



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/inclusionsocialjuventudfamiliaseigualdad/areas/infancia-familias/programa-preventivo-nayfa.html>

21 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusionsocialjuventudfamiliaseigualdad/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 complace 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*