



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL
25/10/2012
EIXIDA NÚM. 60174

Conselleria de Justicia y Bienestar Social
Hble. Sr. Conseller
Ps. de l'Albereda, 16
VALENCIA - 46010 (Valencia)

=====
Ref. Queja nº 1210684
=====

Asunto: Acotación de tipología de familias atendibles por SEAFIs y Programas de prevención comunitaria.

Hble. Sr.:

Acuso recibo de su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de D. (.....) sobre el asunto mencionado y a la que se han acumulado quejas presentadas por otros/as ciudadanos/as por el mismo motivo. De dicho escrito, de la documentación aportada por las personas interesadas y de todo lo actuado, se deduce lo siguiente:

“A raíz de la Orden de ayudas de 2012 concedida al antiguo SIAF, por la cual pasa actualmente a denominarse “Programas de prevención comunitaria dirigido a familias con menores en situación de riesgo o con una medida de protección, dejando de intervenir con el resto de familias que hasta ahora se atendían (familias sin hijos, familias con hijos mayores de edad, dificultades entre miembros de familias siendo todos adultos, etc.) Todo esto sin haberse creado un servicio/ programa público que atienda estas problemáticas, con las consecuencias que esta desatención preventiva podría generar socialmente”

Requerido el informe correspondiente a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social nos informa de lo siguiente:

“ El cambio de objeto de la Orden obedece a las nuevas competencias que asume la Dirección General del menor tras la última remodelación del Gobierno Valenciano, remodelación que fue recogida en el decreto 5/2011 de 21 de junio del President de la Generalitat por el que se determinan las Consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat, entre las que se encuentra la Conselleria de Justicia y Bienestar Social. El Decreto 99/2011 de 26 de agosto del Consell por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional determina la configuración de la Conselleria de justicia y bienestar Social, siendo una de las novedades reunir todas las competencias sobre el Menor en una sola Dirección General, la Dirección General del menor,

atribuyendo a la Dirección general de Familia y Mujer, las competencias que hasta ese momento correspondían a la Dirección General de Familia, Menor y Adopciones, en materia de familia.

Esta nueva configuración de la Conselleria y de las Direcciones generales hace que se direccionen el objeto de atención de los SEAFIs establecido en la Orden 23/2011 de 29 de diciembre, por el cual se regulan y convocan ayudas dirigidas a programas de atención a menores en situación de riesgo o con medida jurídica de protección, enfocando su atención al colectivo de menores en situación de riesgo o con medida jurídica de protección y sus familias. El resto de problemáticas que venían siendo atendidas podrán ser derivadas a otros servicios, unidades o programas tales como servicios sociales generales, unidades de salud mental, unidades de conductas adictivas o programas de mediación.

Todo ello sin perjuicio de aquellos otros programas que puedan ser directa o indirectamente financiados por la Dirección General que ostenta competencias en materia de familia, actualmente la Dirección General de Familia y Mujer, tales como programas especializados en familia que persigan objetivos de escuela de familia, fomento de actividades de voluntariado en intervención familiar,... y otros programas específicos destinados a mujeres en situación de riesgo o exclusión social, por lo que a través de los recursos que se han mencionado, se sigue prestando apoyo y atención al resto de problemáticas que puedan surgir en el seno de la unidad familiar cuando en la misma no exista un menor en situación de riesgo o medida jurídica de protección.”

En el caso que nos ocupa se debe hacer especial referencia a la organización del Sistema de Protección a la Infancia en la Comunitat Valenciana y la ubicación que en el mismo tienen los Servicios Especializados de Atención a Familia e Infancia

El Sistema de Protección a la Infancia y Adolescencia en la Comunidad Valenciana ha quedado regulado por la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia en la Comunitat Valenciana (DOCV de 10/07/2008).

Las Comunidades Autónomas asumen constitucionalmente las competencias en materia de protección de menores por lo que tienen la obligación de desarrollar y dotar de los medios necesarios para la correcta aplicación de las medidas de protección ante situaciones de riesgo y desamparo.

En la Comunidad Valenciana, la Generalitat asume las competencias plenas en materia de Servicios Sociales y en concreto de protección a la infancia a través de un proceso de transferencias desde la Administración Central del Estado, que concluye en el año 1985. Desde esa fecha la Generalitat Valenciana ha ido desarrollando un Sistema de Protección a la Infancia caracterizado por:

- Su integración en las políticas generales de Bienestar Social (Ley de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana)
- Designación de un único órgano responsable del diseño del sistema de protección de menores en la Comunitat Valenciana, actualmente la Conselleria de Justicia y Bienestar Social.
- Descentralización y desconcentración competencial, atribuyendo funciones a los Servicios Territoriales de la Conselleria competente y a las entidades locales.

- Carácter integral del Sistema de Protección a la Infancia que debe contar, necesariamente, con el concurso del resto de Consellerías implicadas (Educación, Empleo y Formación, Sanidad.....)

Desde la asunción plena de competencias por la Generalitat en la Comunidad Valenciana se ha desarrollado un amplio dossier normativo en relación a la protección de menores debiendo hacer mención prioritaria a la actual Ley 12/2008 de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad Valenciana.

La Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, regula tanto las medidas preventivas como aquéllas destinadas a la intervención ante situaciones de desprotección, bien sean estas de riesgo o de desamparo atendiendo a los siguientes principios establecidos en la Ley orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor:

1. La supremacía del interés del menor.
2. El mantenimiento del menor en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés.
3. Su integración social y familiar.
4. La prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.
5. Sensibilizar a la población ante situaciones de indefensión del menor.
6. Promover la participación y solidaridad social.
7. La objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de las medidas.

Las políticas de prevención van dirigidas a reducir o impedir la aparición de cualquier situación de riesgo o desamparo de un menor potenciando las intervenciones educativas, sociales y terapéuticas que deberán ser desarrolladas por los distintos sistemas con competencia en la materia de la que se trate. Así se establecen objetivos según ámbitos de actuación, que concretamente son los siguientes:

a. Políticas de prevención en materia de apoyo a la familia.

- Promoción de la educación parental.
- El fomento de programas de sensibilización, intervención familiar y programas especializados de intervención familiar.
- El apoyo a la familia desde intervenciones técnicas de carácter social, terapéutico, orientación y mediación familiar
- Prestaciones económicas compensadoras.

b. Políticas de prevención en materia de educación

- Promoción de servicios educativos dirigidos a menores en edad temprana.
- Garantizar la escolarización obligatoria.
- La prevención y control del absentismo escolar
- Medidas compensatorias dirigidas a menores con dificultades de inserción
- Desarrollo de programas formativos dirigidos a menores en situación de rechazo del sistema escolar, absentismo o fracaso.
- Desarrollo de programas formativos dirigidos a menores con dificultades especiales.
- Desarrollo de programas de formación profesional que garanticen la futura inserción laboral de menores y adolescentes.

c. Políticas preventivas en materia de salud.

- La educación y promoción de la salud
- La realización de campañas de vacunación
- El desarrollo de programas de intervención temprana
- La educación afectivo sexual.
- La prevención del consumo de alcohol, tabaco, drogas y otras sustancias nocivas
- La prevención de los accidentes, especialmente en ámbito del hogar

d. Políticas preventivas en materia de formación y empleo

- Elaboración de programas de ayuda y orientación socio laboral
- La formación y orientación para el empleo
- El fomento del empleo joven
- El control de situaciones de explotación laboral
- El cumplimiento de la normativa de riesgos laborales

e. Políticas preventivas en materia de relaciones sociales

- Fomento de valores de solidaridad
- Prevención de la violencia y abusos sexuales entre menores
- El fomento de programas de consumo responsable.
- La orientación para el uso adecuado del ocio y tiempo libre.
- El fomento de centros de atención diurna.
- Prevención y control para la erradicación de la mendicidad infantil.

La normativa estatal en materia de protección de menores (Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor) establece dos situaciones de desprotección en la que puede encontrarse un menor: situación de riesgo y situación de desamparo.

En esta queja nos interesa detenernos especialmente en el concepto de **situación de riesgo** entendida como aquella en la que, a causa de circunstancias personales o familiares del menor, o por influencia de su entorno, se ve perjudicado su desarrollo personal o social de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad y persistencia que fundamentarían la declaración de desamparo y la asunción de la tutela, sea precisa la intervención de las administraciones competentes.

Cuando se analiza con detenimiento el concepto de **situación de riesgo** establecido en la citada ley observamos que éste no es únicamente una situación menos grave que la de desamparo, sino que amplía el campo de acción de los poderes públicos ya que, para que haya **desamparo**, aparte de una falta de asistencia en el niño, es necesario que la causa de dicha inasistencia resida en los padres/ tutores. Sin embargo la situación de riesgo no está vinculada a la actuación de éstos sino que, su origen puede ser cualquiera.

De igual forma las actuaciones para atender las situaciones de riesgo tienen un enfoque muy claro de carácter preventivo y positivo, pues recalca que las actuaciones de los poderes públicos se orientan a disminuir los factores de riesgo y a promover los factores de protección tanto en el niño como en su familia.

De esta manera, con la incorporación de la definición de situación de riesgo se ha producido en nuestro sistema de protección unos cambios, que todavía están en fase de desarrollo y que podrían resumirse en:

- La intervención con las familias de origen como eje central de todo el sistema de protección, tanto de niños que se encuentran viviendo con sus padres como con aquéllos que han sido separados provisionalmente de ellos.
- Desplazamiento, como eje central del sistema de protección a la infancia, de las medidas relacionadas con la separación familiar a otras relacionadas con la preservación y la reunificación familiar.
- La ampliación de las situaciones de desprotección del desamparo al riesgo y por tanto, del número de niños que pueden beneficiarse de las actuaciones de los poderes públicos.
- La incorporación de los servicios sociales y por tanto de las entidades locales al sistema de protección a la infancia haciendo que aquéllas, en las situaciones de riesgo, se hayan convertido en entidades competentes en materia de protección de menores.
- La incorporación del resto de sistemas, particularmente educación, sanidad, formación y empleo, integración social, como competentes en el desarrollo de políticas de prevención dirigidas a eliminar cualquier situación potencial de riesgo o desamparo potenciando factores de protección, por tanto competentes en materia de protección de menores.

La normativa autonómica ha designado como competente en materia de atención a las situaciones de riesgo a las Entidades locales. Éstas tiene competencia para la detección, valoración, apreciación, declaración e intervención de las situaciones de riesgo en las que pudiera encontrarse un menor. Por tanto las Entidades Locales son entidades Públicas competentes en materia de protección de menores. En muchas ocasiones consideramos la acción de protección exclusivamente en aquellas medidas que suponen la separación familiar quedando claro que, con la incorporación del concepto de situación de riesgo ha sido ampliada la acción protectora de las entidades públicas.

Las intervenciones dirigidas a atender las situaciones de riesgo van dirigidas principalmente a la integración y el mantenimiento del menor en su propio entorno familiar y a la disminución de factores de dificultad social y a la promoción de factores de protección social. Por tanto estas medidas tienen como objetivo la preservación y reunificación familiar.

La preservación familiar se entiende como todas aquellas acciones dirigidas a mantener al menor en su hogar cuando los responsables de su cuidado, atención y educación hacen dejación de sus funciones parentales o hacen uso inadecuado de ellas, comprometiendo o perjudicando el desarrollo personal y social del niño, pero sin alcanzar la gravedad que justifique la separación del menor de su familia.

La reunificación familiar se entiende como todas aquellas acciones dirigidas a eliminar o disminuir las situaciones que, por dejación o inadecuado uso de las funciones parentales han provocado, en un momento determinado la separación del menor de su familia.

El enfoque de la preservación familiar proporciona una óptica más amplia desde la que repensar la protección de menores. Según éste enfoque el objetivo a lograr con los menores debe ampliarse desde la protección (librarle del maltrato) hacia el bienestar (promover el buen trato), haciendo compatible ambos objetivos. No se cuestiona aquí la necesidad de garantizar la protección, sino más bien, se incide en considerar este objetivo como insuficiente ya que conseguir que los menores no sufran maltrato no quiere decir que sufran buen trato.

El bienestar de los menores no debe considerarse ajeno e incluso incompatible con el bienestar de su familia. Por el contrario, todo lo que se haga para promover el bienestar de la familia redundará en el bienestar del menor.

Los servicios de preservación familiar dispuestos para atender las situaciones de riesgo están a medio camino entre el enfoque punitivo hacia la familia típico de un enfoque jurídico de la protección del menor y una mentalidad capacitadora de la familia de un enfoque de programas psicoeducativos de apoyo a los padres. Esto supone el mantenimiento de una cierta tensión dialéctica que supone actuar sin perder de vista el nivel de peligrosidad que tenga la situación para el menor y centrándose en la familia para promover sus competencias. Es importante evitar los dos extremos: por un lado prolongar la experiencia del niño en un lugar inapropiado y por otro separarle prematuramente del hogar para que entre en dispositivos de protección imperfectos (largos recorridos institucionales, desarraigo de lazos familiares, no solución de alternativas satisfactorias y estables)

Las situaciones de riesgo en la Comunidad Valenciana son atendidas mediante las llamadas **medidas de apoyo familiar**. Las medidas de apoyo familiar pueden ser de carácter técnico o económico.

Se entienden por **medidas de carácter técnico** las intervenciones de carácter socio educativo o terapéutico desarrolladas por profesionales a favor del menor y de su familia, tendentes a la prevención de situaciones de desarraigo familiar. También tienen esta consideración los servicios prestados a la familia por las diferentes instituciones que faciliten el desarrollo de la vida familiar y permitan una mejor atención a los menores.

Se entienden por medidas de **apoyo de carácter económico** las prestaciones o ayudas que se facilitan cuando la causa determinante del riesgo para el desarrollo del menor procede de situaciones de carencia o insuficiencia de recursos económicos.

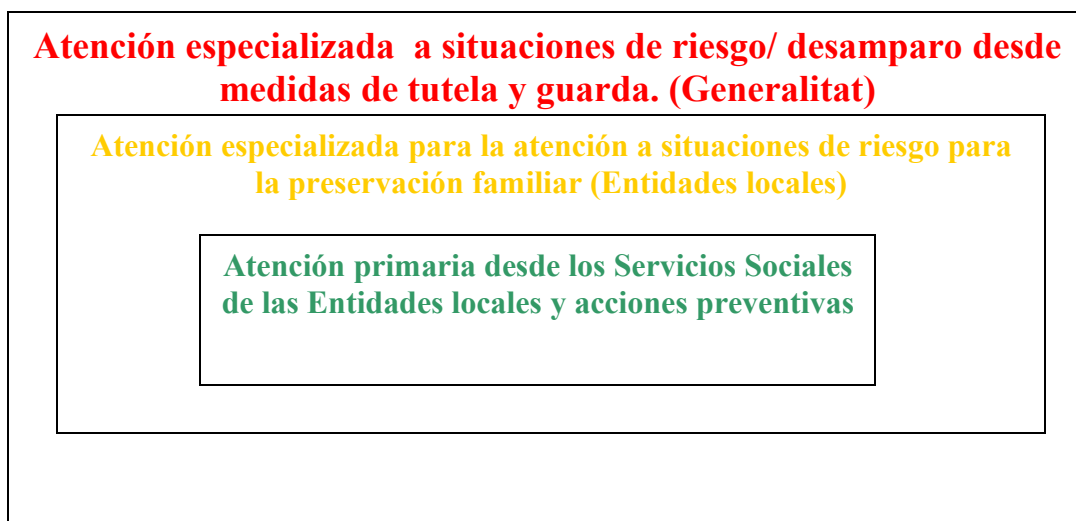
Las medidas de apoyo familiar tienen carácter preventivo y deben contar con la intervención técnica por parte de un **profesional responsable del caso para realizar el seguimiento en el propio entorno familiar**.

Según esto, una vez apreciada la situación de riesgo, por parte de las **Equipos Municipales de Servicios Sociales** de las Entidades Locales, deberán designar a un profesional responsable que diseñará y realizará el seguimiento del **Plan de Intervención Familiar** a fin de disminuir o eliminar las condiciones que han dado lugar a la situación de riesgo.

Esta intervención se podrá acompañar, entre otras, de las siguientes medidas especiales de apoyo:

- a) Programas compensadores de carácter socio- educativo dirigidos a promover el adecuado ejercicio de las obligaciones parentales, así como una mejora en las relaciones socio familiares.
- b) Prestaciones económicas (PEIs de emergencia, RGC y cualquier otra gestionada desde organismos distintos a los Servicios Sociales, por ejemplo RAI)
- c) La asistencia acompañada del menor a centros de carácter educativo
- d) La intervención de voluntarios en tareas de apoyo al menor y a su familia
- e) La ayuda a domicilio
- f) La atención diurna en centros destinados a la prevención de la inadaptación de los menores.
- g) Programas formativos dirigidos a menores y adolescentes que hayan abandonado el sistema escolar.
- h) Programas de orientación, mediación y terapia familiar
- i) La guarda voluntaria (acogimiento familiar / acogimiento residencial)

Por tanto la estructura del sistema de protección de menores en la Comunidad Valenciana ha quedado organizado en distintos niveles interconectados que pueden ser utilizados simultáneamente para atender la complejidad de las situaciones de desprotección en la que pueden encontrarse los menores



Desde al ámbito de los Servicios Sociales de ámbito local, las medidas de carácter técnico de mayor proyección para la atención a situaciones de riesgo y por tanto dispuestas para promover la preservación familiar y, en su caso, el reagrupamiento familiar de menores son:

- a. Los Servicios Especializados de Atención a Familia e Infancia (SEAFIs) gestionados por Entidades Públicas de ámbito local o mancomunidades.
- b. Los Programas de Orientación y Mediación Familiar gestionados por entidades sin ánimo de lucro y que atienden a las familias de localidades que no dispongan de SEAFI.

Los Servicios Especializados de Atención a Familia e Infancia (SEAFI) tienen su origen en los programas de **Orientación, Mediación y Terapia familiar** que fueron constituyendo en la Comunidad Valenciana desde 1997 y tomaron la forma actual a partir de 2002 al ser incorporados en el I Plan Integral de Familia e Infancia de la Comunidad Valenciana (2002-2005).

Los Servicios de Orientación y Mediación, y los SEAFIs fueron diseñados como servicios dispuestos para la atención a familias y a la infancia en situación de desprotección social compuestos por equipos interdisciplinarios específicos y especializados, diferenciando su acción de la de los Equipos Base de Servicios Sociales Generales (Municipales), y cuyo objetivo es la intervención especializada de carácter integral en núcleos familiares que se encuentran en situación de vulnerabilidad o conflicto, existieran o no menores en situación de riesgo o desamparo.

Hasta el año 2011 estuvo vigente esta definición aunque se establecía como **prioridad** en las distintas ordenes de subvención a las entidades locales para la puesta en marcha de los SEAFIs la atención a familias en cuyo seno se encuentren menores en situación de riesgo o desamparo y sobre todo en aquellas cuyos menores se encuentren en situación de guarda y en cuyo Plan de Protección se haya fijado como objetivo el reagrupamiento familiar.

A partir del año 2012 y conforme a lo establecido en la Orden 23/2011, de 29 de diciembre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la cual se regulan y convocan ayudas dirigidas a **programas de atención a menores en situación de riesgo y con medidas jurídicas de protección**, para el año 2012, se produce un cambio sustancial en el objeto de intervención. Así en el Anexo II de la citada Orden, base reguladora Primera, establece: “ *El objeto de estos servicios es la intervención especializada con menores en situación de riesgo y medida jurídica de protección y sus familias* ”

Este cambio convierte, por tanto, como único objeto de intervención de los SEAFIs a los menores en situación de riesgo y medida jurídica de protección, quedando excluidas el resto de situaciones que hasta 2011 podían ser atendidas por estos servicios (monoparentalidad, violencia en el seno familiar, crisis familiares, conyugales y los conflictos intergeneracionales, siempre y cuando no existan en su seno menores en situación de riesgo).

La intervención familiar en problemáticas ocasionadas por cualquier tipo de vulnerabilidad o conflicto familiar, que pudiera resolverse mediante orientación psicosocial, mediación familiar o terapia familiar queda centrada en exclusividad en aquellos núcleos en los que se valore que pueda existir una situación de riesgo de un menor o en los casos de familias con menores con medida de protección jurídica (guarda y/ tutela).

Adopta especial relevancia la cuestión de la valoración de situación de riesgo de los menores. Debe recordarse que el artículo 17 de la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor en su párrafo segundo establece: “ *Una vez **apreciada** la situación de riesgo, la entidad pública competente en materia de protección de menores pondrá en marcha las actuaciones pertinentes para reducirla y realizará el seguimiento de la evolución del menor en la familia* ”

Como ya se ha dicho anteriormente, en la Comunidad Valenciana corresponde a las Entidades locales el desarrollo y aplicación de los recursos de apoyo familiar previstos para la atención a las situaciones de riesgo.(Artículo 94 de la Ley 12/2008, de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana).

De igual forma corresponde a las Entidades Locales, la detección, valoración, apreciación y declaración, de las situaciones de riesgo de cualquier índole que perjudiquen el desarrollo personal o social del menor. (Artículo 96.1 de la Ley 12/2008, de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana).

El Decreto 28/2009, de 20 de febrero, del Consell, por el que se modifica el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Consell, establece en su artículo 17 la modificación del apartado 2 y añade los apartados 3 y 4 con la siguiente redacción:

2.Con independencia de que la apreciación de la situación de riesgo se pueda concretar en un documento administrativo, las entidades locales deberán establecer los mecanismos necesarios para determinar en todo momento qué menores residentes en su municipio se encuentran en dicha situación.

3.La competencia de las entidades locales ante situaciones de riesgo se ejercerán por los equipos municipales de servicios sociales.

4.Todo menor respecto al que se haya apreciado una situación de riesgo dispondrá de un plan de intervención familiar elaborado por el equipo municipal de servicios sociales, que recogerá las actuaciones necesarias para la superación de la misma”.

Los procedimientos para la detección, valoración, apreciación y declaración de situación de riesgo de un menor han quedado establecido en la publicación “ El papel del ámbito social en el abordaje de situaciones de desprotección infantil (2007) y en concreto en el Anexo en el que se recoge el Instrumento de Valoración de la Gravedad y probabilidad de maltrato”

En la situación de riesgo sin asunción de guarda, la intervención se materializará en la ejecución del Plan de Intervención Familiar con menores en riesgo por parte de todos los departamentos e instituciones implicadas, bajo la coordinación y supervisión del Equipo Municipal de Servicios Sociales Generales.

La derivación, desde el Equipo Municipal de Servicios Sociales al SEAFI, de casos de menores en los que se haya apreciado una situación de riesgo sin que sea necesaria la asunción de guarda por parte de la Generalitat, supone que siendo más leve una determinada situación, puede utilizarse a este servicio, para la prevención de situaciones más graves y para la promoción del mantenimiento del menor en su entorno familiar(Preservación familiar).

En lo que concierne a la protección a la infancia, los SEAFIs se han convertido en recurso especializado para atender problemáticas de las familias en cuyo seno se encuentran menores en situación de riesgo, al objeto de garantizar la **preservación familiar**, pero también intervienen como recurso especializado en la intervención con familias con menores con medida jurídica de protección en riesgo o desamparo y que se encuentran en régimen de guarda para conseguir el **reagrupamiento familiar**.

En estos últimos casos, si el Plan de Protección trazado con el menor tuviera por finalidad el reagrupamiento familiar, podrá incorporarse al referido Plan, la atención del menor y su familia por parte del SEAFI que atienda la localidad en la que resida la familia biológica del menor.

En caso de que no hubiera SEAFI en la localidad de residencia de la familia, el caso podrá ser derivado al Servicio de Orientación y Mediación (que desde 2012 recibe el nombre de Programas de prevención comunitaria dirigidos a familias con menores en situación de riesgo y con medidas jurídicas de protección) de la provincia.

LAS REMODELACIONES DE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE ATENCIÓN A FAMILIA E INFANCIA Y SU CONEXIÓN CON LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.

Con lo dicho hasta el momento se ha querido destacar la gran importancia de los Servicios Especializados de Atención a Familia e Infancia en el desarrollo de un nuevo modelo de atención a la infancia en situación de desprotección social, basado en la idea de la capacitación de las familias biológicas, más allá de la sanción y estigmatización.

Por este motivo, el reconocimiento de la importancia de estos servicios, parece necesario revisar los distintos cambios que se han producido en su organización y funcionamiento, desde su creación.

Como ya se ha indicado el origen de los Servicios especializados de Atención a Familia e Infancia en la Comunitat Valenciana, lo encontramos en el Programas de Orientación y Mediación Familiar que son puestos en marcha por la Dirección General de Familia y Adopciones en el año 1999. Estos programas estaban dirigidos a familias especialmente vulnerables o que se encontraran en procesos de separación y divorcio, tuvieran o no menores a cargo, y eran llevados a cabo, exclusivamente, por entidades privadas sin ánimo de lucro. Los mismos integran otros programas de apoyo a la familia, que existían previamente, poniendo como criterio organizativo su integración en un único servicio. De esta forma aparecen los Servicios Integrados de Atención a la Familia (SIAFs).

La incorporación de las competencias de menores a la Dirección General de Familia y Adopciones, que pasa a denominarse Dirección General de Familia, Menor y Adopciones coincide con un cambio sustancial en la intervención familiar prevista hasta ese momento. Se toma una clara decisión de implantación y desarrollo de los Servicios de Intervención Familiar a través de las entidades locales (administraciones públicas). Además se les dota de un carácter especializado, diferenciándolos de las prestaciones que hasta ese momento se desarrollaban desde los Equipos Base de los Servicios Sociales Generales y además se incorporan como un servicio básico de apoyo a la familia, no exclusivo del sistema de protección a la infancia.

En el año 2011, las competencias de Familia y Menor quedan divididas en dos Direcciones Generales. La Dirección General del Menor y la Dirección General de Familia y Mujer. De la respuesta dada por la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, se deduce que acotar la intervención de los SEAFIs y de los Programas de prevención comunitaria, a familias con menores en situación de riesgo y con medidas jurídicas de protección, sigue respondiendo a una lógica de distribución competencial entre Direcciones Generales más que a una evaluación técnica de la funcionalidad de los indicados servicios.

COCLUSIONES GENERALES.

1. Los Servicios Especializados de Atención a Familia e Infancia y los programas de orientación y Mediación Familiar, se han venido conformando, desde su creación, como recursos básicos en la configuración de una red especializada de apoyo a la familia en la Comunitat Valenciana.
2. Así el Documento base de Implantación de los SEAFIs en la Comunidad Valenciana elaborado por la Conselleria de Bienestar Social (2003) dice expresamente: “ *la necesidad actual de dar respuesta ágil y global a las demandas de las familias, atendiendo a sus diferentes problemáticas y de la infancia en situación de desprotección social, aconseja cada vez más la creación de equipos interdisciplinarios específicos y especializados que actúen en la prevención, en la atención y tratamiento de situaciones de crisis y desestructuración familiar*”
3. En el ámbito de la protección a la Infancia, se han convertido en un servicio esencial para el mantenimiento del menor en su propio núcleo familiar y para el desarrollo de medidas de reagrupamiento familiar para todos aquellos menores sobre los que se ha adoptado medida de protección jurídica.
4. Con la creación de los SEAFIs y los programa de orientación y mediación familiar se conforma un modelo de atención a la familia a través de tres niveles de intervención: un primer nivel de atención primaria, realizado por los servicios sociales generales, un segundo nivel de atención secundaria desarrollado por equipos específicos y especializados de ámbito local y comarcal (SEAFIs..) y un tercer nivel de mayor especialización.
5. Desde su creación, los SEAFIs han ido consolidando la red de intervención familiar en la Comunitat Valenciana, comprobándose un crecimiento continuado de la demanda así como una valoración de su eficacia. Así en el II Plan Integral de la familia e Infancia (2007-2010) recoge que los SEAFIs constituyen el capítulo estrella en cuanto a impacto positivo y satisfacción de las familias valencianas.
6. Acotar la actuación de los SEAFIs y los Programas de Orientación y Mediación familiar (Programas de prevención comunitaria...), a familias con menores en situación de riesgo y con medidas jurídicas de protección, supone excluir de la atención específica y especializada a familias que venían siendo usuarias de los mismos (familias sin menores a cargo) y limitar su intervención a otras familias que aún teniendo menores a su cargo, éstos no se encuentran en situación de riesgo.
7. En relación al primer grupo de situaciones familiares que quedan excluidas de ser atendidas desde la red de SEAFIs y los Programas de prevención comunitaria destacaremos:
 - Las problemáticas ocasionadas por cualquier tipo de vulnerabilidad o conflicto familiar, que pueda resolverse mediante orientación psicosocial, mediación familiar, o terapia familiar.
 - Circunstancias familiares tales como: monoparentalidad, violencia en el seno familiar, crisis familiares, conyugales, los conflictos intergeneracionales.....

En su informe la Conselleria de Justicia y Bienestar Social indica que estas problemáticas podrán ser derivadas a otros servicios, unidades o programas tales como, entre otros, los Servicios Sociales Generales. Precisamente la creación de los SEAFIs y la derivación de las referidas problemáticas

familiares a este tipo de servicios, responde a la necesidad de intervenir sobre las mismas con carácter específico y especializado, de un modo integral y con la finalidad de prevenir y tratar situaciones que puedan desembocar en un deterioro de la convivencia familiar, cuestión que no puede ser abordada desde los Servicios Sociales Generales.

8. En relación al segundo grupo de problemáticas que podría quedar excluida de la intervención de los SEAFIs y los Programas de prevención comunitaria debemos referirnos a todas aquellas situaciones descritas anteriormente pero cuando las mismas surjan en núcleos familiares con menores a cargo sobre los que no haya sido apreciada situación de riesgo. Incidir en la cuestión de la apreciación de cuándo un menor puede encontrarse en situación de riesgo. Si bien es cierto que la normativa autonómica establece que *“Con independencia de que la apreciación de la situación de riesgo se pueda concretar en un documento administrativo, las entidades locales deberán establecer los mecanismos necesarios para determinar en todo momento qué menores residentes en su municipio se encuentran en dicha situación”*, se hace necesario unificar criterios entre las Entidades locales, para determinar cuando un menor se encuentra en situación de riesgo, así como el procedimiento técnico-administrativo para su apreciación.
9. La no existencia de una Evaluación técnica de los resultados obtenidos con la implantación de los SEAFIs y los Programas de Prevención Comunitaria como red especializada de intervención familiar y atención a menores en riesgo o con medidas de protección jurídica, han provocado que la modificación del objeto de intervención sea especialmente sensible a los cambios organizativos de la Conselleria competente en la materia. Este hecho puede provocar que determinadas problemáticas familiares queden sin intervención adecuada al no haberse concretado los servicios que se harán cargo de su atención, una vez excluidos de la atención de aquéllos.

Atendiendo a todo lo indicado RECOMIENDO a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social:

1. Que proceda a la Evaluación técnica del II Plan Integral de la Familia e Infancia de la Comunitat Valenciana para el periodo 2007-2010 y elabore la programación correspondiente para asegurar la consolidación de la red de atención especializada a la familia en la Comunitat Valenciana.
2. Que la referida evaluación se realice contando con los/as profesionales que desarrollan su labor en los servicios que conforman la red, en los tres niveles de intervención (Servicios Sociales generales, SEAFIs, Programas de prevención comunitaria,).
3. Que, en tanto no se realice la referida evaluación, y se determine los servicios que deberán atender cada una de las problemáticas familiares, no se proceda a acotar las familias que pueden ser objeto de intervención desde los SEAFIs y programas de prevención comunitaria, manteniendo las mismas problemáticas que se contemplaban en la Orden de subvención vigente para 2011.
4. Que procure la mejora de la formación y especialización en intervención familiar, de los profesionales que desempeñan su trabajo en los Equipos Municipales de Servicios Sociales, los SEAFIs y los Programas de prevención comunitaria, incorporando procesos de supervisión profesional.

5. Que se proceda a la regulación legal del procedimiento técnico administrativo que deben seguir las Entidades locales de la Comunitat Valenciana para la apreciación de situación de riesgo de un menor.

Atentamente le saluda,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana