



## 6. Asunto relevante. Infancia en situación de riesgo: Prevención e intervención para proteger sus derechos

### 6.1. Introducción

En los sucesivos informes que venimos presentando ante el Parlamento de Andalucía, en calidad de Defensoría de la Infancia y Adolescencia, dedicamos un capítulo específico al abordaje de cuestiones que consideramos relevantes. Son asuntos que merecen una atención singular en tanto que afectan a prestaciones, servicios, programas o problemas con incidencia en la calidad de vida de las personas menores o en la garantía del ejercicio de sus derechos.

En esta ocasión, abordamos una realidad de suma importancia para el bienestar y desarrollo de niños y niñas. Nos referimos a las **situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia**. Se trata de aquellas situaciones que, por diversas circunstancias, el niño o la niña se ve perjudicado en su desarrollo, bienestar o en sus derechos, siendo necesaria la intervención de las administraciones públicas para paliar el riesgo antes de tener que proceder a la adopción de una medida más drástica como es la separación del menor de su entorno familiar.

La experiencia de esta Institución en el desempeño de sus labores nos ha permitido constatar que las administraciones con competencia en la materia no siempre se encuentran capacitadas para dar cumplimiento con rigor a los principios, directrices y actuaciones que han de regir las intervenciones públicas ante las situaciones de riesgo de niños y niñas.

Y así, comprobamos cómo las medidas preventivas no siempre son suficientes o, en su caso, no llegan a todas las personas menores de edad y familias que las demandan. En otras ocasiones, las intervenciones públicas ante dichas situaciones no se identifican con las verdaderas necesidades de las personas afectadas; o, en el peor de los casos, el abordaje de la situación no ha podido revertir el riesgo y culmina con una declaración de desamparo del menor por la Entidad Pública que conlleva su separación de la familia, con el coste emocional, social e incluso económico que de ello se deriva.

Ante este escenario, pretendemos, como se ha señalado, ahondar en el fenómeno de la situación de riesgo en la que se encuentran inmersos muchos niños y niñas en la comunidad autónoma de Andalucía. Paralelamente, el análisis del problema ha de servir para incrementar el conocimiento de esta realidad desde la perspectiva de una institución garante de derechos para quienes, por un lado, han de ejecutar las medidas para paliar el riesgo y, por otro, han de gestionar los recursos de los poderes públicos.

Con tal propósito hacemos un recorrido por los distintos textos legislativos que han ido configurando la figura de la situación de riesgo en nuestro ordenamiento jurídico. Describimos también la situación de riesgo que viven muchos niños y niñas en Andalucía a través de la experiencia de la Institución en el abordaje de esta problemática con fundamento en las distintas actuaciones desarrolladas en los últimos años, tanto a instancias de la ciudadanía como de oficio. Analizamos los escasos datos estadísticos disponibles sobre la infancia en riesgo o sus posibles causas. Para concluir, formulamos una serie de recomendaciones y sugerencias a las administraciones y poderes públicos de Andalucía cuya implementación debería contribuir a mejorar la vida de aquellos niños y niñas que, por unas circunstancias u por otras, se encuentran en situación de riesgo.

Un documento, el que ahora presentamos, que, en definitiva, debe ser de utilidad para todos aquellos actores y entidades que vienen trabajando en defensa de los derechos y libertades de la infancia y adolescencia en Andalucía.

Hemos de señalar que el fenómeno que abordamos fue objeto de análisis por las Defensorías de España con ocasión de las [XXXVI Jornadas de coordinación organizadas por la Institución del Sindic de Catalunya](#). En dichas jornadas se analizó la infancia en situación de riesgo desde los distintos territorios que conforman el Estado español.



## 6.2. Marco normativo del Estado y de la comunidad autónoma de Andalucía regulador de la situación de riesgo de la infancia y adolescencia

La **Constitución Española** establece una extensa tabla de derechos y libertades, pero las referencias explícitas a los derechos de la infancia que en ella encontramos son escasas, si bien, hemos de entender que niño y niña son titulares de todos los derechos del Título I de la Carta Magna, salvo de aquellos que, por su naturaleza, excluyan tal posibilidad al estar taxativamente establecido un titular distinto y concreto.

La Constitución Española establece una extensa tabla de derechos y libertades, pero las referencias explícitas a los derechos de la infancia que en ella encontramos son escasas, si bien, hemos de entender que niño y niña son titulares de todos los derechos del Título I de la Carta Magna, salvo de aquellos que, por su naturaleza, excluyan tal posibilidad al estar taxativamente establecido un titular distinto y concreto.

Partiendo de esta premisa, y a modo de ejemplo, no podríamos dudar de que las personas menores son acreedoras del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (artículo 45), a que su salud se encuentre protegida (artículo 43), o a difundir libremente sus opiniones (artículo 20), en idénticas condiciones que cualquier otra persona con las razonables limitaciones derivadas de la edad en cuanto a la capacidad de discernimiento.

El Capítulo III del Título I, bajo la denominación genérica de “Principios rectores de la política social y económica”, incluye como primer artículo el 39, relativo a la protección de la familia señalando que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia, así como la protección integral de los hijos, iguales estos ante la Ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil.

Por lo que respecta a los progenitores, el señalado precepto les obliga a prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos que legalmente proceda.

Por tanto, el comentado artículo 39 dedica su primer apartado a la **protección de la familia**, con una expresiva neutralidad conceptual y valorativa de la institución familiar. Esta protección se debe desarrollar en el plano social, económico y jurídico.

En el plano social las manifestaciones más evidentes de la protección de la familia son su integración en el marco del derecho a la intimidad y la intervención de los padres para la ordenación de la educación de sus hijos. Por lo que se refiere al ámbito económico, se ha de mencionar el derecho al trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y la de la familia (artículo 35) y el derecho a la Seguridad Social para todos (artículo 41). Y en el ámbito jurídico, la protección se enfoca fundamentalmente a la protección de la juventud y la infancia (artículo 20.4) y al derecho de no declarar por razón de parentesco (artículo 24.2).

Seguidamente, el artículo 39 establece un mandato al legislador para la protección de los hijos y de las madres y la investigación de la paternidad. Esta protección se concreta en el deber de los padres de proteger a los hijos y asegurar que todos sean iguales ante la ley con independencia de su filiación.

Todo lo relativo a los deberes asistenciales de padres y madres con sus hijos queda regulado en el Código Civil, que se adecuó a los preceptos constitucionales mediante la Ley 11/1981, de 13 de marzo, que modifica entre otras cuestiones, las relativas a filiación, patria potestad, y que establece el deber de los padres de alimentar, educar y procurar una formación integral para sus hijos.

Finalmente, la norma dispone el deber de protección a la infancia de acuerdo con los Tratados Internacionales que velan por sus derechos.

Al analizar este marco constitucional vemos, por tanto, cómo se perfila lo que pudiéramos llamar función protectora del Estado frente a las personas menores. Así, se sitúa a **padres y madres como primeros responsables y, en su defecto, emerge la faceta tuitiva del Estado mediante la asunción de los deberes y cargas que implica la asistencia y la educación de los hijos, convirtiéndose en el responsable último de la protección integral de niños y niñas**. Desde



el punto de vista de los derechos nos encontramos que éstos surgen de la relación familiar, pero también al margen de la familia, siendo inherentes a la condición de persona, por encima incluso de sus progenitores.

Volviendo al artículo 39, apartado 1, de la Constitución, observamos cómo el Estado social prestacional ha de procurar las mejores condiciones de vida de la familia, y por ende de la infancia y adolescencia que la integra. Incide prácticamente en todos los ámbitos de actuación del Estado: en cuanto al Poder Judicial mediante el establecimiento de órganos especializados y procesos ágiles para el trámite de los asuntos relativos a la protección de la familia y de los menores de edad; al Poder Legislativo que ha de velar por una legislación acorde con las previsiones constitucionales y con las necesidades y anhelos de la sociedad en que nos toca vivir; y en cuanto al Poder Ejecutivo, en todas las facetas materiales de intervención administrativa, bien se trate de prestaciones sanitarias, educativas, de medio ambiente, de ocio, etc.

**Y cuando los deberes familiares de patria potestad no son correctamente ejercidos, sea cual fuere su causa, es cuando cobra mayor vigor esta función protectora del Estado**, siendo así que el aparato estatal como último garante de estos derechos –se ha entender también el aparato autonómico por las competencias asumidas en materia de infancia– tiene que disponer de un elenco de recursos económicos, técnicos y jurídicos, cuya organización y coordinación debiera responder a principios de eficiencia y eficacia. He aquí el reto y la dificultad de esta función protectora de los poderes públicos.

Bajo el paraguas de este escenario constitucional, el principal marco regulador de los derechos de las personas menores de edad quedó dibujado por la **Ley 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor**<sup>10</sup>, que realizó una reforma en profundidad de las tradicionales instituciones de protección del menor reguladas en el Código Civil. En su exposición de motivos, **se distingue entre riesgo y de desamparo** que dan lugar a un grado distinto de intervención de la entidad pública. Mientras en las situaciones de riesgo, caracterizadas por la existencia de un perjuicio para el menor que no alcanza la gravedad suficiente para justificar su separación del núcleo familiar, la citada intervención se limita a intentar eliminar los factores de riesgo dentro de la institución familiar, en las situaciones de desamparo, donde la gravedad de los hechos aconseja la extracción del menor de la familia, aquélla se concreta en la asunción por la entidad pública de la tutela del menor y la consiguiente suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria.

Aunque la norma en cuestión no define la situación de riesgo, no es menos cierto que **supuso un singular cambio de paradigma respecto de las intervenciones con la infancia y adolescencia que se encuentran en situación de desprotección**. Este cambio conllevó situar **la intervención con las familias de origen como eje central de todo el sistema de protección (preservación familiar)**. Paralelamente el desplazamiento, como piedra angular del sistema de protección a la infancia, de las medidas relacionadas con la separación familiar (acogimiento familiar/ acogimiento residencial), priorizando otras medidas relacionadas con la preservación y la reunificación familiar.

**También conllevó la ampliación de las situaciones de desprotección**, antes limitadas a las situaciones de desamparo, y, por tanto, ampliar el número de niños y niñas que podrían beneficiarse de las actuaciones de los poderes públicos. Y, por último la nueva norma vino a reconocer a los servicios sociales municipales y, en consecuencia, de las entidades locales, como parte del sistema de protección a la infancia y adolescencia, al hacer que aquéllas, en las situaciones de riesgo, se convirtieran en entidades públicas competentes.

Sin embargo, hubieron de transcurrir casi veinte años para que la figura de la situación de riesgo fuese regulada a través de la **Ley 26/2015, de 28 de julio**<sup>11</sup>. Una norma que era necesaria para la adaptación de los principios de actuación administrativa a las nuevas necesidades que presentaba la infancia y la adolescencia en España, tales como la situación de los menores extranjeros, los que son víctimas de violencia y la regulación de determinados derechos y deberes y, también, una profunda revisión de las instituciones del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

En relación con la situación de riesgo, y mediante la reforma del artículo 17 de la Ley de 1996, se desarrolla por primera vez de forma integral esta figura y su procedimiento, cuestiones ambas que no estaban reguladas a nivel estatal:

#### «Artículo 17. Actuaciones en situación de riesgo.

3. Se considerará situación de riesgo aquella en la que, a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, el menor se vea perjudicado en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su

<sup>10</sup> Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. «BOE» núm. 15, de 17/01/1996. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-1069>

<sup>11</sup> Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. «BOE» núm. 180, de 29/07/2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8470>



bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían su declaración de situación de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la ley, sea precisa la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar. A tales efectos, se considerará indicador de riesgo, entre otros, el tener un hermano declarado en tal situación salvo que las circunstancias familiares hayan cambiado de forma evidente. La concurrencia de circunstancias o carencias materiales se considerará indicador de riesgo, pero nunca podrá desembocar en la separación del entorno familiar.

4. En situación de riesgo de cualquier índole, la intervención de la administración pública competente deberá garantizar, en todo caso, los derechos del menor y se orientará a disminuir los indicadores de riesgo y dificultad que incidan en la situación personal, familiar y social en que se encuentra, y a promover medidas para su protección y preservación del entorno familiar.
5. La intervención en la situación de riesgo corresponde a la administración pública competente conforme a lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicable, en coordinación con los centros escolares y servicios sociales y sanitarios y, en su caso, con las entidades colaboradoras del respectivo ámbito territorial o cualesquiera otras.
6. La valoración de la situación de riesgo conllevará la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención social y educativo familiar que deberá recoger los objetivos, actuaciones, recursos y previsión de plazos, promoviendo los factores de protección del menor y manteniendo a éste en su medio familiar. Se procurará la participación de los progenitores, tutores, guardadores o acogedores en la elaboración del proyecto. En cualquier caso, será oída y tenida en cuenta la opinión de éstos en el intento de consensuar el proyecto, que deberá ser firmado por las partes, para lo que se les comunicará de manera comprensible y en formato accesible. También se comunicará y consultará con el menor si tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años.
7. Los progenitores, tutores, guardadores o acogedores, dentro de sus respectivas funciones, colaborarán activamente, según su capacidad, en la ejecución de las medidas indicadas en el referido proyecto. La omisión de la colaboración prevista en el mismo dará lugar a la declaración de la situación de riesgo del menor.
8. La situación de riesgo será declarada por la administración pública competente conforme a lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicable mediante una resolución administrativa motivada, previa audiencia a los progenitores, tutores, guardadores o acogedores y del menor si tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años. La resolución administrativa incluirá las medidas tendentes a corregir la situación de riesgo del menor, incluidas las atinentes a los deberes al respecto de los progenitores, tutores, guardadores o acogedores. Frente a la resolución administrativa que declare la situación de riesgo del menor, se podrá interponer recurso conforme a la Ley de Enjuiciamiento Civil».

**La intervención adecuada para paliar e intervenir en las situaciones de riesgo en que pueden encontrarse las personas menores se torna de capital importancia para preservar su superior interés, evitando en muchos casos que la situación se agrave, y que deban adoptarse decisiones mucho más traumáticas y de mayor coste individual, familiar y social, como la separación del menor de su familia.**

La regulación prevé que **el proyecto de actuación pueda ser consensuado con los progenitores u otros responsables legales**, respondiendo así al principio ya aludido de primar las soluciones consensuadas frente a las impuestas. En caso de que **se nieguen a su suscripción o no colaboren posteriormente en la misma, se declarará la situación de riesgo mediante resolución administrativa**, a fin de garantizarles la información de cómo deben actuar para evitar una ulterior declaración de desamparo.

Este escenario normativo sobre la figura de la situación de riesgo ha sido complementado con la Ley de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia, conocida como LOPIVI. En las normas dedicadas a la familia, la Ley señala a ésta, en sus diversas modalidades, como una unidad básica y medio natural para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, por ello la familia debe ser objetivo prioritario de todas las administraciones públicas, al ser el primer escalón de la prevención de la violencia sobre la infancia, debiendo favorecer la cultura del buen trato, incluso desde el momento de la gestación.



A tal efecto, **la LOPIVI refuerza los recursos de asistencia, asesoramiento y atención a las familias para evitar los factores de riesgo y aumentar los factores de prevención, lo que exige un análisis de riesgos en las familias, que permita definir los objetivos y las medidas a aplicar.** Todos los progenitores requieren apoyos para desarrollar adecuadamente sus responsabilidades parentales, siendo una de sus implicaciones la necesidad de procurarse dichos apoyos para ejercer adecuadamente su rol.

No es de extrañar, por tanto, que la citada norma, **antes que los apoyos con finalidad reparadora o terapéutica, deben prestarse aquellos que tengan una finalidad preventiva y de promoción del desarrollo de la familia.** Todas las políticas en el ámbito familiar deben adoptar un enfoque positivo de la intervención familiar para reforzar la autonomía y capacidad de las familias y desterrar la idea de considerar a las familias más vulnerables como las únicas que necesitan apoyos cuando no funcionan adecuadamente.

En este contexto, la disposición final octava de la LOPIVI viene a detallar los diferentes indicadores de riesgo a tener en cuenta:

## «2. Serán considerados como indicadores de riesgo, entre otros:

a) *La falta de atención física o psíquica del niño, niña o adolescente por parte de los progenitores, o por las personas que ejerzan la tutela, guarda, o acogimiento, que comporte un perjuicio leve para la salud física o emocional del niño, niña o adolescente cuando se estime, por la naturaleza o por la repetición de los episodios, la posibilidad de su persistencia o el agravamiento de sus efectos.*

b) *La negligencia en el cuidado de las personas menores de edad y la falta de seguimiento médico por parte de los progenitores, o por las personas que ejerzan la tutela, guarda o acogimiento.*

c) *La existencia de un hermano o hermana declarado en situación de riesgo o desamparo, salvo que las circunstancias familiares hayan cambiado de forma evidente.*

d) *La utilización, por parte de los progenitores, o de quienes ejerzan funciones de tutela, guarda o acogimiento, del castigo habitual y desproporcionado y de pautas de corrección violentas que, sin constituir un episodio severo o un patrón crónico de violencia, perjudiquen su desarrollo.*

e) *La evolución negativa de los programas de intervención seguidos con la familia y la obstrucción a su desarrollo o puesta en marcha.*

f) *Las prácticas discriminatorias, por parte de los responsables parentales, contra los niños, niñas y adolescentes que conlleven un perjuicio para su bienestar y su salud mental y física, en particular:*

1º. *Las actitudes discriminatorias que por razón de género, edad o discapacidad puedan aumentar las posibilidades de confinamiento en el hogar, la falta de acceso a la educación, las escasas oportunidades de ocio, la falta de acceso al arte y a la vida cultural, así como cualquier otra circunstancia que por razón de género, edad o discapacidad, les impidan disfrutar de sus derechos en igualdad.*

2º. *La no aceptación de la orientación sexual, identidad de género o las características sexuales de la persona menor de edad.*

g) *El riesgo de sufrir ablación, mutilación genital femenina o cualquier otra forma de violencia en el caso de niñas y adolescentes basadas en el género, las promesas o acuerdos de matrimonio forzado.*

h) *La identificación de las madres como víctimas de trata.*

i) *Las niñas y adolescentes víctimas de violencia de género en los términos establecidos en el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.*

j) *Los ingresos múltiples de personas menores de edad en distintos hospitales con síntomas recurrentes, inexplicables y/o que no se confirman diagnósticamente.*

k) *El consumo habitual de drogas tóxicas o bebidas alcohólicas por las personas menores de edad.*



l) La exposición de la persona menor de edad a cualquier situación de violencia doméstica o de género.

m) Cualquier otra circunstancia que implique violencia sobre las personas menores de edad que, en caso de persistir, pueda evolucionar y derivar en el desamparo del niño, niña o adolescente».

Seguidamente dicha disposición final hace una alusión expresa a los **menores de 14 años en conflicto con la ley**, de modo que las personas menores a que se refiere el artículo 3 de la Ley de responsabilidad penal del menor<sup>12</sup>, esto es, cuando el autor de los hechos delictivos no haya alcanzado la edad de 14 años, aquel **será incluido en un plan de seguimiento que valore su situación socio-familiar diseñado y realizado por los servicios sociales competentes de cada comunidad autónoma**. Pero, si el acto violento pudiera ser constitutivo de delito contra la libertad o indemnidad sexual o de violencia de género, el plan de seguimiento deberá incluir un módulo formativo en igualdad de género.

La clasificación y regulación de la figura de la situación de riesgo de la infancia y adolescencia permite distinguir **dos niveles de desprotección** que llevan aparejados a su vez distintos niveles de protección por los poderes públicos.

En el primer nivel nos encontraríamos con las situaciones de riesgo caracterizadas por la **existencia de un perjuicio para el niño o la niña que no alcanzaría la gravedad suficiente para justificar su separación del entorno familiar pero que requiere una intervención pública** destinada a intentar eliminar, reducir o compensar las dificultades dentro de la institución familiar

En el segundo nivel, estarían las situaciones de desamparo, que se producen cuando **la gravedad de los hechos aconsejan la retirada del niño o niña de la familia, y la correspondiente asunción de la tutela por la Entidad Pública** y la adopción de una medida de protección (acogimiento familiar o residencial).

El espíritu que impregna las normas sobre infancia comentadas aboga por la permanencia del niño o niña con su familias ya que, a priori, esta decisión respondería a su interés superior. No es de extrañar, por tanto, que la Ley de protección jurídica del menor obligue a los poderes públicos a velar porque los progenitores puedan desarrollar de forma adecuada sus cometidos y responsabilidades, facilitándoles el acceso a los servicios de prevención, asesoramiento y acompañamiento.

Descrito el panorama legislativo en el ámbito estatal, hemos de recordar que la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor pretende ser respetuosa con el espacio constitucional y estatutario de las competencias entre el Estado y las CCAA. **Con fundamento en el artículo 148.1.20 de la Constitución española muchas comunidades autónomas del territorio español, a través de sus parlamentos o asambleas han legislado en materia de infancia haciendo alusión, en determinadas normas, a las situaciones de riesgo.**

Por lo que respecta a la **comunidad autónoma de Andalucía**, los principios rectores del sistema de atención a la infancia en la Comunidad Autónoma de Andalucía vienen establecidos en el artículo 61.3.a) de su **Estatuto de Autonomía**<sup>13</sup> que fijan el marco jurídico de actuación en materia de promoción y protección de los derechos de la infancia.

Por lo que se refiere a la comunidad autónoma de Andalucía, hemos de citar en primer lugar, la aprobación en 2017 de la **Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía**<sup>14</sup>, que desarrolla las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de servicios sociales, entre las que se incluye la protección de menores y la promoción y protección de las familias y de la infancia.

La Ley recoge, en su artículo 28, **funciones propias de los servicios sociales comunitarios** como la coordinación con los servicios educativos para facilitar una atención integral a las personas menores de edad, de forma simultánea y continuada, y apoyar a sus familias. También el desarrollo de actuaciones de prevención, información y reinserción social en materia de menores, la detección de menores en situación de desprotección, la detección e intervención en casos de menores en situación de riesgo y, cuando sea necesario, el abordaje terapéutico en el propio medio, mediante un tratamiento específico e integrador que compense situaciones de riesgo de desprotección o permita la reunificación familiar en aquellos casos en los que haya sido necesaria la adopción de medidas de protección.

12 Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. «BOE» núm. 11, de 13/01/2000. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-641>

13 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. «BOE» núm. 68, de 20/03/2007. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825>

14 Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. «BOJA» núm. 248, de 29/12/2016, «BOE» núm. 18, de 21/01/2017. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-657>



El artículo 42 de esta Ley regula las **prestaciones garantizadas**, que son aquellas cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, son exigibles y su provisión es obligatoria para las administraciones públicas.

Entre estas prestaciones garantizadas se incluye la protección jurídica y social de las personas menores de edad en situación de desamparo. Determina el artículo 44.3 de la Ley que serán de responsabilidad pública y de gestión directa de la administración de la Comunidad Autónoma la adopción de medidas de internamiento no voluntario, los servicios de protección y adopción de menores, y todas aquellas medidas y actuaciones de los servicios sociales que supongan ejercicio de autoridad.

Por su parte, en el **Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales** se determinarán las prestaciones que estarán exentas de aportación por parte de las personas usuarias, entre las que se encontrarán, en todo caso, las prestaciones de servicios de información, valoración, orientación, diagnóstico y asesoramiento, tanto en el nivel primario como en el especializado; la elaboración del proyecto de intervención social; protección de menores de edad en situación de riesgo o desamparo; protección jurídica y social de las personas con capacidad limitada y de menores en situación de desamparo.

Toda vez que Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de protección de menores, y teniendo en cuenta la modificaciones introducidas en la Ley de Protección Jurídica del Menor sobre las situaciones de riesgo, quedaba pendiente que la comunidad autónoma clarificara y adaptara a nuestra singularidad la declaración de las situación de riesgo, sus efectos e incardinara estas actuaciones en las ulteriores actuaciones que se pudieran realizar en protección del menor, e implicaran la separación de éste de su entorno social y familiar.

Pues bien, esta labor se llevó a efecto con la aprobación de la **Ley 4/2021, de 27 de julio, de infancia y adolescencia de Andalucía**<sup>15</sup>, si bien, la técnica utilizada para la regulación de la figura de la declaración de riesgo ha sido la remisión a los conceptos contemplados en la normativa estatal. Según reza en su exposición de motivos: «Esta ley nace con la vocación de garantizar una protección a la infancia y adolescencia en el ámbito del territorio andaluz, atender tanto a las necesidades que ya venían existiendo, como a las que han ido surgiendo en tiempos más recientes, además es una ley basada en la promoción de los derechos y en la prevención, con especial atención a las situaciones de riesgo y a las personas menores en situación de mayor vulnerabilidad».

Acorde con lo señalado, la Sección 1ª del Capítulo II de la Ley andaluza se dedica a la regulación de las situaciones de riesgo, realizando una remisión expresa, por lo que respecta al concepto del riesgo y a los factores que influyen en el mismo, a la normativa estatal:

#### «Artículo 87. Situación de riesgo.

1. La actuación protectora en las situaciones de riesgo tendrá por objeto salvaguardar y restituir los derechos de la persona protegida, mediante una actuación en su propio medio que permita disminuir los factores de riesgo y potenciar los de protección, de manera que pueda continuar en su entorno familiar sin menoscabo de su bienestar ni de su desarrollo.
2. Las Entidades Locales de Andalucía son las administraciones públicas competentes para detectar, valorar, intervenir, declarar y llevar a cabo las actuaciones oportunas, en las situaciones de riesgo definidas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero. La valoración y la intervención se realizarán por los servicios sociales correspondientes de la Entidad Local competente por razón del territorio, y conllevará el diseño y el desarrollo de un proyecto de intervención familiar temporalizado en función de la edad y vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes.
3. 3A los efectos de esta ley, serán indicadores de riesgo los previstos en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero».

Sin perjuicio de lo señalado, la norma andaluza establece claramente las **competencias para intervenir ante situaciones de riesgo: las corporaciones locales**.

15 Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía.«BOE» núm. 189, de 9 de agosto de 2021. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13605](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13605)



Pero cuando las circunstancias familiares o la gravedad de la situación, además de la actuación realizada por los servicios sociales, requiera de una intervención más específica e integradora, la intervención familiar corresponderá a los **Equipos de Tratamiento Familiar (ETF)**<sup>16</sup>, la elaboración y ejecución de un proyecto de tratamiento interdisciplinar con la familia.

En este sentido, **el Programa de tratamiento a familias con menores en situación de riesgo o desprotección que ejecutan los profesionales de los ETF** -que tendrán carácter técnico e interdisciplinar- supone un nivel específico de intervención distinto al que se realiza desde el nivel primario de los Servicios Sociales Comunitarios, y se contempla como prestación garantizada según lo dispuesto en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. Así el artículo 28.25<sup>a</sup>. de la misma ley contempla el abordaje terapéutico en el propio medio, mediante un tratamiento específico e integrador que compense situaciones de riesgo de desprotección o permita la reunificación familiar en aquellos casos en los que haya sido necesaria la adopción de medidas de protección. E igualmente, el artículo 42.2.m) del citado texto legal contempla como garantizada la prestación de servicios de apoyo psicosocial y psicoeducativo de atención a la infancia y la familia.

**Los objetivos de este Programa de tratamiento a familias** son los siguientes:

- a) Mitigar los factores de riesgo, para evitar la separación de las familias.
- b) Capacitar a las familias para dar una correcta atención a sus hijos e hijas evitando conductas maltratantes, garantizando su seguridad y su integridad básica.
- c) Promover la adquisición de las competencias necesarias para el ejercicio de una parentalidad positiva, que garantice la cobertura de necesidades básicas de niños, niñas y adolescentes.
- d) Proporcionar a las familias un tratamiento terapéutico rehabilitador que pueda favorecer la adquisición de las competencias parentales necesarias para la preservación familiar o, en su caso, la reunificación familiar.
- e) Promover la reparación del daño emocional de los niños, niñas y adolescentes, favoreciendo su integración familiar, escolar y social.

La Ley de infancia andaluza, por lo que respecta al procedimiento para la declaración de la situación de riesgo, establece que **padres, madres, personas tutoras, guardadoras o acogedoras, dentro de sus respectivas funciones, participarán y colaborarán activamente en la ejecución de las medidas indicadas en el proyecto de intervención familiar, y la declaración de situación de riesgo procederá cuando, la falta de colaboración por parte de los padres, madres, personas tutoras, guardadoras o acogedoras en el proyecto de intervención familiar, coloque a la persona menor en una situación que pudiera requerir la separación de su entorno familiar.**

**Las distintas fases y actuaciones de la declaración de riesgo se concretan del siguiente modo:**

**«Artículo 88:**

- 1. La situación de riesgo será declarada por el órgano colegiado creado al efecto por la Entidad Local**, que estará compuesto por la autoridad competente de la Entidad Local, que lo presidirá, y por personas profesionales cualificadas y expertas, al menos de los ámbitos de los servicios sociales, sistema público sanitario y educativo, y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estos últimos en los casos en que proceda, que conformen un grupo técnico y multidisciplinar. Las Entidades Locales determinarán su composición y régimen de funcionamiento reglamentariamente. En ausencia de la normativa de régimen local que determine la competencia, corresponderá a la persona titular de la Entidad Local competente por razón del territorio.
- 2. La Administración de la Junta de Andalucía pondrá a disposición de las Entidades Locales un protocolo de detección, valoración e intervención en situaciones de riesgo** que garantice la unidad de criterio en el ejercicio de la acción protectora en todo el territorio.
- 3. La resolución administrativa que declare la situación de riesgo estará motivada y será dictada previa audiencia a los padres, madres, personas tutoras, guardadoras o acogedoras, y a la niña o niño o adolescente,**

<sup>16</sup> Decreto 100/2022, de 7 de junio, por el que se regula el Programa de tratamiento a familias con menores en situación de riesgo o desprotección. «BOJA nº 110 de 10/06/2022». <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2022/110/9>





**si tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años.** La audiencia de personas menores contará con recursos y herramientas inclusivas, adaptadas a su desarrollo cognitivo y madurez personal.

4. La interposición de recurso de oposición no suspenderá las actuaciones garantes del bienestar de la persona menor que se estén llevando a cabo por las Entidades Locales en interés de la niña, niño o adolescente.
5. **La declaración de situación de riesgo incluirá un plan de intervención familiar** en el que se recogerán las medidas y actuaciones necesarias para corregir la situación de riesgo de la niña, niño o adolescente, y tendrá **una duración máxima de doce meses, prorrogables por un máximo de otros seis meses** si se considera oportuno, para alcanzar los objetivos del mismo. Dicha prórroga será acordada por el órgano colegiado que declaró la situación de riesgo, a propuesta de los servicios sociales que estén interviniendo con la familia.
6. En los casos en que no se consigan los objetivos del plan de intervención familiar, ni los cambios necesarios en el desempeño de los deberes de guarda que garanticen la adecuada atención de la niña, niño o adolescente, los servicios sociales emitirán informe motivado proponiendo que se valore la declaración de una situación de desamparo, y se elevará al órgano colegiado de la Entidad Local a fin de que éste derive el expediente a la Entidad Pública competente por razón del territorio.
7. En los casos en que se hayan conseguido los objetivos señalados en el plan de intervención familiar de manera suficiente, los servicios sociales elevarán un informe motivado al órgano colegiado de la Entidad Local, quien emitirá resolución de cese de la situación de riesgo. Dicho informe contendrá en su caso las pautas para el seguimiento o acompañamiento profesional respecto a las niñas, niños y adolescentes, y su familia, para garantizarles la continuidad de una adecuada atención».

Los preceptos traídos a colación distinguen, por tanto, **dos tipos de intervención familiar para las situaciones de riesgo:**

1. El Proyecto de intervención familiar: Cuando se ha valorado la situación de riesgo e implica la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención familiar, en el cual los progenitores, tutores, guardadores o acogedores, dentro de sus respectivas funciones, **colaborarán activamente, según su capacidad, en la ejecución de las medidas indicadas en el mismo.** Este proyecto de intervención familiar puede llevarse a cabo por los Equipos de intervención familiar de los servicios sociales comunitarios o por los equipos de tratamiento familiar (ETF), de acuerdo con el nivel de gravedad valorado.
2. Plan de intervención familiar: **Cuando no se ha producido la colaboración mínima prevista, o ésta ha sido nula, por parte de la familia en el Proyecto de intervención o tratamiento familiar lo que da lugar a la propuesta de inicio del procedimiento de la declaración de la situación de riesgo.** Dicho procedimiento establece que el equipo interdisciplinar de los servicios sociales diseñará y propondrá un plan de intervención familiar, que incluirá entre otros aspectos, el diagnóstico de la situación, la valoración de la existencia y gravedad de las tipologías de maltrato/desprotección detectadas y los objetivos concretos que habrán de incidir en la reducción de los factores de riesgo detectados, la eliminación o reducción del nivel de gravedad de la situación de maltrato. Este plan de intervención familiar se ejecutará, una vez declarada la situación de riesgo, por los equipos de intervención familiar de los servicios sociales comunitarios o por los equipos de tratamiento familiar (ETF), según el caso.

Especial referencia contempla la Ley de infancia y adolescencia de Andalucía para los casos de **situaciones de riesgo urgente.** Y así, para aquellas situaciones en las que, durante el proceso de valoración o ejecución del proyecto de intervención familiar o una vez declarada la situación de riesgo, se considere necesaria y urgente la separación inmediata de la niña, niño o adolescente de su núcleo familiar para salvaguardar su integridad, los servicios sociales realizarán la propuesta de separación directamente a la Entidad Pública, poniéndolo además en conocimiento del órgano colegiado de la Entidad Local y del Ministerio Fiscal. Cuando existan indicios de la comisión de un posible delito, se pondrán en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y del juzgado correspondiente (artículo 90).

Hemos señalado la trascendencia que la normativa estatal concede a las **actuaciones preventivas con la familia para evitar o paliar las situaciones de riesgo,** entendiendo que la permanencia del niño o niña en su núcleo familiar responde por regla general a su interés superior. Estos mismos principios son recogidos en la Ley de infancia y adolescencia de Andalucía. Según reza en su exposición de motivos: «la Administración de la Junta de Andalucía viene realizando en los últimos años una apuesta firme y continuada en la prevención, con el convencimiento de que es una inversión acertada y orientada a adelantarse a las circunstancias y situaciones que pudieren comprometer el crecimiento de las personas menores de edad dentro de su entorno familiar. La familia es el principal contexto de desarrollo cognitivo,



emocional y social de las niñas, niños y adolescentes, siendo el mejor agente preventivo para un desarrollo sano, positivo y equilibrado de la infancia y adolescencia».

**Este reconocimiento del derecho del niño o niña a vivir en familia y a la necesidad de ayudar a ésta en su crianza se recoge, en la ley andaluza, del siguiente modo:**

**«Artículo 9. Promoción, prevención, protección y apoyo a la familia.**

1. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a crecer en un entorno familiar adecuado para su desarrollo, por lo que esta ley primará la permanencia en su entorno familiar, salvo que esta permanencia sea contraria al interés superior de la persona menor.
2. Los padres, madres y las personas tutoras, guardadoras o acogedoras en primer término y simultánea o subsidiariamente, todas las administraciones públicas, entidades y ciudadanía en general, han de contribuir con las obligaciones, competencias y responsabilidades que el ordenamiento jurídico les asigna, en los ámbitos personal, familiar y social.
3. Las administraciones públicas de Andalucía integrarán en sus políticas, planes y acciones para la promoción, prevención y el apoyo a las familias y otorgarán la protección y atención necesarias para que estas puedan asumir plenamente sus responsabilidades como grupo y medio natural para el adecuado crecimiento y bienestar de las niñas, niños y adolescentes».

También la **parentalidad positiva** cobra un destacado protagonismo en la norma mencionada como medida o herramienta para que el niño crezca en un entorno afectivo y sin violencia que incluya el derecho a expresar su opinión, a participar y ser tomado en cuenta en todos los asuntos que le afecten, la educación en derechos y obligaciones, favorezca el desarrollo de sus capacidades, ofrezca reconocimiento y orientación, y permita su pleno desarrollo en todos los órdenes. Abunda la norma en **potenciar esta herramienta en los casos de situaciones de riesgo y desamparo de menores**. Ante tales supuestos las administraciones públicas andaluzas ofrecerán cursos de formación de parentalidad positiva, que deberán estar especialmente presentes en los proyectos de intervención familiar y planes de intervención de los servicios sociales.

Por otro lado, las administraciones han de contar con **instrumentos técnicos capaces de valorar con criterios comunes y homogéneos las posibles situaciones de riesgo y su gravedad**.

El gobierno de la comunidad autónoma de Andalucía aprobó en 2019 **un instrumento de las características mencionadas denominado VALÓRAME**<sup>17</sup>.

Dicho instrumento **aporta criterios técnicos para la valoración de la existencia y la gravedad de estas situaciones producidas en el seno familiar, así como para las correspondientes toma de decisiones**. Su objetivo es poder determinar de manera consensuada y estructurada el nivel de gravedad de las situaciones de desprotección infantil y poder tomar así decisiones más fundamentadas y basadas en criterios homogéneos sobre las necesidades de protección de las personas menores de edad que viven situaciones de riesgo y desprotección, posibilitando así la utilización de un lenguaje común, y facilitando la coordinación y el trabajo en red de los distintos dispositivos con competencias en la atención y protección a menores.

El mencionado instrumento establece unas pautas de análisis que comienzan por la obtención de información sobre el niño presuntamente en riesgo, toman en consideración la conducta de los progenitores y, en su caso, se valora el subtipo de desprotección y su nivel de gravedad.

El trabajo de valoración debe permitir concluir la existencia de riesgo y su nivel de gravedad. Si se constata la sospecha del riesgo y éste, conforme a los parámetros del instrumento VALÓRAME, **es leve, la intervención con la unidad familiar y el menor afectado estará a cargo de los profesionales de los servicios sociales comunitarios de las corporaciones locales. Cuando el nivel de riesgo es moderado o grave, la intervención para eliminar o reducir el riesgo se encomienda a los equipos de tratamiento familiar (ETF). Y los supuestos más graves en los que además hay indicios de desprotección han de ser derivados a la Entidad Pública**.

<sup>17</sup> Orden de 30 de julio de 2019, por la que se aprueba y publica el instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo, desprotección y desamparo de la infancia y adolescencia en Andalucía (VALÓRAME) (BOJA n. 152, de 08.08.2019). [https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos\\_ficha.aspx?id=5854](https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=5854)



Cuenta también Andalucía con una **aplicación informática denominada Simia**<sup>18</sup>, para la cumplimentación de la hoja de notificación de posibles situaciones de riesgo y desamparo, así como de la hoja resumen del instrumento Valórame, posibilitando el anexo de documentación complementaria su envío electrónico a los organismos competentes, (entidades locales o servicios de protección de menores) y ofreciendo a su vez información sobre las situaciones de riesgo y desamparo, tipologías, valoración de su gravedad y pautas de actuación.

**Este procedimiento de actuación unificado, implica a la totalidad de profesionales que trabajan con la infancia y adolescencia, tanto desde servicios públicos como privados**, y pretende utilizar un lenguaje común con el que se intenta facilitar el entendimiento y la colaboración, permitiendo agilizar las actuaciones y conseguir niveles de acuerdo necesarios para la adecuada toma de decisiones.

Como complemento a esta herramienta, la comunidad de Andalucía se ha dotado del **Registro Simia** que regula el **Decreto 210/2018, de 20 de noviembre**, y que habrá de contener los datos de las hojas de notificación, así como de las hojas resumen del instrumento Valórame, permitiendo el seguimiento de los casos y la aproximación a la dimensión social de este fenómeno, disponiendo de datos que ayuden en la planificación de medidas y permitiendo asimismo la colaboración con el **Registro Unificado de Maltrato Infantil, de ámbito estatal**, mediante la integración en el mismo de los datos estadísticos correspondientes:

#### «Artículo 8. Registro SIMIA.

1. El registro de las situaciones de riesgo y desamparo de la infancia y adolescencia en Andalucía (SIMIA), contendrá los datos de las hojas de notificación, así como de las hojas resumen del instrumento Valórame, que quedarán grabadas en la aplicación SIMIA, sin perjuicio de las posteriores declaraciones de riesgo o desamparo, según cada caso, que serán anotadas en sus registros correspondientes.
2. El registro, con fines estadísticos y de seguimiento, tendrá carácter administrativo y se gestionará por la Consejería competente en materia de infancia y adolescencia.
3. El centro directivo competente en materia de infancia y adolescencia de la Administración de la Junta de Andalucía elaborará, con la periodicidad que determine, informes estadísticos sobre las situaciones de riesgo y desamparo de la infancia y adolescencia en Andalucía. Para ello, los datos identificativos serán disociados, de modo que se recojan aquellos meramente epidemiológicos que no afecten al ámbito de la protección de datos de carácter personal.
4. A través del centro directivo competente en materia de infancia y adolescencia de la Administración Autonómica, se colaborará con el Registro Unificado de Maltrato Infantil, de ámbito estatal, mediante la integración en el mismo de los datos estadísticos correspondientes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
5. Para el adecuado seguimiento de los casos, los equipos profesionales de los servicios sociales de las Entidades Locales y servicios con competencias en la atención y protección de menores de la Administración Autonómica, podrán acceder a través de la aplicación SIMIA, a los datos que se hayan incorporado al registro acerca de las posibles situaciones de riesgo o desamparo que los menores con los que estén interviniendo hubieran podido vivir con anterioridad, con la finalidad exclusiva de valorar la situación actual y planificar las actuaciones. Y ello garantizando la confidencialidad y protección de datos, según lo establecido en el artículo 3.
6. Con objeto de impulsar la necesaria colaboración entre el Registro regulado en este Decreto y el Sistema Estadístico y Cartográfico de Andalucía, se establecerán los circuitos de información necesarios para la elaboración de las actividades estadísticas y cartográficas oficiales incluidas en los planes estadísticos y cartográficos de Andalucía y sus programas anuales.

La información del Registro que se utilice en la confección de estadísticas oficiales quedará sometida a la preservación del secreto estadístico en los términos establecidos en los artículos 9 al 13 y 25 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía».

<sup>18</sup> Decreto 210/2018, de 20 de noviembre, recoge pautas de actuación unificadas para la detección, notificación, valoración y registro de casos en los que se tenga constancia o se sospeche la existencia de situaciones de riesgo o desamparo vinculadas al ejercicio de los deberes de protección de los y las menores por parte de sus padres, madres, personas tutoras o guardadoras. (BOJA n. 227 de 23/11/2018): <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/227/4>



Contamos, por tanto, con un marco normativo, tanto estatal como autonómico, que reconoce el derecho del niño, niña o adolescente a crecer en un entorno familiar adecuado para su desarrollo, por lo que ha de primar la permanencia en familia, salvo que ello fuese contrario a su interés superior. Disponemos de normas que contemplan y regulan las intervenciones públicas que resultan necesarias cuando un menor de edad se encuentra en situación de riesgo. Y, además, se reconoce la necesidad de ayudar a las familias en la crianza de los hijos.

**A pesar de estos innegables avances legislativos y las indudables bondades de los principios que inspiran las normas, todavía queda un largo camino por recorrer para proteger a la infancia en situación de riesgo.** Unos retos que se pondrán de manifiesto en este trabajo.

No podemos olvidar, por otro lado, que la **Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible**, aprobada en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, establece como Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, fijando como meta 16.2: «Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños».

## 6.3. Datos sobre la infancia en situación de riesgo en Andalucía

**El conocimiento acertado y riguroso sobre el número de niños y niñas que se encuentran en situación de riesgo en Andalucía representa uno de los principales instrumentos para diseñar políticas públicas adecuadas dirigidas a este sector de la población.**

Con este propósito, y aprovechando los trabajos de las defensorías en las XXXVI jornadas de coordinación, pretendimos indagar, desde un punto de vista cuantitativo, en la situación que abordamos en nuestra comunidad autónoma. Y es por ello que **solicitamos información** expresa a la Consejería de Inclusión Social, Juventud y Familias, entre otras cuestiones, sobre cuántos niños y niñas de la comunidad en Andalucía se han encontrado en situación de riesgo en los últimos tres años (2020, 2021 y 2022) y paralelamente, **qué tanto por ciento representan estos niños respecto del resto de la población menor de edad de la comunidad autónoma.**

La respuesta que obtuvimos de la administración autonómica es que los datos disponibles a nivel autonómico sobre esta realidad provienen únicamente de las memorias de gestión de los equipos de tratamiento familiar (ETF). Según estas memorias, se puede concluir la siguiente información:

En el año 2020 los ETF atendieron a **10.636 personas menores de edad** en situación de riesgo (**5.620 niñas** y **5.016 niños**).

En el año 2021 los ETF atendieron a **10.989 personas menores de edad** en situación de riesgo (**5.233 niñas** y **5.756 niños**).

En el año 2022 los ETF atendieron a **10.595 personas menores de edad** en situación de riesgo (**5.197 niñas** y **5.398 niños**).

Teniendo en cuenta los datos demográficos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística y Cartografía de Andalucía, se ha de concluir que los niños y niñas en situación de riesgo en los años 2020 y 2021, a tenor de las memorias de los ETF representan el **0,67%** y el **0,70%** respectivamente. No se aportaron porcentajes para el año 2022.

Como puede observarse **esta información resulta incompleta** por cuanto, como ya hemos señalado, a estos equipos solo se trasladan las situaciones de riesgo que requieren una intervención más específica e integradora. Sin embargo, respecto del resto de situaciones de riesgo que no requieren la especificidad señalada y que **son abordadas por los servicios sociales de las entidades locales carecemos de datos que nos permiten un análisis certero y riguroso de esta compleja realidad.** Hemos de partir, por tanto, que el trabajo que vienen desarrollando los profesionales de los servicios sociales con la infancia en situación de riesgo se encuentra invisibilizado desde un punto de vista estadístico.

Por otro lado, queríamos abordar el número de declaraciones de riesgo realizadas en el periodo de tiempo objeto de estudio, esto es, de 2020 a 2022. Estos datos, al parecer, son aportados por los entes territoriales de la Consejería de Inclusión Social, Juventud y Familias, y solo se tenía constancia de que dicho procedimiento se hubiese realizado en las provincias de Córdoba y Huelva.



En la primera de las provincias -Córdoba- se realizaron, en el lapso temporal comentando, un total de cuatro declaraciones de riesgo, desconociéndose la edad y sexo de las personas menores afectadas. Por su parte, en la provincia de Huelva se formularon cinco declaraciones, teniendo constancia en este supuesto del sexo y la edad.

Para una población que supera el millón y medio de personas menores de 18 años y que representa casi el 20 por 100 de la población española, **solo se conoce que en un periodo de tiempo de tres años se han formulado nueve declaraciones de riesgo**. Unos datos que, por razones obvias, están muy alejados de la realidad que abordamos.

Por otro lado, el análisis riguroso del fenómeno que estamos analizando demanda el abordaje de los tiempos de intervención con las familias y el menor tras detectarse la situación de riesgo así como las causas de cese de este tipo de intervenciones. **Tampoco en esta cuestión se disponen de datos certeros**, limitándose la administración autonómica a informar acerca de las previsiones que contiene la Ley de infancia y adolescencia de Andalucía, esto es, que los organismos encargados para detectar, valorar, intervenir y llevar a cabo las actuaciones oportunas ante las situaciones de riesgo son las Entidades Locales; y, además, que el plan de intervención familiar puede oscilar entre los doce y veinticuatro meses y, cuando ha sido necesario la declaración de riesgo, la intervención tendrá una duración máxima de doce meses prorrogables por otros seis conforme establece la mencionada Ley de infancia en su artículo 88, apartado 7.

Y la misma ausencia de datos cuantificables y evaluables respecto de las causas de cese de las intervenciones en materia de riesgo, remiando a este respecto la Consejería a lo previsto en la norma anteriormente citada (artículo 89).

Finalmente queríamos conocer cuántas personas menores en situación de riesgo han sido finalmente declaradas en situación legal de desamparo por la Entidad Pública. Hemos de lamentar de nuevo que **tampoco existan datos al respecto**, si bien, se anunció las previsiones de inscribir los datos relativos a niñas, niños y adolescentes sobre los que hayan recaído situación de riesgo, en el Registro de las Declaraciones de Riesgo de la Infancia y Adolescencia en Andalucía, que se encuentra pendiente de desarrollo.

En este contexto, hemos de poner de relieve **las importantes dificultades para conocer con exactitud y rigor el número de niños y niñas que se encuentran en situación de riesgo en Andalucía**. Esta ausencia de información se proyecta también sobre el tiempo medio de intervención de las administraciones con las familias y las personas menores de edad en situación de riesgo y en el número de estas últimas que finalmente han sido declaradas en situación legal de desamparo por no haber podido revertir el riesgo.

**La información sobre los datos sobre niños, niñas y adolescentes en riesgo se encuentra diseminada entre las entidades locales**. Solo los equipos de tratamiento familiar tienen registradas sus intervenciones. Asimismo no se puede llegar a valorar la efectividad de las intervenciones en el medio familiar pues se desconoce cuántas de aquellas no reversion el riesgo y es preciso la declaración de desamparo con la consiguiente separación del menor de su entorno familiar.

## 6.4. Actuaciones de la Defensoría de la Infancia y Adolescencia ante situaciones de riesgo de personas menores de edad

La Ley 4/2021, de 27 de julio, de la infancia y adolescencia de Andalucía (artículo 25) **reconoce entre las funciones de esta Defensoría la de recibir y tramitar denuncias sobre posibles situaciones de riesgo** de los derechos de las personas menores de edad, trasladando estas situaciones a las correspondientes administraciones públicas de Andalucía para que adopten medidas destinadas a su protección.

En este contexto, y dentro del mencionado ámbito competencial, venimos recibiendo un destacado número de denuncias -muchas de ellas anteriores a la entrada en vigor de la mencionada norma- que describe la **posible situación de riesgo en la que se podrían encontrar algunos niños, niñas o adolescentes por la ausencia o deficiencia de atenciones por parte de sus familias o cuidadores**. Son denuncias presentadas por vecinos de los menores que se preocupan por el bienestar de aquellos, por familiares cercanos o, incluso, por los propios profesionales que trabajan con la infancia.

En otras ocasiones, la **denuncia es anónima** o bien la persona no quiere ser identificada por miedo a posibles represalias de la familia del niño o niña. En tales casos, **iniciamos nuestras investigaciones generalmente ante los servi-**



**cios sociales de los ayuntamientos** donde residen las personas menores de edad afectadas, de conformidad con las competencias atribuidas a las corporaciones locales por el artículo 23 de la misma Ley, en lo referente a prevención y detección de situaciones de desprotección, así como para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en situaciones de riesgo.

Es habitual que advirtamos a las entidades locales de la **ausencia de elementos probatorios acerca de las veracidad de las manifestaciones efectuadas** por la persona denunciante, a pesar de lo cual y ante el riesgo de que pudieran encontrarse comprometidos los derechos e integridad de las personas menores de edad, acordamos iniciar actuaciones en ejercicio de nuestras competencias como Defensoría de la Infancia y Adolescencia de Andalucía.

Traemos a colación **algunos supuestos que permitirán una mejor comprensión de la realidad que viven algunos niños y niñas en nuestra comunidad autónoma así como los déficits en su atención no solo por las familias sino también por parte de los poderes públicos** que tienen la obligación legal de intervenir ante sospechas de que el niño o niña, por diversas circunstancias, se ve perjudicado en su desarrollo, bienestar o en el pleno ejercicio de sus derechos.

Antes de comenzar con el relato de algunas quejas, queremos resaltar que, por regla general, **las situaciones de riesgos suelen ir asociadas a situaciones sociales de vulnerabilidad social, pero no siempre coinciden**. Y ello porque la vulnerabilidad social no solo se remite a las condiciones de vida, sino también a situaciones de inestabilidad y sufrimiento psicológico familiar (tensión, inseguridad, estrés, conflictividad familiar, etc.) que pueden acabar afectando al ejercicio de la parentalidad positiva y repercutiendo en el bienestar y la protección de los niños y niñas.

En este contexto, señalamos a continuación algunas de las actuaciones emprendidas por la Defensoría ante situaciones de riesgo.

### A) Situaciones de riesgo derivadas de vulnerabilidad o exclusión social

Tradicionalmente el fenómeno de la exclusión social se asociaba a las situaciones de pobreza económica o material: familias con un nivel económico bajo cuya carencia de recursos les impedía satisfacer sus necesidades más básicas. En la actualidad, sin embargo, el fenómeno de la exclusión social supera el concepto de pobreza y de desigualdad clásico, si bien en él todavía sigue siendo un aspecto nuclear la dimensión laboral y económica. Si a ello unimos otros elementos como el aumento del individualismo, la inestabilidad de los vínculos interpersonales y el debilitamiento de las redes de apoyo familiar y comunitario, no es de extrañar **el incremento de la vulnerabilidad de la infancia y adolescencia provocando en ellos una exclusión social cada vez más profunda y/o crónica**.

Centrando el **análisis en la pobreza**, hemos tenido ocasión de abordar en el capítulo 2 de este informe los datos sobre pobreza infantil en nuestra comunidad autónoma. Recordemos que según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2023, 450.073 niñas, niños y adolescentes, el 29,2% de las personas menores de 18 años, se encuentra en riesgo de pobreza o vive en hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza de Andalucía<sup>19</sup>. También en el mismo año, la tasa de pobreza relativa de las personas menores de 18 años en Andalucía es 10 ó 12 puntos porcentuales mayor que la de la población general, esta última es del 19,5% si se emplea el umbral de pobreza de Andalucía y del 30,5% con el umbral de pobreza de España.

Sea cual sea el parámetro que analicemos, la conclusión generalizada es que **Andalucía se encuentra entre las primeras comunidades con un mayor porcentaje de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo de pobreza**.

No podemos olvidar que la Ley de protección jurídica del menor (artículo 17) es tajante al establecer que **la concurrencia de circunstancias o carencias materiales puede ser considerada situación de riesgo, pero en ningún caso podrá desembocar en la separación del entorno familiar**.

Pues bien, en muchas de las **denuncias que recibimos en materia de riesgo lo que realmente subyace es un problema de pobreza, de ausencia de recursos económicos y materiales de la familia, limitando la capacidad de ésta para satisfacer necesidades como la alimentación, la salud o la buena nutrición**. Estas adversidades suelen ser

<sup>19</sup> Umbral de pobreza relativa definido como el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo. Las unidades de consumo se calculan mediante la escala de la OCDE modificada: dándole un peso de 1 para el primer adulto, de 0'5 para el resto de personas de 14 o más años y un peso de 0'3 para menores de 14 años. En 2023 el umbral de pobreza relativa (sin alquiler imputado) de Andalucía es de 9.124 euros anuales por unidad de consumo, en 2022 era de 8.265 euros. Para España este umbral de pobreza relativa es de 10.990 euros anuales por unidad de consumo en 2023 y de 10.088 euros anuales por unidad de consumo en 2022 (IECA, 2024; INE, 2024). Las cifras e indicadores de pobreza aquí empleados son "sin alquiler imputado".



fuerza, además, de conflicto entre la pareja que ve mermada su capacidad para la crianza con el consiguiente perjuicio para las personas menores de edad.

**Esta realidad, a la que parece que nos hemos acostumbrado, se complica inexcusablemente cuando no se interviene por las administraciones implicadas de forma diligente, eficaz, eficiente y coordinadamente, buscando siempre el interés superior del menor.**

Traemos a colación algunos supuestos:

**Supuesto nº1:** Nuestra intervención en la queja se inicia tras contactar con nuestra Oficina de atención a la ciudadanía una persona para informar de la situación de grave riesgo en que se encuentran unos hermanos, menores de edad, que viven junto con su madre en un municipio de la provincia de Sevilla. La persona denunciante nos dice que estos niños sufren graves carencias como consecuencia de la precaria situación socio-económica en que se encuentra su madre. Refería que a veces les falta comida, que es frecuente que no dispongan de luz eléctrica por cortes de suministro por impago, con lo cual se han de asear con agua fría y no disponen de climatización en la vivienda que habitan, y en general no tienen cubiertas sus necesidades básicas.

La denunciante de esta situación consideraba que esta Defensoría debía intervenir para que se salvaguarden los derechos y el bienestar de estos menores, máxime cuando tiene conocimiento de que los servicios sociales del ayuntamiento ya han sido informados de su situación y hasta el momento su intervención no ha sido efectiva, persistiendo una situación de riesgo que considera no admisible.

Tras solicitar informe de la corporación local, pudimos conocer que se había comenzado una intervención con la unidad familiar, en situación de riesgo social por la conflictividad existente entre los progenitores tras la ruptura de su relación, así como por las carencias derivadas de los escasos recursos económicos de que dispone la madre, aunque estas carencias vienen siendo paliadas gracias a la intervención y ayudas proporcionadas por los servicios sociales comunitarios y, sobre todo, gracias a la ayuda y soporte que le presta la familia extensa materna.

Ante tal situación **remarcamos al ayuntamiento el necesario seguimiento de la evolución de los menores y la continuidad en la ayuda social que viene recibiendo la familia, en especial por el riesgo de exclusión que conlleva su situación de pobreza y precariedad de acceso al mercado laboral de la madre, la cual que podría ser paliada gracias a la ejecución de un plan específico para su inclusión socio-laboral y la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social** (queja 18/7047).

**Supuesto nº 2:** Recibimos un correo electrónico denunciando un posible caso de riesgo de una menor de 11 años residente en un municipio de Jaén. Según la persona denunciante, la menor vivía en una vivienda carente de buenas condiciones higiénicas. Tampoco lleva una alimentación saludable, ni tiene un horario ni de comidas ni de sueño.

Tras dar traslado de los antecedentes al ayuntamiento se nos indica que se estaba interviniendo con la menor, y que las carencias de esta derivan de la precaria situación económica familiar, acentuada como consecuencia de las dificultades de los padres para acceder al mercado laboral de forma estable, con rendimientos regulares. Se indica que la menor se viene beneficiando de los recursos sociales disponibles para compensar tales déficits, asistiendo al comedor escolar y percibiendo otras ayudas complementarias, sin que existan otros indicadores de riesgo que precisaran de la intervención de los servicios sociales comunitarios.

**Recomendamos a la entidad local que prosiguiera el seguimiento de su evolución habida cuenta la cronicidad de la situación de pobreza y precariedad que padece su núcleo familiar** (queja 19/5867).

**Supuesto nº 3:** Nuestras actuaciones en la queja se inician de oficio, tras conocer por los medios de comunicación social la situación vivida por 4 hermanos, de edades comprendidas entre los 13 y 5 años de edad, cuya madre y su pareja sentimental se encontraban en una situación social muy delicada, sin recursos económicos ni expectativas de que su situación fuese a mejorar, y que trasladaron su residencia a una localidad de la serranía de Huelva con la esperanza de que allí su situación pudiera cambiar. Cuando llevaban aproximadamente un mes residiendo en esa localidad la pareja decidió quitarse la vida y los menores estuvieron unos días conviviendo con ambos cadáveres hasta que finalmente pidieron ayuda a un vecino y acudieron las autoridades.



Los menores quedaron al cargo del Ente Público de Protección, que posteriormente confió su guarda provisional al padre biológico de 3 de los niños, todo ello en tanto se sustanciaba el procedimiento judicial para esclarecer las circunstancias del fallecimiento de estas personas.

De las diferentes crónicas periodísticas destacamos las alusiones a que los niños estaban acostumbrados a que su madre y su pareja no les atendiesen de forma continua, por lo que no consideraron extraño que no saliesen de la habitación, hasta el punto de que uno de los menores habría dicho a los agentes que pensaba que su madre dormía y su pareja jugaba con un videojuego.

Esta continua falta de atención por parte de las personas adultas de las que dependían podría justificar la autosuficiencia que mostraron los niños para vestirse y asearse ellos solos, e incluso para disponer lo necesario para alimentarse con lo que tenían en la vivienda.

También destaca la crónica periodística la referencia a que la madre acudió días atrás a los servicios sociales para recibir ayuda económica con el fin de afrontar el pago del alquiler de la casa, encontrándose todavía en trámite dicha ayuda económica.

Así pues, dejando a un lado las circunstancias del fallecimiento de estas personas, bajo investigación judicial, iniciamos una investigación para conocer las intervenciones sociales que se hubieran venido realizando con esta familia y en especial con los cuatro menores que la integraban.

Pudimos conocer que el Ayuntamiento donde residían no tenía siquiera conocimiento directo, hasta el día de los hechos, de la presencia en el municipio de dicha familia, por lo que no podía existir ninguna intervención social con ellos. Por su parte, la Diputación Provincial de Huelva nos informa que el alcalde de dicha entidad local donde residía la familia en el momento de los hechos contactó con el centro de servicios sociales comunitarios para informarles de la llegada de dicha familia, notificando su precaria situación. Los profesionales del servicio de atención a familias se entrevistaron con la madre e inspeccionaron la vivienda en la que pretendía residir, comprobando que esta se encontraba en ruinas y proponiendo que pudieran ser objeto de intervención por parte del Equipo de Tratamiento Familiar de la zona correspondiente, la cual aceptaron, pero que no se llegó a materializar ante el fatal desenlace antes relatado.

También conocimos que los servicios sociales de la localidad de que procedían (Huelva capital) habían intervenido con la familia desde que en noviembre de 2016 les fue derivado el caso por el Servicio de Protección de Menores de Huelva, a fin de que se activasen los mecanismos de intervención para paliar, en su propio entorno socio-familiar, las carencias que venían sufriendo, y que incidían negativamente en las personas menores de edad. En enero de 2017 los servicios sociales de zona derivan el caso al Equipo de Tratamiento Familiar, que mantiene entrevistas con la madre y visita su domicilio; le gestiona ayudas económicas para paliar las carencias más graves y también mantenía coordinación con el centro escolar para efectuar un seguimiento de la evolución de los niños.

En agosto de 2017 los servicios sociales de Huelva recibieron información relativa a una denuncia que habría presentado el padre de tres de los menores relatando las carencias que éstos sufrían, y como se había decidido a solicitar su guardia y custodia por considerar que la madre no estaba cumpliendo con sus obligaciones. A continuación también recibieron denuncias de tenor similar de los vecinos, sin que se pudiese llegar a intervenir ante el traslado de domicilio de la familia a un lugar en esos momentos desconocido.

Por último, el Servicio de Protección de Menores de Huelva nos remitió un informe en el que señalaba que su actuación fue conforme con los indicadores de riesgo y desprotección que le fueron proporcionados por los servicios sociales comunitarios, y que, en consecuencia, nunca se llegó a promover una medida de desamparo y asunción de su tutela por parte del Ente Público, ya que tales indicadores eran de un riesgo moderado, lo cual implicaba que podrían haber sido compensados con una intervención social, de carácter preventivo, en su propio medio social y familiar.

A la vista de toda esta información, **nos cuestionamos si, atendiendo a los indicios de riesgo de los que venía dando muestras la familia, cada vez más acentuados, se debió actuar con más diligencia, aplicando medidas más eficaces, e incluso cuestionarnos si estas medidas incluso pudieran conllevar la separación de los menores de su madre como medida de protección.**

La evolución de los acontecimientos ha hecho evidente que sí, que se han echado en falta medidas más eficaces, necesarias para que los menores recibieran una protección efectiva, y no solo los menores, también se ha echado en falta dicha ayuda para su madre y su pareja.





**Algo no se hizo bien, no se valoraron en su justa dimensión las carencias conocidas de la familia, tampoco se atendieron con respuestas idóneas, eficaces y proporcionadas las demandas de ayuda de la madre ante los déficits derivados de su situación de pobreza, así como el desgaste emocional que ello conllevaba.**

No se verificó con firmeza las denuncias del padre sobre consumo de drogas de la madre, ni las advertencias sobre su inestabilidad emocional, con un anterior intento de autolisis.

Y tampoco se dio la trascendencia debida a la falta de colaboración de la madre con los controles que desde los servicios sociales se le pretendía realizar, no acudiendo a las citas, ocultando información y trasladando su domicilio sin notificación.

Ya localizados en su nuevo domicilio y estando en condiciones muy precarias, se produce una intervención social por parte del equipo de zona como si se tratase de un caso nuevo, sin tener presentes los antecedentes de grave riesgo que arrastraban y ello no redundó en una intervención suficientemente coordinada, eficiente y eficaz. No dio tiempo, el fatal desenlace puso en evidencia nuestro sistema de protección social.

Hemos de reflexionar sobre si **no nos hemos acostumbrado a la situación de pobreza crónica en que viven muchas familias, y hemos asumido también que a esa situación de pobreza se unan otros déficits personales, otras negligencias de comportamiento con los hijos, cual si estas situaciones fueran inevitables.**

**Y creemos que no es así, por lo que recomendamos a cada administración que ha intervenido en el caso, en el ámbito de sus respectivas competencias, que examine a la luz de los errores o disfunciones que se pudieran haber cometido, sus criterios de intervención y los medios con que cuenta para dar respuesta eficaz a estas situaciones, pues en ello se halla comprometido el éxito de todo el Sistema de Protección de Menores, en el cual intervienen distintas Administraciones Públicas con el mandato constitucional (artículo 103) de actuar de forma coordinada y eficaz (queja 17/5073).**

**Supuesto nº 4:** Citamos otro ejemplo con la denuncia recibida de una ciudadana que relataba la situación de grave riesgo en que se encontrarían los hijos de sus vecinos:

*“Quiero informar de lo que se está haciendo en una casa con dos menores una niña de 13 con cáncer en un tobillo, y un niño de casi tres años. Los padres de nacionalidad rumana. Esto es en .....(Almería).*

*Hoy, siendo las 20'00 de la tarde, empiezan la fiesta hasta las 06'00 de la mañana y otras veces hasta el medio día después. Este matrimonio mete en el coche a los niños para dormir, mientras ellos junto con otras parejas beben muchísimo alcohol, además de consumir drogas como porros, cocaína en el porche del dúplex. Puedo asegurar, porque desde enfrente que vivo yo lo veo. No asisten los críos a colegios, así como ella, no estando el marido en casa por las noches al trabajar de camionero, está señora marcha a las 12 de la noche dejando a los críos solos.*

*Ya tuve que llamar varias veces a la guardia civil y policía local, que estuvo en casa viendo que la cría estaba sola y viendo todas las botellas y latas de cerveza que dejaba está mujer al irse a comprar más.*

*Lo peor es que nos ha pedido comida, dinero, etc.... Y lo peor de lo peor es ver esos niños pequeños lo que hacen delante de ellos. Ustedes pueden confirmar mis palabras escritas por la policía local de ..... o ....., localidades de Almería. El mismo policía entró dentro de la casa viendo todo dicha madre bebiendo cerveza a las 9 de la mañana*

*El otro día la niña pedía auxilio desde la cocina porque se había caído al suelo y no podía levantarse (se mueve con muletas). Salieron varios vecinos a ayudarla y, cuando han entrado en la casa, han comprobado que estaba todo lleno de suciedad y basura. La situación de estos menores es insostenible (...).”*

Toda vez que se trata de una denuncia y que nuestra posible intervención va a ir encaminada a activar la intervención de los servicios sociales municipales para que comprueben si, efectivamente, los menores se encuentran en situación de riesgo (se trata de una actuación muy invasiva en la intimidad y derechos privados de estas personas) cerramos este expediente de queja e informamos a la interesada que tomamos nota de su denuncia y que intervendríamos en ejercicio de nuestras competencias como Defensoría de la infancia.



Así pues, iniciamos una investigación de oficio ante el ayuntamiento desde donde se nos informa que, de las averiguaciones realizadas al respecto, se han podido comprobar indicadores de riesgo en los menores por la enfermedad y situación de dependencia de la menor, por su precaria situación social y económica, la carencia de habilidades parentales para abordar la problemática familiar, y por la existencia de una mala relación entre padre y madre.

En esta situación, **los servicios sociales del ayuntamiento han emprendido diferentes actuaciones con esta familia para ayudarles a solventar estas carencias, efectuando un seguimiento de su evolución por si resultara necesario recabar la intervenciones sociales más especializadas.**

**Supuesto nº 5:** Señalamos al comienzo de este apartado que la situación de exclusión o vulnerabilidad social superaba el concepto de pobreza infantil. En este caso, analizamos la situación de precariedad social en la que se encuentran hijos e hijas menores de edad de trabajadores temporeros que acuden a Andalucía a las labores agrícolas.

Nuestras actuaciones en la queja se inician a raíz de noticias publicadas en medios de comunicación que relataban la situación de riesgo en la que fueron localizados unos niños, integrantes de distintas familias inmigrantes de Rumanía, cuyos padres trabajaban como temporeros en faenas agrícolas y que habían ocupado -sin ningún título que los habilitara- viviendas de nueva construcción aún no habitadas en un municipio de la provincia de Sevilla.

Tras iniciar una investigación para salvaguardar los derechos de las personas menores de edad afectadas, pudimos conocer que dichas familias ocuparon parte de un conjunto de viviendas pareadas que no llegaron a ser vendidas en su totalidad por la empresa promotora. Dichas viviendas tienen sus puertas y ventanas tapiadas y carecen de los servicios básicos porque no disponen de suministro de agua y electricidad.

Las familias que ocupan esas viviendas lo hacen porque su situación socio-económica es muy precaria y no disponen de otro sitio donde vivir. Se dedican a trabajos agrícolas como temporeros, y durante el tiempo en que realizan esa labor permanecen en las viviendas los hijos que aún no tienen edad para trabajar, cuidando los mayores de los pequeños, pero en la mayoría de los casos sin disponer de persona adulta que los cuide y vele por ellos.

Para atender las necesidades de estas familias, los servicios sociales habrían actuado en el margen de las competencias que le confiere la legislación y conforme a sus posibilidades. De este modo han realizado un trabajo social con la intención de censar a todas estas personas y conocer de forma exacta la magnitud del problema. A continuación, ganándose su confianza, han venido prestándoles la ayuda posible, paliando necesidades básicas.

Aún así, se llegó a producir la intervención del Servicio de Protección de Menores de la Junta de Andalucía en algún caso, siguiendo el resto de familias con la ayuda que les proporcionan los servicios sociales municipales.

Al tratarse de un problema complejo, y considerar ajustada a derecho la intervención social que venía realizando la corporación local con las familias citadas en la queja, finalizamos nuestra intervención en este expediente, ello sin perjuicio del **trabajo emprendido para abordar esta problemática en un estudio más amplio relativo a los municipios andaluces que albergan a familias de trabajadores temporeros o población inmigrante en situación de precariedad** (queja 17/3155).

**Supuesto nº 6:** Esta Defensoría ha tenido ocasión de analizar detenidamente, en su [informe del año 2012](#), **las graves consecuencias que para niños y niñas tiene la pérdida de la vivienda**. Analizamos en dicho estudio los nefastos efectos que provoca en la infancia y adolescencia no contar con un pilar básico para su vida como es un techo digno donde vivir.

En este ámbito, traemos a colación la queja de una ciudadana que intercedía en favor de una familia numerosa en situación de extrema vulnerabilidad. La familia en cuestión, compuesta por padre, madre y cinco hijos menores de edad, perdió su vivienda por un incendio y venía recibiendo ayuda de los servicios sociales. Aún así, después de siete meses continuaban alojados en el albergue de transeúntes y no disponen de una vivienda social en la que los menores pudieran llevar una vida normalizada.

Del mencionado escrito de queja extractamos lo siguiente:

*" (...) Esta familia perdió su casa en un incendio en el .....(Cádiz) y desde octubre están viviendo en el Albergue municipal, que no es un lugar adecuado para los niños.*



*Les prometieron una vivienda social pero ya han pasado 7 meses y no hay cambios. El Ayuntamiento dice que no dispone de viviendas para personas sin recursos.*

*Hace dos meses la madre discutió con la directora del centro y fue expulsada y ha estado durmiendo en la calle.*

*Fuimos a pedir disculpas pero las normas son así y no hay vuelta atrás.*

*....., que así se llama la madre, fue recogida durante un tiempo por una amiga, después un hermano le permitió dormir en su casa una semana y nuevamente tenía que volver a la calle.*

*Después de todo el ruido que estamos dando con todo este tema al fin el Ayuntamiento lleva 2 días pagándole un hostel.*

*Como ven la situación es insostenible y por esto pedimos su intervención o ayuda para conseguir la vivienda que estos niños merecen”.*

Tras nuestra intervención, el ayuntamiento buscó una solución habitacional para atender las necesidades de la familia, como medida transitoria y provisional en tanto puedan acceder a una vivienda social de promoción pública adecuada a sus necesidades. También se relatan otras intervenciones de los servicios sociales orientadas a solventar sus carencias y la conflictiva relación con la vecindad, las cuales se ven dificultadas por la escasa adherencia de esta familia a las indicaciones y orientación ofrecida desde los servicios sociales.

Sin perjuicio de lo señalado, **recomendamos al ayuntamiento que efectuara un seguimiento de la evolución de los menores, proporcionando el apoyo necesario a su familia para garantizar que éstos tengan cubiertas sus necesidades en el plano material y afectivo** (queja 21/2730).

## B) Situaciones de riesgo derivada de conflictividad familiar.

Es frecuente que en el devenir cotidiano de relación entre los miembros que integran la familia surjan conflictos como consecuencia de la organización y las relaciones domésticas; también desavenencias en relación con la crianza de los hijos, conciliación de la vida laboral con la familiar, cumplimiento de horario y normas, colaboración en las tareas del hogar, gestión del dinero, vestuario, relación entre hermanos u otros miembros de la familia.

**Esta conflictividad familiar se ve incrementada frecuentemente cuando la familia carece de los recursos económicos y materiales necesarios para la crianza de los hijos, pudiendo con su comportamiento poner en situación de riesgo a los hijos menores de edad.**

**Supuesto nº 7:** Recibimos una denuncia de una ciudadana relatando las graves carencias que sufría su sobrino, ambos vivían en una zona rural, alejados del entorno urbano. Según alegaba la denunciante la madre no se preocupa por su alimentación y el menor tiene que asumir con su corta edad gran parte de las tareas domésticas, incluida la preparación de la comida. También ha descuidado su salud, especialmente su dentadura, con muchas caries sin tratamiento. En lo que se refiere a su educación, el menor ha ido progresivamente empeorando su rendimiento escolar, teniendo suspensiones en muchas asignaturas, a lo que se unen numerosas faltas de asistencia sin justificación.

La interesada manifestaba que los servicios sociales municipales son conocedores de su situación, puesto que la madre recibe ayudas para la adquisición de alimentos y han recabado datos del domicilio en que residen, de su situación socio-económica, y de sus pautas de comportamiento

Ante tales hechos, nos dirigimos al ayuntamiento de la localidad donde residían madre e hijo solicitando información sobre el seguimiento de la situación de riesgo en que pudiera encontrarse el menor, así como de las posibles actuaciones de los servicios sociales orientadas a solventar la problemática descrita en la denuncia.

En respuesta, se nos relató las intervenciones realizadas para corroborar los hechos, consistentes en visitas al domicilio familiar y entrevistas individualizadas. Del resultado de todas estas actuaciones se concluye **una situación de conflicto familiar derivada de la ruptura traumática de la convivencia entre ambos progenitores, con una relación conflictiva entre ambos que dificulta alcanzar acuerdos consensuados sobre criterios comunes en la crianza y educación de los hijos. Esta situación tiene incidencia en la estabilidad emocional de los menores, hecho que se**



**intenta paliar con la intervención y seguimiento que respecto/o de su evolución vienen realizando los servicios sociales comunitarios** (queja 18/2317).

**Supuesto nº 8:** En otras ocasiones, la fuerte conflictividad entre la pareja se extiende a los profesionales que intervienen en el caso, especialmente cuando una parte considera que las decisiones tomadas por aquella no son imparciales y se decantan a beneficiar a la parte contraria.

Así aconteció en la queja de una ciudadana que se lamentaba del trato recibido por parte del equipo de tratamiento familiar correspondiente. Aludía a un trato con ella descortés y amenazante, que en su opinión se aparta de la praxis profesional que sería exigible a los profesionales que integran dicho equipo. También se quejaba de la ausencia de respuesta a la reclamación que por dicho motivo presentó:

*“Quiero exponerle el problema, que entre otros muchos, tengo con el ETF del Distrito ..... Decirle que tengo 2 hijas, una de 14 años, llamada ....., que vive conmigo desde el mes de mayo de 2017, a pesar de que la guarda y custodia la tiene el padre, que vive en ..... en el cuartel, porque es guardia civil, y mi segunda hija, que tiene 8 años, de otra relación, que vive conmigo y sobre la que sí tengo su guarda y custodia.*

*Por muchos problemas con el padre de mi hija mayor, recientemente tuve un incidente en el referido ETF donde me trataron muy mal, insultándome y amenazándome, sobre todo una profesional llamada .....*

*Presenté una reclamación ante el Ayuntamiento de ..... el pasado 11 de enero de 2018, a la cual aún no me han dado respuesta.*

*En la reclamación decía que el ETF me impone, me amenaza. He recibido empujones y además me han hablado sin respeto diciéndome “tía”. Hay grabaciones que han empujado a una niña y le han gritado.*

*Se han presentado sin denuncia ni nada en la puerta de mi casa y además diciendo ella que pondría en los informes para el juzgado lo que a ella le diera la gana.*

*Ante todo soy persona y merezco un respeto, como persona y como madre de mis hijas (...).”*

Admitimos a trámite la queja ante la corporación municipal teniendo en cuenta las competencias atribuidas para la detección e intervención en situaciones de riesgo de menores de edad, y ello con la finalidad de resolver o al menos paliar las posibles deficiencias en la organización y dinámica de relaciones intrafamiliares perjudiciales para los menores, contribuyendo con ello a evitar un deterioro de la familia que hiciera necesario adoptar medidas más drásticas que conllevaran la separación de los menores de su familia y entorno social.

En este contexto, el ayuntamiento informó acerca de **las intervenciones realizadas como agentes facilitadores y potenciadores de los respectivos roles paterno y materno, procurando un contexto de convivencia pacífica y armoniosa que favorezca el desarrollo evolutivo adecuado de los menores que integran el núcleo familiar**. Y como elemento que ha dificultado su intervención se resaltan las desavenencias existentes entre el entorno familiar materno y la valoración realizada por el ETF del padre y familia extensa paterna, las cuales fueron plasmadas en los informes solicitados por el Juzgado de Familia de Sevilla, para su inclusión en el expediente en que se sustancia la demanda de modificación de medidas (queja 18/1897).

### **C) Demoras de las administraciones locales en la formalización del abordaje de las situaciones de riesgo.**

Hemos de señalar, en primer lugar, que **esta Institución se encuentra con importantes desafíos a la hora de valorar el grado de acierto en las decisiones adoptadas por los servicios sociales o los equipos de tratamiento familiar que intervienen en los casos de situaciones de riesgos: desafíos que tienen su origen en los criterios técnicos que han de usar los profesionales que atienden a la familia**. Sin embargo, no podemos pasar por alto la gravedad de los indicadores de riesgo detectados y contrastados por los servicios sociales municipales, al estar estos indicadores situados en la frontera entre las posibilidades de intervención en el propio medio social y familiar, y las que determinarían la separación de los menores de su familia.

**Supuesto nº 9:** Citamos, como ejemplo, la denuncia formulada por un vecino de unos menores en posible situación de riesgo por la actitud y comportamiento de los padres:



*“(…) Hace unos meses llamé por una familia que vive en mi bloque (realmente no sé si siguen de okupa o qué ocurre), tienen cuatro niños, el mayor tendrá unos 15 años más o menos, tienen otros dos chicos que tendrán entre los 4 y 6 añitos y la más pequeña que no creo que supere los 2 años.*

*Esta “familia” por llamarla de alguna manera, se dedica a la venta de drogas, tienen armas en la casa y lo peor es el trato que esos niños reciben. Todos los vecinos, incluso de la calle de atrás, hemos llamado a policía y guardia civil en muchas ocasiones y no hacen nada.*

*El mayor fuma marihuana delante de los pequeños y coge el coche de la madre con la edad que tiene (cosa normal para ellos, ya que su madre conduce y no tiene carnet), los pequeños solo saben insultar y amenazar (sueltan todo lo que oyen de los padres, se llevan todo el día pegándose y amenazándose uno al otro), los dos chicos pequeños empezaron a ir al colegio ya que una vecina le advirtió que llamaría a los servicios sociales, pero no es algo muy habitual ya que de cinco días, solo van uno o dos días (ninguno de los dos quieren llevarlos ya que tienen que madrugar). No trabajan ninguno, pero tampoco falta el dinero, el más grande también vende drogas, pero lo peor de todo es que meten a toda esa gentuza que viene a comprar en la casa (o sea al bloque) y tenemos que tratar con mala gente y no hay manera de que pongan solución en este asunto.*

*Un verano, uno de los pequeños cogió un arma del maletero del coche, a plena luz del día (yo estaba en el balcón y al verlo me metí para dentro rápido) y el padre al verlo lo agarró por el cuello y lo metió para dentro y empezó a pegarle.*

*En ellos es algo habitual todo esto, consumir cocaína delante de ellos, vender drogas a otros delante de ellos, tener relaciones sexuales delante de ellos, etc. Sonará exagerado, pero es la realidad y lo oyen todos los vecinos, las conversaciones o las acciones que realizan se oyen hasta el piso de arriba ya que las paredes son como papel.*

*El Ayuntamiento tampoco hace nada y no podemos decirles nada a ellos ya que nos amenaza.*

*No entiendo el por qué después de tantos avisos, nadie hace nada al respecto y cualquier día va a pasar algo peor y será tarde.*

*Ya vinieron una vez a por ellos asunto de drogas, con armas e incluso le pusieron la pistola en la cabeza a una vecina que se asomó al oír los ruidos, ellos no denunciaron por el miedo que tienen”.*

Tras valorar la denuncia, recabamos la colaboración del ayuntamiento donde residía la familia, siéndonos remitido un informe en el que se relatan las distintas intervenciones realizadas con aquella, sin que se hubiese logrado paliar la grave conducta de absentismo escolar del mayor de los hermanos, y sin que tampoco se hayan producido avances significativos en la dinámica de la relación familiar, cuya colaboración con los profesionales intervinientes no siempre había sido satisfactoria.

A pesar de los indicadores de riesgo detectados, los cuales sin duda han tenido incidencia negativa en los menores integrantes del núcleo familiar, y a pesar de la escasa adherencia de las personas responsables directas de los menores a las indicaciones recibidas para solventar su problemática, los servicios sociales municipales no consideraban que existieran motivos para una medida radical que motivara la intervención del Ente Público separando a los menores de su familia, resultando procedente por tanto que prosiguiera una intervención dirigida a paliar y corregir las carencias detectadas en la familia; a facilitarles el acceso a las prestaciones sociales de las que pudiera resultar beneficiaria; y también a efectuar un seguimiento de su evolución.

Una vez hecho un encuadre de las circunstancias que acontecen en el caso que analizamos, y desde nuestra obligada perspectiva de Defensoría de la Infancia y Adolescencia en Andalucía **resulta contradictorio que encontrándonos en esta situación, y ante la falta de actitud decidida de la familia para solventar sus problemas y los escasos resultados obtenidos, no se hubiera dado un paso más promoviendo una resolución administrativa que formalizase esta situación de riesgo y dotase de garantías procedimentales y seguridad jurídica a las intervenciones de las distintas partes implicadas (profesionales de los servicios sociales, familia y menores)**. Y es que, atendiendo a las previsiones legales, en este caso quizás hubiera resultado procedente que la autoridad administrativa municipal competente emitiese una resolución declarativa de la situación de riesgo de los menores.

El especial estatus legal derivado de esta resolución dotaría de rigor jurídico a la intervención de los servicios sociales, dando formalidad a los compromisos que asumía la familia, al tiempo que les proporcionaba garantías sobre sus dere-



chos en esta especial situación. Conforme al artículo 17 de la redacción actual de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la valoración de la situación de riesgo conlleva la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención social y educativo familiar que deberá recoger los objetivos, actuaciones, recursos y previsión de plazos, promoviendo los factores de protección del menor y manteniendo a éste en su medio familiar. Y para el buen fin de este proyecto de intervención dicha Ley prevé que los progenitores, tutores, guardadores o acogedores, dentro de sus respectivas funciones, colaboren activamente, según su capacidad, en la ejecución de las medidas indicadas en el referido proyecto, siendo así que la omisión de dicha colaboración habría de dar lugar a la declaración de la situación de riesgo del menor.

Por su parte, la declaración de riesgo sería dictada mediante una resolución administrativa debidamente motivada, previa audiencia de las personas afectas, incluidas las menores de edad, e incluiría las medidas tendentes a corregir la situación de riesgo, en especial las relativas a los deberes que al respecto incumben a progenitores, tutores, guardadores o acogedores.

Precisa el artículo 88 de la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía que el plan de intervención familiar en el que se recogerán tales medidas y actuaciones tendrá una duración máxima de doce meses, prorrogables por un máximo de otros seis meses si se considera oportuno para alcanzar los objetivos. Y si a pesar de estos esfuerzos siguiesen sin obtenerse resultados satisfactorios, no se alcanzasen los objetivos del plan de intervención familiar, ni se produjeran cambios en el desempeño de los deberes de guarda que garantizaran la adecuada atención de los menores, los servicios sociales intervinientes habrían de emitir un informe motivado proponiendo que se valorase la declaración de una situación de desamparo, elevando dicha propuesta al órgano competente de la Entidad Local a fin de que éste derivase el expediente a la Entidad Pública competente por razón del territorio.

Esta sería la solución menos deseable, pues la declaración de riesgo y el consecuente plan de intervención con calendario de actuaciones, compromisos y objetivos, está previsto precisamente para lo contrario, para que se subsanen las carencias y disfunciones existentes en la familia y que perjudican a las personas menores de edad, alcanzando los objetivos previstos en el plan de manera suficiente, lo cual permitiría a los servicios sociales elevar un informe motivado al órgano competente de la Entidad Local para que emitiera una resolución de cese de la situación de riesgo, todo ello sin perjuicio del seguimiento o acompañamiento profesional para garantizar la continuidad de una adecuada atención social.

Con estos antecedentes, **recomendamos a la corporación municipal que de persistir la situación de grave riesgo para los menores, sin suficiente compromiso o colaboración de la familia para solventar su problemática, se acometieran los trámites conducentes a la emisión de una resolución declarativa de la situación de riesgo, la cual deberá incluir el específico plan de intervención familiar, con los compromisos y objetivos pertinentes.** (queja 23/129).

**Supuesto nº 10:** Recibimos una denuncia relativa a la situación de riesgo de una menor de edad residente en la provincia de Jaén. Se relataba el caso de una niña, de unos 12 años de edad, cuyos padres carecen de recursos económicos estables para atender sus necesidades y se relacionan con la venta y consumo de drogas, teniendo un comportamiento social muy agresivo. Suele ser frecuente que dejen a la niña sola, sin que quede al cuidado de ninguna persona adulta, e incluso la habrían utilizado para mendicidad.

A tales efectos recabamos la colaboración de la administración en consideración a las competencias atribuidas a las corporaciones locales por el artículo 23 de la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia en Andalucía, en lo referente a prevención y detección de situaciones de desprotección, así como para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en situaciones de riesgo.

En respuesta a nuestro requerimiento recibimos un informe en el que se señalaba que los profesionales de los servicios sociales comunitarios habían realizado varias visitas al domicilio y también realización de llamadas telefónicas, pero no se había podido localizar a la unidad familiar. No obstante, se había instado por escrito a ponerse en contacto con los técnicos de estos servicios, siendo dicho intento también infructuoso.

Añadía el informe que se continuaría intentando localizar a la familia al objeto de entrevistas para estudio, diagnóstico y valoración de las circunstancias que pudieran estar afectando negativamente a la menor.

Habida cuenta las dificultades que se relatan en el informe y tras dejar transcurrir un período de tiempo prudencial desde entonces, volvimos a dirigirnos a dicha administración local para que nos fuese remitido un nuevo oficio, complementario del anterior, en el que quedase reseñado el resultado final de las indagaciones relativas a la posible situación de riesgo de la menor y de las consecuentes actuaciones realizadas al respecto.



En este nuevo informe se reiteran las dificultades para concertar una cita con la familia para su comparecencia en la oficina municipal de servicios sociales, siendo todos los intentos realizados infructuosos y sin ninguna justificación convincente de su nula colaboración con los requerimientos realizados.

Una vez hecho un encuadre de las circunstancias que acontecen en el caso que analizamos, y desde nuestra obligada perspectiva de Defensoría de la Infancia y Adolescencia en Andalucía consideramos oportuno resaltar **la gravedad de los indicadores de riesgo denunciados**, existiendo antecedentes en los servicios sociales municipales sobre las circunstancias de la familia desde el año 2009. Y en este contexto se ha de añadir el informe del centro escolar sobre absentismo escolar de la menor, de fecha 15 de febrero de 2023, con una falta justificada por día completo por el profesor, 17 faltas por tramos horarios justificada por el profesor, 20 faltas por tramos horarios justificadas por el tutor legal y 19 faltas por tramos horarios no justificadas y 1 retraso.

Así las cosas, **existiendo estos indicadores y ante la nula colaboración de la familia con los servicios sociales municipales, consideramos que en este caso quizás resulte procedente que la autoridad administrativa municipal competente dicte una resolución declarativa de la situación de riesgo de la menor**. El especial estatus legal derivado de esta resolución dotaría de rigor jurídico a la intervención de los servicios sociales, dando formalidad a los compromisos que habría de asumir la familia, al tiempo que les proporcionaría garantías sobre sus derechos en esta especial situación.

En este contexto, **recomendamos al ayuntamiento que, de persistir la situación de riesgo para la menor, sin suficiente compromiso o colaboración de la familia para solventar su problemática, se acometan los trámites conducentes a la emisión de una resolución declarativa de su situación de riesgo, la cual deberá incluir el específico plan de intervención familiar, con los compromisos y objetivos pertinentes** (queja 22/2259).

**Supuesto nº 11:** Un caso similar aconteció tras la denuncia de la posible situación de riesgo de unos menores de edad residentes en Sevilla capital. La familia en cuestión la integran la madre, el padre y sus tres hijos, menores edad, teniendo el mayor de ellos unos 12 años. Dichos menores se encontrarían en un contexto de constante violencia verbal y física, lo cual pudo tener incidencia en la tentativa de suicidio protagonizada por el mayor de los hermanos. La persona denunciante se mostraba alarmada por las experiencias traumáticas que acontecían en el transcurrir de la vida cotidiana de estos niños, con efectos muy negativos en su maduración como personas y en su estabilidad psíquica y emocional, por lo cual solicitaba que las administraciones públicas competentes interviniesen para proteger sus derechos como personas menores de edad.

A tales efectos recabamos la colaboración del Ayuntamiento de Sevilla, siéndonos remitido un informe que refería que dicha familia se encontraba incluida en el Programa de Tratamiento Familiar, recibiendo los tres menores atención en diferentes recursos complementarios de apoyo psicosocial, tanto públicos como concertados, teniendo además expediente abierto en los Servicios de prevención y de protección de menores de la Junta de Andalucía.

Tras evaluar la información aportada por el Ayuntamiento, y tras dejar transcurrir un período de tiempo prudencial, solicitamos de nuevo otro informe con la finalidad de que nos fuese remitida información acerca de los resultados obtenidos con la intervención desarrollada por los servicios sociales de zona y por el Equipo de Tratamiento Familiar.

En la nueva comunicación se recalca la actitud poco colaborativa de la madre, especialmente en los momentos en que reanudaba su relación con su pareja (padre de los menores). También se reseñaba en el informe que en los últimos tiempos la madre había precisado de ingresos hospitalarios, recibiendo apoyo de su familia para que los menores siguieran siendo atendidos.

**A pesar de los indicadores de riesgo detectados, los cuales sin duda tenían incidencia negativa en los menores integrantes del núcleo familiar, y aún reconociendo que no se contaba con suficiente implicación de las personas responsables directas de los menores para solventar su problemática, los servicios sociales municipales no consideraban que existieran motivos para una medida radical que motivara la intervención del Ente Público** separando a los menores de su familia, resultando procedente, por tanto, que prosiguiera una intervención dirigida a paliar y corregir las carencias detectadas en la familia; a facilitarles el acceso a las prestaciones sociales de las que pudiera resultar beneficiaria; y también a efectuar un seguimiento de su evolución.

Una vez hecho un encuadre de las circunstancias que acontecen en el caso que analizamos, y desde nuestra obligada perspectiva de Defensoría de la Infancia y Adolescencia en Andalucía no consideramos procedente entrar a valorar el grado de acierto en las decisiones adoptadas por los servicios sociales que han intervenido en el caso, a cuyo criterio técnico hemos de estar.



Sin embargo, lo anterior no resulta óbice para que resaltemos la gravedad de los indicadores de riesgo detectados y contrastados por los servicios sociales municipales, al estar estos indicadores situados en la frontera entre las posibilidades de intervención en el propio medio social y familiar, y las que determinarían la separación de los menores de su familia, resultando a nuestro juicio contradictorio que encontrándonos en esta situación, y ante la falta de actitud decidida de la familia para solventar sus problemas y los escasos resultados obtenidos, no se hubiera dado un paso más promoviendo una resolución administrativa que formalizase esta situación de riesgo y dotase de garantías procedimentales y seguridad jurídica a las intervenciones de las distintas partes implicadas.

En este contexto, y con fundamento en las previsiones legales contempladas en la Ley de protección jurídica al menor a la que ya hemos aludido anteriormente, **recomendamos al Ayuntamiento de Sevilla que, de persistir la situación de grave riesgo para los menores, sin suficiente compromiso o colaboración de la familia para solventar su problemática, se acometan los trámites conducentes a la emisión de una resolución declarativa de la situación de riesgo, la cual deberá incluir el específico plan de intervención familiar, con los compromisos y objetivos pertinentes** (queja 22/4933).

### C) Deficiencias en la intervención ante situaciones de riesgo de los ayuntamientos y de la Entidad Pública

Como se ha señalado anteriormente, el organismo competente para intervenir ante las situaciones de riesgo leves o moderadas ha de ser los servicios sociales o los equipos de tratamiento familiar para los casos en que la situación se torna grave, y cuando la situación se califica como muy grave es precisa la intervención de la Entidad Pública. En cualquier caso, **entre todos los organismos debe existir una adecuada y rigurosa colaboración y cooperación**. Esta ausencia de coordinación, en ocasiones, es denunciada por los propios profesionales que trabajan con las personas menores de edad en riesgo, de manera singular aquellas que desarrollan sus servicios en el ámbito educativo.

**Supuesto nº 12:** Así aconteció en la queja presentada por la jefatura de estudios de un instituto de enseñanza secundaria que había denunciado la situación de grave riesgo de una alumna que argumentó ser maltratada por su familia al haberse quedado embarazada.

Desde el instituto se comunicó la situación en que se encuentra la alumna al Ente Público a través de la hoja SIMIA sin que desde entonces se hubieran tenido noticias de intervención alguna.

Del mencionado escrito de queja extractamos lo siguiente:

*"(...) Nos ponemos en contacto con usted desde la Jefatura de Estudios del IES ".....", de Sevilla capital, para solicitar alguna ayuda con un caso grave y urgente de posible maltrato infantil que tenemos en el centro.*

*Se trata de una menor que dice estar embarazada de 6/7 semanas y que no puede explicárselo a sus padres porque teme que le peguen o la echen de casa.*

*La alumna manifiesta que ya le han pegado en otras ocasiones, por eso se necesitaría un equipo de tratamiento familiar que confirme estos hechos o que intervenga si fuera necesario.*

*Hemos seguido los protocolos establecidos para notificar estos casos, pero no hemos recibido aún ninguna respuesta o directrices a seguir: Hemos enviado la hoja SIMIA a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y a los Servicios Sociales Centrales; hemos contactado con el Inspector y la Enfermera de referencia; con el educador social de referencia a pesar de encontrarse de vacaciones; con la técnica de absentismo del Ayuntamiento y hemos llamado a los números de protección y maltrato infantil. (...)"*

Tras nuestra intervención, el Ente Público de Protección de Menores relató las actuaciones realizadas una vez que tuvo conocimiento de la situación de riesgo/desamparo de la adolescente, ofertándole de forma consensuada con la jefatura de estudios del IES la posibilidad de que fuese ingresada en un centro de protección de menores pero, al parecer, esta oferta fue rechazada por la adolescente.

Al no disponer de mayor información sobre la situación de la adolescente y respecto de la intervención social finalmente realizada con ella, volvimos a requerir información a la citada Delegación Territorial, respondiéndonos que estaban a la espera de recibir el informe solicitado a los servicios sociales del Ayuntamiento de Sevilla, en el cual debían valorar los indicadores de riesgo y realizar las correspondientes propuestas conforme al instrumento técnico "Valórame". También





se aludía a la información que les fue proporcionada por la policía municipal, que relataba una actitud poco colaboradora de la menor, con manifestaciones en muchas ocasiones contradictorias y obstaculizadoras de su intervención.

Toda vez que la posible intervención social con la menor quedaba a expensas de que el Ente Público de Protección de Menores pudiera valorar la información que tendrían que aportar los servicios sociales del Ayuntamiento de Sevilla, solicitamos la emisión de un informe a dicha administración local, el cual refería que la familia de la menor cuenta con expediente de intervención abierto en el centro de servicios sociales desde el mes de enero de 2023.

La intervención con la unidad familiar se produce con el objetivo de abordar las posibles dificultades en las relaciones entre familiares y valorar las necesidades de apoyo en cuanto al embarazo de la menor. En el marco de esta intervención la menor informa que realizó una interrupción voluntaria del embarazo y que estuvo acompañada en todo momento por su hermano mayor que vino expresamente para apoyarla, ya que reside fuera de España. Asimismo se informó acerca de los distintos recursos que se le han ofrecido tanto a la menor como a su tutor legal

**El itinerario de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento y la Entidad Pública evidencia una escasa celeridad en el procedimiento de intervención con la adolescente desde que se formuló la denuncia de la posible situación de maltrato por los profesionales del ámbito educativo** (queja 23/391).

**Supuesto nº 13:** Citamos otra denuncia de situación de riesgo de una menor realizada también desde el ámbito educativo. En este caso, la dirección de un colegio de educación de infantil y primaria señalaba que, conforme a lo establecido en la normativa sobre los casos de sospecha de situaciones de riesgo, habían realizado dos hojas SIMIA, de las cuales no se ha obtenido respuesta.

El riesgo tiene su origen en los problemas psíquicos y físicos que padecen ambos progenitores, si bien la situación se había agravado cuando el padre sufrió un ictus. La familia está ocupando una vivienda y ha recibido el lanzamiento de desahucio. Actualmente los progenitores no tienen empleo. Se percibe faltas de habilidades sociales por parte de los padres. Necesitan apoyo y acompañamiento para resolver cualquier cuestión. La menor se mostraba triste y apática y se habían observado cambios negativos a nivel curricular y conductual. La menor verbalizaba asimismo situaciones de agresión física y verbal hacia sus progenitores.

Tras iniciar actuaciones ante el ayuntamiento y ante la Entidad Pública conocimos que la familia se encuentra en una situación de graves dificultades pero, a pesar de lo cual, la menor no se encuentra en situación de desprotección: Se inician diversas gestiones para la incorporación de la niña a un nuevo centro educativo que le permitirá mejorar su rendimiento escolar.

En relación con el desahucio de la vivienda, se había realizado un informe de vulnerabilidad para que el juzgado paralizase el lanzamiento. No obstante, los progenitores no podían ser inscritos en el registro de demandantes de vivienda pública porque la madre era titular de un inmueble sito en uno de los barrios más deprimidos de la ciudad. Ante esta tesitura, la única solución ofertada es la búsqueda de vivienda en alquiler en el mercado privado, gastos que podrían sufragar con algunas ayudas públicas (queja 23/2294).

**Supuesto nº 14:** Es frecuente que las denuncias sobre posibles situaciones de riesgo de niños y niñas lleguen a conocimiento de esta institución a través del servicio de atención telefónica. Por regla general, la persona denunciante argumenta la pasividad de las administraciones para intervenir en favor del bienestar de las personas menores afectadas.

Citamos como ejemplo la llamada de una ciudadana que, de forma anónima, nos trasladó que en las inmediaciones de su vivienda reside una familia, compuesta por la madre (a la que en algunas ocasiones acompañan hombres) y tres hijas que van desde los 13 a los 7 años. Según la persona denunciante las menores piden habitualmente limosna, roban de las tiendas de los alrededores y han visto como la de mayor edad acompaña asiduamente a una persona adulta con la que podría cohabitar de forma habitual.

Por tratarse de una denuncia realizada telefónicamente, sin que hayamos podido acreditar la identidad de nuestro interlocutor y carecer de datos que avalen la verosimilitud de las afirmaciones vertidas en dicha denuncia, nos vemos en la obligación de proceder al archivo del expediente de conformidad con lo establecido en el artículo 17.3 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, que dispone que el Defensor rechazará las quejas anónimas.

No obstante lo anterior, ante la posible situación de riesgo/desamparo de las menores decidimos emprender, de oficio, una actuación para dar traslado de los hechos relatados en dicha denuncia a los servicios sociales dependientes del



Ayuntamiento donde habitaban las menores de edad. En todo caso, insistimos en el carácter anónimo de la denuncia, por lo que recordamos el deber genérico de reserva y confidencialidad respecto de los datos personales, al tiempo que rogamos se evite en lo posible intromisiones no necesarias en la intimidad personal y familiar de las personas afectadas.

Desde la administración local se informó de que la familia cuenta con expediente de los servicios sociales comunitarios para la tramitación del comedor escolar de la menores para la cobertura de necesidades básicas y algunas ayudas de emergencia social e informes de vulnerabilidad para ayudas al alquiler.

Se añade la descripción de las intervenciones llevadas a cabo por el personal técnico de dichos servicios, tras recibir la denuncia: contacto telefónico con el trabajador social del centro de salud de dichas menores, con el objeto de conocer su situación sociosanitaria. A su vez, también se ha realizado entrevista en el centro educativo, con los dos tutores de dichas menores, para conocer su situación socioeducativa desde donde se informa que aquellas presentan un retraso educativo elevado y absentismo.

Así las cosas, el equipo técnico de servicios sociales se comprometió a intervenir con la familia de las adolescentes para promover su bienestar y la unidad familiar, según protocolo establecido.

En congruencia con esta información concluimos nuestra intervención en el caso al considerar garantizados los derechos de las menores con la intervención social que vienen realizando los servicios sociales comunitarios. Ahora bien, habida cuenta de los graves indicadores de riesgo detectados en la familia, y en congruencia con las competencias asignadas a esta institución como Defensoría de la Infancia y Adolescencia en Andalucía, **solicitamos de la Administración local que realizara un seguimiento estrecho de la evolución de la familia, en especial sobre el compromiso y aceptación de las indicaciones dadas por los servicios sociales sobre la problemática que les afecta, y ello en congruencia con lo establecido en el artículo 87 y siguientes de la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía, sobre situaciones de riesgo** (queja 23/2831).

**Supuesto nº 15:** Recibimos denuncia de una ciudadana lamentándose de la, a su juicio, ineficaz intervención de los servicios sociales comunitarios y Protección de menores ante la situación de grave riesgo/desamparo de sus cuatro nietos, que conviven con su hija -madre de los menores- que padece problemas de drogadicción y no atiende sus necesidades básicas:

*"(...) Les escribo para poner en su conocimiento el hecho de que tengo una hija en el pueblo de..... ( Córdoba) que se llama....."*

*Es drogadicta, politoxicómana, (mezcla heroína con alcohol, con fármacos, los que tiene pautados más los que le da su ex-marido, etc). Lo increíble es que a pesar del mal estado de la vivienda, del hecho de que no se ocupa de sus cuatro hijos varones de edades comprendidas entre los 17, 14, 8 y 7 años respectivamente, es más los deja a los pequeños solos en casa, y el pequeño cuando tiene hambre coge la chispa eléctrica para encender el quemador de la cocina a gas butano.*

*Yo hace una semana estuve para estar con ella y acompañarla a una entrevista que tenía programada en los Servicios Sociales donde nos reunimos los de Protección de menores de Córdoba y la asistente social de mi hija, una tal ....., pero ya le dijeron que como no se presenta a las entrevistas ni cumple con los protocolos que le indican, que por su parte ya han dado "carpetazo" al expediente por su parte y ahora ya pasará a ser competencia del juez o quien sea.*

*Lo increíble es que el pasado sábado de madrugada se incendió la casa de mi hija, con su hijo ..... y ella dentro. Mi hija se encontraba lo que me han contado, y mi nieto pequeño de 7 años en el sofá. Los vecinos fueron los que llamaron a los bomberos y también acudió la policía local.*

*Hay que decir también que yo he visto como mi hija ..... les da el "vaper" a sus 4 hijos para que inhalen y les dice que está buenísimo porque tiene sabor a Coca-cola. Lo increíble de todo esto es que después de la gravedad del suceso, los llevaron al hospital por inhalación de humo, les dieron el alta y de vuelta a casa de nuevo. Mi hija continúa teniendo la custodia de sus hijos y no la tutela nadie, ni a los hijos, mientras no se pronuncien quienes tienen que hacerlo.*

*Por cierto, que lleva más de un año este proceso creo ...y supongo que si ustedes no intervienen irá para largo y en cualquier momento puede ocurrir algo irreversible y que tengamos que lamentar. (...)"*



Tras nuestra intervención tanto ante los servicios sociales como ante la Entidad Pública, se nos informó que los servicios sociales de la localidad de residencia de la familia, tras analizar las circunstancias que concurrían en este caso, se ha podido corroborar los indicadores de desprotección denunciados por la abuela de los menores y que han determinado la adopción de medidas para preservar sus derechos. **De este modo, se ha declarado su situación legal de desamparo, siendo retirados de su familia e ingresados en un centro residencial de protección de menores en tanto se prosigue con la intervención social y se recaban datos para determinar las medidas que en adelante satisfarán las necesidades de los menores, garantizando sus derechos** (queja 22/2686).

**Supuesto nº 16:** Relatamos las circunstancias acontecidas con una familia muy numerosa asentada en un municipio de Granada. Recibimos un escrito del alcalde de la localidad trasladando su inquietud ante la situación de riesgo en que pudieran encontrarse un grupo de menores, integrantes del mismo clan familiar, sobre el que vienen interviniendo los servicios sociales de dicho municipio, aunque sin obtener los resultados esperados por la necesidad de un enfoque multidisciplinar y coordinado con los servicios sociales especializados de competencia de la Junta de Andalucía.

Según el relato del Alcalde dichos menores integran una misma familia, muy extensa, de etnia gitana, que reside alternativamente en dicho municipio y en otro de Ciudad Real, aunque en la actualidad su residencia definitiva parece haber quedado fijada en el municipio de Granada.

Sobre esta familia dispone de antecedentes esta Institución, que datan del ejercicio 2007 en que incoó a instancias también de la Alcaldía en el que se sometía a nuestra consideración el conflicto social generado en dicho municipio respecto a dicha familia. En dicho expediente se realizaron diversas gestiones ante el Secretariado de la Comunidad Gitana, consiguiendo finalmente su mediación para solventar el conflicto.

De igual modo, en el expediente de queja 08/4987 se tramitaron de forma conjunta otras tantas remitidas por personas residentes en el municipio en cuestión, expresando su indignación con la información aparecida en un programa de televisión respecto de la grave situación de abandono y permisividad social en que vivía una concreta familia, de etnia gitana.

El reportaje versaba sobre una persona integrante de dicha familia que reconocía tener 4 esposas a las que maltrataba, con las que había tenido más de 30 hijos y a los que no podía atender debidamente, e incluso alardeaba de cometer fraude en los servicios públicos de suministro básico.

En dicho reportaje de televisión se aportaban testimonios de personas que expresaban su malestar por esta situación, que relataban su disconformidad con la actuación de las Administraciones que, conocedoras de la situación, no llevaban a cabo actuaciones decididas para corregir esas conductas, sobre todo las que implicaban vulneración de derechos de personas menores de edad.

De todas estas denuncias dimos traslado a la Fiscalía Provincial de Granada, que incoó las Diligencias Informativas, concluyendo las mismas con un Decreto de archivo por considerar no acreditados ninguno de los indicios de maltrato y abandono, y ello en base al informe de la policía autonómica adscrita a Andalucía y a los informes remitidos por la Delegación Provincial de Salud y Bienestar Social de Ciudad Real.

La Fiscalía recomendaba, no obstante una mejor coordinación entre las Comunidades Autónomas de Castilla La Mancha y Andalucía, a través de las correspondientes Delegaciones Provinciales de igualdad y Bienestar Social para el seguimiento continuado de la situación de riesgo social de los menores y su familia. También solicitada de la Administración el máximo control de las ayudas públicas otorgadas a esta familia en relación con la finalidad para la que fueron otorgadas, a fin de eludir un uso abusivo de las mismas.

Pasado un tiempo, el ayuntamiento en cuestión del municipio ubicado en la provincia de Granada nos alertaba sobre la persistencia de la situación de riesgo de tales menores, individualizando la situación particularmente delicada de alguno de ellos y manifestando su inquietud ante el previsible traslado de residencia de miembros de esta familia a su municipio, lo cual acentuaría el problema de hacinamiento en las viviendas que habitan, y haría muy dificultosa la intervención social con los integrantes de la familia, además de no garantizar los cuidados que requieren los menores.

Desde la Alcaldía se reclamaba la necesidad de coordinar actuaciones con Fiscalía y los Servicios Sociales de Castilla-La Mancha para lograr una intervención efectiva en el caso.



Trasladado los antecedentes del caso de nuevo a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Granada se nos informó que habían realizado actuaciones tendentes a evitar posibles situaciones de desprotección en los menores integrantes de las familias aludidas en la queja. De igual modo, desde la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social se nos aportaron detalles de la información obtenida de los servicios sociales comunitarios y de la coordinación efectuada con los correspondientes servicios de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

De la información obrante en el expediente de queja deducimos que se encontraban en curso las actuaciones de las administraciones competentes en atender la situación de riesgo/desamparo en que pudieran encontrarse dichos menores, por lo que dimos por concluida nuestra intervención en dicha queja al considerar el asunto en vías de solución.

Sin embargo, transcurridos tres años desde aquella actuación, se recibe un nuevo oficio procedente de la Alcaldía, reiterando su preocupación por la situación de riesgo de los menores integrantes de dicho clan familiar:

*“Por medio de la presente me dirijo a usted para comunicarle nuestra preocupación por un problema muy arraigado, que presenta una unidad familiar atípica, de etnia gitana, en este municipio de.....*

*Actualmente este núcleo familiar formado por D. ...., 3 mujeres, y una treintena de hijos, se encuentra residiendo en este municipio, que según nos manifiesta el cabeza de familia, su estancia aquí es definitiva, ya que la vivienda con la que cuentan en ..... de Ciudad Real se encuentra en muy mal estado de habitabilidad.*

*..... es quien encabeza esta estructura familiar, cuando menos atípica. Ejerce pleno control sobre sus mujeres, las dirige a su antojo y se dirige a ellas de una forma despectiva y autoritaria.*

*Siempre permanece de un lado para otro con sus mujeres, dejando a los menores a cargo de 2 ó 3 de sus hijas, menores de edad.*

*Los menores, por tanto, pasan la mayor parte del tiempo en situación de desatención, tanto a nivel de nutrición, higiene y hábitos educativos, donde se refleja una clara omisión de las responsabilidades de estos padres (en mayor énfasis se aprecia en una de las mujeres) que está impidiendo el pleno desarrollo de los menores, incidiéndolos con ello a una vida difícil y sin posibilidades.*

*Existe un problema de hacinamiento, que agrava mucho más la problemática expuesta anteriormente.*

*Se dan con frecuencia pequeños hurtos y alguna que otra acción vandálica, por parte de algunos miembros de esa unidad familiar como lanzar piedras, destrozarse tejas, entre otras, a las viviendas colindantes, en este caso ocupadas por personas mayores, los cuales se sienten atemorizados por el peligro que podría conllevar en cualquier momento.*

*Todo lo expuesto, por tanto, está creando una situación alarmante en el resto de vecinos de este municipio.*

*Desde servicios sociales, como medida de prevención para estos menores, se están solicitando plazas en escuelas hogares, que por otro lado nos encontramos con el inconveniente de no existencia de plazas debido al elevado número de éstos.*

*Una vez más lo que entendemos incomprensible es que las actuaciones llevadas en el ámbito social siempre sean eludidas por el organismo competente, a pesar de haber remitido numerosos y diferentes informes donde se recogía toda la problemática descrita. (...).”*

Tras dar traslado de los hechos de nuevo al Ministerio Fiscal, a los servicios sociales de la Diputación de Granada y a la Entidad Pública, **tras un largo y complicado proceso de intervenciones, se acordó la declaración de desamparo y la tutela pública de los menores de edad pertenecientes al citado clan familiar que se encontraba en situación muy grave de riesgo** (queja 13/2165 y queja 21/2188).



## E) Insuficiencia de recursos personales en los servicios dedicados a la infancia y adolescencia en situación de riesgo.

En otros supuestos, los problemas en el tratamiento unitario y global de las situaciones de riesgo, especialmente las de carácter grave o muy grave, derivan de la escasez de recursos personales para los servicios dedicados a la infancia y adolescencia.

Como ejemplo, traemos a colación la queja presentada por los propios profesionales:

### **Supuesto nº 17:**

*“ Soy un profesional de los servicios sociales municipales, en concreto en un Equipo de Tratamiento Familiar en la provincia de Almería.*

*Quisiera denunciar, en representación de otr@s profesionales, la situación de falta de personal que el Servicio de Protección de Menores (SPM) de Almería (dependiente de la delegación de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, familias e Igualdad de la Junta de Andalucía) con la que trabajo, y que está afectando a los derechos básicos de los menores, encontrándonos que se dilatan indefinidamente procesos de toma de medida de desamparo de menores en situación de desprotección (por ejemplo, enviamos informe solicitando medida de desamparo de un menor en agosto de 2022 y sin efectuarse a día de hoy -febrero 2023-, a pesar de que el SPM está de acuerdo). Este es solo un caso de muchos, donde incluso encontramos bebés.*

*El circuito de protección del menor siempre ha tenido retrasos medianamente comprensibles (tiempos procedimiento administrativo, rotación de personal,...) pero desde comienzos de 2022 en adelante ha ido empeorando con el serio perjuicio para la integridad de niños, niñas y adolescentes.*

*La justificación que da el SPM es que tienen las Unidades Tutelares incompletas de los diversos profesionales (debería de haber al menos de Trabajo Social, Psicología y Asesoría Jurídica) y en los últimos meses ha sido peor, no tienen ni siquiera un jurista que les redacte los desamparos.*

*Las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de desamparo necesitan actuaciones inmediatas, el daño aumenta con el retraso de la actuación administrativa, hablamos de un maltrato institucional.*

*Por favor, queremos que se actúe para corregir dicha precariedad de inmediato y prevenir futuras situaciones similares de carencia total de servicios mínimos durante tanto tiempo”.*

**Supuesto nº 18:** Un colectivo de trabajadores que desempeñan su labor profesional en el Servicio de Protección de Menores de Córdoba, se lamentaba de la descompensación, por falta de efectivos, de la plantilla de personal existente en la Delegación Territorial para dar cumplimiento a las competencias que le corresponden como Ente Público de Protección de Menores:

*“El personal del Servicio de Protección de Menores de Córdoba (Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad), puso en conocimiento de la Junta de Personal de Servicios Periféricos, la alarmante situación en la que se encontraba este Servicio.*

*Hay que aclarar, que la situación que sufre este Servicio y que se describirá a continuación es crítica, pero hay que incidir en que se ha llegado a unos niveles insostenibles, debido a una falta de personal mantenida desde el año 2019, especialmente en el Departamento de Equipo de Menores.*

*Prueba de ello, son los datos que hemos venido denunciando e incluso trasladado a los medios de comunicación. En el escrito de febrero remitido a la Junta de Personal, se informa que contamos con una “lista de espera”, de 160 menores en desprotección en espera de ser protegidos por parte de la Junta de Andalucía. No obstante, en el año 2019 ya denunciábamos que existía esta lista con unos 70 menores en espera. En 2022 los menores pendientes de medida sumaban 135 y ya en mayo de 2023 suman más de 170 casos. Recordamos que se trata de menores con un diagnóstico de “maltrato grave”, sobre los que hay que tomar una medida protectora, y que continúan residiendo en su entorno familiar maltratante.*



*Este personal acude a la Junta de Personal, dada la situación extrema. Los equipos psicosociales, los cuales son los encargados de ejecutar las medidas de protección a un menor, están conformados por 4 trabajadoras sociales y 3 psicólogas, según RPT (aunque normalmente han funcionado con cuatro equipos formados por trabajador social y psicóloga). En febrero de 2023, sólo dos trabajadoras sociales, de las 8 que deberían conformar como mínimo los equipos, se encontraban al frente del departamento.*

*Esta situación mantenida en el tiempo, ha generado esta inasumible tarea, en la que hay vidas de menores. La respuesta del ente público ha sido dotar de 3 interinos en estos equipos psicosociales, que junto a las dos trabajadoras sociales que conformaban estos equipos, suman 5 de los 8 profesionales que deberían existir.*

*A pesar de la dotación es inviable abordar la lista de espera, ya que semanalmente debemos proteger a menores "en situaciones extremas y sobrevenidas" y que no se incluyen en esta espera.*

*Por ello y ante la gravedad, en 2023 se ha denunciado nuevamente esta situación, ya señalada en varias ocasiones desde 2019. Específicamente se ha dado traslado a las siguientes instancias, con competencia en protección de menores:*

*- Fiscalía de Menores y Función Pública. (Siendo informados por la Junta de Personal).*

*- Dirección General de Infancia, Adolescencia y Juventud. Siendo trasladada la información por la Jefatura de este Servicio, en reunión del pasado 20/04/2023.*

*Ante lo que consideramos una respuesta insuficiente, hemos acudido a medios de comunicación (prensa, radio y televisión), además de concentraciones en la sede de este Servicio y en la Delegación del Gobierno de Córdoba, desarrollándose todos los viernes desde el pasado 17 de marzo.*

*Este personal no solicita en esta queja mejoras laborales para los trabajadores, sino soluciones para poder dar respuesta a los más de 170 menores con diagnóstico de maltrato grave en nuestro Servicio".*

La queja presentada por este colectivo de profesionales guarda relación con el informe elaborado por la Inspección General de Servicios incluido en el Plan General de Inspección para el año 2020, en el que se analizaron los puestos de trabajo existentes en los Servicios de Protección de Menores, y de Prevención y Apoyo a la Familia de las 8 Delegaciones Territoriales con la finalidad de calcular el índice de complejidad de las funciones desarrolladas y poner este valor en relación con el número de personas que asumen las competencias y funciones establecidas en el Decreto de Estructura Orgánica de la Consejería.

Con relación a la provincia de Córdoba, el aludido informe señalaba que dicha Delegación Territorial junto con la de Cádiz era la que en términos relativos afrontaba una mayor complejidad en su gestión con una menor dotación de efectivos de personal. De los datos del informe referidos a los 6 últimos años también se podía concluir que en la Delegación Territorial de Córdoba se producía una tendencia al mantenimiento o decrecimiento del número de efectivos de personal.

En este contexto, **la Defensoría está valorando iniciar una exhaustiva investigación de oficio para comprobar el número de profesionales de los diferentes equipos tutelares de la Entidad Pública en las ocho provincias de Andalucía; sus correspondientes cargas de trabajo y las incidencias de las posibles disfunciones que estas deficiencias en materia de personal estén provocando en la vida de aquellos niños y niñas que se encuentren en situación grave o muy grave de riesgo.**

**Supuesto nº 19:** A través de una noticia en un medio de comunicación hemos tenido conocimiento de la elevada carga de trabajo que soportan los equipos de menores de los servicios sociales comunitarios de Sevilla, definida en un informe del Servicio de prevención de riesgos laborales como "intolerable".

En la citada crónica periodística se relata lo siguiente:

*"Antonio (nombre ficticio) tocó fondo hace algunas semanas. Su cuerpo, pero sobre todo su mente, no aguantaban más y, tras otra dura jornada de trabajo en un centro municipal de servicios sociales, tuvo que ser trasladado a un centro sanitario con un ataque de ansiedad. María (igualmente, nombre falso) se encuentra de baja tras la aparición de una eventualidad en su estado de salud que, según consta en el parte de la baja médica,*



es consecuencia de una extrema situación de estrés. Son sólo dos ejemplos, quizás de los más extremos, pero entre la plantilla municipal dedicada a estos servicios, a nadie se sorprende.

La situación de los equipos de menores de los servicios sociales comunitarios en Sevilla es crítica, con personal insuficiente para una carga de trabajo que no ha parado de crecer en los últimos años, y que ha evidenciado todavía más las costuras de la red. Lo denuncian los propios trabajadores, que reclaman a los responsables del Ayuntamiento una actuación para absorber las necesidades crecientes de un colectivo cuya realidad y problemáticas se han vuelto cada vez más complejas; y ha quedado recogido oficialmente por el servicio de prevención de Riesgos Laborales que, tras su última evaluación psicosocial a esta plantilla, concluyó que la carga actual de trabajo asumido por la misma es intolerable”.

La situación descrita **pone en cuestión la dotación de efectivos de personal para el cumplimiento de la importante labor que corresponde a los servicios sociales comunitarios de Sevilla capital para atender situaciones de riesgo de menores de edad**, lo cual además de tener efectos en las condiciones laborales del personal **repercute negativamente en el servicio que les corresponde realizar, afectando por tanto a la labor preventiva y reparadora de tales situaciones de riesgo queja 24/3761**.

## 6.5. Principales déficits y carencias en la atención a la infancia y adolescencia en situación de riesgo

### 1º) Escasez de datos estadísticos de infancia y adolescencia en riesgo: dificultades para establecer y evaluar políticas públicas adecuadas.

Para poder establecer políticas públicas adecuadas dirigidas a la población infantil y juvenil en situación de riesgo es condición indispensable conocer con exactitud y rigurosidad el número de niños y niñas afectados por esta circunstancia.

Como hemos tenido ocasión de comprobar en este capítulo, debemos lamentarnos por el hecho de que la comunidad autónoma de Andalucía no disponga de unas estadísticas suficientes respecto al asunto que abordamos. Y así, las únicas cifras que conocemos derivan de aquéllas que reflejan los Equipos de Tratamiento Familiar; sin que, por el contrario podamos tener conocimiento de todas las familias y menores que son objeto de tratamiento y abordaje por los servicios sociales comunitarios en razón del grado de gravedad de la situación de riesgo, esto es, los supuestos leves. El trabajo que desarrollan estos profesionales, las familias y las personas menores de edad se encuentra invisibilizado desde un punto de vista estadístico.

Por otro lado, resulta difícil entender la disparidad de recopilación de datos entre las distintas provincias andaluzas. Según la información proporcionada en su momento por la Consejería Inclusión Social, Juventud y Familias solo se tiene constancia de la existencia de procedimientos iniciados de declaración de riesgo en dos provincias andaluzas: Córdoba y Huelva. En todo caso, llama poderosamente la atención que, atendiendo a la elevada población menor de edad en Andalucía, entre ambas provincias y en un lapso temporal de tres años, solo se hayan tramitado nueve procedimientos de declaración de riesgo.

Ese vacío de información se hace extensivo a los tiempos de intervención con las familias y el menor tras detectarse la situación de riesgo. Y la misma ausencia de datos cuantificables y evaluables nos encontramos respecto de las causas de cese de las intervenciones en materia de riesgo, o en su caso, cuántos de los niños y niñas que se encontraban en situación de riesgo han sido posteriormente declarados en desamparo por no haber podido revertir la dicha situación.

**La dificultad para el acceso a las estadísticas e información aludidas, los recursos humanos y económicos implicados y los resultados obtenidos tras la intervención de las administraciones públicas dificulta -cuando no hace inviable- el establecimiento de unas políticas públicas en materia de infancia que permita la planificación, diseño y establecimiento del sistema de atención a la infancia y adolescencia, evaluar dichas políticas, y formular propuestas de mejora.**

**La problemática que abordamos encontraría su solución con la puesta en práctica y desarrollo del Sistema de información a la infancia que establece la Ley 4/2021, de 27 de julio, de la infancia y adolescencia de Andalucía** y cuyo objetivo no es otro que poder tener conocimiento y seguimiento de la situación de protección de este sector de la población, con fines estadísticos y de seguimiento concreto de las actuaciones y las medidas de protección adoptadas



respecto de cada menor, así como la eficacia y calidad del sistema de protección en su conjunto y los recursos humanos y materiales de que disponen las personas que se ofrecen para el acogimiento y la adopción.

## 2º) La importancia de incrementar las medidas preventivas para garantizar los derechos de la infancia y adolescencia.

Uno de los principios de actuación que inspiran y regulan la intervención de las administraciones públicas para garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia es **la prevención. Un principio que permite adelantarse a las circunstancias y situaciones que pudieran comprometer el desarrollo integral y permanencia del niño, niña o adolescente en su entorno familiar.**

En el marco del asunto que abordamos, **las distintas actuaciones preventivas que diseñen las administraciones han de estar dirigidas y tener como referente principal a las familias** ya que, como se ha señalado a lo largo de este trabajo, por regla general, el interés superior del menor pasa porque éste se desarrolle y conviva en la familia, al ser éste el ámbito de crecimiento y evolución del menor y, por tanto, el mejor agente preventivo para contribuir a una maduración equilibrada. Ello no quita para que las intervenciones preventivas afecten o sean necesarias también **a los otros ámbitos esenciales en la vida del niño o la niña, como son el de la salud, la educación, o los servicios sociales.**

Es preciso señalar que abordar la prevención de situaciones de riesgo en la infancia en el ámbito de los servicios sociales conlleva la **creación de instrumentos que identifiquen adecuadamente situaciones de carencias o riesgos que afecten a necesidades vitales**, de manera que se pueda intervenir en el medio familiar cuando las situaciones están aún en un momento inicial. **Se trata de evitar que esas situaciones se produzcan y, en el supuesto de producirse, eliminarlas o mitigar sus consecuencias y su cronificación.**

**Justo es reconocer los importantes avances realizados en los últimos años en materia de prevención en nuestra comunidad autónoma a través de la puesta en funcionamiento de diversos programas.** Citamos como ejemplo el [programa NAYFA<sup>20</sup>](#), que tiene como finalidad la atención, apoyo y orientación a familias con niños, niñas y adolescentes que muestran problemas de adaptación y/o comportamiento. Para ello, el programa plantea dos ejes de actuación: la promoción de distintas competencias relacionadas con el desarrollo positivo de niños, niñas y adolescentes; y el apoyo a las figuras parentales para que desarrollen las competencias necesarias para un ejercicio positivo de su parentalidad, buscando en último término la mejora del funcionamiento familiar y del bienestar de todos los miembros de la familia.

También debemos hacer mención al [Programa de Tratamiento a familias con menores en situación de riesgo o desprotección<sup>21</sup>](#) consistente en proporcionar a las familias con menores en situación de riesgo o desprotección un tratamiento específico e integrador que permita la adquisición de pautas rehabilitadoras que compensen esa situación que pueda afectar directa o indirectamente al bienestar de los menores, con una doble finalidad: Preservar sus derechos y promover su desarrollo integral en su medio familiar, normalizando su situación; y posibilitar su retorno a la familia de origen, en aquellos casos en los que, tras la adopción de una medida de protección, se contemple la reunificación familiar como la alternativa prioritaria y más adecuada para los niños y niñas. Este programa es realizado por los equipos de tratamiento familiar.

En materia preventiva hemos de destacar asimismo la trascendencia de la **parentalidad positiva**, entendiendo por tal el comportamiento de los progenitores, o de quienes ejerzan la guarda y custodia, fundamentado en el interés superior del niño o niña y orientado a que la persona menor de edad crezca en un entorno afectivo y sin violencia que incluya el derecho a expresar su opinión, a participar y ser tomada en cuenta en todos los asuntos que le afecten, la educación en derechos y obligaciones, favorezca el desarrollo de capacidades, ofrezca reconocimiento y orientación, y permita su pleno desarrollo en todos los órdenes. Un concepto, el de la parentalidad positiva, que viene recogido en la Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y adolescencia contra la violencia y en la propia de Ley de infancia y adolescencia de Andalucía (artículo 69).

Sin embargo, a pesar de estos avances y la implementación de los programas, **no todas las actuaciones de carácter preventivo de situaciones de riesgo llegan a todas las familias que las necesitan, especialmente a aquellas que junto al riesgo se añaden otros factores de vulnerabilidad social** como son la pobreza, cuestiones relacionadas con la salud mental infanto-juvenil, o algunos problemas conductuales o de adicciones de niños, niñas y adolescentes; ya que estas situaciones requieren de recursos asistenciales que eviten o ayuden a paliar esas situaciones de riesgo real.

20 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusion-social-juventud-familia-e-igualdad/areas/infancia-familias/programa-preventivo-nayfa.html>

21 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusion-social-juventud-familia-e-igualdad/areas/infancia-familias/programa-tratamiento-familias-riesgo.html>





Precisamente esta peculiar situación de vulnerabilidad exige un mayor esfuerzo del sistema de atención a la infancia en riesgo de exclusión social, en la tramitación de las ayudas públicas y prestaciones que precisan, así como otros recursos asistenciales. Y es que, no lo olvidemos, **la prevención es una inversión acertada y necesaria, tanto en términos económicos como de reducción del sufrimiento de las personas implicadas.**

### 3º) La detección: fase clave para al abordaje de la situación de riesgo.

**La detección es la condición previa necesaria e imprescindible para que se inicie una acción preventiva y/o protectora.** Para que una persona menor de edad que se encuentre en situación de riesgo pueda ser protegida, y que reciba junto con su familia el apoyo que necesitan, el primer requisito es que se detecte que se está produciendo dicha situación.

De este modo, la efectividad de la organización y conjunto de actuaciones prevista para la detección de situaciones de riesgo pueden influir de manera decisiva en el resultado del trabajo con personas menores de edad y familias ya que una **detección precoz facilita el éxito de las actuaciones; mientras que a la inversa, si la detección es tardía, lo usual es que la intervención encuentre mayores trabas y la situación de riesgo pueda incluso agravarse o llegar a ser irreversible.**

En aplicación de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y conforme a lo establecido la Ley de la Infancia y Adolescencia de Andalucía (artículo 87, apartado 2), será la correspondiente **administración local** lo que habrá de realizar actuaciones para detectar, valorar, intervenir, declarar y llevar a cabo las actuaciones oportunas en las situaciones de riesgo de menores edad. También su investigación o estudio preliminar; la evaluación de su gravedad; la elaboración y ejecución de un plan de intervención; y el seguimiento de la evolución del caso. Tales actuaciones se corresponden con las prestaciones sociales de primer nivel, destinadas al común de la población, esto es, **los servicios sociales comunitarios.**

No obstante, como hemos tenido ocasión de analizar en este capítulo, cuando las circunstancias familiares o la gravedad del caso requiera una intervención más específica e integradora, la intervención corresponde a los **Equipos de Tratamiento Familias (ETF).**

**Muchas son las fuentes de las que obtener información para la detección de situaciones de riesgo.** Pueden proceder de los propios profesionales de los servicios sociales, de las fuerzas y cuerpos de seguridad; de los centros educativos; de la administración sanitaria (centros de salud, hospital, salud mental, etc); de los centros de información a la mujer; fiscalía; juzgado; entidad pública; familia nuclear o familia extensa; vecinos; o incluso de los propios niños y niñas al denunciar a sus progenitores, tutores o guardadores.

Paralelamente, la información que reciben los servicios sociales de la administración local sobre situaciones de riesgo **puede recibirse por distintos cauces,** desde la tradicional denuncia verbal a la comunicación escrita, en la que viene cobrando preponderancia la remitida por medios electrónicos o incluso redes sociales de internet, debiendo resaltarse las comunicaciones o denuncias anónimas.

Pues bien, a pesar de la trascendencia de las medidas de detección, de nuevo nos topamos con un gran inconveniente que dificulta cuando no hace inviable el desarrollo de estas medidas. **Nos referimos a la insuficiencia de personal en los servicios sociales que conlleva que en muchas ocasiones -más de las que serían deseables- se comience a actuar cuando la situación de riesgo se encuentra ya enquistada y su abordaje resulta más dificultoso.**

A lo anterior habría que añadir una realidad ya comentada en este estudio, que no es otra que la **reticencia de las familias a que intervengan los servicios sociales.** Es así que muchas familias perciben al personal de estos servicios como una auténtica amenaza dada la posibilidad de que tras su intervención se derive la separación del niño o niña de su entorno familiar. Todo esto se traduce en **resistencia a la intervención y, especialmente, en la ocultación de las dificultades familiares, con lo que el proceso de la detección del riesgo se complica.**

Y no podemos olvidar la todavía insuficiente **formación en materia de infancia y, más concretamente de situaciones de riesgo de los profesionales que trabajan con niños y niñas.** Son muchas las ocasiones en las que esta Defensoría ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre este singular y trascendental aspecto.

Como hemos señalado, la detección de la situación de riesgo puede tener su origen en distintos ámbitos. Es más; salvo que la familia sea usuaria de los servicios sociales comunitarios, los supuestos más frecuentes suelen venir de la detección del ámbito educativo o del ámbito sanitario. Unas carencias -las de formación- que se agravan en el caso de los profesionales de la educación pues, a la postre, en el desempeño de sus funciones tienen un mayor contacto directo



con el niño o la niña y con las familias, y por consiguiente, son quienes más posibilidades disponen de detectar las situaciones de riesgo.

**El protagonismo de los profesionales se antoja vital en la detección de estas situaciones**, y solamente se conseguirá una intervención eficaz cuando aquéllos gocen de una adecuada formación en la materia. Indudablemente de nada sirve la existencia de instrumentos legales y de mecanismos para intervenir con las personas menores en riesgo si los primeros actores llamados a actuar no han sido formados adecuadamente acerca de cómo detectar dichas situaciones.

#### 4º) Investigación y valoración de la situación de riesgo: la importancia de escuchar al menor y transmitir una información adaptada a las familias.

Una vez detectada la posible situación de riesgo, por cualquiera de los cauces señalados en el apartado anterior, los servicios sociales comunitarios deben comenzar la fase de investigación. **Se trata, en estos momentos, de profundizar en el conocimiento de los hechos, de los antecedentes familiares y circunstancias socio-económicas, así como la repercusión en la persona menor de edad de la situación que ocasiona la vulneración de sus derechos.**

**Nos encontramos en una de las fases más delicadas del proceso por cuanto se han de identificar los factores individuales, familiares y sociales que pueden estar relacionados con el origen y mantenimiento de la situación de vulneración de derechos, así como los aspectos positivos del funcionamiento familiar, es decir, los factores de protección.** Y para poder llevar a efecto esta labor los profesionales de los servicios sociales **han de recabar información** de otros ámbitos que atienden al niño como es el centro educativo donde aquél se encuentra escolarizado o, en su caso, han de consultar y realizar averiguaciones con el pediatra que atiende al menor. No es infrecuente, por tanto, que se deban realizar indagaciones que, en ocasiones, son percibidas por las familias como intromisiones en su intimidad personal y familiar.

En esta tarea de investigación, como no podría ser de otro modo, se ha de **entrevistar a las familias o responsables parentales del niño o niña**, y ello con el propósito de trasladarles, con las debidas cautelas y prudencia, el objetivo de esta fase de la intervención, los datos de información disponibles y que podrían evidenciar la situación de riesgo del menor. El traslado de estos datos así como de las investigaciones previas se ha de realizar de **forma comprensible y adaptada a las circunstancias de cada familia** para que ésta tenga la oportunidad de, en su caso, aportar la información contradictoria que pudiera probar la inexistencia del riesgo.

Una de las principales quejas que plantean los ciudadanos en este ámbito es la ausencia de una información clara, sencilla y adaptada a sus circunstancias que les permita comprender y, por tanto, conocer, el problema y sus posibles consecuencias. Este proceder más clarificador, además, permitiría crear un mayor clima de confianza entre los progenitores y los profesionales de los servicios sociales, levantando el muro que se crea entre ambas partes por la velada amenaza que pesa sobre las familias de que la intervención puede llevar aparejada la retirada de sus hijos.

Por otro lado, **dar audiencia y escuchar al niño o niña resulta un requisito imprescindible en muchas ocasiones** y, más concretamente, cuando la valoración de la existencia de desprotección o su gravedad no hubiera podido ser determinada a través de fuentes indirectas.

En cualquier caso, avanzada la investigación y para el supuesto de que resultara necesaria una intervención social con la familia, resultaría necesario dar audiencia al niño o niña, para que éste pudiera expresar su opinión, inquietudes y manifestar su voluntad al respecto.

A la hora de entrevistar a una persona menor de edad, como fuente de recogida de datos, los profesionales **deberían procurar obtener el consentimiento explícito de sus progenitores o responsables legales.** No obstante, la realidad es que en muchos casos no es posible contar con dicho consentimiento, bien por una actitud poco colaboradora por parte de la familia, o bien porque, a nivel técnico, no es aconsejable pedírselo (por ejemplo, ante sospechas de abuso sexual intrafamiliar).

¿Qué hacer en estos supuestos? Hemos de recordar que la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, viene a aclarar estas dudas, (artículo 22 quáter) «Para el cumplimiento de las finalidades previstas en el capítulo I del título II de esta ley, las Administraciones Públicas competentes podrán acceder, sin el consentimiento del interesado, a la recogida y tratamiento de los datos que resulten necesarios para valorar la situación del menor, incluyendo tanto los relativos al mismo como los relacionados con su entorno familiar o social».



Esta cuestión ha sido objeto de análisis por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía que ha emitido un informe señalando que la recogida de datos se puede realizar por cualquier medio, incluido el acceso directo a hijos e hijas. En el artículo referido, se pretende efectuar una adecuada ponderación entre dos derechos constitucionalmente protegidos: el derecho a la protección de datos de carácter personal y el derecho a la protección integral de la familia, los hijos y los menores. **Y en dicha ponderación, el artículo 22 quáter de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor se decanta, como derecho más digno de protección sobre el otro, por el derecho a la protección del menor.**

La segunda cuestión relativa a qué se entiende por administración pública, el Gabinete Jurídico aclara que **se incluyen tanto los servicios de protección de menores como los servicios sociales municipales (equipos de Infancia y familia y equipos de tratamiento familiar).**

Por último, dicho Gabinete Jurídico recoge también que la **Administración Educativa debe permitir el acceso a los datos de carácter personal a los efectos de la valoración de la situación del menor**, aun cuando no se cuente con el consentimiento de la persona interesada o progenitores del niño o niña. Se incluyen los centros educativos públicos, concertados y privados.

Siguiendo con el proceso concluida la fase de investigación, y recopilados los datos e información necesaria sobre la situación familiar, procede **valorar si las circunstancias que acontecen en cada caso son susceptibles de ser calificadas como de riesgo para el niño o niña.**

Para esta ardua tarea, **la comunidad autónoma de Andalucía dispone de una importante herramienta que nace fruto del consenso de diferentes profesionales y administraciones públicas**, y que ha sido adaptada para su aplicación en otros territorios del Estado español. Nos referimos al instrumento **Valórame** que ya ha sido analizado en este capítulo.

Hemos de destacar las bondades de esta herramienta porque la utilización de instrumentos estandarizados de valoración de la gravedad, como el Valórame, aumenta de forma significativa la consistencia en la valoración de la gravedad de la desprotección infantil y **reduce la probabilidad de error en las toma de decisiones posteriores**. Por otra parte, uno de los elementos más a destacar de este instrumento es que **se centra en la situación real del niño, el daño sufrido y su grado de bienestar como elementos determinantes a la hora de valorar las situaciones de desprotección.**

El documento Valórame **recoge los diferentes tipos de situaciones de riesgo**, desprotección y desamparo que pueden producirse en el seno de una familia (entendiendo por tal el núcleo convivencial compuesto por la persona menor de edad y la persona o personas que ejercen la patria potestad o su tutela o guarda). El listado pretende ser exhaustivo, aunque pueden existir situaciones excepcionales aquí no recogidas que en su caso deberán ser debidamente descritas.

**Todas las situaciones incluidas en el documento tienen en común que implican el incumplimiento o el imposible o inadecuado cumplimiento de los deberes de protección** establecidos para la guarda de las personas menores de edad; que suponen una desatención o atención inadecuada (por acción u omisión) a las necesidades básicas (físicas, de seguridad, emocionales, sociales o cognitivas) del niño, niña o adolescente; y que están provocando o es probable que provoquen, un daño significativo en la persona menor de edad, pudiendo llegar a la privación de su necesaria asistencia moral o material.

En todo caso, las valoraciones realizadas por los profesionales **deben ser lo más objetivas posible**, tratando de evitar por todos los medios las suposiciones e inferencias que no queden sustentadas en observaciones fiables.

De igual modo, los profesionales que tienen encomendada la labor de valoración **deben diferenciar entre las situaciones de desprotección de niños y niñas, de aquéllas que se encuentran vinculadas al entorno familiar**, como podría ser la pobreza, el desempleo o problemas de vivienda, entre otros. Ante estos casos, el abordaje por los profesionales de los servicios sociales comunitarios debe ir dirigido a ayudar y prestar a las familias los apoyos puntuales y necesarios para solventar sus problemas, realizando el seguimiento que proceda.

### **5º) Intervención ante la situación de riesgo: un necesario protocolo y una escucha activa del niño, niña o adolescente.**

Una vez que, tras las fases anteriormente descritas, se ha acreditado y probado que el menor se encuentra en situación de riesgo, **comienza la fase de intervención con la elaboración** y puesta en marcha de un **Proyecto de intervención social y educativo familiar** que deberá recoger los objetivos, actuaciones, recursos y previsión de plazos; la prevención,



intervención y seguimiento de las situaciones de posible riesgo prenatal; y llegado el caso, **la Declaración formal de la situación de riesgo** por la administración pública competente mediante una resolución administrativa motivada.

Como señalamos, la intervención comienza con el Proyecto de intervención social y educativa familiares. Los profesionales han de tener la pericia de conseguir la colaboración familiar en su cumplimiento y objetivos, firmando el documento en el que se comprometen a ello.

La evaluación antes aludida sirve de base al diseño del Proyecto de intervención individualizado para la familia, el cual **debe definir su finalidad; los objetivos a conseguir, actuaciones y recursos a aplicar; la estimación temporal o cronología de los diferentes hitos y compromisos;** y por último referencias explícitas a acuerdos y compromisos con la familia y con otros servicios.

En concordancia con los principios que inspiran la legislación sobre protección de menores, el **Proyecto de intervención debe atender como primera opción de intervención aquélla que procure el mantenimiento de la persona menor de edad en su familia**, capacitando a los progenitores o responsables legales en el ejercicio del rol parental. En su defecto, elegir la opción que favorezca la permanencia del menor en su familia extensa y, en último caso, proponer opciones de acogimiento en familia ajena.

En la ejecución del Proyecto de intervención se han de **tomar decisiones de forma continuada, revisando y adaptando el mismo a la realidad de forma periódica**, en cuyo proceso se ofrece apoyo a las familias para ayudarles a llevar a cabo sus funciones parentales y afrontar las dificultades que surjan en el desempeño de las mismas, y para la atención y prevención de conflictos en el ámbito familiar.

**El marco teórico de actuación sería el enfoque de la parentalidad positiva desde la perspectiva del “buen trato”**, cuyos principios clave serían: la atención, el aprendizaje continuo, la flexibilidad de respuesta por parte de las personas adultas implicadas en la crianza y el enfoque positivo de los problemas. Los buenos tratos, aportes de cuidados, afecto, estimulación, protección, educación y socialización necesarios para el desarrollo de una personalidad sana, favoreciendo el desarrollo de un estilo de apego seguro, lo que ayudará, entre otras cosas, a hacer frente a las adversidades.

**Los objetivos incluidos en el Proyecto de intervención han de ser concretos, evaluables y formulados en un lenguaje adaptado al nivel de comprensión de la familia**, de manera que no dan lugar a interpretaciones diferentes por ninguna de las partes. Se plantearán en términos de conductas, formulados en positivo en lugar de negativo, flexibles y limitados en el tiempo. Se debe establecer a quién hace referencia para cada uno de esos objetivos (al conjunto de la familia, a ambos progenitores, a niños o niñas); qué tareas se han de realizar para alcanzarlos, hasta qué punto se han de lograr, cómo se van a evaluar y cuáles serán las consecuencias de no alcanzarlos.

**En función de los objetivos se determinarán los recursos concretos a aplicar, quiénes serán sus receptores y la duración de su aplicación.** Para una adecuada utilización de los recursos es preciso tener en cuenta que son aquéllos los que han de adaptarse a las necesidades de la familia y no a la inversa; que han de ser flexibles en su utilización; y que **la coordinación entre los diferentes recursos proporcionados a una familia favorece su máximo aprovechamiento y eficacia.**

Para implementar dicho Proyecto de intervención se dispone de unos dispositivos sociales específicos, cuya intervención es especializada sobre las funciones que realizan los servicios sociales comunitarios. Nos referimos a los **Equipos de Tratamiento Familiar (ETF)**, cuya composición y funciones encomendadas han sido ya analizadas en este capítulo.

En este contexto, si la familia no proporciona la colaboración necesaria para el cumplimiento del Proyecto, se procederá a la **Declaración formal de la situación de riesgo**. En efecto, La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, en los apartados 5 y 6 de su artículo 17, establece la obligación para los progenitores, tutores, guardadores o acogedores, dentro de sus respectivas funciones, de colaborar activamente, según su capacidad, en la ejecución de las medidas indicadas en el referido proyecto de intervención familiar.

El procedimiento para la declaración de riesgo viene contemplado en la Ley 4/2021, de 27 de julio, de la infancia y adolescencia de Andalucía (artículo 88) donde se establece que **la declaración de riesgo procederá cuando la ausencia de colaboración de la familia en el Proyecto coloque a la persona menor en una situación que pudiera requerir la separación de su entorno familiar.**



Esta decisión, en todo caso, **se adoptará por un órgano colegiado, y la resolución administrativa que declare la situación de riesgo estará motivada y será dictada previa audiencia** a los padres, madres, personas tutoras, guardadoras o acogedoras, y a la niña o niño o adolescente, si tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años. La audiencia de personas menores contará con recursos y herramientas inclusivas, adaptadas a su desarrollo cognitivo y madurez personal.

En relación con lo señalado, hemos de criticar que, hasta la fecha, **la comunidad autónoma de Andalucía no dispone de un protocolo para la declaración de las situaciones de riesgo que establezca el procedimiento a seguir y garantice la unidad de criterio en todo el territorio**. Esta ausencia ha motivado la reacción de alguna entidad local que, en ejercicio de su autonomía local, ha aprobado ordenanzas reguladoras de esta cuestión. Son muy escasas estas iniciativas, si bien, podemos citar el Ayuntamiento de Montilla (Córdoba) y de Aljaraque (Huelva) que aprobaron sendos reglamentos reguladores de la declaración de la situación de riesgo de menores de edad.

Creemos entender, además, que la falta de este apoyo técnico es una de las razones también que motivan las escasas declaraciones de las situaciones de riesgo en una comunidad como la nuestra que representa casi el 20 por 100 de la población menor de edad en España.

**Otra de las deficiencias advertida en esta fase se refiere a la audiencia del niño o la niña.** Por lo que respecta a Andalucía, como ya se ha señalado, su Ley de infancia y adolescencia de 2021 se remite a la normativa estatal en cuanto a la definición y procedimiento para la declaración de la situación de riesgo. No obstante, la norma autonómica es muy prolija en el desarrollo del proceso de escucha del menor en cualquier ámbito que le afecte (personal, familiar y social) garantizándole incluso cuando corresponda el derecho a una asistencia jurídica gratuita.

En el asunto que abordamos, alude la mencionada norma a la obligación de dar audiencia al niño, niña o adolescente, si tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años. Añade que esta audiencia contará con recursos y herramientas inclusivas, adaptadas a su desarrollo cognitivo y madurez personal.

El ejercicio de este derecho tendrá una dimensión individual, lo que determina que no es necesario que la niña, niño o adolescente tenga conocimiento exhaustivo del asunto planteado, basta con que tenga una comprensión suficiente que le permita discernir y manifestar su opinión con libertad. En el caso de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad dispondrán de todos los medios necesarios para facilitar su comunicación ya sea verbal o no verbal.

El derecho a ser escuchado implica además que cuando no se adopte la medida o no se tome la decisión en los términos manifestados por la niña, niño o adolescente, en la motivación resolutoria deben quedar reflejadas todas las circunstancias referentes al caso, con la argumentación de esta postura, no bastando consideraciones generales.

**La ausencia del protocolo que abordamos está dificultando la aplicación por los profesionales que atienden a las familias en riesgo de unos procesos comunes y con garantías respecto de la escucha del niño o niña.**

Esta Defensoría ha tenido la oportunidad de mantener entrevistas con diversos chicos y chicas que actualmente se encuentran en el sistema de protección y que previamente han pasado por una situación de riesgo que no pudo ser revertida. **Se lamentaban estos adolescentes que no se les hubiese informado adecuadamente sobre lo que estaba ocurriendo, que no se hubiese tenido en cuenta su opinión, lo que contribuyó sin duda a aumentar su miedo y ansiedad.** Les hubiera gustado, según nos trasladaron, que los profesionales que trabajaron con ellos durante el proceso les hubieran tranquilizado y, sobre todo, tras la declaración en situación legal de desamparo que se les explicara dónde iban y por qué, y todo ello con un lenguaje apropiado a su edad.

**6º) Insuficiencia de recursos personales de los servicios de atención a la infancia y adolescencia: Dificultades para atender el interés superior del menor.**

**Los servicios sociales municipales son el contexto privilegiado para el desarrollo de una intervención social con criterios comunitarios, de proximidad y preventivos.**

A este respecto, hemos de señalar que la experiencia de esta Institución en su quehacer ordinario, tanto en la tramitación de las quejas como en los distintos encuentros que mantenemos con asociaciones y entidades que trabajan con la infancia, así como con los propios profesionales de los servicios sociales comunitarios, se constata **una saturación en las cargas de trabajo de este personal**. No hay más de hacer una somera lectura a las múltiples, complicadas e



importantes funciones que la Ley de Servicios Sociales de Andalucía atribuye a los servicios sociales comunitarios para comprender los déficit que padecen algunos ayuntamientos.

**La consecuencia para el asunto que abordamos es evidente:** la dificultad que tienen para poder realizar un abordaje de intervención comunitaria y de acompañamiento a las familias para generar cambios en las funciones parentales ante las situaciones de riesgo de la infancia en su zona, de una forma preventiva y así poder activar un verdadero sistema de prevención del riesgo de las personas menores de edad.

Según refieren algunos profesionales con los que nos hemos entrevistado, en la mayoría de los casos el problema tiene su causa en una carencia de medios personales; en otros, en la inadaptación de los recursos existentes a las necesidades reales y, también en el hecho de tener que atender de forma prioritaria a otras áreas sociales y tareas administrativas. Es importante ser conscientes de estas limitaciones, para poder afrontarlas y anticiparse a los acontecimientos que ponen en situación de riesgo a la infancia en su zona.

A juicio de estos servidores públicos, se tiene la sensación de estar “apagando fuegos” de forma constante en casos de niños y niñas en situación de riesgo, sin **poder intervenir directamente y con el rigor, eficacia y eficiencia que un asunto de tanto calado y relevancia para la vida presente y futura de muchos niños y niñas requiere.**

En relación con los profesionales de los **Equipos de Tratamiento Familiar**, el número de equipos y su composición estará en función de la población a atender y del ámbito de actuación de la Entidad Local. Pudiera parecer que la carga de trabajo de estos profesionales está acorde a sus capacidades, sin embargo, no olvidemos que atienden a los casos más graves y que su intervención es más especializada. Las quejas sobre la saturación del trabajo de estos equipos y **la ausencia de tiempo necesario para intervenir adecuadamente con cada familia ha sido objeto también de queja ante esta Institución.**

En alguna ocasión sus profesionales nos han manifestado sentirse desbordados por la cantidad de trabajo y la delicada situación que abordan. Argumentan que, en muchas ocasiones, se ven en la tesitura de tener que emitir informes recurrentes sobre los mismos casos y el riesgo que puede conllevar con los menores, más por el temor a las posibles consecuencias que puedan darse posteriormente (maltrato, agresiones, muertes, etc.) que por la modificación del problema real, por no poder llegar a atajar las causas del mismo.

Esta carga de trabajo influye, como no puede ser de otro modo, en el trabajo con las familias y en los plazos que la normativa establece para la intervención. Recordemos que se trata de revertir una situación de riesgo y para ello la Ley de la infancia y adolescencia de Andalucía determina unos tiempos que, al menos teóricamente deben respetarse. Recordemos que el plan de intervención familiar tendrá una duración máxima de doce meses, prorrogables por un máximo de otros seis meses si se considera oportuno, para alcanzar los objetivos del mismo. La saturación del servicio puede motivar que los plazos señalados no puedan cumplirse por imposibilidad del abordaje y las situaciones de riesgo se cronifiquen.

Y por lo que respecta al **personal del Sistema de Protección** hemos tenido conocimiento por los profesionales de la reiterada saturación de trabajo, lo que hace que se **demore la tramitación y, por tanto, la adopción de decisiones, de los expedientes de situaciones de riesgo muy grave** que les trasladan los servicios sociales comunitarios o los equipos de tratamiento familiar. Y mientras, el niño o niña ha de continuar conviviendo durante no se sabe cuánto tiempo con una familia que no sabe o no quiere prestarle los apoyos necesarios para su crianza y desarrollo. A lo que se suma la complicada situación de los profesionales de los servicios sociales o ETF que ya han hecho su labor, recomendando la separación del menor de la familia pero que deben continuar atendiendo el caso con las reticencias evidentes de padres y madres por la decisión adoptada.

A lo anterior hemos de añadir una vicisitud no menos importante: la **alta rotación del personal**. Suele ser frecuente que el personal del Sistema de protección rote por la incomodidad de las funciones que han de desempeñar, optando por destinos con menor presión, menor carga de trabajo y menor implicación emocional.

Se trata de puestos de trabajo que requieren de un especial compromiso y dedicación, en los cuales las pautas ordinarias de gestión de los expedientes administrativos no van acompañadas al ritmo de las necesidades de la persona o personas afectas, y en los que la trascendencia de las actuaciones en la vida personal y familiar de dichas personas **provoca en el personal interviniente una presión constante –propia e inducida– traducida en situaciones de stress e impotencia para ofertar soluciones que en muchas ocasiones no se encuentran en sus manos.**



En función de estos destinos, el personal **se ha de relacionar cotidianamente con las penurias de las personas menores y las familias afectadas, llegando en ocasiones a implicarse personalmente en dichos problemas.** Y a todo esto se une el que se den casos de amenazas, coacciones o insultos y descalificaciones por parte de dichas personas afectadas por procedimientos de desamparo o que de algún modo hayan visto limitado su derecho de relaciones con la persona menor protegida. En tales supuestos, no se puede reprochar al personal que se sienta intimidado y perciba cierto riesgo personal, más al contrario suele ser frecuente el lamento por la carencia de apoyo y protección, así como por **el escaso reconocimiento social por la importante labor social desempeñada.**

Al rotar el personal con tanta asiduidad, **no llega a adquirir la sapiencia que la experiencia en el desempeño del puesto de trabajo** otorga a sus titulares. En otras ocasiones, por falta de incentivos se produce la lastimosa pérdida de capital humano muy especializado en el período de aptitud profesional en el que más productiva y eficiente sería su actividad. A todo esto se une, **el frecuente recurso a empleos temporales sin la especialización profesional que sería deseable.**

Pero tal como venimos reseñando, al producirse tan alta rotación de personal, nos encontramos con un esfuerzo de formación muchas veces baldío, con personal que ha recibido formación especializada en unas funciones que en poco tiempo va a dejar de desempeñar, en tanto que sus posibilidades de promoción profesional permitan su traslado a otros destinos.

Por otro lado, resulta evidente la necesidad de conjugar los derechos del personal, derivados de la relación de trabajo, con unas funciones que requieren de **una dedicación especial, en tanto que muchas de ellas no admiten demoras o requieren con cierta regularidad de actuaciones fuera del horario ordinario de la oficina administrativa.**

**El régimen horario previsto de forma ordinaria para el personal de las dependencias administrativas de la Junta de Andalucía no se compadece con la disponibilidad requerida** para determinadas funciones inherentes al Ente Público de Protección, calificadas de urgentes e inaplazables.

Además, de todos es conocido que en períodos ordinarios de vacaciones y permisos se presentan muchos problemas para mantener los mínimos del servicio, afectando dichas cuestiones a funciones inherentes a la tutela administrativa de personas menores de edad, debiendo cuestionarnos si determinadas actuaciones muy trascendentes pueden soportar la demora inherente a estos episodios recurrentes en la dinámica ordinaria de las dependencias administrativas o, por el contrario, se hace necesario arbitrar mecanismos especiales para facilitar respuestas ágiles incluso en periodos no usuales para la gestión administrativa.

Para concluir este apartado hemos de referirnos a las bondades establecidas en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. En efecto, su artículo 41.1 **otorga al personal funcionario que desarrolle su actividad profesional en los servicios sociales, en funciones relativas a la protección de los niños, niñas y adolescentes, la condición de «agente de la autoridad»**, por lo que, como tal, podrá solicitar en su ámbito geográfico correspondiente la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de los servicios sanitarios y de cualquier servicio público que fuera necesario para su intervención.

Sin embargo, las bondades de esta iniciativa quedan mermadas por **el elevado porcentaje de profesionales que intervienen en el ámbito de la infancia que no ostenta la condición de personal funcionario**, sino personal laboral, tanto de la propia administración pública como de empresas o asociaciones prestadoras de servicios de atención a la infancia y adolescencia.

### **7º) Coordinación interadministrativa: evitar la fragmentación de la intervención en la situación de riesgo.**

Son muchas las entidades que tienen la oportunidad de intervenir ante las situaciones de riesgo. En efecto, como ya se ha señalado, aunque el principal actor en la intervención se realiza por los servicios sociales comunitarios y por los Equipos de Tratamiento Familiar, no es menos cierto que en otras fases como la detección adquieren singular protagonismo otros ámbitos que afectan a la vida del niño como son el educativo o el sanitario.

Ocurre que, en ocasiones, **la ausencia o deficitaria coordinación entre todos los agentes implicados puede producir una fragmentación en la intervención social que, en el peor de los casos, derive en situaciones donde es muy difícil o imposible revertir la situación de riesgo.**



Por otro lado, aunque cuantitativamente no son relevantes los supuestos, sí lo son las graves dificultades de intervención que se producen **cuando las familias deciden cambiar su lugar de residencia a otra comunidad autónoma una vez detectada la situación de riesgo**, precisamente para evitar una intervención que pudiera concluir con la separación de los menores del entorno familiar.

Sobre este asunto, el artículo 17.7 de la Ley y Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, establece que **cuando la administración pública competente esté desarrollando una intervención ante una situación de riesgo de un menor y tenga noticia de que va a ser trasladado al ámbito de otra entidad territorial, la administración pública de origen lo pondrá en conocimiento de la de destino al efecto de que, si procede, ésta continúe la intervención que se venía realizando, con remisión de la información y documentación necesaria.**

Continúa señalando el precepto que si la administración pública de origen desconociera el lugar de destino, podrá solicitar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a fin de que procedan a su averiguación. Una vez conocida la localización del menor, se pondrá en conocimiento de la Entidad Pública competente en dicho territorio, que continuará la intervención.

Esta Defensoría ha podido comprobar las graves dificultades para que exista una verdadera coordinación entre distintos territorios que permita la continuidad de la intervención, especialmente cuando los traslados de las familias son constantes y su permanencia en los distintos territorios no alcanza el tiempo suficiente para intervenir. **En estos supuestos se precisa aún de mayor pericia por los profesionales que han de intervenir y sobre todo de una coordinación singular entre los organismos de los distintos territorios.**

## 6.6. Recomendaciones para mejorar la atención y seguimiento de la infancia y adolescencia en situación de riesgo en Andalucía

A pesar de los avances realizados en los últimos años, de manera singular en el ámbito legislativo, **todavía son insuficientes los recursos materiales y personales así como las políticas públicas que pongan a la infancia y adolescencia en el centro, donde el eje de intervención esté dirigido a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y su permanencia en el entorno familiar conforme a su interés superior.**

.Ante este singular escenario, se formulan a continuación una serie de propuestas que tienen como objetivo ayudar a mejorar a la infancia y adolescencia en situación de riesgo.

### A) Sobre recopilación y tratamiento de datos de situaciones de riesgo.

*1ª) Que se proceda, con la mayor celeridad posible, al **desarrollo reglamentario de la organización y funcionamiento del Registro de las Declaraciones de Riesgo de la Infancia y Adolescencia en Andalucía**, previsto en la Ley 4/2021, de 27 de julio, de la Infancia y Adolescencia de Andalucía (artículo 134), haciendo posible la inscripción de los datos relativos a niñas, niños y adolescentes sobre los que hayan recaído declaraciones de riesgo, tanto a efectos de seguimiento, como a efectos estadísticos. **Dicha recopilación de datos debería distinguir tres supuestos:** por un lado, aquellas familias para las que se hubiese establecido un proyecto de intervención sin declaración de riesgo; por otro lado, respecto de las que se hubiera dictado una declaración formal de riesgo; y, finalmente, los supuestos en los que se hubiera dictado una declaración de desamparo, con o sin declaración previa de riesgo.*

*La mencionada reglamentación debería contener, además, **criterios comunes, homogéneos y sistematizados** para todas las entidades locales y equipos de tratamiento familiar.*

*La información del Registro debe ser **accesible a todos los agentes que puedan intervenir en el proceso**, todo ello con las suficientes garantías en cuanto a protección de datos personales.*

*2ª) Que en el instrumento **Historia Social Única Electrónica de Andalucía** se incluyan los datos sobre la posible situación de riesgo del niño, niña o adolescente, especificando si se ha establecido con la familia un proyecto*





de intervención social y educativo, ha sido necesaria una declaración formal de riesgo o, en su caso, se ha dado traslado de los antecedentes a la Entidad Pública por la gravedad del riesgo.

## B) Sobre la prevención de la situación de riesgo.

3ª) Que por las administraciones públicas de Andalucía se **incremente la inversión en políticas de infancia y, en especial, en medidas de prevención de riesgo en todos los ámbitos** que atienden a este sector de la población: educación, salud, servicios sociales y socioeducativos.

4ª) **Que las medidas de prevención que se establezcan estén orientadas a la permanencia del niño o la niña en su entorno familiar**, siempre que ello responda a su interés superior, tratando de reducir al mínimo indispensable todas aquellas intervenciones que conlleven la separación del menor de su familia.

5ª) Que por las administraciones públicas de Andalucía **se continúen promoviendo e incentivando acciones para fomentar la parentalidad positiva** dirigida hacia la población en general, basada en las necesidades y derechos de la infancia y adolescencia, con un enfoque preventivo, positivo, equitativo, intersectorial y ecológico, atendiendo a la diversidad.

6ª) Que por las administraciones públicas de Andalucía se realice un mayor esfuerzo para que **las medidas de prevención de riesgo lleguen a la infancia y adolescencia en singulares circunstancias de vulnerabilidad social como son la pobreza, problemas de salud mental o problemas conductuales de niños y niñas**.

7ª) **Que por las administraciones públicas de Andalucía se refuercen los sistemas de atención a la infancia y adolescencia en situación de vulnerabilidad social**, tanto en lo relativo a la tramitación de las ayudas y prestaciones que precisen como en la activación de cuantos recursos asistenciales se consideren necesarios que eviten o contribuyan a paliar las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia.

## C) Sobre la detección de las situaciones de riesgo.

8ª) **Que la intervención de las administraciones implicadas en la detección de la situaciones de riesgo se realice con celeridad, rigor, de modo eficiente y eficaz**; evitando que una incorrecta o negligente actuación desemboque en un agravamiento de la situación o que esta resulte irreversible y, por consiguiente, sea necesario adoptar una medida de separación del menor de su entorno familiar.

9ª) **Que se continúe intensificando los procesos de formación en materia de situación de riesgo para los distintos profesionales que trabajan con la infancia y adolescencia en Andalucía**.

## D) Sobre la investigación e intervención de las situaciones de riesgo

10ª) Que, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 4/2021, de 27 de julio de la infancia y adolescencia de Andalucía (apartado 4 del artículo 88), **la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de las entidades locales un protocolo de detección, valoración e intervención de las situaciones de riesgo que garantice la unidad de criterio en el ejercicio de la acción protectora en todo el territorio**.

11ª) **Que el protocolo anteriormente mencionado incluya necesariamente los siguientes aspectos:**

1. Definir y motivar el interés superior del niño o niña en situación de riesgo.
2. Elaborar y definir un procedimiento que incluya todas las fases (detección, investigación, valoración e intervención) y resulte eficiente y efectivo, con suficientes garantías jurídicas, evitando dilaciones.
3. Tramitación de un expediente administrativo en el que queden recogidas y documentadas todas las actuaciones e intervenciones desde el primer momento en que se produce la detección y notificación de los indicios hasta la finalización de las actuaciones.
4. Intervención en el procedimiento, entre otros, de profesionales con formación jurídica.