

TUTELA AUTOMÁTICA

Desde su introducción en el sistema de protección a la infancia con la Ley de 11 de noviembre de 1987, y por ser la medida más extrema de las aplicables en los casos de desamparo, la tutela automática ha sido siempre aplicada como recurso último, tras agotar las posibilidades de intervención en el medio familiar. Evidentemente, y como bien apunta la propuesta de actuación en el área de la infancia, recogida en el siguiente artículo, para que esa subsidiariedad sea real, deben existir toda una serie de medidas intermedias a las que el trabajador social pueda acudir antes de decidirse a dar el paso definitivo solicitando una tutela automática.

La Ley 21/87, de 11 de noviembre —por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción—, define y regula diversas instituciones de carácter jurídico y social, que modifican los patrones legales sobre las que se sustentaba la denominada "protección de menores" y al mismo tiempo introduce cambios relevantes en el trabajo social realizado por las diferentes instituciones públicas y privadas en el área del menor.

La entrada en vigor de la Ley supone, de hecho, la desaparición de la facultad protectora de los Tribunales Tutelares de Menores. Estos, en los meses subsiguientes a la promulgación, han ido traspasando los expedientes, abiertos bajo la facultad protectora, a las instituciones competentes en materia de protección de menores.

En la actualidad, han quedado desjudicializadas las primeras etapas de la protección de menores, así como la actuación inicial encomendada a las entidades públicas. Los servicios sociales deben intervenir cuando las condiciones en las que se encuentra el menor pongan en peligro su desarrollo, físico, afectivos, etc., adoptando la medida que consideren más beneficiosa para ese menor.

La atención a los menores con carencias socio/familiares y necesitados de protección o ayuda, de acuerdo con esta Ley, corresponde, en primera instancia, a la Administración —Servicios Sociales—, quedando la autoridad judicial en un segundo plano.

La entidad pública a la que, en su respectivo territorio, esté encomendada la protección de menores, le corresponde la Tutela Automática de los menores en situación de desamparo, siendo este el instrumento básico que le va a permitir actuar de acuerdo con las modificaciones legales planteadas.

Esta figura de la Tutela Automática, nueva en nuestra legislación, tiene como características más sobresalientes:

- Se produce "ex lege".
- No precisa de declaración o trámites judiciales.
- Tiene carácter instrumental.
- Es provisional.
- Va dirigida a los menores desamparados.

Cuando los responsables de la patria potestad de un menor incumplen u omiten voluntaria o involuntariamente sus deberes de asistencia provocando en el menor una situación de desatención, la entidad pública queda legitimada, por ministerio de esta Ley, para asumir la tutela del mismo, de forma automática.

Actuación de los Servicios Sociales de la C.A.P.V.

Como consecuencia de la aprobación de la Ley sobre Adopción y Acogimiento Familiar y a partir de 1988, los servicios sociales han debido plantearse y decidir si se producen situaciones de desamparo o no cuando:

- Las condiciones en las que se desarrolla el menor han ido paulatinamente deteriorándose hasta poner en grave riesgo su desarrollo.
- El menor se encontraba falto de una atención suficiente o adecuada hasta poner en grave riesgo su desarrollo.
- Ante la inexistencia de figuras paternas.

En situaciones como las planteadas, las entidades públicas, a propuesta de sus servicios sociales, han intervenido declarando el desamparo y asumiendo la Tutela Automática.

Una vez asumida la Tutela, se han dispuesto las medidas de protección que se han considerado más beneficiosas para el menor, comunicándolo al Ministerio Fiscal. Si los padres se han opuesto a la decisión administrativa, han sido dirigidos a la autoridad judicial para que se resuelva el conflicto de intereses.

Sin haber existido unos criterios formales preestablecidos para determinar la posible aplicación de esta medida, se han constatado en los casos analizados la existencia de:

- Daños graves, constatables y significativos con efectos físicos y/o psíquicos.
- Grave deterioro en la conducta de los padres/tutores, que a pesar de que el menor no haya sufrido daños, éstos podían ser formalmente previstos y el niño presentaría severas perturbaciones si se hubiese permitido que continuara conviviendo con sus padres/tutores.
- Abandono real/inexistencia de figuras parentales.
- Los apoyos ofrecidos a la familia no han surtido efecto o no han sido aceptados por ella, ocasionando graves perjuicios al menor.

Desde un punto de vista cuantitativo, durante 1988 y 1989, en nuestra Comunidad Autónoma se han producido las Tutelas Automáticas que aparecen en los siguientes cuadros:

TUTELAS AUTOMÁTICAS APLICADAS DURANTE 1988/89 EN ÁLAVA

EDAD CAUSA	88	89	6-10 88 89	+ 11 88 90	TOTAL N.º 1988 1989	
Abandono	13	6	1 0	- -	14 56%	6 40,0 %
Desatención	7	3	- 1	1	7 28%	5 34,0 %
Malos tratos	1	2	3 2	- -	4 16%	4 26,0 %
TOTAL N.º %	21 84%	11 75%	4 % 3 16 20 %	1 7%	25 100 %	15 100 %
Total ambos años	32		7	3	42	

TUTELAS AUTOMÁTICAS APLICADAS DURANTE 1988/89 EN BIZKAIA

EDAD CAUSA	0-5 88 89	6-10 88 89	+ 11 88 90	TOTAL N.º 1988 1989	
Abandono	44 32	16 5	9 3	69 55,2%	40 49,4 %
Desatención	29 15	14 13	7 11	50 40%	39 48,1 %
Malos tratos	1 0	3 1	2 1	6 4,8 %	2 2,5 %
TOTAL N.º %	74 59,2% 47 58,1%	33 23,4 % 19 26,4 %	18 18,5 % 15 14,4 %	125 100 %	81 100 %
Total ambos años	121	52	33	206	

TUTELAS AUTOMÁTICAS APLICADAS DURANTE 1988/89 EN GIPUZKOA

EDAD CAUSA	0-5 88 89	6-10 88 89	+ 11 88 90	TOTAL N.º 1988 1989	
Abandono	14 18	1 1	1 0	16 26,2 %	19 31,1 %
Desatención	6 12	18 13	20 13	44 72,1 %	38 62,3 %
Malos tratos	— —	2	1 2	1 1,7 %	4 6,6 %
TOTAL %	20 49,2 % 30 32,8 %	19 31,1% 16 6,2%	22 24,6% 15 36,1 %	61 100 %	61 100 %
Total ambos años	50	35	37	122	

TUTELAS AUTOMÁTICAS APLICADAS DURANTE 1988/89 EN LA C.A.P.V.

EDAD CAUSA	0-5 88 89	6-10 88 89	+ 11 88 90	TOTAL N.º 88 89	
Abandono	71 56	18 6	10 3	99 46,9 %	65 40,9 %
Desatención	42 30	32 27	27 27	101 47,7 %	84 52,8 %
Malos tratos	2 2	6 5	3 3	115,2 %	10 6,3 %
TOTAL N.º %	115 54,5% 88 55,4%	56 23,9 % 38 26,5 %	40 20,7 % 33 19 %	211 100 %	157 100 %

A la vista de los datos podemos destacar que:

- La Tutela Automática ha sido utilizada, fundamentalmente, con los menores de 0-5 años. Las razones

han sido diversas, pero podemos destacar:

- El abandono en el momento del nacimiento.
- El grave riesgo físico del menor.

- Las características "predictoras" de los padres:
 - * toxicomanía grave/crónica
 - * trastornos de la personalidad
 - * deficiencia mental
 - * malos tratos en la pareja

— A nivel global las intervenciones se reparten entre el abandono y la desatención. Los malos tratos no aparecen como motivo de este tipo de intervención.

— La actuación durante 1988 en los 3 T. Históricos es heterogénea:

- La desatención es la primera causa de aplicación de Tutelas en Gipuzkoa, mientras que en Araba y Bizkaia adquiere una importancia mucho menor.
- El abandono alcanza a más de la mitad de las actuaciones en Araba y Bizkaia, mientras que en Gipuzkoa no alcanza más que a un 25%.

— La actuación mediante Tutela Automática sobre los mayores de 11 años es la central en Gipuzkoa, mientras que en Araba es inexistente.

— Las Tutelas aplicadas a los menores de 5 años suponen la casi totalidad de las aplicadas en Araba, siendo su incidencia más moderada en Bizkaia (59 %) y baja en Gipuzkoa (32,8 %).

Globalmente se han aplicado menos Tutelas Automáticas.

Porcentualmente no ha variado sustancialmente la situación durante 1989. Aunque ha habido un aumento en el número de tutelas automáticas para los mayores de 11 años, este incremento resulta poco significativo en términos generales.

La Tutela Automática se dirige a los menores de 6 años, fundamentalmente.

Nos encontramos en 1989 con que, básicamente, se reproduce la situación del año anterior; no obstante se produce un ligero descenso en el abandono a la vez que aumenta un poco la desatención como motivos de aplicación de la tutela automática.

La actuación en los 3 T.H. es heterogénea:

- La situación para Gipuzkoa en 1989 cambia sustancialmente, ya que la mayoría de las intervenciones se han realizado sobre menores de 6 años de edad.

Araba no presenta cambios significativos con respecto a 1988, a pesar de que han producido algunas intervenciones en mayores de 11 años durante 1989.

Tampoco se observan en Bizkaia variaciones importantes de un año a otro; se observa un ligero aumento en el porcentaje de tutelas automáticas realizadas en mayores de 11 años.

- En lo referente a la variable "causa" de intervención podemos decir que:

- Gipuzkoa sigue presentando en 1989 la desatención como primera causa en la aplicación de tutelas, aunque presenta un ligero descenso en el número de intervenciones por este motivo.

- En Bizkaia no se observan cambios fundamentales de un año a otro; por el contrario. Araba sí presenta variaciones considerables, ya que la desatención pasa a ser la primera causa de intervención (41,2%). El abandono sufre un importante descenso (56 a 35,3 %), mientras que los malos tratos presentan un considerable aumento (16 a 23,5%), como causa de aplicación de tutelas automáticas.

■ La reflexión sobre los datos presentados nos lleva a afirmar que:

- No existen referencias fiables para afirmar si el número de tutelas aplicadas es alto o bajo.
- Los datos indican que el tipo de intervención varía de un Territorio Histórico a otro, lo que orienta hacia:
 - Diferente desarrollo en los niveles de recepción.
 - Posible especificidad de la problemática por Territorios, aunque difícilmente puede explicar la totalidad de las diferencias de intervención.

- * Diferente orientación y criterios de los profesionales.
- * Falta de un marco de actuación consensuado.
- * Influencia de la historia heredada: T.T.M., etc.
- * Coordinación con los servicios judiciales.

A lo largo de este tiempo han sido varias las dificultades que han aparecido en la ejecución de esta medida. Entre las más significativas se pueden citar:

- La indeterminación terminológica a nivel legal, ha hecho recaer sobre los servicios sociales la responsabilidad de determinar las líneas de trabajo y las definiciones operativas para poder actuar. Este trabajo ha sido importante, ya que conseguir el "correcto" tipo de evidencia es esencial para las intervenciones forzadas y la suspensión de los derechos de los padres.
- Los límites socio/culturales establecidos a la autoridad paterna, los valores imperantes que es preciso tener en cuenta a la hora de desarrollar unas medidas legales aplicables a la sociedad en general.
- La falta de recursos suficientes de apoyo a la familia, en ocasiones, han conducido a realizar una fuerte intervención institucional no permitiendo respetar el derecho inicial que todo niño tiene a permanecer y crecer en su propia familia.

En general, puede afirmarse que, sólo cuando los recursos existentes y disponibles por los servicios sociales no han conseguido que los padres/tutores se hagan cargo debidamente de sus hijos, se ha recurrido a esta medida que ha supuesto la separación del niño de su medio familiar.

Hacia una nueva definición del trabajo social con la infancia: PROPUESTA

La utilización de un instrumento del tipo de la Tutela Automática debe suponer un profundo esfuerzo por crear una dinámica de trabajo social dirigido a la infancia y a la familia, que garantice que la aplicación de esta medida obedezca única y exclu-

sivamente a la imposibilidad de actuación desde los servicios sociales, educativos, etc., sobre el menor y su familia natural en el hogar de origen, una vez que se hayan agotado todas las posibilidades técnicas y materiales. No podemos admitir que un solo menor sea separado de los suyos argumentando "falta de medios", sean éstos del tipo que sean.

Es imprescindible hacer un esfuerzo por delimitar el concepto de "Tutela Automática" de forma que sirva de referente a los distintos operantes, tanto desde los Servicios Sociales como Judiciales.

Debemos definir e implementar una nueva forma de atención a los problemas y situaciones carenciales, que parta de un abordaje familiar y no exclusivamente de la definición de niño "problema" o "síntoma".

Los Servicios Sociales y el trabajo con la Infancia y la Familia

La evolución en los conceptos de Bienestar Social y de Servicios Sociales, a nivel general, ha tenido su reflejo en el sector de la infancia. Sobre este sector de los Servicios Sociales han confluído diversas tendencias procedentes de las ciencias humanas y sociales que han hecho variar la concepción hasta ahora imperante. El niño es concebido como un ser social en evolución, en continua interacción con su medio del que recibe la provisión de sus necesidades físicas, psíquicas, culturales, sociales, etc. Este medio en el que se encuentra inmerso es complejo y plural, está compuesto por una multitud de elementos que de diferentes maneras le influyen (familia, escuela, barrio, etc.).

Desde esta concepción del niño, es desde donde deben partir los Servicios Sociales, entendiendo que el trabajo con la infancia pasa por un trabajo en y con el entorno del menor. El trabajo social con la infancia deberá incidir, prioritariamente, en la familia. Esta es el ámbito primario en el que se cubren las necesidades tanto físicas como afectivas y está constatado (hasta la saciedad) que es en su seno donde se producen la mayor parte de las situaciones que, por exceso o por defecto, afectan (en los casos que nos ocupan) negativamente al desarrollo de los menores.

Centrarse en la familia permite actuar preventivamente y aprovechar los elemen-

tos y relaciones sanas que en ese núcleo familiar existen; de esta forma se pretende recuperar el grupo para que continúe cubriendo las funciones que le son propias (soporte material, afectivo, educativo, social).

El sistema y los Servicios Sociales

La actuación de los Servicios Sociales tiene una doble dirección:

- Actuación preventiva.
- Intervención con las familias pro ductoras del malestar.

Asumir esta filosofía supone tomar conciencia de que los Servicios Sociales constituyen uno de los ámbitos que influyen y trabajan con la familia, junto a otros como: educación, economía, cultura, sanidad, etc.

Teniendo como referencia los principios que rigen el trabajo social: descentralización, personalización, prevención, integración, etc., parece evidente que el trabajo con la familia debe realizarse desde las unidades más cercanas al ciudadano, es decir, desde los Servicios Sociales de Base (S.S.B.). Estos servicios deben concebirse como los elementos destacados del sistema para la consecución de sus objetivos.

La inexistencia de recursos de apoyo y abordaje de la problemática familiar está conduciendo a los servicios sociales que trabajan con menores, a una contradicción conceptual en su labor y a una falta de efectividad real en sus actuaciones. La intervención dirigida al menor y a su familia se produce sobre situaciones muy degradadas, actuando sobre hechos consumados y tratando de dar respuesta al problema inmediato sin profundizar el origen del mismo. El rol de ayuda es sustituido por el de control, el menor es sacado de su familia sin haber realizado los intentos necesarios, dirigidos al núcleo familiar; de esta forma la Tutela Automática se convierte en un instrumento peligroso, puesto que es el último escalón de una escalera a la que le faltan los peldaños anteriores.

Es importante definir desde dónde se actúa, pero no lo es menos determinar, con claridad, los recursos necesarios a cada uno de los niveles de intervención.

La Tutela Automática

Desde los planteamientos expresados hasta ahora, se puede entender que la Tutela Automática, para los trabajadores sociales, no es una medida, en sí, de trabajo con la familia, sino un medio, una intervención de cirujano que permite proteger, cuando es posible, al menor, para simultáneamente y/o posteriormente seguir más libremente con la familia en aras a su recuperabilidad o a su definitiva postergación.

La obligación de los Servicios Sociales de velar por el Bienestar del Menor hace preciso, en ocasiones, el paso de un rol de apoyo a un rol de control solicitando la aplicación de la Tutela Automática.

El paso al rol de control y por tanto la solicitud de Tutela Automática, en los casos en que la actitud de la familia es más recalcitrante a la intervención o a los cambios, debe producirse tras una intervención exhaustiva de apoyo familiar o social. La aplicación de la medida estará meditada y valorada por los distintos estamentos e irá acompañada de una propuesta concreta de ubicación del menor y de intervención en la familia. Si bien hay situaciones en las que, conocido un caso, dado su carácter de urgencia, no se puede condicionar la actuación a la realización de un estudio.

Factores que inciden en la solicitud de la medida

Tal y como aparece expresado en el apartado anterior, el ejercicio de un rol de control a una familia con la que se lleva tiempo trabajando, la urgencia/prevención con un caso desconocido grave, son los elementos que provocan la solicitud de Tutela Automática. En ambos casos la decisión debe basarse en aspectos objetivables.

A pesar de no ser factible ni real la tipificación de situaciones de intervención con Tutela Automática, por estar éstas sujetas a la graduación del riesgo en cada caso, sí es conveniente considerar diversos factores que inciden o pueden hacerlo en estas situaciones. La gravedad y cronicidad y continuación con otros factores que se señalan, son motivo de intervención por parte de los Servicios Sociales, pero sólo algunos de Tutela Automática si se cuenta con los medios necesarios para su abordaje.

Factores más significativos:

- Inexistencia de figuras parentales y/o abandono.
- Validez de las figuras parentales existentes.
- Edad del menor.
- Daños producidos en el menor.
- Presunción de daños en base a la situación de los padres.
- Actitud de la familia ante el problema.
- Actitud y respuesta de la familia a la intervención institucional.

El siguiente esquema muestra las pautas de exploración, más significativas, de cara a la preparación del expediente.

Pautas para la preparación del expediente

Familia Padres	— Existencia de figuras parentales o tutores
	— Abandono
	— Validez de las figuras existentes
	• Recursos personales
	• Personalidad
	• Comportamiento hacia los hijos o tutelados
	Comisión de daños al menor
	Previsión de que se produzcan
	Fallo en la provisión de cuidados
Familia Extensa	
	• Actitud hacia el acogimiento
	• Nivel de cobertura
	• Validez

Menor	Edad
	Grado de afectación por la situación:
	— físico
	— psíquico

Medio Social	Ambiente cultural
	Estatutos socio/económicos Recursos institucionales

Aspectos concretos para la preparación de un expediente de Tutela Automática

- Documentos iniciales: ficha de datos
 - > extracto de los hechos
 - > avance del informe
- Formulación de hipótesis sobre el caso.
- Respuesta a las preguntas hipotéticas, aspecto crucial sobre el que girará la información.
- Cronología del caso y apoyos ofrecidos a la familia.
- Disponibilidad de la familia para aceptar el tratamiento.
- Informes complementarios (médicos, escolares, laborales, psicológicos).
- Especificación de objetivos.
- Selección de estrategias:
 - Disponibilidad
 - Validez social y ecológica.
- Opiniones técnicas en respuesta a las preguntas hipotéticas.

Servicio Social de Base

De acuerdo con lo establecido en el documento sobre principios básicos de actuación en los servicios sociales para la infancia y la juventud en la C.A.P.V., los Servicios Sociales de Base en relación con la Tutela Automática tendrán en cuenta que:

- El primer objetivo de los S.S.B. es el apoyo y la intervención con la familia en aras a su recuperabilidad.
- Con determinadas familias, junto al rol de apoyo, es necesario ejercer un rol de control.
- Aunque la Tutela Automática no es un recurso propio del S.S.B., éste debe solicitarla al órgano competente cuando haya agotado su capacidad de apoyo, conciliación y control.

PROCEDIMIENTO EN LA APLICACIÓN DE LA TUTELA

(1)	S. SANITARIO	S. ESCOLAR	OTROS SERVICIOS COMUNITARIOS
(2)	SERVICIO SOCIAL DE BASE		
(3)	COMISIÓN TÉCNICA VALORACIÓN		
	ENTIDAD PUBLICA		
	FISCAL JUEZ		

—La intervención social o seguimiento de la familia a la que se haya aplicado una Tutela Automática u otro tipo de medida debe continuar en el S.S.B. o equipo interviniente para, de esta forma, evitar la dispersión de las actuaciones y las posibles manipulaciones.

—El S.S.B. ejercerá como:

- Detector de problemáticas.
- Agente de estudio, diagnóstico y propuesta de intervención.
- Primer lugar de "tratamiento" y/o de canalización hacia otras instancias.
- Órgano de seguimiento.

—Los S.S.B. necesitarán para realizar sus funciones del apoyo y supervisión de equipos especializados.

La Entidad Pública

De acuerdo con lo establecido en la Ley 21/1987, a la Entidad Pública le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- Valoración de la situación.
- La Tutela Automática de los menores desamparados.
- Asunción de la "guarda temporal".
- Realizar propuestas de Adopción.

—Promover Acogimientos.

—Información y relación con el Ministerio Fiscal.

En la actualidad, la ejecución de estas funciones difiere de una Comunidad Autónoma a otra. Lo común es que la Tutela Automática se ejerce desde los Departamentos de Servicios Sociales —cualesquiera que sean sus denominaciones actuales— y su aplicación se encomienda a una persona, organismo o comisión.

En el caso de la C.A.P.V., en tanto en cuanto no se promulgue algún tipo de normativa específica, los Departamentos Forales de Servicios Sociales ejercen y aplican la citada medida basándose o por medio de diferentes órganos: Consejo del Menor, Junta de Adopciones, etc.

En el ejercicio y aplicación de la Tutela Automática desde el órgano o persona que represente a la Entidad Pública deberá tenerse en cuenta que:

—No debe confundirse la aplicación de la medida con el trabajo a llevar a cabo con la familia y el menor.

—Debe asegurarse que la labor de apoyo y control directa con la familia y el menor deben promoverse desde los estamentos de la red de servicios sociales más cercanos al ciudadano.

— El órgano competente de la Entidad Pública deberá ejercer como:

- Receptor de las propuestas de Tutelas solicitadas.
- Elemento indicador de criterios de aplicación.
- Responsable de la ejecución de la medida.
- Canalizador de las Tutelas aplicadas al Ministerio Fiscal.

- Responsable de seguimiento (no directo).

— Dicho órgano debe ser mixto entre representantes políticos y técnicos cualificados o deberá contar con una comisión técnica de asesoramiento en la que intervendrán técnicos de los organismos competentes.

Comisión de infancia y Juventud
Consejo Vasco de Bienestar Social