

BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

VII Legislatura

Pamplona, 12 de febrero de 2008

NÚM. 13-1

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe especial sobre la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores, elaborado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra ([Pág. 2](#)).

(El Informe se publica en dos volúmenes del Boletín Oficial, números 13-1 y 13-2)

**Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

Informe especial sobre la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores, elaborado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra

En sesión celebrada el día 4 de febrero de 2008, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

1.º Darse por enterada del Informe especial sobre la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores, elaborado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

3.º Disponer que la exposición del mencionado informe se celebre en una próxima sesión de la Comisión de Régimen Foral.

Pamplona, 4 de febrero de 2008.

La Presidenta: Elena Torres Miranda

Informe especial sobre la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores, elaborado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra

ÍNDICE NÚM. 13-1

0. INTRODUCCIÓN (Pág. 4).

1. RAZONES QUE JUSTIFICAN LA REALIZACIÓN DEL INFORME ESPECIAL (Pág. 4).

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME (Pág. 5).

3. IDENTIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES U ÓRGANOS A LOS QUE VA REFERIDO EL INFORME (Pág. 6).

4. METODOLOGÍA APLICADA PARA LA REALIZACIÓN DEL TRABAJO (Pág. 6).

5. MARCO NORMATIVO. (Pág. 7).

5.1. INTRODUCCIÓN (Pág. 7).

5.2. FUNDAMENTO DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Pág. 8).

5.3. CATÁLOGO DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA (Pág. 9).

5.4. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN (Pág. 10).

5.5. NOVEDADES MÁS IMPORTANTES INTRODUCIDAS A PARTIR DE LA LEY ORGÁNICA 1/1996 (Pág. 12).

5.5.1. Las situaciones de riesgo y desamparo (Pág. 12).

5.5.2. El acogimiento familiar y residencial (Pág. 16).

5.5.3. La guarda administrativa (Pág. 18).

5.6. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS SOBRE PROTECCIÓN DE MENORES EN NAVARRA (Pág. 19).

5.7. CONCLUSIÓN (Pág. 22).

6. LA RED DE PROTECCIÓN (Pág. 22).

6.1 RED PRIMARIA (Pág. 23).

6.1.1. Los Servicios Sociales de Base (Pág. 23).

6.1.2. Recursos del Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria (Pág. 24).

6.1.3. Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA) (Pág. 26).

6.2 RED ESPECIALIZADA (Pág. 30).

6.2.1. La Sección de Protección del Menor (Pág. 30).

6.2.2. Equipo Externo de Investigación, Valoración e Intervención (Pág. 34).

6.2.3. Equipo Externo de apoyo al Programa de Intervención Familiar Especializada (Pág. 34).

- 6.2.4. Equipo Externo de apoyo al Programa de Educación de Adolescentes. (Pág. 35).
 - 6.2.5. Equipo de Medio Abierto (Pág. 35).
 - 6.2.6. Familias Acogedoras (Pág. 35).
 - 6.2.7. A) Centros de Acogida (Pág. 37).
 - 6.2.8. B) Centro de Día (Pág. 38).
 - 6.2.9. C) Punto de Encuentro (Pág. 38).
 - 6.2.10. Resumen de recursos especializados (Pág. 39).
 - 6.2.11. Medios económicos (Pág. 40).
 - 6.2.12. Espacio físico (locales) y otros medios materiales (Pág. 43).
7. PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN PRIMARIA (Pág. 47).
- 7.1. PREVENCIÓN PRIMARIA (Pág. 47).
 - 7.1.1. Marco teórico (Pág. 47).
 - 7.1.2. Situación actual (Pág. 48).
 - 7.1.3. Áreas de mejora (Pág. 51).
 - 7.2. DETECCIÓN PRECOZ Y NOTIFICACIÓN A LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE (Pág. 51).
 - 7.2.1. Marco teórico (Pág. 51).
 - 7.2.2. Situación actual (Pág. 55).
 - 7.2.3. Áreas de mejora (Pág. 58).
 - 7.3. CALIFICACIÓN INICIAL Y DERIVACIÓN A LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN DEL MENOR (Pág. 59).
 - 7.3.1. Marco teórico (Pág. 59).
 - 7.3.2. Situación actual (Pág. 60).
 - 7.3.3. Áreas de mejora (Pág. 68).
 - 7.4. INTERVENCIÓN EN SUPUESTOS DE SITUACIONES DE RIESGO LEVE Y MODERADO (Pág. 68).
 - 7.4.1. Marco teórico (Pág. 68).
 - 7.4.2. Situación actual (Pág. 72).
 - 7.4.3. Áreas de mejora (Pág. 77).

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^a 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 entonces Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud la aportación de las observaciones y sugerencias que estimará 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, Deporte y Juventud (punto 4).

Para la redacción definitiva del Informe se han tenido en cuenta tanto esas aportaciones escritas como otras verbales del entonces 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 actual Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte 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

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

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 desarrollada 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 de 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

- 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

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.

5.1. 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 reconocimiento, 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 desempleo de cualquier trabajo que pueda entorpecer la educación y el desarrollo 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 aquéllas 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 aquella 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 aquella 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 aquella 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 de 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 pueden 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 regulación 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 constata 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 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 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 quién 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, que, 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, una 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 sí 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, recogiendo 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 cuestión, 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 comportamiento 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 podrán 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 las 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 aquellas 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 Bienes-

tar 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.

RECURSOS	Número	
	Centros	Plazas
RED PRIMARIA		
Servicios Sociales de Base	54	
De ellos cuentan con Programa de Atención a la Infancia	33	
RED DE APOYO		
Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA)	2	
RED ESPECIALIZADA		
Sección de Protección del Menor	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:		
Equipos Externos de Apoyo		
<i>De Investigación, Valoración e Intervención</i>	1	
<i>Programa de Intervención Familiar Especializada</i>	1	
<i>Programa de Educación de Adolescentes</i>	1	
Familias Acogedoras	190	
Centros de Acogida		
<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 deshabituación de menores</i>	1	4
Total	21	179
Centro de Día	1	18
Puntos de Encuentro	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 prima-

ria 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 2005 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 2006 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.

EN ATENCIÓN PRIMARIA

ZONAS DE SERVICIOS SOCIALES	Nº de Habit.	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
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										
Cintruénigo	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							0,5				0,5
Aranguren	14.905										
Egüés - 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										
Noáin	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
TOTAL	584.734	1,0	2,3	7,3	7,8	13,8	29,3	1,5	1,0	23,5	40,3

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)

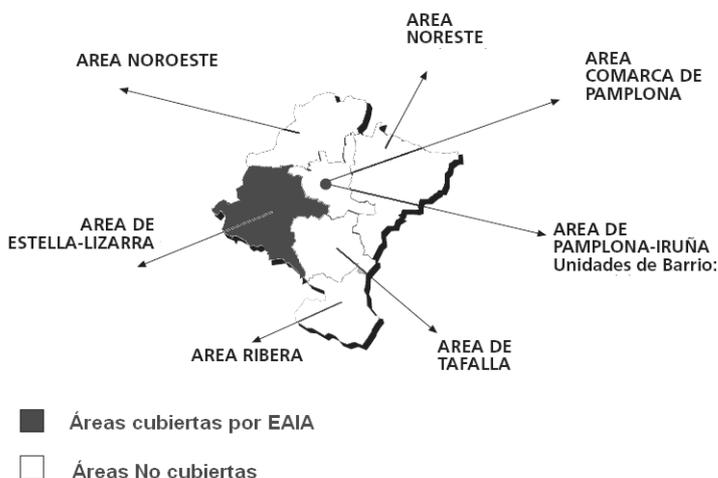
Si bien el cronograma del Plan preveía que para el 2006 ya estuvieran constituidos todos los EAIA necesarios, la realidad es que la cobertura de población por este servicio no es la prevista, ya que a 31/12 /2006 apenas alcanzaba el 50 % de la población.

	Nº DE HABITANTES *		
	2004	2005	2006
Áreas Cubiertas Por EAIA			
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			142622
Subtotal Áreas Cubiertas	152.476	152.476	295.098
Áreas No Cubiertas Por EAIA			
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	53081	53081	53081
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
Subtotal Áreas Cubiertas	440.996	440.996	298.374
TOTAL	593.472	593.472	593.472
Cobertura poblacional	25,7%	25,7%	49,7%

* Denominador población existente en el 2005

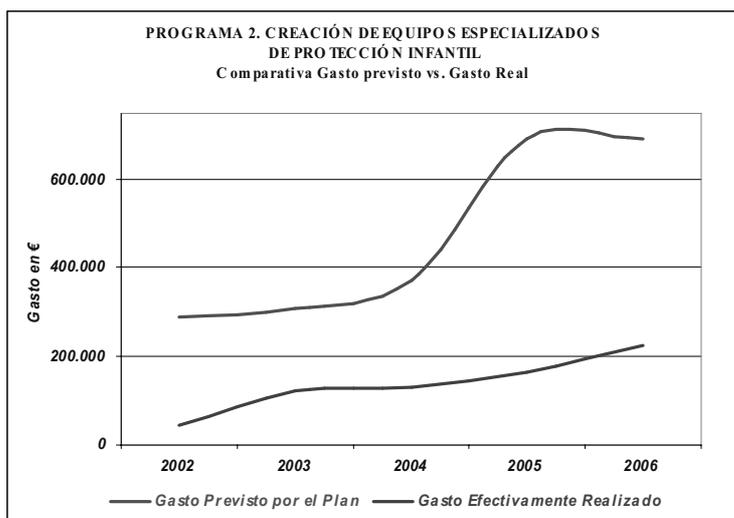
** Rochapea, Casco Viejo, San Jorge y Chantrea.

ZONIFICACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES Cobertura por EAIA 2006



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.



Los Objetivos perseguidos con la creación de los EAIA 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 2005, 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
TOTAL	6	15

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 a 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

	2005
Psicólogo	1
Trabajadores Sociales	1
Educador	2
TOTAL	4

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.

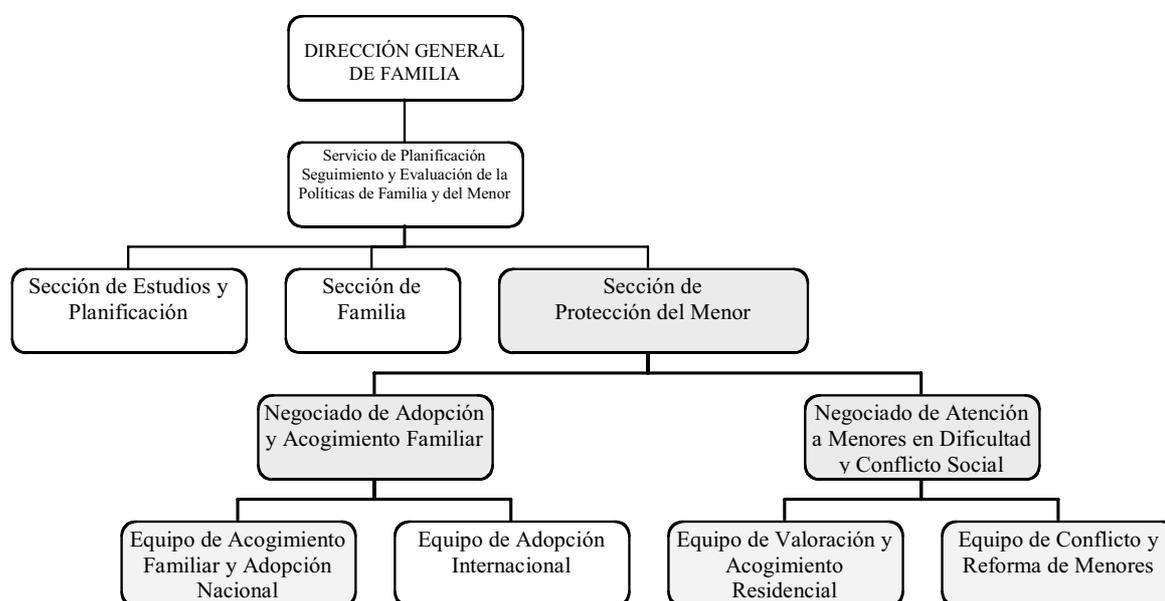
6.2 RED ESPECIALIZADA

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 Zanduetá

- 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

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

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.

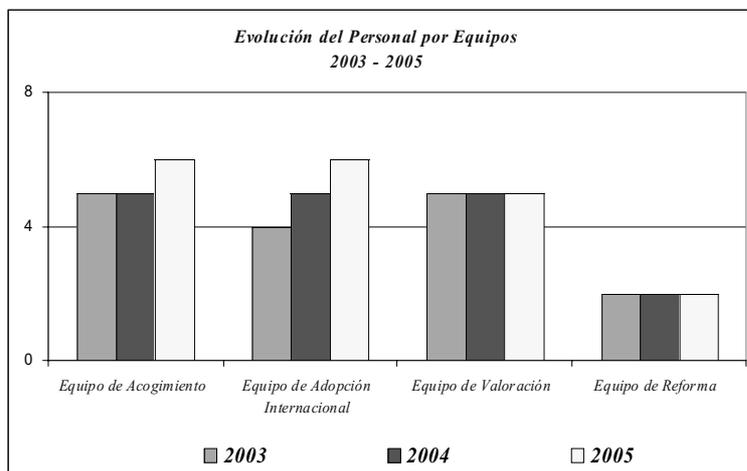
En la siguiente tabla se presenta la evolución en los últimos años del personal por categoría y equipos.

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

* Uno de ellos ostenta una de las Jefaturas

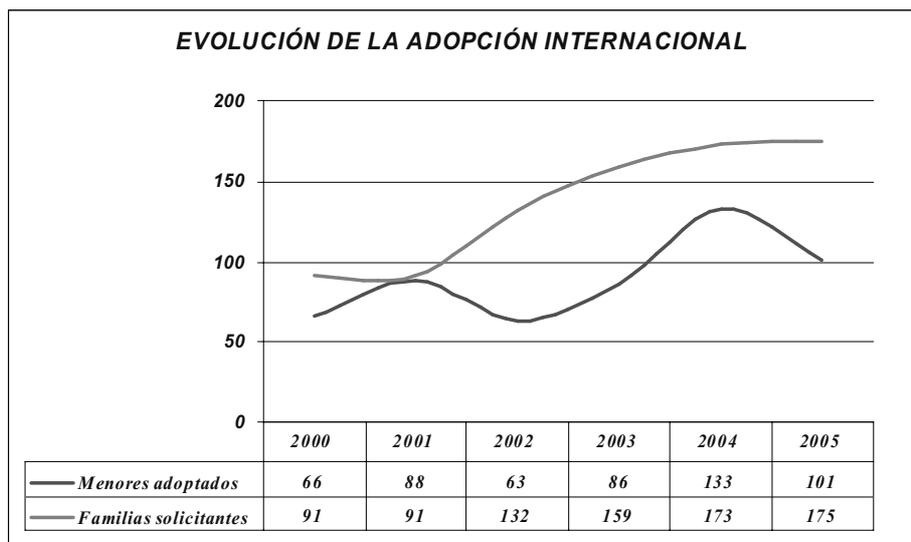
Como puede observarse, según los datos facilitados, desde el año 2003 ha crecido ligeramente el personal de la Sección, si bien el mayor incremento se ha producido en el Equipo de Adopción Internacional (un Psicólogo y un Trabajador Social), área a la que no se hace referencia en el

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).



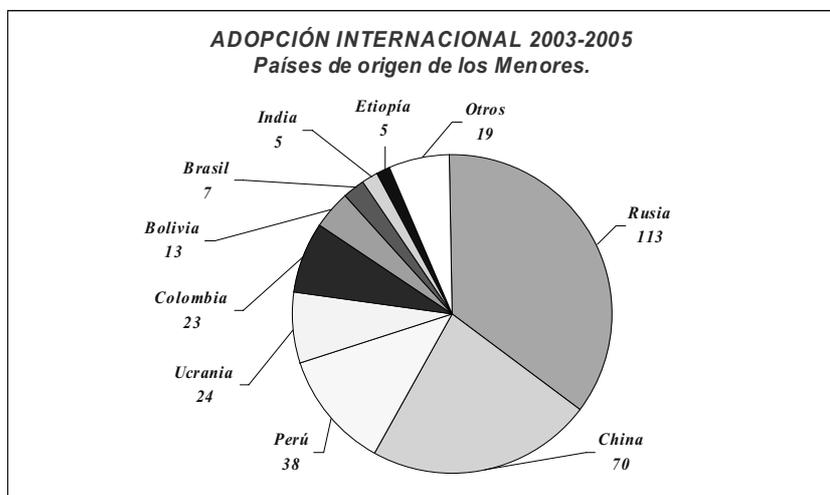
Como ha quedado expuesto, el análisis de la adopción internacional no ha sido incluido en el ámbito de este Informe Especial y por ello nos limitaremos a señalar algunos datos básicos de la actividad del Equipo, ya que el mismo está integrado en la Sección de Protección del Menor y comparte, por tanto,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

var, el 70 % de las adopciones proceden de Rusia, China y Perú.



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 conjunta 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.

SITUACIÓN A 31/12/2006

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

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.

SITUACIÓN A 31/12/2006

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

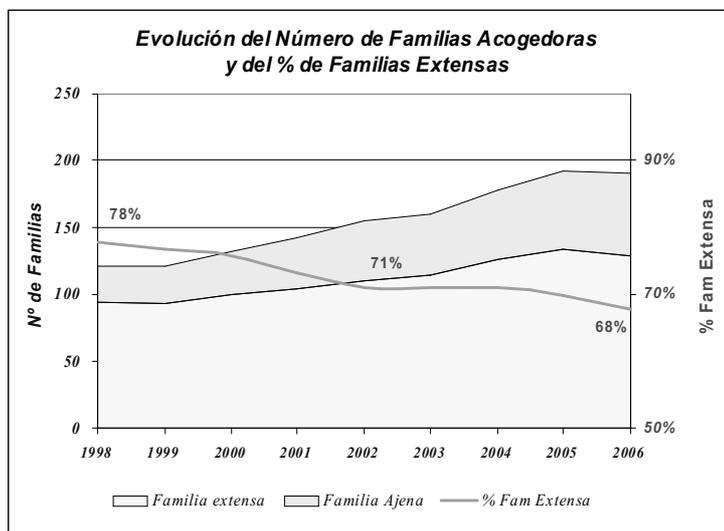
El 62 % de las Familias Acogedoras percibe algún tipo de ayuda económica por parte del Departamento de Bienestar Social. Este porcenta-

je alcanza el 79% en el caso de las Familias Ajenas y solo del 54 % si se trata de Familia Extensa.

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

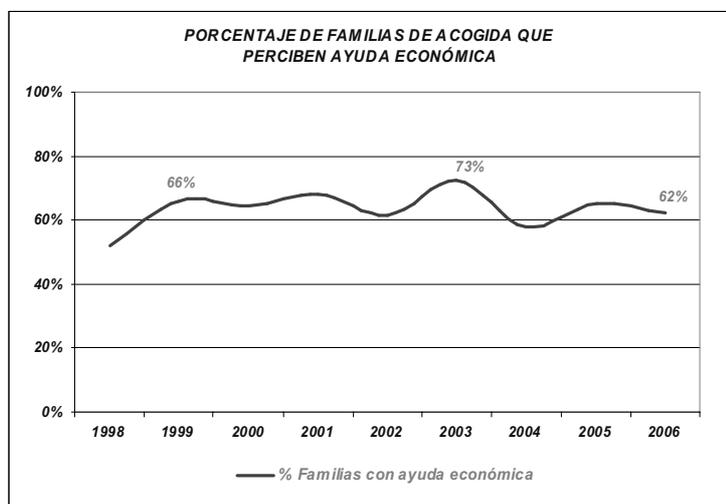
Si analizamos gráficamente la evolución del número de familias, constatamos que en la última década se ha incrementado en un 57% el número

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 cua-

les son Pisos u hogares funcionales, 2 son Centros de Observación y Acogida, 4 son Residencias y 1 es un Centro de Deshabitación.

Tipo de Centro	Nº de Centros	Nº de Plazas
<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
TOTAL	21	179

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:

	Nº de Centros	Plazas totales	Ocupación media	Coste Plaza	Pago Plaza
NAVARRA NUEVO FUTURO	9	64	59	35.000	28.348
<i>Pisos de protección u hogares funcionales *</i>	9	64	59		
XILEMA - MENSAJEROS DE LA PAZ	6	52	50	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	
FUNDACIÓN ILUNDAIN HARITZ BERRI	3	30	23		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	
ASOC. NAVARRA SIN FRONTERAS	2	29	28	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		
DIANOVA	1	4	4		
<i>Centro de internamiento de deshabitación de menores</i>	1	4	4	106.820	26.705
Total	21	179	164	48.594	33.537

+ 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.

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

* 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 plenamente 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 m², situado en la avenida Barañáin, 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 Psicólogos, 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:

	<i>RECURSOS PROPIOS</i>	<i>RECURSOS CONCERTADOS</i>				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
TOTAL	23	22	184	4	10	243

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:

PREVISIÓN PRESUPUESTARIA PLAN ATENCIÓN	2002	2003	2004	2005	2006
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
Gasto Previsto por el Plan	6.897.800	7.317.400	7.326.300	8.453.300	8.964.200

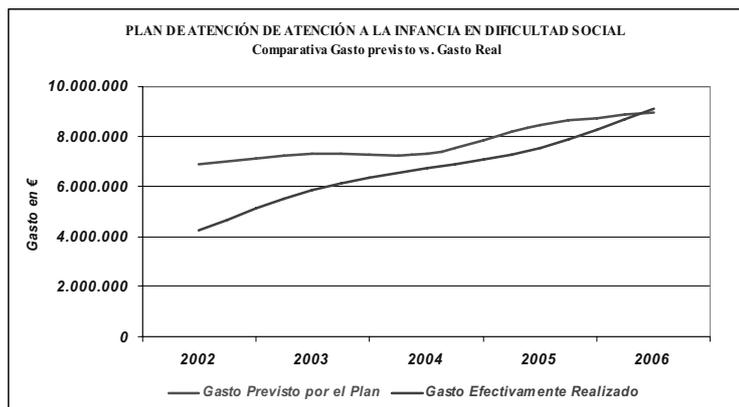
Frente a estas previsiones, se reflejan a continuación las cantidades efectivamente gastadas

durante dichos años en relación con cada uno de los programas:

	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		3.206.412 €	3.433.968 €	3.673.060 €	4.742.988 €
Seguim. Post-institucional	4.186.645 €	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
Gasto Efectivamente Realizado	4.276.644	5.860.049	6.732.646	7.549.823	9.111.869

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.

PREVISIÓN PRESUPUESTARIA PLAN ATENCIÓN	2006		% Diferencia
	Previsto en el Plan	Realizado	
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%
Gasto Previsto por el Plan	8.964.200	9.073.953	1%

Tomando como referencia la ejecución presupuestaria de los años 2004 y 2005 del denomina-

do Programa de Protección del Menor, las cifras obtenidas son las siguientes:

Programa de Protección del Menor	2004	2005
<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
Atención a Jóvenes en situación de dificultad		28.584
<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
PRESUPUESTO TOTAL	6.834.868	7.867.844

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 contribuya 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 automaticen 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 EAIA 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 exigen-

cias 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.

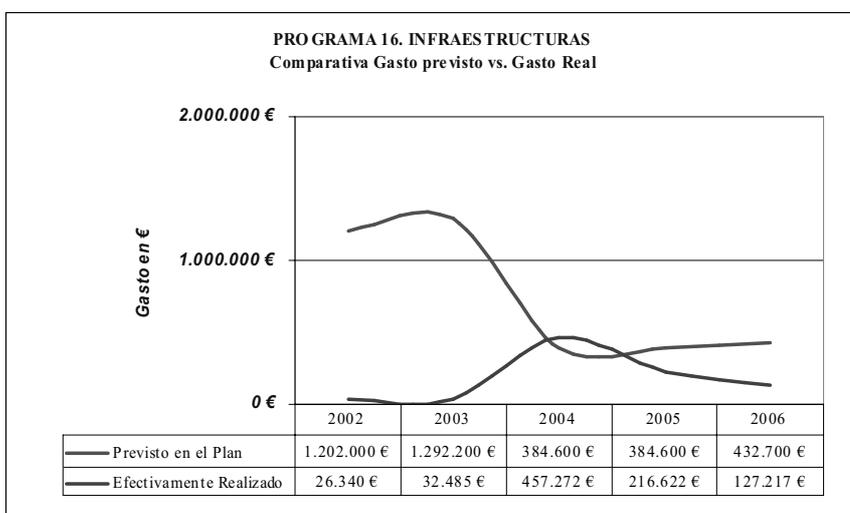
– Subvencionar hasta un 80% las obras de remodelación y/o adaptación de los centros de acogida residencial dependientes de entidades colaboradoras del Instituto Navarro de Bienestar Social.

– 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.



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 contruidos 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 los ejemplos más 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 aquéllos/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.

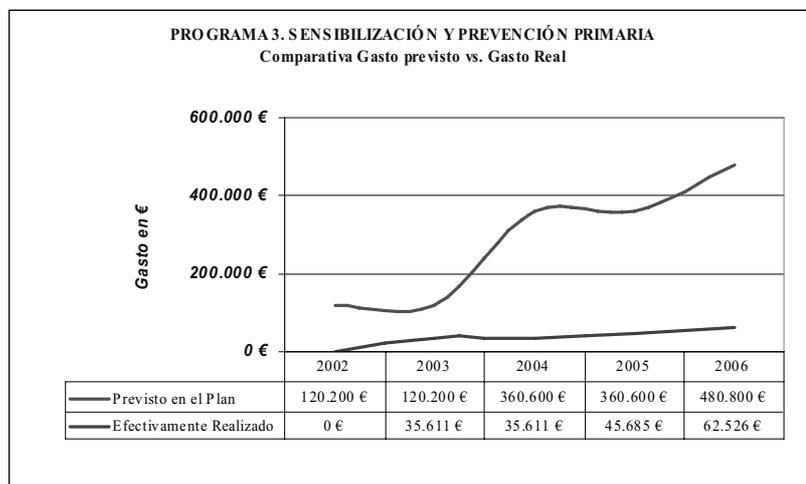
A efectos de poder constatar en estos aspectos concretos la actividad que se ha venido realizando en línea con las actividades, objetivos e indicadores propuestos en el Plan, y al margen de la evolución del número de casos de dificultad social que tratan los servicios especializados de protección infantil, 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, entendiéndose 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 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%
TOTAL	36	100%	49	100%	47	100%

De igual modo, podemos comparar las previsiones presupuestarias establecidas en el Plan para el Programa 3 de “Sensibilización y Preven-

ción Primaria” y las efectivamente realizadas para dicho fin, según la información facilitada por la propia Dirección General de Familia.



Además, la Dirección General de Familia otorga subvenciones a diversas entidades para el funcionamiento y fomento de actividades de protec-

ción, 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
TOTAL	417.909	418.378

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, cen-

tros 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. DETECCIÓN PRECOZ Y NOTIFICACIÓN A LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE

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, comprendemos 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 domi-

nilio 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.

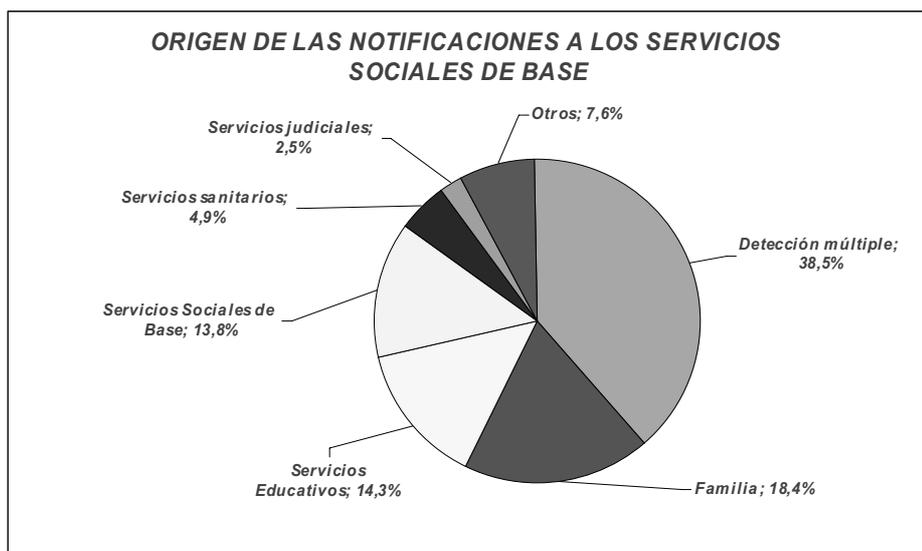
Se hace preciso, por tanto, el establecimiento de unos adecuados cauces de colaboración y derivación para conseguir una eficaz atención a estas situaciones desde los diferentes servicios de atención comunitaria, que pasa inexcusablemente por la responsabilización en primer lugar de todos sus agentes 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
TOTAL	100,0%	2.115



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 llamados 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 posteriores 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 públicos 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 APYMAAs, 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 procesos 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 situacio-

nes de riesgo era, en general, escasa y tardía, se venía a poner de manifiesto 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 psico-social 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 conocimiento y aplicación de los protocolos de detección por parte de los trabajadores sociales, pediatras, policías, centros de salud mental, educadores de edu-

cación 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:

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

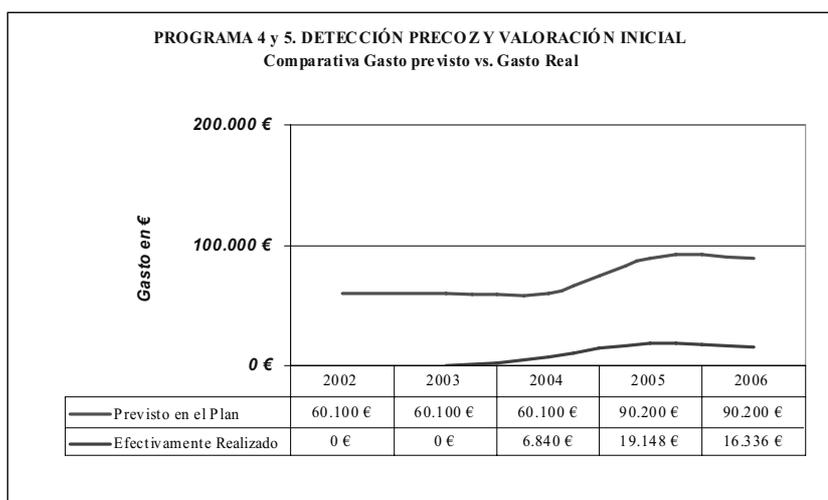
Reducción de la Gravedad de los casos		Notificados por fuentes externas a SSAP		Notificados por fuentes externas a SPM	
		2002	2004	2002	2004
En riesgo		38,6%	45,7%		
En desprotección	Leve	17,7%	24,0%	1,8%	2,8%
	Moderada	28,2%	19,4%	25,7%	27,0%
	Grave	15,5%	10,9%	72,5%	70,2%
TOTAL		100,0%	100,0%	100,0%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

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
Total	55	3,4

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..., 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).

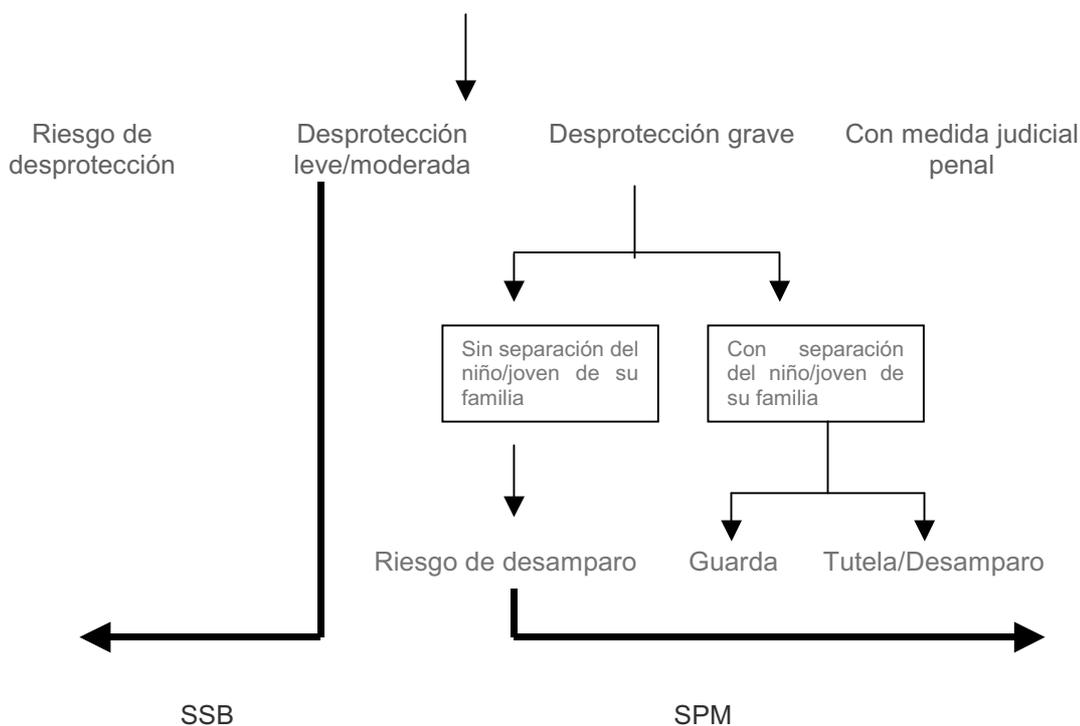
- Realizar una primera valoración acerca de la posible existencia de una situación de desamparo.

- 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 inves-

tigaciones 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.

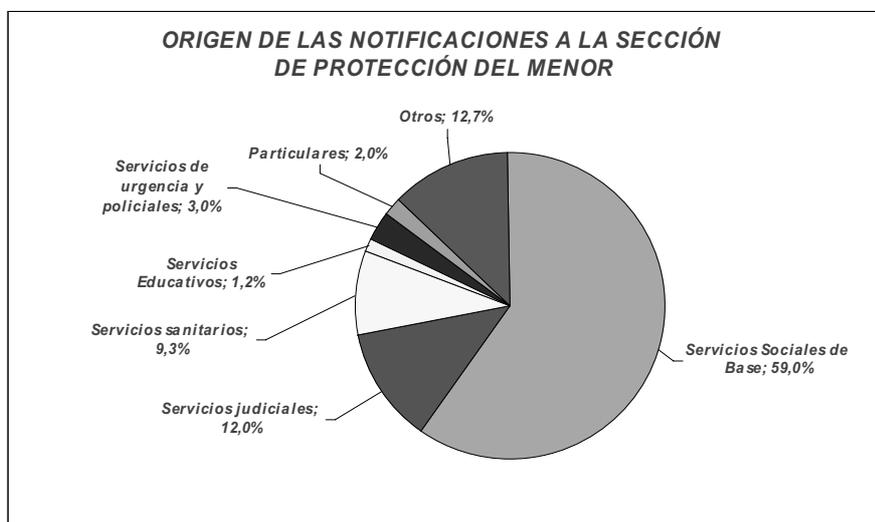
7.3.2. Situación actual

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

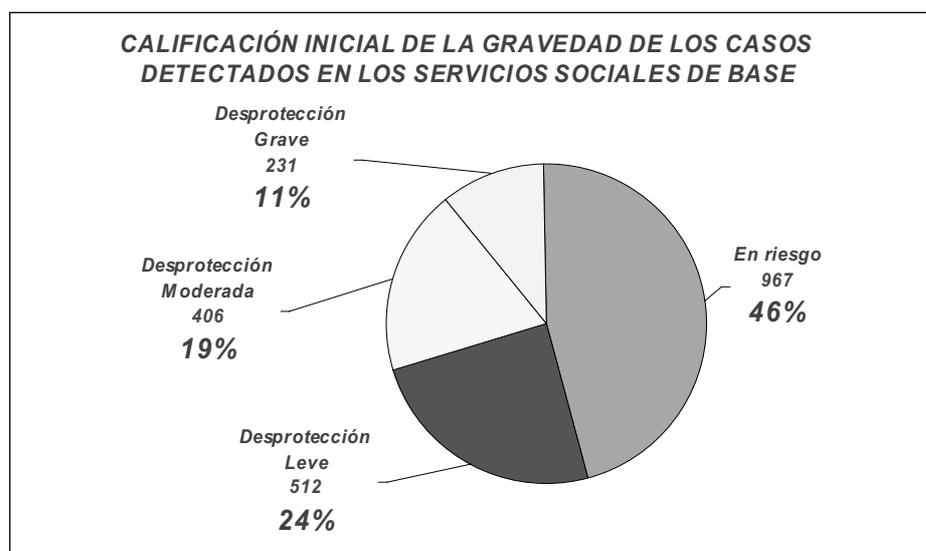
Notificación al SPM	%	Nº Casos
Servicios Educativos	1,2%	5
Servicios Sociales de Base	59,0%	255
Servicios sanitarios	9,3%	40
Agentes socio-comunitarios		
Servicios judiciales	12,0%	52
Particulares	2,0%	9
Servicios de urgencia y policiales	3,0%	13
Otros	12,7%	55
TOTAL	100%	432



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 posibilidades de corregirla y las necesidades de apoyo/intervención/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.



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 rea-

lizada 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 valoración-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 asumírselos 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

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

FUENTES CONSULTADAS PARA LA VALORACIÓN

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%

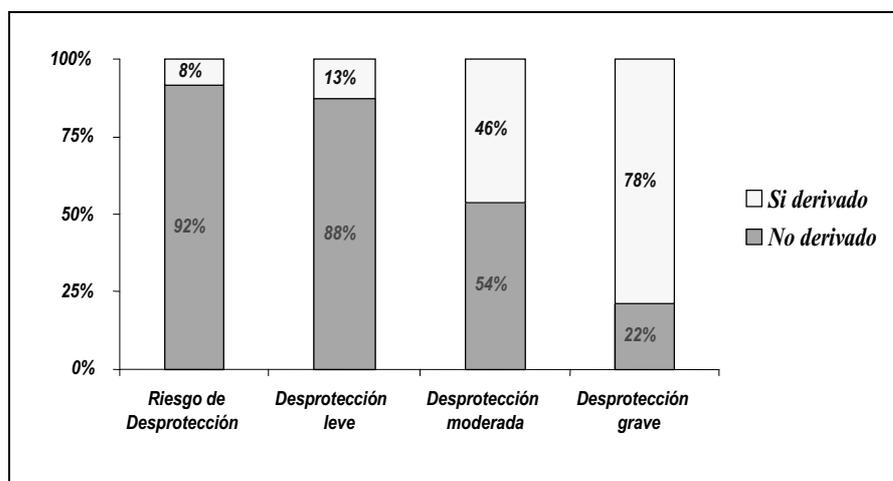
**CANTIDAD Y CALIDAD DE LOS INFORMES DE VALORACIÓN
DE LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR**

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, con-

forme 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 Pam-

plona 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 riesgo	En desprotección			TOTAL
		Leve	Moderada	Grave	
Total Notificados a los Serv. Sociales de Base	967	512	406	231	2.115
<i>Notificados desde los Serv. 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
TOTAL GLOBAL ESTIMADO	967	524	498	303	2.352

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

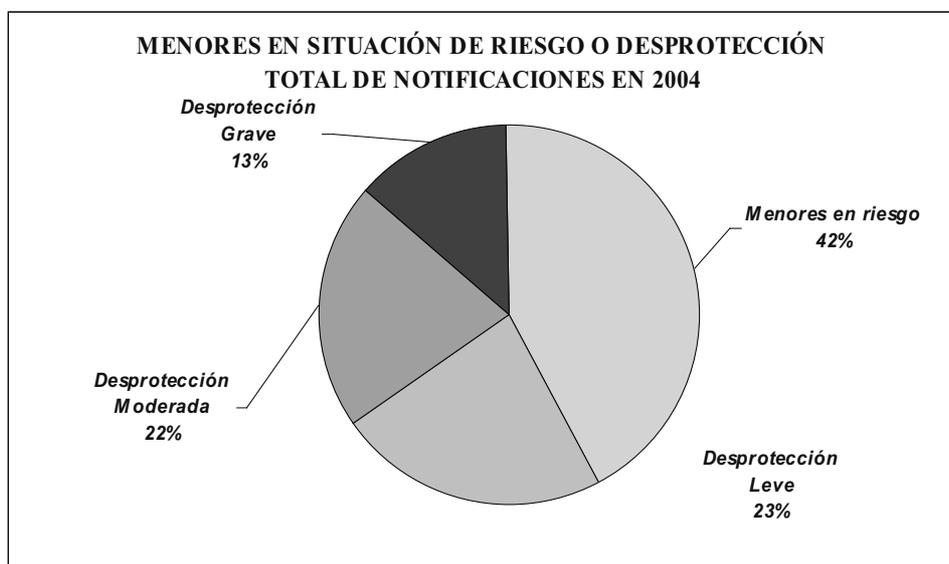
De igual modo, podemos observar la muy diferente composición en cuanto a la gravedad de los casos que se atienden en uno y otro nivel asistencial.

*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	45,70%	24,20%	19,20%	10,90%	2.115
A la Sección de Protección del Menor		2,80%	27,00%	70,10%	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.

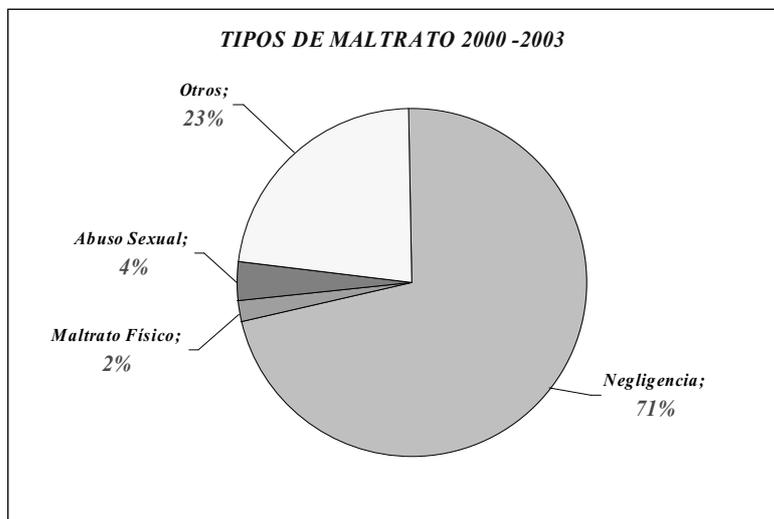
ESTIMACIÓN NOTIFICACIONES TOTALES SEGÚN ORIGEN

Años 2003 – 2004

Total de Notificaciones a SSAP + SPM	%	Nº Casos
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
TOTAL	100%	2.292

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 despro-

tección. 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 sí, 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 Gene-

ral 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 significati-

vo 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 infan-

til, 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 directamente 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 profesionales 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 EAIAS 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 diferenciaran en cuanto a objetivos, recursos e intensidad de los mismos, duración de la intervención y sistema de evaluación.

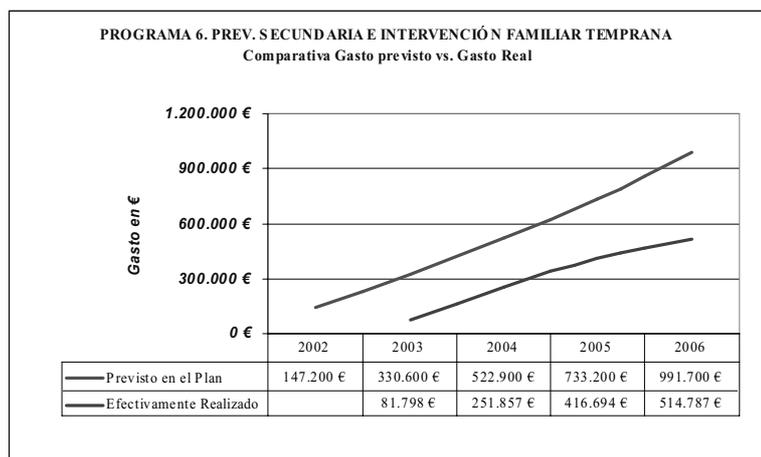
Todo ello sin olvidar, por otra parte, la necesidad de abordar desde una óptica comunitaria, preventiva y con el empleo de recursos psicosociales y del mundo educativo, aquellas situaciones que ponen al niño en situación de riesgo psiquiátrico, y las crecientes necesidades de atención psiquiátrica de 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."



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 Mederada	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 cualificada 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 asu-

mir 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, recursos previstos en el Plan para cubrir las carencias de la red primaria.

Allá donde existe este recurso (Estella y Pamplona), los EAIA 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**

Nº DE EXPEDIENTES	2004		2005		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
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%
Fiscalía	3	3,5%			3	2,4%
Otros	3	3,5%	1	2,60%	4	3,2%
TOTAL	87	100,0%	39	100,0%	126	100,0%

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	
	Nº	%	Nº	%
Nuevas Altas	87	100%	39	39,8%
Continúan del año anterior			59	60,2%
TOTAL ATENDIDOS	87	100,0%	98	100,0%

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	
	Nº	%	Nº	%
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%
TOTAL	131	100%	149	100%

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, pasan-

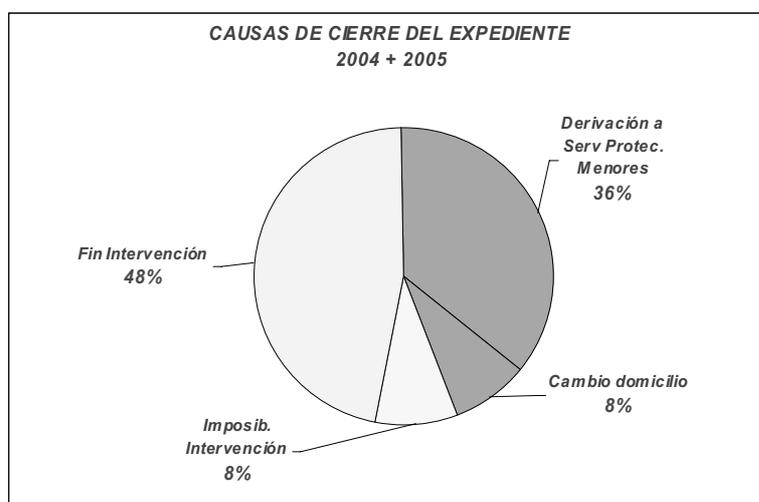
do de ser el 25,9% en el 2004 (34 menores) a representar el 31,5% en el 2005 (47 menores).

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**

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

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.

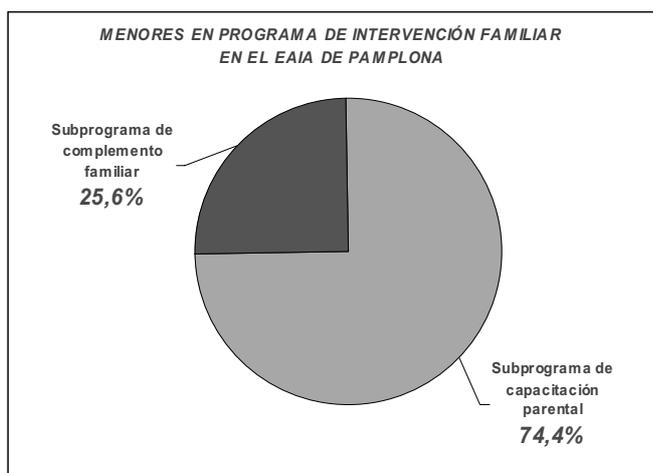
	Familias		Menores	
	Nº	%	Nº	%
Programa de Intervención Familiar	42	43,0%	74	49,7%
No Incluidos en Progr. Interv. Fam.	56	57,0%	75	50,3%
TOTAL	98	100,0%	149	100,0%

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%
TOTAL	13	100%

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 contienen 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.

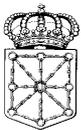
Sin embargo, el nivel de implementación de estos equipos especializados de protección infantil en el resto de la Comunidad Foral está en la actualidad pendiente. Los ciudadanos y ciudadanas de Pamplona pueden utilizar un recurso de estas características, pero el resto de la Comarca de Pamplona (Barañáin, 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 ele-

vada 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.



BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO
DE NAVARRA

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Nombre

Dirección

Teléfono *Ciudad*

C. P. *Provincia*

Forma de pago:

Transferencia o ingreso en la cuenta corriente de Caja Navarra, número 2054/0000 41 110007133.9

PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN BOLETÍN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES	REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARLAMENTO DE NAVARRA
Un año 47,00 euros	«Boletín Oficial del Parlamento de Navarra»
Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 1,25 »	Navas de Tolosa, 1
Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 1,40 »	31002 PAMPLONA