en Navarra casos significativos de negación de los derechos fundamentales de los niños y adolescentes que recojan la normativa internacional, estatal o foral. Sin embargo, que no existan actualmente no quiere decir que no los pueda haber en un momento dado. Para prevenir la aparición de episodios puntuales –más aún, estructurales- de vulneración de estos derechos, se recomienda al Departamento de Asuntos Sociales:

- a) *Que elabore un **plan específico y efectivo de inspecciones anual** en el que se detecten las situaciones en que se puede dar con mayor riesgo la negación de los derechos mencionados, el número de inspecciones a realizar tratando de cubrir sino la totalidad de los riesgos y lugares, sí al menos los que se consideren más graves y una muestra representativa de ellos, y se detallen los medios destinados a la ejecución del plan y el calendario a seguir. En particular, se considera necesario que dicho plan se centre en los lugares en donde el menor está recluso y su conducta pueda dar lugar a ser objeto de sanciones o situaciones similares por los responsables y personal de atención de centros. El Plan debe garantizar que los menores conocen en todo momento sus derechos, pueden ejercerlos de la forma más amplia posible y tienen la oportunidad de reclamar de forma efectiva –y no meramente formal- contra todas las decisiones que entiendan les puedan perjudicar.*
- b) *Dotar de los medios adecuados para posibilitar las inspecciones de forma efectiva.*
- c) *Dotar de formación adecuada al personal encargado de las inspecciones.*
- d) *Realice de forma efectiva las inspecciones y refleje sus resultados en actas accesibles por los órganos de la Administración encargados de controlar la ejecución del plan de inspecciones.*
- e) *Imponga a quienes corresponda sanciones adecuadas y proporcionadas a la gravedad de los hechos por aquellas acciones u omisiones que supongan directa o indirectamente la negación de sus derechos al menor o, en su caso, a los titulares pertinentes. Dichas sanciones pueden ser también de*

*admonición o advertencia en los casos menos graves, más pensadas para concienciar que para castigar.*

El Defensor del Pueblo de Navarra, en ejercicio de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico, procederá a realizar informes sobre el cumplimiento por la Administración de esta recomendación específica y de las demás que se contienen en este informe y hacer un seguimiento *ad hoc*. Su labor consistirá en supervisar la actividad administrativa con el fin de garantizar el respeto de los derechos de los menores en todo momento y lugar.

## **CONCLUSIÓN GLOBAL**

En definitiva, la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en lo relativo a la protección de los menores puede considerarse, en términos generales, de razonablemente suficiente y positiva. Existen, como en otras muchas áreas de la acción pública, aspectos manifiestamente mejorables (en unos puntos más y en otros menos), pero no por ello puede caerse en la injusta apreciación de que, en una visión de conjunto, la función pública de la protección al menor en Navarra es negativa o insuficiente.

Entre los aspectos mejorables figuran, en especial, la necesidad de dotar con más recursos humanos a las unidades administrativas encargadas directamente de llevar a cabo el impulso y gestión de la protección del menor en toda el territorio de la Comunidad Foral, especialmente a la Sección de Protección del Menor del Departamento de Asuntos Sociales u otra unidad con un rango administrativo más elevado para esta función, con hincapié en el ámbito de las intervenciones ante las situaciones de desprotección.

Asimismo, debe acelerarse la implantación de los Equipos de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Deben también mejorarse los aspectos relacionados con la eficiente ejecución del presupuesto asignado a los planes y programas establecidos para la protección del menor, con objeto de asegurar que se alcanzan, finalmente, los objetivos inicialmente previstos.

También deben ser mejorados los procedimientos administrativos de participación y audiencia reales (no sólo jurídico-formales) de todos los sujetos afectados: desde el menor a sus padres, pasando por los profesionales más directamente implicados (trabajadores sociales, educadores, psicólogos y, en su caso, médicos).

Asimismo, se hace necesaria la mejora en la coordinación de todos los Servicios Públicos que trabajan alrededor o con motivo de la protección del menor.

Finalmente, se sugiere la incorporación de técnicas de evaluación de la política pública de protección del menor y de mejora de la calidad de los servicios públicos, así como la elaboración y ejecución de un plan específico de inspecciones anual sobre las situaciones en las que pueda detectarse un mayor riesgo para los derechos fundamentales del niño y del adolescente.





**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
Nafarroako Arartekoa















**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**