

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

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

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.

Padres y madres son los primeros responsables frente a los hijos y, en su defecto, emerge la faceta tuitiva del Estado mediante la asunción de los deberes y cargas que implica su asistencia y educación

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**¹, 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.

La definición de la situación de riesgo y su procedimiento se reguló en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley de protección jurídica del menor

1 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>

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**². 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.

1. 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 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.

2 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>

2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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**

La intervención en las situaciones de riesgo se torna de capital importancia para preservar su superior interés, evitando que la situación se agrave

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.

La LOPIVI refuerza los recursos a las familias para evitar los factores de riesgo y aumentar los factores de prevención

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».

La situación de riesgo distingue dos niveles de protección: intervención en el medio familiar (riesgo no grave) e intervención de la Entidad Pública (riesgo grave)

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 menor³, 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

3 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>

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**⁴ 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**⁵, 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

La Ley de Servicios Sociales de Andalucía desarrolla las competencias exclusivas de la comunidad autónoma en la protección de menores y la promoción y protección de las familias y de la infancia

4 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>

5 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>

reunificación familiar en aquellos casos en los que haya sido necesaria la adopción de medidas de protección.

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**⁶, 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:

6 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

«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**.

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)**⁷, 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^a. 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

Compete a las corporaciones locales intervenir ante situaciones de riesgo

227

7 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 n° 110 de 10/06/2022». <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2022/110/9>

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, 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 garantantes 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.

Cuando la familia no ha colaborado en la ejecución del proyecto de intervención se inicia el procedimiento de la declaración de la situación de riesgo

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**.

La Ley de Infancia andaluza apuesta por fomentar la parentalidad ante las situaciones de riesgo y desamparo

El gobierno de la comunidad autónoma de Andalucía aprobó en 2019 **un instrumento de las características mencionadas denominado VALÓRAME⁸**.

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**.

Cuenta también Andalucía con una **aplicación informática denominada Simía⁹**, 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

8 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

9 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>

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:

Andalucía dispone de la aplicación informática denominada Simia, para la cumplimentación de la hoja de notificación de posibles situaciones de riesgo y desamparo y el Registro SIMIA que registra las hojas de notificaciones

«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».

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».