1.9.1 Introducción

Hace unos años se inició un proceso consensuado entre las distintas fuerzas políticas para modificar el sistema de protección de las personas menores de edad. Este importante proyecto ha visto la luz finalmente en 2015 con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Ambas normas realizan una profunda reforma de dicho sistema y afecta a una veintena de leyes más en todo aquello que se refiere a asuntos de menores, entre ellas la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de los derechos y libertades de los extranjeros en España, o la Ley Orgánica contra la violencia de género.

Estos sustanciales cambios se han extendido a uno de los pilares angulares del sistema de protección a la infancia: el **interés superior del menor**. Un concepto jurídico indeterminado que ha sido objeto de debate y de distintas interpretaciones con el objetivo último de asegurar el completo y efectivo ejercicio de todos los derechos y el desarrollo integral del niño o niña.

La nueva Ley define el interés superior del menor con un triple contenido. El primero de ellos como **derecho a que cuando se adopte una medida que concierne al niño o niña sus intereses hayan sido evaluados** y, en el caso de que existan intereses de otras personas, se hayan ponderado ambos a la hora de adoptar una solución. También como principio general de carácter interpretativo, de manera que **ante posibles interpretaciones, se elegirá siempre la que corresponda a los intereses del niño.** Y finalmente como norma de procedimiento con todas las garantías, para que en caso de que dicho procedimiento **vulnere el derecho, se pueda solicitar el amparo de los tribunales de justicia.**

A partir de ahora son muchos los retos a los que se han de enfrentar las Administraciones públicas, los profesionales y los agentes sociales que en el desempeño de sus cometidos y labores deben aplicar el contenido y los principios de las nuevas normas, e incluso el Parlamento de Andalucía que tiene la misión de adaptar la vigente Ley 1/1998, de 20 de noviembre, de los Derechos y Atención al Menor en Andalucía a las novedades introducidas por la señalada reforma.

Y como no, estos retos afectan también a nuestra Defensoría que, como institución garante de los derechos de las personas menores de edad, deberá velar por el cumplimiento y acomodo de la intervención de la Entidad Pública a los preceptos de las nuevas normas. Una encomienda que ha quedado reforzada por la Ley Orgánica 8/2015 al reconocer expresamente la posibilidad de facilitar a los menores el acceso a mecanismos adecuados y adaptados a sus necesidades para plantear sus quejas ante la Defensoría.

Un año más, lamentablemente, debemos señalar que **la crisis económica ha continuando incidiendo de manera negativa en la vida de niños y niñas andaluces.** Son muchas las familias que atraviesan serias dificultades económicas que amenazan la convivencia y la cohesión social en nuestra Comunidad Autónoma.

De nuevo nuestra Institución ha sido testigo de cómo las privaciones materiales de las familias ocasionadas por esta adversa coyuntura económica que parece no tener fin, están afectando a niños y niñas en edades tempranas, condicionando sus capacidades futuras que, en las situaciones más graves, pueden llegar a ser irreversibles.

Desde que comenzó la actual crisis económica la Defensoría ha venido demandando insistentemente de los poderes públicos la adopción de medidas en defensa de la infancia y adolescencia, por tratarse del colectivo más vulnerable y sobre el que mayor incidencia negativa está ocasionando dicha crisis. Unas acciones que permitan a niños y niñas alcanzar todo su potencial y superar las situaciones de pobreza, desigualdad y marginación.

Es por ello que debemos congratularnos de la iniciativa de la Administración Autonómica para conseguir una **Alianza contra la pobreza infantil en Andalucía.** Esta Alianza, suscrita en 2015, ha supuesto un paso adelante y un desarrollo del Pacto Andaluz por la Infancia que, en octubre de 2010, establecieron las distintas organizaciones políticas con representación en el Parlamento, UNICEF y esta Institución en su condición de Defensor del Menor de Andalucía, y que representó el inicio de la apertura de espacios para compromisos en pro de la infancia y en la lucha contra el riesgo de exclusión social.

La Alianza tiene por misión la cooperación efectiva y el trabajo en red entre las Administraciones públicas, las organizaciones de la iniciativa social, los agentes sociales y económicos y el tejido financiero de nuestra Comunidad Autónoma, y se concibe como una medida en respuesta a la situación provocada por la elevada tasa de desempleo y de familias sin ingresos, que está generando una gran bolsa de unidades familiares con hijos menores de edad en riesgo de pobreza y exclusión social. Y lo que es más grave aún, está propiciando la cronicidad de estas nefastas situaciones.

Será en el próximo Informe cuando podamos dar cuenta detallada de los efectos que ha producido en la población menor de edad que vive en Andalucía la puesta en marcha de las acciones y medidas adoptadas al amparo de la mencionada Alianza.

1.9.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.9.2.1 Menores en situación de riesgo

La actual configuración de la red de servicios sociales en Andalucía otorga a los servicios sociales comunitarios, dependientes de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, un papel primordial en el abordaje de la problemática social que afecta a las familias: se configuran como el primer eslabón en la cadena de intervención social; ofrecen información, asesoramiento, valoran la situación de los núcleos familiares y las personas que lo integran; y en última instancia sirven de puerta de acceso a distintas prestaciones y servicios habilitados para compensar situaciones deficitarias.

En 2015 nos hemos interesado por la continuidad en la prestación de los servicios que se venían ofreciendo por los equipos de tratamiento familiar, y atendiendo al problema planteado en Sevilla capital. Dicho programa está configurado como un servicio especializado que en interpretación de lo establecido en el artículo 18 de la Ley de los Derechos y la Atención al Menor es asumido por las Corporaciones Locales, al centrarse en la atención a menores en situación de riesgo en su propio medio familiar y social, procurando que no fueran necesarias medidas de mayor intensidad que requerirían la separación del menor de su familia.

A pesar de las innegables bondades que se derivan del funcionamiento de dicho programa, la propia dinámica de gestión establecida en su normativa reguladora hace que los convenios entre Junta de Andalucía y Corporaciones Locales tengan una vigencia anual, obligando a la suscripción de nuevos convenios año a año. Y es aquí donde surgen los inconvenientes burocráticos que en determinadas ocasiones, afectando a unas provincias u otras, se producen en cada uno de los periodos en que se ha de acometer la renovación.

Hemos de recalcar que tanto en una Administración (Junta de Andalucía) como en otra (Administración Local) son indispensables unos trámites de legalidad material y de legalidad económico presupuestaria y contable. Dichos trámites en ocasiones se pueden complicar por diversas incidencias explicables por la propia complejidad de los expedientes, siendo dificultoso imputar el tanto de responsabilidad a una u otra Administración. Aún así, lo cierto es que no dejan de sucederse casos en que por períodos de tiempo cortos, pero significativos, algunos equipos de tratamiento familiar dejan de prestar su labor en espera de los trámites burocráticos de renovación de los compromisos contractuales entre Administraciones.

En esta tesitura, la necesidad de suscripción anual de tales convenios hace que el personal que haya de contratar la Corporación Local para la prestación de dichos servicios haya de tener, necesariamente, horizonte temporal, ya que la vigencia del programa depende de la decisión que respecto de su continuidad, modificación, ampliación o reducción pudiera adoptar la Junta de Andalucía. A lo expuesto se une la obligatoriedad de acudir a la bolsa de contrataciones temporales conforme a la reglamentación de la propia Corporación Local, de acuerdo a los criterios establecidos en la negociación colectiva, y respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en la selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Y esta situación de provisionalidad del personal, así como la incertidumbre sobre la propia existencia y continuidad de los equipos de tratamiento familiar contrasta con el hecho de que desde 2005 vengan funcionando con habitualidad, esto es, se trata de un programa que viene funcionando con éxito con más