

ALGUNOS EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS LEGISLATIVAS Y PROFESIONALES
PARA LA ATENCIÓN DE MENORES VULNERABLES Y SUS FAMILIAS EN CASTILLA Y
LEÓN

M^a Teresa del Álamo Martín y M^a Félix Rivas Antón.

Universidad de Valladolid

Facultad de Educación y Trabajo Social

Correo electrónico: tdelalam@soc.uva.es

Resumen

Existen evidencias empíricas de los efectos negativos que la crisis de los últimos años ha producido en los menores y sus familias convirtiéndolos en grupos especialmente vulnerables.

Por otro lado, de acuerdo a nuestra Constitución los menores y sus familias son acreedores de protección integral por parte de los poderes públicos, protección que necesariamente exige la existencia de unos servicios públicos eficaces y eficientes.

Es indudable que del elenco de servicios públicos destinados a este colectivo son los servicios sociales los que juegan un papel primordial en la defensa y amparo de sus derechos básicos, erigiéndose en el primer nivel de la obligación de la administración pública de proveer protección.

Conscientes de ello, el Comité de Ministros del Consejo de Europa dicta la Recomendación Rec(2011)12 sobre los derechos de la infancia y los servicios sociales adaptados a la infancia y a la familia. Recomendación que, en lo que nos consta, apenas ha tenido repercusión doctrinal, por lo que proponemos: una reflexión crítica sobre la adecuación de la actual Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios sociales de Castilla y León así como en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y de Ley 26/2015, de 28 de julio modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia que reforman la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, a los principios contenidos en la misma; el análisis del catálogo de servicios sociales por la Junta de Castilla y León y la descripción de la implementación de algunas experiencias innovadoras en nuestra comunidad autónoma que se conforman como buenas prácticas legislativas y profesionales efectivas, sostenibles y replicables en otros lugares, para la atención de menores vulnerables y sus familias.

Palabras clave: Buenas prácticas, Protección infantil, Intervención pública, Interés superior del menor, Derecho de los menores.

Abstract

There is empirical evidence that the economic crisis of the last few years has had negative effects on minors and their families, making them particularly vulnerable.

At the same time, the Spanish Constitution provides for comprehensive protection for minors and their families by means of public powers, protection which necessarily demands that there are efficient and effective public services in place.

Of all the public services, it is without doubt social services that play a fundamental role in the defence and protection of this group's basic rights, established at an initial level on the obligation of the public administration to provide protection for these people as one of the most vulnerable collectives.

Aware of this, the Committee of Ministers of the Council of Europe has issued Recommendation Rec(2011)12 on children's rights and social services friendly to children and families. This Recommendation, as far as we can discern, has had hardly any doctrinal repercussion, which has led us to propose: a critical reflection on the modification of current Law 16/2010, of 20th December, on Social Services in Castille and Leon, and Organic Law 8/2015, of 22nd July, and Law 26/2015, of 28th July, which modify the child and youth protection system and reform Organic Law 1/1996, of 15th January, on legal child protection, to the principles contained therein; the analysis of the catalogue of social services of the Castille and Leon regional government and the description of the implementation of some innovative experiences in our region that conform to good legal and professional practices that are effective, sustainable, and repeatable elsewhere for attending to vulnerable minors and their families.

Keywords: Good practice, Child Care, Public intervention, Interest of the child, Righth of children.

Introducción

El informe de la Fundación Foessa de 2014 señaló que con la crisis económica, el porcentaje de hogares en los que se padecen simultáneamente problemas de privación material y de pobreza monetaria había aumentado casi un 50%. Siendo mayor el incremento en las familias con más niños y en las monoparentales, sobre todo en aquellas en las que las mujeres son las responsables de las cargas familiares. Cuando los menores viven en hogares con un extranjero su situación es todavía más grave, triplicándose cuando el extranjero es extracomunitario.

Estas circunstancias según el mismo informe, han evidenciado que las redes de protección social que eran insuficientes antes de la crisis, se vieron claramente desbordadas para contener el rápido aumento de estas formas de privación material e insuficiencia de ingresos que llega hasta el momento actual. En el año 2015, en el que se comenzaron a observar datos más optimistas sobre el futuro desde una perspectiva macroeconómica, cuando se analizan las circunstancias de los hogares españoles, revelan el agravamiento de las situaciones de desigualdad y pobreza que han llevado a la sociedad española a niveles estructurales de vulnerabilidad, que difícilmente se invertirán de manera

Carbonero, D.; Raya, E.; Caparros, N.; y Gimeno, C. (Coords) (2016) *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Logroño: Universidad de La Rioja.

drástica (Foessa, 2015). El papel que deben desempeñar los sistemas de protección social es crucial ofreciendo respuestas creativas e innovadoras para afrontar el futuro. El trabajo que presentamos a continuación pretende mostrar un conjunto de buenas prácticas legislativas y profesionales entendidas como criterios de actuación que son considerados óptimos para alcanzar unos buenos resultados en el ámbito de la protección infantil de manera que se implanten de modo generalizado.

1.- Criterio: Planteamiento de la protección integral de los menores

Es indudable que los ordenamientos jurídicos, tanto a nivel internacional como en nuestro Estado, establecen una especial protección a los menores de edad, dada la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran por su situación de minoridad.

Esta protección se plasma en las funciones que las normas jurídicas otorgan a los progenitores dado su papel fundamental en el desarrollo de la personalidad del menor, la familia se constituye en elemento básico y primordial de su protección.

Pero junto a ese elenco de derechos y obligaciones de los progenitores, que se concretan en los artículos 154 y siguientes del Código civil, es indudable que se encuentra la responsabilidad de los poderes públicos en la protección de los menores su, tal y como señala el artículo 39 de nuestra Constitución, que obliga a los poderes públicos a asegurar la protección integral de los menores, así como el goce de los derechos reconocidos por los acuerdos internacionales.

Podría entenderse que al existir dos niveles de protección y que estos se relacionarían de acuerdo con el principio de subsidiariedad, siendo el primario el derivado de la familia y únicamente en caso de ausencia o grave incumplimiento de sus funciones que constituyese un riesgo para el menor, sería legítima la activación de la responsabilidad del Estado. Pero hay que tener en cuenta que el artículo 39 de la Constitución también obliga a los poderes públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, lo cual implica una actuación positiva de estos, a fin de que la familia pueda cumplir con las obligaciones legales que le corresponden respecto a la protección de los hijos, y en este ámbito “los poderes públicos sí gozan de una responsabilidad primaria y directa, sin poder abandonar dicha promoción a la institución familiar o a la iniciativa privada” (Otero, 2009, p. 68).

Esta corresponsabilidad de los poderes públicos en las funciones tuteladas del menor exige la implantación de una Administración prestacional, ya que en la actualidad la protección de los menores no se agota con la protección jurídico-privada, exige, en cualquier caso, una intervención integral, planteada desde una perspectiva global que comprenda al menor, a la familia y a su contexto relacional.

Este enfoque obliga a la Administración pública a dictar unas políticas sociales específicas de protección al menor, así como a mantener unas estructuras organizativas y prestaciones que hagan efectivos el derecho fundamental del menor a vivir en el seno de su familia de origen, por su condición de “organización instrumental para el desarrollo de la personalidad, función social de primer orden orientada a satisfacer las necesidades del menor” (Vargas, 1994, p. 7), derecho que se Carbonero, D.; Raya, E.; Caparros, N.; y Gimeno, C. (Coords) (2016) *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Logroño: Universidad de La Rioja.

transmuta en el derecho fundamental de ser defendido por el Estado frente a sus padres cuando estos se transforman en un riesgo, separándolo de su hogar y ubicándolo en un contexto alternativo, tal y como señalan los artículos 172 y siguientes del Código civil.

Un ejemplo de buena práctica legislativa es la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León cuando afirma que es obligación de todos, respetar los derechos de las personas menores de edad, y que particularmente compete a los poderes públicos la responsabilidad de garantizar y facilitar su ejercicio, de articular políticas integrales que aseguren su pleno disfrute, de activar las acciones para la difusión, información y formación en relación con los mismos, de desplegar actuaciones compensatorias que eviten o corrijan cualquier discriminación y favorezcan la igualdad, de mantener sistemas eficaces para canalizar demandas y quejas y para procurar una adecuada y pronta acción de defensa, y de disponer controles permanentes que aseguren una efectiva, especial e intensa protección jurídica y administrativa de niños y adolescentes en relación con particulares ámbitos o sectores de actividad.

2.- Criterio: La necesaria interacción entre los servicios sociales y la protección del menor.

La materialización de determinados aspectos de las políticas sociales y la constatación de la necesaria existencia de ciertas infraestructuras se canaliza a través de la implantación de servicios sociales específicos de protección al menor y a sus familias, servicios que, en cualquier caso, deberían ser considerados como esenciales por constituir una de las respuestas del Estado social al mandato contenido en el artículo 39 de la Constitución (Serrano, 1983).

La consideración de que los servicios sociales conforman uno de los pilares del Estado social junto a los otros sistemas de protección pública de los ciudadanos, sanidad, educación y las prestaciones económicas por jubilación, es una cuestión que no se discute. Constituyen un instrumento fundamental en manos del poder público para realizar el contenido del artículo 9.2 de la Constitución, al contribuir al bienestar y desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social, partiendo de la premisa de que el respeto a la dignidad humana es un valor fundamental de toda sociedad justa.

Esta finalidad está presente en todas las normas de servicios sociales de las Comunidades Autónomas, así, y por todas ellas, la Ley 16/2010 de Servicios Sociales de Castilla y León, concibe a los servicios sociales “como elemento esencial del Estado del bienestar”, y su objeto es “alcanzar el pleno desarrollo de los derechos de las personas dentro de la sociedad y a promocionar la cohesión social y la solidaridad”, en la lucha contra la exclusión son los servicios sociales los que básicamente detectan la situación de personas riesgo de exclusión o ya en situación de exclusión y a ellos les corresponde concretar las respuestas en los procesos de inclusión social.

El Consejo de Ministros de la Unión Europea, conscientes del papel que juegan en la cohesión social y en la defensa de la dignidad de las personas los sistemas de Servicios Sociales de los países miembros, y de su importancia capital en el desarrollo integral de los menores, dictó en Carbonero, D.; Raya, E.; Caparros, N.; y Gimeno, C. (Coords) (2016) *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Logroño: Universidad de La Rioja.

2011 la Recomendación CM/Rec(2011)12 *du Comité des Ministres aux Etats membres sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles (adoptée par le Comité des Ministres le 16 novembre 2011, lors de la 1126e réunion des Délégués des Ministres)*, en la idea de que el menor es un auténtico ciudadano titular de derechos sociales y son los servicios sociales *“une aide à la réalisation des droits sociaux. Ils jouent un rôle primordial dans la promotion de la cohésion sociale. (...) Le but ultime est d'offrir des services sociaux de bonne qualité, accessibles à chaque personne”*.

El interés de esta Recomendación reside en que liga la protección específica de los menores a la existencia de una red de servicios sociales, estableciendo la incuestionable interrelación entre los servicios sociales y la protección de los menores, y en mayor medida de los más vulnerables, cuestión está ya presente en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, al reconocer que la protección del menor se articulaba a través de la Administración prestacional, estableciendo su obligación de crear y mantener un sistema de servicios públicos para hacer frente a las situaciones de desprotección social en las que se encuentre el menor.

En este sentido, la redacción del artículo 11. 1 de dicha Ley Orgánica dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, es tajante al señalar que “el contenido esencial de los derechos del menor no podrá quedar afectado por falta de recursos sociales básicos. Se garantizará a los menores con discapacidad y a sus familias los servicios sociales especializados que su discapacidad precise”; en esa misma línea, su artículo 14 establece la obligación de los poderes y servicios públicos “de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor, de actuar si corresponde a su ámbito de competencias o de dar traslado en otro caso al órgano competente y de poner los hechos en conocimiento de los representantes legales del menor o, cuando sea necesario, de la Entidad Pública y del Ministerio Fiscal.....”.

La Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León en su art. 19.2 apartados e) y f) califica entre otras como prestaciones esenciales “las medidas específicas para la protección de menores de edad en situación de riesgo o desamparo” y “la atención temprana dirigida a niños con discapacidad o con riesgo de padecerla”, en la que se incluye la prevención, la detección precoz, el diagnóstico y la atención de casos. El reconocimiento de estas prestaciones como esenciales por la Comunidad Autónoma implica otorgarlas el carácter de derecho subjetivo, ser obligatorias en su provisión y estar públicamente garantizadas, con independencia de cuáles sean el nivel de necesidades o el índice de demanda existentes en la administración autonómica.

Por otro lado, la Recomendación CM/Rec(2011)12 establece que estos servicios sociales deben estar definidos y organizados en función del interés del menor y del respeto a sus derechos, estableciendo que *“la planification, la prestation et l'évaluation des services sociaux qui doivent être adaptés à leurs besoins ainsi qu'à ceux de leurs familles. Elle est basée sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et les droits de l'enfant à la prise en charge, à la participation et à la protection”*. Hay que tener en cuenta que el interés superior del menor se ha constituido en elemento básico de toda actuación pública o privada sobre la vida del menor, en concreto, tal y como recoge el artículo 11.2 de la Ley Orgánica, toda Carbonero, D.; Raya, E.; Caparros, N.; y Gimeno, C. (Coords) (2016) *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Logroño: Universidad de La Rioja.

intervención pública debe tener como principio rector el interés superior del menor. La interacción entre el interés del menor y los servicios sociales es evidente, para todos los menores pero de manera más intensa para aquellos en una situación de especial vulnerabilidad, como pone de relieve la Recomendación de la Comisión Europea (2013/112/UE), “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas” que hace hincapié en la relación entre protección y servicios sociales y exhorta a los Estados al mantenimiento de “un equilibrio adecuado entre las políticas universales destinadas a promover el bienestar de todos los niños, y los enfoques específicos encaminados a apoyar a los más desfavorecidos”.

Este estado de cosas supone que, junto a la existencia de las medidas jurídicas de protección específicas como las comprendidas en los artículos del 172 y 172 bis del Código civil, la Administración pública está obligada a desplegar una actividad prestacional concreta, que se articula a través del Sistema de servicios sociales de cada Comunidad autónoma, al haberse constituido estos en competencia exclusiva de las mismas.

En concreto, en el actual marco normativo de Castilla y León, la atención y protección a los menores de edad debe ser vista como una acción plural, de estructura compleja, planteada y ejecutada desde una perspectiva integral, en la que resulta imprescindible la coordinación, y dotada de un carácter esencialmente educativo. Para llevarla a cabo deben sumarse los esfuerzos de varias instancias diferentes, que han de converger desde su responsabilidad correspondiente, ya sea actuando simultáneamente o mediante una activación de naturaleza subsidiaria y progresiva cuando alguna de esas instancias no cumple su función o la ejerce de forma incompleta o inadecuada. Así, los padres o tutores del menor, la familia, el entorno comunitario, los sistemas de salud, educación y acción social y los diferentes servicios públicos, el sistema de justicia y los servicios especializados de protección aparecen solidariamente comprometidos en la atención, genérica y especializada, a la infancia en el que prime el interés superior del menor sobre cualquier otro legítimo que pudiera concurrir, es decir, en palabras del legislador “la consideración preferente del posible beneficio que cualquier actuación o medida concreta pueda propiciar, directa o indirectamente, en relación con la cobertura de sus concretas necesidades y la garantía de sus derechos, con la consecución particular de su desarrollo armónico y pleno, con la adquisición de su autonomía personal, y con la facilitación de su integración familiar y social”.

3.- Criterio: Servicios sociales destinados a los menores y sus familias.

Ahora bien, la constatación de que los servicios sociales son instrumentos esenciales de protección pública de los menores, y que a través de su creación “lo que se pretende es imponer la obligatoriedad de la prestación, la regularidad y continuidad de la misma, así como reafirmar los poderes de la Administración pública titular del servicio” (Bermejo, 2009, p. 62), no impide que surja la cuestión sobre la interpretación de qué se entiende por servicios tuitivos de los menores (Fantova, 2008), dado que no establecen ni definen cuales deben ser los imprescindibles para dar cumplimiento a esa actividad protectora aunque, indudablemente, entendemos que deben ser Carbonero, D.; Raya, E.; Caparros, N.; y Gimeno, C. (Coords) (2016) *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Logroño: Universidad de La Rioja.

servicios y prestaciones que aseguren el derecho del menor a ser protegido dentro de unas cotas mínimas de bienestar social.

La Recomendación CM/Rec(2011)12 define los servicios sociales para los menores y sus familias como el conjunto de medidas y actividades destinadas a responder a las necesidades generales o individuales del menor o de su familia, y en concreto, establece que los servicios sociales adaptados a los menores serán aquellos destinados a garantizar el respeto, la protección y el disfrute de los derechos de un menor concreto, pero tampoco establece una relación de cuáles son los esenciales.

En aras de concretar su conceptualización señala como objetivo de los mismos la materialización del derecho subjetivo del menor a ser protegido, (*le droit de l'enfant à la protection*) de cualquier tipo de negligencia, abuso, violencia y explotación a través de las necesarias medidas preventivas y, en su caso, a través de las intervenciones apropiadas y eficaces destinadas a preservar la unidad familiar, con especial intensidad a las familias con dificultades para ejercer sus responsabilidades parentales; no obstante y dado que la legitimación de toda intervención es el interés superior del menor, preservar la unidad familiar no puede constituir un fin en sí mismo, la legitimidad trae su razón de ser en la adopción de aquella medida que mejor se adapte a sus necesidades, aunque ello signifique la separación de la familia.

A pesar de la inconcreción respecto a su conceptualización y cartera de los mismos, podemos afirmar que están afectados a esa finalidad tuitiva tanto los denominados tradicionalmente servicios sociales de base, que constituyen la red básica del sistema público de servicios sociales a través de aquellas prestaciones más próximas al menor y sus familias, prestándose información y asesoramiento individualizado sobre los recursos que el sistema oferta para cubrir la necesidad concreta de que se trate, de manera directa y sin más requisitos de acceso, o en su caso, actuando como órganos de coordinación con otros servicios sociales; como los servicios sociales especializados, que ya no se definen por su relación directa con sectores concretos de la ciudadanía, sino por constituir servicios y prestaciones que dan respuestas a necesidades específicas de la población, (Aleman, Alonso, García, 2011). Este doble nivel organizativo se encuentra recogido en todos los sistemas autonómicos de servicios sociales, por lo que están en consonancia con lo señalado por la CM/Rec(2011) que establece que “*un large éventail de services répondant à des besoins sociaux à caractère général ainsi que des services sociaux personnalisés fournis par des organismes publics ou privés. Les premiers désignent des services universels ou standardisés fournis sur la base de l'appartenance à une catégorie ; les seconds sont « spécifiques », en ce sens qu'ils sont fournis en fonction de besoins particuliers*”.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de dar protección a unos menores y sus familias que tiene unas necesidades determinadas, y por lo tanto deben ser servicios creados y organizados de acuerdo con las especificidad de los sujetos usuarios (Bermejo, 2009), deben estar diseñados para proporcionar respuestas a las necesidades específicas de los menores y

sus familias, “à leurs droits, intérêts et besoins spécifiques ainsi que pour l’identification de solutions pratiques aux insuffisances existantes dans la prestation des services sociaux” (CM/Rec(2011)12).

Para ello, en el proceso de adaptación estos servicios sociales deberán tener en cuenta el concepto de menor en abstracto, individual, junto el concepto de menor como ser social, como persona situada en un contexto y en un entorno concreto, incorporando el reconocimiento del hecho diferencial que debe ser garantizado, ya que los menores y las familias son distintos económica y socialmente y su actuación debe ser personalizada una vez efectuado el estudio de las necesidades del menor y su entorno.

El Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León se constituye en el instrumento mediante el cual se determinan, ordenan y califican las prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública; e incluyen una definición y clasificación de todas las prestaciones, su contenido e intensidad mínima, la población destinataria, los requisitos y condiciones de acceso y disfrute, la titularidad, la aportación de la persona usuaria y la forma de financiación, el régimen de compatibilidad y la indicación de las prestaciones que se califican como esenciales.

Asimismo se diferencian cuatro niveles de atención diferentes:

a) Nivel I. Acceso al sistema. Contiene el conjunto de prestaciones que dan acceso al sistema de servicios sociales de responsabilidad pública. Forman parte de este nivel la información y evaluación de las situaciones de necesidad social, las cuales determinarán la derivación al nivel de atención social más idóneo para responder a cada situación de necesidad. En este nivel de atención se incluyen:

- Servicios de información sobre derechos y recursos del sistema de servicios sociales;
- Servicios de información especializada en situaciones de emergencia para niños, niñas y adolescentes;
- Servicios de información especializada sobre acogimiento familiar de menores;
- Servicios de información especializada sobre adopción de menores;
- Servicios de información especializada sobre la búsqueda de los orígenes de la persona adoptada
- Reconocimiento de la idoneidad para la adopción de menores

b) Nivel II. Atención inmediata o de proximidad. Contiene el conjunto de prestaciones dirigidas a procurar a las personas en situación de riesgo o de exclusión social la atención de proximidad que necesiten en el entorno de su propio hogar familiar y medio comunitario o en el que, en su caso, sea su alojamiento temporal, así como la atención urgente y temporal a quien carezca de hogar.

En este nivel se incluye:

Carbonero, D.; Raya, E.; Caparros, N.; y Gimeno, C. (Coords) (2016) *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Logroño: Universidad de La Rioja.

- Servicio de actuaciones preventivas para familias con hijos o hijas menores en situación de riesgo;
- Servicio de apoyo preventivo a la infancia y a la adolescencia en situación de riesgo;
- Servicio de apoyo familiar para la protección a la infancia
- Servicio de apoyo técnico a familias acogedoras de menores de protección
- Servicio de apoyo post-adopción
- Servicio de puntos de encuentro familiar
- Servicio de mediación gratuita en situaciones de conflicto familiar
- Servicio de apoyo familiar para la promoción de la autonomía personal en situaciones de dependencia y/o discapacidad
- Servicio de formación de cuidadores y cuidadoras no profesionales de personas con dependencia
- Servicio de apoyo familiar para la inclusión social
- Servicio integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio
- Acogimiento familiar para menores en protección
- Prestación económica para el apoyo a familia extensa acogedora de menores protegido
- Servicio de apoyo técnico a la infancia para su protección
- Servicio de intervención terapéutica para niños y niñas en acogimiento
- Servicio de apoyo técnico a jóvenes para la transición a la vida adulta
- Servicio de mediación para el encuentro entre personas adoptadas y sus familiares

c) Nivel III. Atención alternativa al mantenimiento en el entorno y hogar familiar. Contiene el conjunto de prestaciones dirigidas a procurar una atención estable y prolongada en el tiempo, que se instrumentará, principalmente, a través de la atención residencial.

Se incluyen:

- Servicio de atención residencial para menores
- Servicio de atención residencial para la transición de menores de edad a la vida adulta
- Servicio de atención residencial para menores infractores

d) Nivel IV. Otras prestaciones. Este nivel de atención contiene aquellas prestaciones cuyo proceso de intervención requiere el uso de recursos de diferentes niveles, así como aquellas que no pudieran encuadrarse específicamente en ninguno de ellos.

- Se incluye: Servicio de protección jurídica y ejercicio de la tutela para la infancia en situación de desamparo

4.- Criterios básicos para calificar a los servicios sociales como servicios adaptados a los menores y sus familias

La Recomendación CM/Rec(2011)12, como no podía ser de otro modo, conecta con el Protocolo sobre los servicios de interés general anexo al Tratado de Lisboa (Tratado de la Unión, Protocolo nº 26 Sobre los servicios de interés general) que entre otras cuestiones, “sitúa al usuario, la satisfacción de sus necesidades, sus preferencias y sus derechos, en el centro de los servicios. Y también es importante el Protocolo porque además de subrayar la diversidad de esos servicios (dada la diferencia de situaciones geográficas, sociales y culturales) afirma la necesidad de garantizar, como principios, un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios” (Casas, 2010).

Pero profundiza sobre los servicios sociales cuyos destinatarios son los menores y su finalidad su protección, a la vez que establece una serie de puntos claves para que estos obtengan la consideración de servicios sociales adaptados a los menores y sus familias; hemos de poner de relieve que, en general, los principios relacionados en la Recomendación ya estaban presentes en las distintas legislaciones autonómicas que regulan los distintos Sistemas de servicios sociales de nuestro Estado.

En primer lugar, y en coherencia con la consideración del menor como ciudadano de pleno derecho, los servicios sociales orientados a los menores deben responder a los mismos principios que se predicán de los servicios sociales destinados a los ciudadanos en general o a un determinado colectivo, tales como su naturaleza de servicio público, o con la expresión utilizada en casi todas las normativas autonómicas, responsabilidad pública, universalidad, al entender por universalidad el reconocimiento de derecho a la prestación del servicio de todos aquellos que reúnan los requisitos exigidos en las normas, serán titulares todos los menores de edad y su familia que se encuentren en una situación que deba ser objeto de una intervención de la Administración pública a través de ese recurso social.

Es evidente que en estos servicios, la universalidad debe ser conectada con el principio básico de la accesibilidad directa por parte del menor, ya que es el menor el titular del derecho social, y a su vez, la accesibilidad conduce a otro de los principios que se concreta en el derecho del menor y en su caso de la familia, a recibir información y consejo desde el primer contacto con los técnicos del servicio social que corresponda, información que, de modo claro y comprensible, contendrá los derechos que le asisten en relación con el servicio concreto, así como la posición que ocupa el menor como parte de proceso en sus distintas fases, las posibilidades de recurso en caso de incumplimiento por parte de la Administración, así como las diversas posibilidades de solución que, de acuerdo con los recursos existentes, pueden adoptarse, debiendo darse también la

indicación sobre las personas que pueden acompañar o asistir al menor en aquellas gestiones que debe realizar en relación a un servicio concreto.

Como no podría ser de otra manera, los servicios sociales que tengan la consideración de adaptados a los menores deben tener previsto en su estructura la necesaria participación del menor (*“La recommandation vise à veiller à ce que les services sociaux proposés tiennent compte des opinions de l’enfant compte tenu de l’âge de l’enfant, de son degré de maturité et de compréhension, de ses besoins ainsi que de sa situation individuelle”*), así como el derecho a ser oído y a tener en cuenta su opinión en cualquiera de las fases, aunque es indudable que el ejercicio de este derecho debe adaptarse a la capacidad del menor, tal y como establece la Recomendación: *“Les enfants devraient avoir les possibilités d’exercer leurs droits selon leurs capacités, en tenant compte de leur âge, de leur développement et de leur situation individuelle”*.

Otro de los principios a los que debe responder estos servicios hace referencia a la disponibilidad y asequibilidad de la prestación; en este sentido, la Recomendación señala que para que el menor pueda ejercer sus derechos es condición ineludible que la Administración oferte los servicios sociales establecidos en la norma como necesarios en función de las necesidades de los menores y de sus familias, teniendo en cuenta las diferentes etapas evolutivas de este y las necesidades de cada etapa. Es evidente que la disponibilidad y la asequibilidad de las prestaciones se materializa a través del principio de planificación, que impone a los poderes públicos una actuación de programación de los servicios, basada en el estudio de las necesidades de los usuarios y la existencia de estructuras organizativas que permitan adaptar las prestaciones a las situaciones cambiantes, ya que como señala la Recomendación, los servicios sociales adaptados a los menores deben responder a los principios de pertinencia y adecuación, adaptando el servicio a las necesidades específicas del menor o, en su caso, de la familia y en un momento determinado, teniendo en cuenta el futuro del menor, y la garantía de que otros derechos del menor como la educación, sanidad, cultura, ocio, etc., son respetados.

Encontramos en la realidad, diferentes programas en la comunidad castellana leonesa que podríamos definirlos como buenas prácticas profesionales por cuanto son efectivas, sostenibles y replicables en otros lugares.

Por ejemplo, hemos seleccionado el programa domiciliario “crecer juntos en familia” (Máiquez, Rodrigo, Padilla, Rodríguez, Byrne, Pérez, 2012), desarrollado en Castilla y León como buena práctica profesional por poseer los rasgos característicos que la Unesco y la Comunidad internacional exigen como imprescindibles para considerarlas de éste modo.

Es innovador por cuanto se configura como una estrategia que consiste en capacitar y reforzar a los padres en su rol de educadores, de manera que sean capaces de proporcionar a los hijos a edades muy tempranas (de 0 a 5 años) un entorno protector y seguro que satisfaga sus necesidades básicas aún en los entornos más adversos. En este sentido, se hace hincapié en reforzar o ampliar la red de apoyos sociales con la que cuentan los padres para llevar a cabo su tarea educadora. Desde la vertiente de los niños se pretende estimular su desarrollo físico y psíquico Carbonero, D.; Raya, E.; Caparros, N.; y Gimeno, C. (Coords) (2016) *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Logroño: Universidad de La Rioja.

desde su nacimiento, con el fin de sentar unas bases sólidas para la construcción de la personalidad y del comportamiento, así como proporcionar un buen ajuste del niño a los primeros contextos de desarrollo que son la familia, la escuela y los iguales. Es innovador en cuanto se sitúa en la última generación de programas de esta índole. Es replicable y sirve como modelo para desarrollar actuaciones en otros lugares (Máiquez et al. 2012).

Para garantizar el cumplimiento de la disponibilidad y accesibilidad de las prestaciones y la creación de los diferentes servicios para cubrir las necesidades de las familias y de los menores es necesario integrar el principio de garantía presupuestaria. Es necesario contar con previsiones financieras suficientes para mantener los recursos materiales y personales necesarios para asegurar la consecución de los objetivos. Cuestión distinta es que estos tienen por qué estar financiados en su integridad por los poderes públicos. Pueden estar planteados como una corresponsabilidad de padres y poderes públicos, en la medida en que aquellos tengan la capacidad económica para hacer frente a los mismos.

Por otro lado, como es evidente que la intervención pública en la vida del menor y de su familia supone una alteración de su derecho a la intimidad, los servicios sociales destinados a menores deben contemplar como uno de sus principios más básicos el respeto a la privacidad, lo que supone el sometimiento legal de los profesionales a la confidencialidad de los datos que sobre ese ámbito privado conozcan por razón de su profesión, debiendo estar regulada la transferencia entre profesionales de datos del menor o de su familia sometidos a protección, cuando ambos profesionales estén obligados por el secreto profesional.

Asimismo, debe formar parte del régimen jurídico de estos servicios la colaboración interdisciplinar. Los menores y sus familias presentan necesidades y situaciones complejas y múltiples a las cuales se debe responder desde un sistema de servicios sociales coordinados bajo técnicas administrativas y donde los profesionales de diferentes sectores tengan la obligación de colaborar en la solución de la situación del menor. Otro ejemplo de buenas prácticas profesionales y legislativas lo encontramos en el Decreto – Ley 2/2013, de 21 de noviembre, de la Red de Protección a las familias afectadas por la crisis en la cual se integra la Red Centinela, cuya misión es la detección de familias con miembros menores de edad de toda Castilla y León que se encuentren en cualquier situación de dificultad social motivada por carencias materiales como la alimentación - vivienda - pobreza energética o cualquier otra (vestuario, higiene, etc...) que puedan representar una dificultad que afecte al bienestar y adecuado desarrollo de los menores integrados en las familias afectadas por las mismas. La detección se hace en el ámbito de la educación infantil y primaria y en la sanidad para posteriormente derivar la situación hacia los servicios sociales.

El procedimiento de intervención y atención contemplado es el siguiente:

1) Recibida la notificación en el Centro de Acción Social (CEAS) correspondiente, el trabajador social realiza una valoración integral de las necesidades del caso y elabora un Plan de Intervención Familiar.

Carbonero, D.; Raya, E.; Caparros, N.; y Gimeno, C. (Coords) (2016) *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Logroño: Universidad de La Rioja.

2) El profesional designado como centinela por cada corporación local recaba de los CEAS la información relativa al número de casos derivados desde los ámbitos de Educación y Sanidad, cuántos de ellos son casos nuevos y la intervención y atención que se ha dispensado o ya se venía dispensando a cada caso desde el CEAS, a fin de trasladar mensualmente dicha información a la Sección de Protección a la Infancia de su provincia y presentarla igualmente en las reuniones cuatrimestrales de los equipos provinciales.

Este tipo de programas se podría considerar innovador por cuanto trata de responder a las nuevas necesidades que han aparecido en los últimos años y se incorpora el trabajo en red como estrategia de intervención.

A todo ello se une la calidad del servicio como principio, que, en el caso de los servicios sociales que tiene como objeto la protección del menor, se constituye en un principio de primer orden (Tornos, 2016). Es aún escasa la literatura científica sobre la calidad de los servicios sociales y sobre qué supone esa calidad, sobre su definición. Pero puede afirmarse que la calidad de estos se refleja en la capacidad del mismo de satisfacer las necesidades y las expectativas del menor y de su familia, en relación con la situación en la que se encuentran. Que debe ser observada y analizada en su globalidad, identificando y evaluando los riesgos en los que se encuentra el menor concreto y los efectos que puedan tener las medidas a adoptar. Es decir, la calidad será el resultante de la oferta y de la adaptación de la cartera servicios, prestaciones y medios humanos y técnicos con que cuenta la Administración prestacional a las necesidades de los menores.

El bienestar, o trato adecuado, del menor y de sus familias es un concepto que va íntimamente unido al de la calidad del servicio, ambos derivan de la formación técnica de los profesionales que trabajan en este ámbito, y en la actuación pluridisciplinar y transdisciplinar de las ciencias involucradas en la protección del menor, tanto como saber científico, que aporta el conocimiento sobre la problemáticas que plantea el menor y su contexto relacional, como las competencias que aporta ese saber para adaptar y personalizar esos conocimientos a la situación concreta.

Dentro del concepto de calidad también debe incluirse la labor de inspección, seguimiento y evaluación que deben realizar los responsables públicos sobre la eficacia y adecuación de dichos servicios, control que la Administración pública deberá ejercer sobre los gestores externos de estos servicios. Asimismo, la evaluación debe hacerse desde el mismo usuario y en este sentido, la Recomendación M/Rec(2011)12 señala que: *“Les enfants devraient être considérés et traités en tant que détenteurs à part entière de leurs droits, comme des sujets actifs dans la planification, la prestation et l'évaluation des services sociaux?”*.

Forzosamente es elemento esencial de la adaptación de los servicios sociales al interés del menor y a la garantía de su seguridad la específica formación del personal que presta sus servicios en este ámbito, debiendo someterse a procesos de selección especiales (entre otros el certificado de

antecedentes penales), así como estar sujetos a supervisión y, si es necesario, a una evaluación completa y regular.

Esta necesidad de formación y profesionalización es una constante en todos los tratados sobre aplicación de los derechos del niño, así en la Observación General Comité de los derechos del niño CRC/C/GC/12, n°12(2009) de 20 de julio sobre el derecho del menor a ser escuchado, III, 49: “Impartir capacitación sobre el artículo 12 y su aplicación en la práctica para todos los profesionales que trabajen con niños y para los niños, como abogados, jueces, policías, trabajadores sociales, trabajadores comunitarios, psicólogos, cuidadores, oficiales de internados y prisiones, profesores de todos los niveles del sistema educativo, médicos, enfermeros y otros profesionales de la salud, funcionarios y empleados públicos, funcionarios encargados de cuestiones de asilo y dirigentes tradicionales”.

En este sentido son de aplicación a los servicios destinados a los menores y sus familiares las palabras de Tirado, aunque el autor solo se refiere al ámbito judicial, “A nivel de operadores jurídicos y personal de trabajo en el entorno de familia, naturalmente la especialización de los Jueces- que podrá actualizarse conforme a los modelos ya establecidos a nivel orgánico propio- no es suficiente. Es absolutamente imprescindible que a la misma se sume la del Secretario Judicial y todo el personal al servicio del Juzgado, así como de los Fiscales y Abogados intervinientes ante los Juzgados de Familia”; continuando el autor que “la especialización debe alcanzar a psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, terapeutas y a todos aquellos profesionales vinculados al trabajo social y familiar o a entidades del Estado con responsabilidad en la materia, pues no puede olvidarse que una autentica jurisdicción de familia depende, para la obtención de las mejores respuestas jurisdiccionales y alcanzar las máximas cotas de eficacia y acierto, estar dotada de recursos sociales y de apoyos suficientes tales como equipos psico-sociales, puntos de encuentro de familia y servicios de mediación familiar” (Tirado, 2007, pp. 365-67).

Conclusiones

Dada la complejidad que supone las circunstancias que rodean la intervención de la Administración en la protección del menor en la efectividad de sus derechos, puede admitirse conceder un amplio margen de libertad a los legisladores y demás operadores jurídicos para dotar de sustantividad a los mismos, en aras a poder adaptar su intervención y actuación a las circunstancias cambiantes y a las disponibilidades presupuestarias, dado que los servicios sociales implicados en la protección del menor no se pueden definir por la clase de prestaciones que se ofertan sino por la situación de desprotección del menor, es decir, se definen por el ámbito subjetivo y no por el material, en realidad la cartera de prestaciones en qué consisten los servicios sociales están subordinados a las necesidades cambiantes del menor (Casado, 2007).

Pero, por otro lado, ese margen de discrecionalidad no debe servir de excusa para que la Administración pública no establezca unas prestaciones esenciales concretas, que respondan al principio de universalidad e igualdad (Uceda-Maza, García, 2010) señalando el contenido exacto de Carbonero, D.; Raya, E.; Caparros, N.; y Gimeno, C. (Coords) (2016) *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Logroño: Universidad de La Rioja.

cada una de ellas y los niveles de calidad (del Valle, Bravo, Martínez, Santos, 2012), que deben acompañar a las mismas, creando una carta de servicios destinados a los menores concebidos como auténticos derechos subjetivos, no condicionados por las políticas sociales o las disponibilidades financieras coyunturales.

Por otro lado, aunque encontramos en la literatura científica de los últimos años investigaciones sobre la eficacia diferencial de diferentes programas protección de menores p.e. programas de atención residencial, de acogimiento familiar, de educación parental se precisan un mayor número de investigaciones que determinen que prácticas profesionales son más eficaces, sostenibles, adaptadas a las nuevas situaciones y que puedan reproducirse en cualquier lugar.

Bibliografía

Alemán Bracho, C., Alonso Seco, J. M., y García Serrano, M. (2011). *Servicios sociales públicos*. Madrid: Tecnos.

Aznar López, M. (2001). “Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 30.

Bermejo Vera, J. (2009). *Derecho Administrativo. Parte especial*, Cizur Menor: Thomson-Civitas.

Casado, D. (2007). “Demandas y reforma de la oferta técnica de los servicios sociales”, en Casado, D. y Fantova, F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*, Cáritas Española, Madrid, 2007

Casas Mínguez, F. (2010). Mercado de servicios y Servicios de interés general en la Unión Europea, *Boletín Informativo de Trabajo Social*, (n. 15). (s/n) Disponible: <http://www.uclm.es/bits/sumario/85.asp>.

Del Valle, J. F., Bravo Arteaga, A., Martínez Hernández, M., Santos González, I. (2012). *Estándares de calidad en acogimiento residencial EQUAR-E*, (Versión genérica), Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Fantova Azcoaga, F. (2008). Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, (n. 49). Disponible en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho49.pdf>.

Foessa (2014). VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas Española Editores

Foessa (2015) Empleo Precario y Protección Social. Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas Española Editores.

Máiquez, M. L., Rodrigo, M.J., Padilla, S., Rodríguez, B., Byrne, S. y Pérez, L. (2012). Programa domiciliario «Creer felices en familia». Programa de apoyo psicoeducativo para promover el desarrollo infantil. Valladolid: Junta de Castilla y León.

Carbonero, D.; Raya, E.; Caparros, N.; y Gimeno, C. (Coords) (2016) *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Logroño: Universidad de La Rioja.

Otero, J. M. M. (2009). Libertades informativas y protección de los menores en la Constitución. A propósito de la cláusula protectora del artículo 20.4. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (66), 59-94.

Serrano Triana, A. (1983). La utilidad de la noción de servicio público y la crisis del Estado de bienestar. Madrid: Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.

Subirats, J. (1992). Modelo de políticas sociales. En Moreno Fernández, L. y Pérez Yruela, M. (coords). *Política social y Estado de Bienestar*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 67-78.

Tirado Estrada, J. J. (2007). Especialización de la jurisdicción de familia: términos para el debate e implantación. La Jurisdicción de Familia: especialización. Ejecución de resoluciones y custodia compartida. *Estudios de Derecho Judicial*, (n. 147), pp. 315-367.

Tornos Más, J., Galán Galán, A. (2007). *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Disponible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/51598.pdf>

Tornos Mas, J. (2016). Crisis del estado de bienestar. El papel del derecho administrativo”. En Piñar Mañas, L. J. (dir.), *Actas del XIX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: Universidad San Pablo-CEU, pp. 171-222.

Uceda-Maza, F. X., García Muñoz, M. (2010). “Los Servicios Sociales en España: itinerarios comunes, escenarios divergentes. ¿Cuál debería ser el mínimo común de protección social?”, *Revista Servicios Sociales y Política Social*, nº 89, pp. 84-98.

Vargas Cabrero, B. (1994). Protección de menores en el Ordenamiento jurídico. Granada: Comares.

Villar Rojas, F. J. (2012). Iniciativa privada y prestación de servicios sociales. Las redes o sistemas públicos de servicios sociales. En Ezquerro Huerva, A. (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España. Realidad actual y perspectivas de futuro*. Barcelona: Atelier.