

TALLER

Las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia:
análisis de instituciones garantistas desde un enfoque de Derechos del Niño



Jornadas de Coordinación Defensores del Pueblo

DOCUMENTO SÍNTESIS
Andalucía, 18 y 19 septiembre 2023

Índice de contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. SITUACIONES DE RIESGO: CONCEPTO Y MARCO NORMATIVO.....	8
2.1. Concepto.....	8
2.2. Marco normativo.....	10
2.3. Síntesis/Conclusiones.....	14
2.4. Recomendaciones.....	15
3. ANÁLISIS DE DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE SITUACIONES DE RIESGO EN ESPAÑA.....	17
3.1. Menores en situación de riesgo y porcentaje sobre la población menor de 18 años.....	17
3.2. Tiempo medio de intervención en situación de riesgo y causas del cese.....	18
3.3. Menores en riesgo con posterior declaración de desamparo.....	21
3.4. Síntesis/Conclusiones.....	23
3.5. Recomendaciones.....	23
4. ACTUACIONES PÚBLICAS ANTE LA SITUACIÓN DE RIESGO: PREVENCIÓN, DETECCIÓN, VALORACIÓN E INTERVENCIÓN.....	25
4.1. Administraciones Públicas competentes ante situaciones de riesgo.....	26
4.2. Prevención.....	30
4.3. Detección.....	31
4.4. Investigación.....	32
4.5. Valoración.....	33
4.6. Intervención.....	37
4.6.1. Proyecto de intervención social y educativo familiar.....	37
4.6.2. Resolución administrativa de declaración de riesgo.....	43
4.6.3. Proceso de escucha del niño o niña en situación de riesgo.....	45
4.6.4. Intervención ante situaciones de riesgo urgente.....	49
4.7. Síntesis/ Conclusiones.....	50
4.8. Recomendaciones.....	54
5. ACTUACIONES RELEVANTES DE LAS DEFENSORÍAS ANTE SITUACIONES DE RIESGO Y DESPROTECCIÓN.....	57
6. PROGRAMAS Y ACTUACIONES SINGULARES EN SITUACIONES DE RIESGO.....	64
7. RESUMEN EJECUTIVO.....	71

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución española, en su artículo 39, al enumerar los principios rectores de la política social y económica, menciona la obligación de los poderes públicos de «asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia», así como «la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la Ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil». Dicho precepto reconoce asimismo el deber de padres y madres de prestar asistencia de todo orden a los hijos e hijas habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos que legalmente proceda.

El citado precepto de la Carta Magna establece de este modo una cláusula general que otorga autonomía a la familia para solucionar sus problemas y, en caso de que ello no fuera posible, se permite una intervención de los poderes públicos, tanto por las administraciones como por el ámbito judicial, buscando en todo momento la solución que mejor responda al interés superior del niño o niña. Emerge de este modo la función protectora del Estado frente a situaciones de riesgo y de desprotección de las personas menores de edad mediante la asunción de los deberes y cargas que implica su asistencia y educación, convirtiéndose en el responsable último de la protección integral de la infancia y adolescencia.

La intervención de los poderes públicos debe realizarse siempre desde el Enfoque de Derechos del Niño. Un marco conceptual que incluye como objetivo la promoción, protección y salvaguardia de sus derechos en el marco de todos los procesos, actuaciones y decisiones que les afecten. Ello conlleva la consideración del niño o niña como sujeto de pleno derecho y no como individuo objeto de protección de las personas adultas o, en su caso, como sujeto ausente de atenciones.

Por otro lado, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, modificada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia (BOE nº 175, de 23 de julio), y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia (BOE nº 180, de 29 de julio) constituyen, junto a las previsiones del Código Civil y normas forales en esta materia, el principal marco regulador de los derechos de las personas menores de edad. Este escenario se ha visto complementado por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI) (BOE nº 134, de 5 de junio).

Las mencionadas normas pretenden establecer una protección uniforme en todo el territorio del Estado de niños y niñas, y constituye una referencia para las comunidades autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia. Es así que muchas comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de infancia y adolescencia, han aprobado normas para garantizar la protección de este sector de la población en sus correspondientes territorios.

Ciertamente, teniendo como referente la mencionada Ley Orgánica de protección jurídica del menor, las comunidades autónomas han elaborado normas y establecido planes y programas que hacen posible la existencia en cada uno de los territorios de un Sistema de atención a la infancia. Un sistema integrado por recursos, programas, medios organizativos y actuaciones que tienen como objetivo promocionar y proteger los derechos de niños y niñas, ejercer funciones de prevención de situaciones de riesgo, y hacer efectivas las competencias de protección y tutela de las personas menores de edad sujetas a medidas de protección.

La modificación realizada en la Ley Orgánica de protección jurídica del menor en 2015 define por primera vez el, hasta entonces, concepto jurídico indeterminado de la «situación de riesgo» incorporando aspectos ya recogidos en la jurisprudencia y en alguna otra legislación. Una situación que nace cuando las familias, por unas razones o por otras, no garantizan los apoyos y atenciones que el niño o la niña requiere, lo que puede ocasionar un daño en su desarrollo o la limitación de las posibilidades del ejercicio pleno de sus derechos.

En el conjunto de actores institucionales implicados en la protección de niños y niñas, corresponde a las defensorías del pueblo garantizar que las actuaciones de las distintas administraciones, con responsabilidad en la atención a las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia, respondan a su superior interés, primando, en todo caso, la condición de sujeto de derechos frente a otras posturas más paternalistas o centradas en una ausencia de atenciones. Se trata de velar porque las administraciones públicas permitan salvaguardar y restituir los derechos de las personas menores protegidas, mediante una actuación en su propio medio que haga posible disminuir los factores de riesgo y potenciar los de protección, de manera que puedan continuar en su entorno familiar sin menoscabo de su bienestar ni de su desarrollo.

El trabajo de nuestras instituciones, como garantes de derechos de la infancia y adolescencia, pone en evidencia que las administraciones con competencia en la materia incumplen, en no pocas ocasiones, los principios, directrices y actuaciones que han de regir las intervenciones ante las situaciones de riesgo de niños y niñas.

Así, las medidas preventivas no son suficientes o no llegan a todas las personas menores de edad y familias que lo demandan; las intervenciones ante las situaciones de riesgo no se identifican con las verdaderas necesidades de las personas afectadas; o, en el peor de los casos, el abordaje de la situación no ha podido revertir el riesgo y culmina con una situación de desamparo del menor que conlleva su separación del entorno familiar.

Nos enfrentamos a un fenómeno muy complejo por la pluralidad de causas que pueden motivar la situación de riesgo, por la especial vulnerabilidad en la que se encuentran sus protagonistas, por la pluralidad de administraciones con competencia en la materia y, también, por las extraordinarias consecuencias que una negligente o inadecuada intervención puede acarrear en la vida del niño o la niña al ser declarado en situación de desamparo y pasar a estar tutelado por la Entidad pública con la correspondiente separación del núcleo familiar.

En una materia tan delicada, y atendiendo a la fragilidad y vulnerabilidad de las personas afectadas, se hace necesario que desde las defensorías se extremen la supervisión y el control de estas intervenciones, y justifica, sin lugar a dudas, que se dediquen parte de las actividades de las citadas 36 Jornadas de Coordinación al análisis de las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia.

En este contexto, el documento que se presenta a continuación es el resultado del trabajo conjunto y coordinado realizado en el Taller titulado “Las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia: análisis de instituciones garantistas desde un enfoque de los Derechos del Niño” que se celebró en Sevilla los días 18 y 19 de septiembre de 2023. Han formado parte de este encuentro de trabajo las instituciones del Defensor del Pueblo de España; Defensor del Pueblo Andaluz y Defensoría de la Infancia y Adolescencia; Ararteko; Valedor del Pobo de Galicia; Sindic de Greuges de Catalunya; Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana; Justicia de Aragón; Procurador del Común de Castilla y León; Defensor del Pueblo de Navarra; y Diputado del Común de las Islas Canarias.

2. SITUACIONES DE RIESGO: CONCEPTO Y MARCO NORMATIVO

2.1. Concepto

La definición de la situación de riesgo viene contemplada en el artículo 17 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, en la redacción dada por la disposición final octava de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, a cuyo tenor:

«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.

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 Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, desarrolló de forma integral la figura de situación de riesgo y su procedimiento, cuestiones ambas que no estaban reguladas a nivel estatal. La intervención adecuada para paliar e intervenir en dichas situaciones en que pueden encontrarse las personas menores de edad 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 es la separación del niño o niña de su unidad familiar.

Se pretende, en todo caso, que la persona menor de edad pueda permanecer con su familia ya que, en principio, esta acción respondería a su interés superior. Ciertamente las normas de todos los ámbitos en materia de infancia y adolescencia contemplan el derecho de niños, niñas y adolescentes a crecer en un entorno familiar adecuado para su desarrollo, por lo que ha de primar la permanencia con su familia, salvo que esta permanencia sea contraria a su interés superior.

La situación de riesgo, dada la heterogeneidad de casuística que pretende abordar, cuenta con una serie de indicadores de riesgo, recogidos en el apartado 2 del artículo 17 Ley Orgánica de protección jurídica del menor que afectan a la esfera familiar, social y al propio niño o niña, conforme a las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2021.

Hemos de tener presente que, por regla general, las situaciones de riesgo de los niños suelen estar asociadas a situaciones familiares de vulnerabilidad social, pero no siempre coinciden. Y ello porque la vulnerabilidad social no solo remite a las condiciones materiales de vida, sino también a situaciones de inestabilidad y sufrimiento psicológico familiar (tensión, inseguridad, estrés, etc.), que pueden acabar afectando al ejercicio de la parentalidad y repercutiendo en el bienestar y la protección de los niños y niñas.

2.2. Marco normativo

En este contexto resulta conveniente que nos detengamos en el análisis del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de protección de menores, siendo de destacar la declaración efectuada en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, en virtud de la cual «La Ley pretende ser respetuosa con el reparto constitucional y estatutario de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas; de este modo se regulan en la Ley aspectos relativos a la legislación civil y procesal, y a la Administración de Justicia, para los que goza de habilitación constitucional específica en los apartados 5, 6 y 8 del artículo 149.1. de la Constitución».

En este sentido, y por cuanto a la legislación autonómica respecta, hemos de reseñar que el artículo 148.1.20 de la Constitución establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de asistencia social. Basándose en este precepto y en los correspondientes Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas disponen de competencias para legislar a través de sus Parlamentos, Cortes o Asambleas Autonómicas sobre asistencia social o servicios sociales en general y, concretamente, sobre protección de la infancia y adolescencia.

En la siguiente Tabla nº1 quedan recogidas **algunas de las principales normas que, dentro de cada territorio del Estado español, contemplan y regulan la situación de riesgo** de la infancia y adolescencia:

Tabla nº 1 PRINCIPALES NORMAS REGULADORAS SITUACIÓN DE RIESGO

Normativa Estatal	- 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, con las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de
--------------------------	--

	<p>protección a la infancia y a la adolescencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 4/2021, de 27 de julio, de infancia y adolescencia de Andalucía. - Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y adolescencia en Aragón - Decreto 190/2008, de 7 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo. - CDFA arts, 160 y ss. Sobre figuras de protección a los menores en el derecho foral aragonés, especialmente la Junta de Parientes.
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores. - Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 14/2002, de 25 julio 2002, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León.
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 7/2023, de 10 de marzo, de atención y protección a la infancia y la adolescencia de Castilla-La Mancha.
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.
Ciudad Autónoma de Melilla	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo de Actuación de coordinación en casos de maltrato infantil.
Comunidad de Madrid	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 4/2023, de 22 de marzo, de derechos, garantías y protección integral a la infancia y adolescencia de la Comunidad de Madrid.
Comunidad Foral de Navarra	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, de atención y protección a niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derechos e igualdad.
Comunidad Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y adolescencia de la Comunidad Valenciana.
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 74/2022, de 15 de junio, por el que se regulan los

	programas de atención a las familias en Extremadura.
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia - Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y la convivencia en Galicia - Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia.
Islas Baleares	- Ley 9/2019, de 19 de febrero, de atención y los derechos de la infancia y adolescencia de las Islas Baleares.
La Rioja	- Ley 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores de La Rioja.
Euskadi	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia. - Decreto 152/2017, de 9 de mayo, por el que se aprueba la actualización del Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los Servicios Sociales Municipales y Territoriales de Atención y Protección a la Infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del Euskadi (Balora). - Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales en Euskadi. - Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
Región de Murcia	- Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia de la Región de Murcia.

Un análisis comparado de la normativa de las Comunidades Autónomas permite deducir la **no existencia de un concepto unificado de las situaciones de riesgo sino una pluralidad de realidades en cuanto a la definición y especialmente a los factores o circunstancias que pueden ser indicadores de la situación de riesgo del niño o la niña.**

De este modo, nos encontramos con legislaciones propias de las comunidades autónomas, como es el caso de **Andalucía, Madrid, La Rioja y Comunidad Valenciana**, que han optado por remitirse a la definición de situación de riesgo e indicadores establecidos en la legislación estatal, esto es, la Ley Orgánica de protección jurídica del menor.

Por lo que respecta a las **Islas Baleares**, la definición de la situación de riesgo así como las causas que pueden desembocar en la misma se asemejan a las contempladas en la legislación estatal. Se destaca también la existencia de un

Registro Autonómico de Situaciones de Riesgo para toda la comunidad autónoma de obligado cumplimiento por parte de las administraciones competentes como indicador fiable fundamental a efectos estadísticos.

La Ley de infancia de **Aragón** considera situaciones de riesgo aquellas en las que, por circunstancias personales o sociofamiliares, se ven obstaculizados el desarrollo integral del niño, niña o adolescente y el ejercicio de sus derechos y que no requieren su separación del medio familiar. La singularidad de este territorio es la aprobación de una norma reglamentaria reguladora del procedimiento de declaración y cese del riesgo.

En el caso de las **Islas Canarias**, la normativa aplicable en la materia que abordamos es también la estatal teniendo en cuenta que hasta la fecha -junio 2023- no se ha aprobado una nueva normativa que sustituya y derogue la Ley de atención integral a la infancia de 1997.

La recién aprobada Ley de Atención y Protección a la infancia y adolescencia de **Castilla-La Mancha** de marzo de 2023 contiene una detallada relación de las situaciones que pueden ser motivadoras de riesgo para las personas menores de edad.

La Ley 14/2002 de la Comunidad Autónoma de **Castilla y León** propicia una delimitación precisa de todas las situaciones de desprotección, disminuyendo así la discrecionalidad en su apreciación. De esta forma, junto a la determinación e identificación de las causas de desamparo, habitual en este tipo de Leyes, hace una conceptualización de las situaciones de riesgo, abordando tanto su definición, como la elaboración de un catálogo de las mismas. El artículo 47 de dicha Ley considera situación de riesgo aquella en la que, a causa de circunstancias personales o familiares del menor, o por influencia de su entorno, se ve perjudicado su desarrollo personal o social de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían la declaración de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la Ley, sea precisa la intervención de las Administraciones competentes para, a través de los distintos servicios especializados de apoyo a la familia, y en su caso mediante la asunción de la guarda de aquel a petición de sus padres o tutores, eliminar, reducir o compensar las dificultades y evitar el desamparo.

En **Cataluña**, la Ley 14/2010 define como de riesgo aquella situación en la que el desarrollo y el bienestar del niño, niña o el adolescente se ven limitados o perjudicados por cualquier circunstancia personal, social o familiar, siempre y cuando para la protección efectiva del niño o el adolescente no sea necesaria la separación del núcleo familiar. Y se regulan como situaciones concretas de riesgo la falta de atención física o psíquica, utilización del castigo físico o emocional sobre el niño o el adolescente que, sin constituir un episodio grave o un patrón crónico de violencia, perjudique su desarrollo, falta de escolarización en edad obligatoria, el absentismo y el abandono escolar, el conflicto abierto y crónico entre los progenitores, entre otras.

Por su parte, en **Euskadi** la definición de situación de riesgo se centra en aquellas situaciones que perjudiquen el desarrollo personal o social del niño, niña o

adolescente y no quepa calificar de desamparo. También cuando el bienestar de aquellos se ve limitado o perjudicado a consecuencia de circunstancias de carácter personal, social o familiar y los padres, madres, tutores o guardadores no asumen o pueden no asumir completamente sus responsabilidades para asegurar el normal desarrollo del niño, niña o adolescente, sin que la situación alcance suficiente gravedad como para justificar una separación del núcleo familiar.

La Ley 3/2005, de atención a la infancia de Euskadi, en todo caso, emplaza al desarrollo normativo del instrumento para la valoración de la desprotección, realizado ya en 2011 y donde se define con mayor detalle y precisión el riesgo de desprotección, vinculado a grados leves y moderados de los indicadores de desprotección, relacionados en la «Taxonomía de necesidades básicas en la infancia y la adolescencia e indicadores para la evaluación».

En el caso de **Galicia**, su normativa -anterior a la reforma de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor de 2015- define la situación de riesgo como la que se produce de hecho cuando la persona menor de edad, sin estar privada en su ámbito familiar de la necesaria asistencia moral o material, se ve afectada por cualquier circunstancia que perjudique su desarrollo personal, familiar, social o educativo y que permita razonablemente temer que en el futuro pueda estar incurso en una situación de desamparo, inadaptación o de exclusión social. Seguidamente se describen determinados entornos que constituyen situaciones de riesgo y no meros indicadores de la misma.

La Ley Foral 12/2022 de **Navarra**, su artículo 81, considera en todo caso situaciones de riesgo, siempre que no sean graves ni crónicas, además de las referidas a la ausencia de atenciones al menor, la utilización del castigo; el conflicto abierto y permanente de los progenitores cuando anteponen sus necesidades a las del niño, niña o adolescente, y supuestos de violencia de género leve y no crónica que no sea física. Asimismo Ley Foral recoge los indicadores de riesgo contemplados en la Ley estatal, conforme a las modificaciones de 2015.

La legislación en materia de infancia y adolescencia de otros territorios establecen un marco de actuación en orden a la protección a este sector vulnerable de la población y el respeto a sus derechos e intereses pero, sin embargo, no contemplan una definición específica del riesgo ni detalla los factores o situaciones que pueden conducir al mismo. Es el caso de la **Región de Murcia, Ciudad Autónoma de Melilla, o Extremadura**.

2.3. Síntesis/Conclusiones

1ª) Las normas sobre protección de la infancia y adolescencia de todos los territorios reconocen 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 con su familia, salvo que ello fuese contrario a su interés superior. Cuando se producen determinadas circunstancias que comprometen la capacidad de los progenitores (o responsables parentales) para ejercer adecuadamente sus responsabilidades de crianza, se considera que el niño o niña se encuentra en

situación de riesgo, siendo necesaria la intervención de las administraciones públicas para evitar que el problema se agrave, y que deban adoptarse decisiones mucho más traumáticas y de mayor coste individual, familiar y social.

2ª) Las comunidades autónomas han ido adaptando su legislación sobre infancia y adolescencia a las directrices de la Ley Orgánica de protección jurídica del menor, con las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, Ley 26/2015, de 28 de julio, y Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio. No obstante, **algunos territorios, a pesar del tiempo transcurrido desde la modificación de la mencionada norma, todavía no han adaptado su normativa, con lo que carecen de un instrumento legal actualizado para abordar las situaciones de riesgo** de la infancia y adolescencia. Es el caso de la Comunidades autónomas de Islas Canarias, Aragón y de la Región de Murcia.

3ª) En cuanto a la definición de la situación de riesgo, **se constata una pluralidad de realidades diferenciadas entre las distintas comunidades autónomas, de modo singular por lo que respecta a los indicadores de riesgo**. Así, algunos territorios han optado por remitirse a la definición de situación de riesgo e indicadores establecidos en la Ley Orgánica de protección jurídica del menor; mientras que otras, en cambio, en el mismo texto normativo o bien a través de desarrollos reglamentarios, establecen una delimitación más precisa del concepto y los indicadores de los distintos grados de desprotección, disminuyendo así la discrecionalidad en su apreciación.

2.4. Recomendaciones

Primera.- Que aquellas comunidades autónomas que aún no han adaptado su normativa sobre infancia y adolescencia a los postulados de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, en especial por lo que respecta a situaciones de riesgo y desprotección, **aprueben, con la mayor celeridad posible, una nueva norma o, en su caso, actualicen la existente sobre protección a la infancia y adolescencia.**

Segunda.- Que cualquier modificación legislativa sobre situación de riesgo de la infancia y adolescencia se realice desde el enfoque de los derechos de las personas menores de edad. Un marco conceptual que incluye como objetivo la promoción, protección, salvaguardia de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en todos los procesos, actuaciones y decisiones que les afectan. La persona menor debe ser considerada como sujeto de pleno derecho y no únicamente como individuo objeto de protección por parte de las personas adultas.

3. ANÁLISIS DE DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE SITUACIONES DE RIESGO EN ESPAÑA

3.1. Menores en situación de riesgo y porcentaje sobre la población menor de 18 años

Uno de los principales factores para poder establecer políticas públicas adecuadas dirigidas a la población infantil y adolescentes en situación de riesgo es tener un conocimiento riguroso acerca del número de niños y niñas en los distintos territorios afectados por esta realidad.

Para analizar estos datos las Defensorías se han dirigido a las distintas administraciones solicitando información respecto del número de niños y niñas que se encuentran en situación de riesgo en los distintos territorios del Estado español, su incidencia respecto del total de niños, niñas y adolescentes, así como el género y la edad de las personas menores de edad afectadas. Esta información ha ido referida a los años 2020, 2021 y 2022.

Las respuestas obtenidas quedan reflejadas en la siguiente Tabla nº 2:

TABLA Nº 2: MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO (2020-2022) Y PORCENTAJE SOBRE LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS				
COMUNIDAD AUTÓNOMA	2020	2021	2022	% sobre población menor
Andalucía	10.636	10.989	10.595	0,65 %
Aragón	763	807	728	0,34,%
Castilla-La Mancha	125	196	197	0,09 %
Castilla y León	7.774	7.924	-	2,30 %
Cataluña	6.518	6.456	-	2,40 %
Ciudad Autónoma de Melilla	131	131	131	0,63 %
Comunidad de Madrid	3.782	4.270	4.691	-
Comunidad Foral de Navarra	5.494	6.601	6.811	--

Comunidad Valenciana	490	616	443	-
Extremadura	672	906	654	0,40 %
Galicia	1.547	1.598	-	-
Islas Baleares	3	7	7	-
Islas Canarias	227	382	497	0,10 %
Euskadi	11.081	11.196	12.913	3,29%
Región de Murcia	66	99	80	0,029 %
Rioja	135	176	94	1,19 %

Como se evidencia del análisis de los datos, **la situación se perfila ciertamente dispar en cuanto a la población menor de edad en situación de riesgo dentro de los distintos territorios** debido a las distintas fuentes de donde se obtienen los datos o, en su caso, por no ser estos contabilizados adecuadamente.

3.2. Tiempo medio de intervención en situación de riesgo y causas del cese

Con el propósito de analizar el tiempo medio aproximado de intervención de las administraciones con competencia en el trabajo con las familias de personas menores de edad en situación de riesgo, así como las razones de finalización de tales actuaciones, las Defensorías han solicitado también informe a las distintas administraciones acerca del tiempo medio de intervención con las familias y el niño o niña tras detectar la situación de riesgo de este último y las principales causas del cese de la declaración de la situación de riesgo.

La Tabla Nº 3 recoge la información proporcionada:

TABLA Nº 3: INTERVENCIÓN EN MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO: TIEMPOS MEDIOS Y PRINCIPALES CAUSAS DEL CESE

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Plazos de intervención	Principales causas del cese de la declaración de riesgo
Andalucía	De 12 a 24 meses	<ul style="list-style-type: none"> - mayoría de edad - traslado a otro municipio - declaración desamparo - expiración del plazo de Plan de intervención
Aragón	De 18 a 24 meses	<ul style="list-style-type: none"> - reducción de causas de declaración de riesgo - declaración de desamparo - mayoría de edad - traslado a otra Comunidad Autónoma
Canarias	De 12 a 24 meses	<ul style="list-style-type: none"> - desaparición de los indicadores de riesgo, se revoca la medida sin otro tipo de intervención; la familia cuenta con las herramientas necesarias para hacer frente a las responsabilidades parentales. - disminución de los indicadores de riesgo, se revoca la resolución y se continúa la intervención desde los servicios sociales comunitarios u otros servicios de la red. - agravamiento de los indicadores de riesgo que conllevan la adopción de una medida de desamparo. - cierre y archivo del expediente administrativo por causas objetivas: mayoría de edad, traslado de municipio, fallecimiento, etc.
Castilla y León	2 meses	<ul style="list-style-type: none"> - acreditación favorable de la evolución familiar frente al riesgo - persistencia de la situación grave de riesgo y se procede al desamparo - interviene por urgencia sin detección previa
Castilla-La Mancha	De 12 a 18 meses	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento objetivos - Declaración desamparo
Cataluña	Más de 36 meses (1.249 días de media)	<ul style="list-style-type: none"> - superación de la situación de riesgo - declaración de desamparo

Ciudad Autónoma de Melilla	De 3 hasta 12 meses	- agravamiento y declaración del desamparo - cese o minimización de los factores de riesgo
Comunidad de Madrid	En torno a 24 meses	Sin datos
Comunidad Foral de Navarra	de 4 meses	- desaparición de las circunstancias que motivan la situación de riesgo - adopción de otras medidas de protección
Comunidad Valenciana	De 6 a 12 meses	- Falta de colaboración para la intervención - Superar el tiempo de intervención máxima (1 año) - No consecución de objetivos. No hay unas pautas comunes para la reversión de la situación de riesgo, más allá de la mirada técnica.
Extremadura	12 meses	-
Galicia	Cada 3 meses (<3 a.) Cada 6 meses (>3 a.)	- eliminación de la situación de hecho - nuevas medidas por mantenerse la situación
Islas Baleares	12 meses	- cumplimiento de objetivos - traslado de expediente - declaración de desamparo
La Rioja	26 meses y 4 meses	- cumplimiento de objetivos - declaración de desamparo - mayoría de edad/emancipación - otras causas
Euskadi	De 18 a 24 meses	- mejora o desaparición de indicadores - agravamiento y derivación al servicio foral de protección - desplazamiento familiar a otro municipio
Región de Murcia	De 18 a 24 meses	- cumplir los objetivos de intervención y disminución de la situación riesgo - estancamiento de situación o derivación a Fiscalía - agravamiento y separación del menor de la familia - traslado familiar a otra Comunidad o a otro país

El análisis de datos permite deducir, una vez más, **un criterio dispar y muy heterogéneo entre los distintos territorios por lo que respecta al tiempo medio de intervención de las administraciones con aquellas familias con personas menores de edad en situación de riesgo**. Los plazos de intervención más prolongados se producen en Cataluña (más de 36 meses) y Comunidad de Madrid (24 meses), cifras que distan de los dos meses de intervención que se apunta en el caso de Castilla y León o los cuatro meses en la Comunidad foral de Navarra.

Por el contrario, **sí podemos encontrar elementos comunes respecto de las razones que justificarían el cese de la declaración** de riesgo: cumplimiento de los objetivos para revertir la situación de riesgo, declaración de desamparo por incumplimiento de dichos objetivos o por agravamiento de la situación, cumplimiento de la mayoría de edad del niño o niña, o el traslado de la familia a otros territorios. Singular respuesta ofrece la **Comunidad Valenciana** al afirmar la inexistencia de pautas comunes para revertir la situación de riesgo más allá de la mirada técnica.

3.3. Menores en riesgo con posterior declaración de desamparo

El análisis que abordamos hace necesario tener conocimiento de la efectividad de las intervenciones en situación de riesgo; es por ello que se ha preguntado a las administraciones por el número de personas menores en situación de riesgo que han sido finalmente declaradas en situación legal de desamparo por la Entidad Pública al no haber podido revertir la situación de riesgo. Estos datos debían ir referidos al año 2022 o al último ejercicio del que se dispongan datos completos, especificando el género de la persona menor de edad afectada y, si fuera posible, la edad.

Los datos quedan reflejados en la Tabla N° 4:

TABLA N° 4: MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO CON POSTERIOR DECLARACIÓN DE DESAMPARO: GÉNERO Y EDAD		
COMUNIDAD AUTÓNOMA	Menores en desamparo	Género / Edad
Andalucía	Sin datos	Sin datos
Aragón	Sin datos	Sin datos
Castilla y León	2021=1.566	Sin datos
Castilla-La Mancha	2022=78	Sin datos
Cataluña	2022= 4.131	Género: 59,8 % niños y 40,2 niñas Edad: 60,8 % mayores de 12 años y 20,0% menores de 6 años

Ciudad Autónoma de Melilla	2022= 7	Género y edad: 2 niños 11 años; 1 niña 15 años; 1 niña 6 años; 1 niña 8 años; 1 niño 9 años; 1 niño; 13 años.
Comunidad de Madrid	Sin datos	Sin datos
Comunidad Valenciana	En 2020= 396 (de 430 solicitudes); en 2021= 408 (de 454 solicitudes); en 2022= 375 (de 440 solicitudes).	Sin datos
Extremadura	2022= 104	Género: 44 niñas y 60 niños
Galicia	Sin datos	Sin datos
Islas Baleares	en 2022= 0 en 2021= 5 en 2020= 3	Género: 3 niños y 2 niñas / Edad: 2 niños y 1 niña 0-4 años Género: 1 niño y 2 niñas / Edad: 1 niño 5-9 años; una niña de 10-14; 1 niña de 15-17
Islas Canarias	Sin datos	Sin datos
Navarra	2022=388	Género: 236 niños y 152 niñas Edad: 11 niños y 7 niñas de menos de 3 años; 23 niños y 26 niñas de 4-7 años; 39 niños y 25 niñas de 8-11 años; 79 niños y 62 niñas de 12-15 años; 84 niños y 32 niñas de 16-17 años.
Euskadi	2022=1.315	Sin datos
Región de Murcia	2022=19	Género y edad: 4 niños y 9 niñas 0/4 años; 3 niños 5/9 años; 2 niños 10/14 años; 1 niño 14/18 años
Rioja	2022=19	Género: 10 niños y 9 niñas Edad: un caso con 2, 4, 12 y 14 años; dos casos con 11, 13, 16 y 17 años; tres casos con 10 años; y cuatro casos con 8 años.

El análisis de la información recogida permite deducir **una escasa operatividad de las bases de datos en los distintos territorios que permitan una información homologada** y que facilite el establecimiento de unas políticas públicas acorde con la realidad así como análisis comparativos a escala autonómica.

3.4. Síntesis/Conclusiones

1ª) Existen importantes dificultades para conocer con exactitud y rigor el número de niños y niñas que se encuentran en situación de riesgo en los distintos territorios así como su cómputo a nivel nacional. Asistimos a una importante disparidad de datos entre las distintas comunidades autónomas sin razón justificativa aparente, más allá de que los datos estadísticos no son homogéneos ni fiables. Esta disparidad de cifras se proyecta también sobre el tiempo medio de intervención de las administraciones con las familias y las personas menores de edad en situación de riesgo y en el número de estas últimas que finalmente han sido declaradas en situación legal de desamparo por no haber podido revertir el riesgo.

2ª) La información sobre los datos sobre niños, niñas y adolescentes en riesgo se encuentra diseminada y no compartida entre las distintas administraciones intervinientes, principalmente administraciones locales y entidades públicas de protección. Los indicadores tampoco se encuentran homogenizados y asistimos a una **ausencia de sistematización en la recogida de datos**.

3ª) La dificultad para el acceso a los datos de niños y niñas que se encuentran en riesgo, 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.

3.5. Recomendaciones

Primera.- Que por las distintas comunidades autónomas, en el seno de la conferencia intersectorial de Infancia y Adolescencia, **consensuen criterios comunes, homogéneos y sistematizados para implantar una base de datos o registro de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo**.

Esta recopilación de datos deberá contener los indicadores de riesgo establecidos en la normativa. Además, dicha recopilación deberá distinguir: por un lado, entre 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 de las que se hubiera

dictado una declaración de desamparo, con o sin declaración previa de riesgo.

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

Segunda.- Que en aquellas comunidades autónomas que cuenten con el instrumento de **Historia Social Única se estudie la conveniencia y posibilidad de incluir en ella los datos sobre la posible situación de riesgo** del niño, niña o adolescente.

4. ACTUACIONES PÚBLICAS ANTE LA SITUACIÓN DE RIESGO: PREVENCIÓN, DETECCIÓN, VALORACIÓN E INTERVENCIÓN

La protección a la infancia ha de realizarse mediante la prevención, detección y reparación de las situaciones de riesgo primando las medidas familiares frente a las residenciales. Además, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor obliga a los poderes públicos a velar porque los progenitores puedan desarrollar adecuadamente sus cometidos y responsabilidades, facilitándoles a tal efecto el acceso a los servicios de prevención, asesoramiento y acompañamiento. En este sentido, la meritada norma señala:

«Artículo 12. Actuaciones de protección.

1. La protección de los menores por los poderes públicos se realizará mediante la prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo, con el establecimiento de los servicios y recursos adecuados para tal fin, el ejercicio de la guarda y, en los casos de declaración de desamparo, la asunción de la tutela por ministerio de la ley. En las actuaciones de protección deberán primar, en todo caso, las medidas familiares frente a las residenciales, las estables frente a las temporales y las consensuadas frente a las impuestas.

2. Los poderes públicos velarán para que los progenitores, tutores, guardadores o acogedores, desarrollen adecuadamente sus responsabilidades y les facilitarán servicios accesibles de prevención, asesoramiento y acompañamiento en todas las áreas que afectan al desarrollo de los menores».

Asimismo la Ley Orgánica de referencia establece la administración que ha de intervenir ante la situación de riesgo, y cómo ha de llevarse a efecto la intervención. Señala su artículo 17 que:

«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».

4.1. Administraciones Públicas competentes ante situaciones de riesgo

La Ley de protección jurídica del menor, conforme a las modificaciones introducidas por la Ley 26/2015, establece que la intervención en la situación de riesgo **corresponde a la administración pública competente a tenor de 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.

Por consiguiente, **hemos de acudir a la legislación de las respectivas comunidades autónomas para discernir la administración competente de las actuaciones derivadas de la situación de riesgo** en que pudieran encontrarse las personas menores de edad. Y, a este respecto, hemos de señalar que preferentemente las comunidades autónomas se decantan por asignar tales competencias a la administración más cercana a la ciudadanía, **la administración local**, quedando en manos de la entidad de nivel superior actuaciones de mayor especialización y aquellas que conllevan la separación de la persona menor de edad de su entorno familiar y social.

Las leyes autonómicas reguladoras de los servicios sociales asimismo vienen a diferenciar las competencias que asumen los municipios de menor población de los del resto, asignando a la administración provincial (**Diputaciones Provinciales, Forales, Cabildos o asimiladas como son las Comarcas**) la competencia para prestar directamente servicios sociales o para auxiliar al municipio en dicha tarea.

En el caso de **Andalucía**, la Ley 9/2016, de Servicios Sociales establece que los municipios podrán optar a prestar los servicios sociales comunitarios a través de la asistencia material de la provincia al municipio, y que una vez garantizados los servicios sociales comunitarios en su municipio, los ayuntamientos, de acuerdo con su capacidad financiera, podrán prestar los servicios sociales especializados que consideren necesarios, de acuerdo con los requisitos previstos en la legislación estatal y autonómica en el marco de la planificación establecida por la comunidad autónoma conforme a lo previsto en la legislación aplicable.

Las diputaciones provinciales podrán gestionar los servicios sociales comunitarios de los municipios conforme a lo dispuesto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, también los servicios sociales comunitarios que atiendan a varios municipios; y gestionar, conforme a la planificación y demás facultades de coordinación de la Administración de la Junta de Andalucía, centros y establecimientos de servicios sociales especializados de ámbito provincial y supramunicipal de su titularidad, sin perjuicio de lo previsto en la legislación estatal.

La administración competente en la Comunidad Autónoma de **Aragón** para la declaración de riesgo de personas menores de edad es el Gobierno de Aragón, a través del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) y su Servicio especializado en la Protección de Menores (SEM), que es la Entidad Pública competente, a través de sus direcciones provinciales para la declaración de las situaciones de riesgo y de desamparo de menores y para la determinación, aplicación, seguimiento y evaluación de las medidas de protección a establecer en cada caso. Corresponde a las comarcas y ayuntamientos con competencias en la materia (aquellos de más de 20.000 habitantes) la detección y valoración de situaciones de riesgo y elevar propuesta sobre situación de riesgo a la Entidad Pública, y definir el Programa de Atención a menores que tiene por objeto priorizar las actuaciones en familias con indicadores de maltrato.

En **Castilla-La Mancha** se señala que cuando los servicios sociales de atención primaria de una localidad tengan conocimiento por sí mismos o a través de terceros, de que una persona menor de edad pueda encontrarse en situación de riesgo, evaluarán su situación y, si se advierten indicadores de riesgo, lo pondrán en conocimiento del Equipo Interdisciplinar de Protección a la Infancia de cada una de las cinco Delegaciones Provinciales de la Región. Las Delegaciones Provinciales de Bienestar Social, a través de los Servicios de Infancia y Familia, son competentes para detectar, valorar, intervenir y en su caso realizar la resolución administrativa de declaración de riesgo de las personas menores de edad en Castilla-La Mancha.

El sistema específico de protección a la infancia en **Castilla y León** se configura sobre un reparto competencial entre dos administraciones públicas: la Administración local y la Administración autonómica, establecido en el título V de la Ley 14/2002. Pero este reparto competencial no significa que estemos ante dos sistemas de protección diferentes sino que, por el contrario, nos encontramos ante un sistema único en el que cada agente ejerce sus competencias en función, principalmente, del nivel de gravedad de la situación detectada y en coordinación y colaboración con el resto de agentes competentes y participantes en la protección a la infancia.

En **Cataluña** la resolución de declaración de riesgo es emitida por la entidad competente en materia de infancia y se incorpora al expediente único del menor dentro de la pieza de riesgo (art. 101 Ley 14/2010, de 27 de mayo). Son competentes para la detección los servicios sociales de atención primaria, los servicios sociales especializados, la entidad competente en protección a la infancia (a través de distintas vías de acceso) y el resto de administraciones y servicios que intervienen con menores (educación, salud, policía, ocio, etc). Y para valorar la

situación de riesgo e intervenir, serán, en primer término, los servicios sociales de atención primaria y, en su caso, los servicios sociales especializados, ya sea para asesorar a los servicios sociales básicos o para intervenir directamente en aquellos supuestos en que la intervención de los servicios de atención social primaria no haya podido revertir la situación.

En la **Comunidad Valenciana** la competencia para detectar, valorar, intervenir, declarar y determinar el cese de la situación de riesgo corresponde a la entidad local donde resida de hecho la persona protegida.

Por lo que respecta a **Euskadi**, la contingencia de la desprotección (junto a la dependencia y la exclusión) es atendida desde el Sistema Vasco de Servicios Sociales, siéndole de aplicación la distribución competencial, el procedimiento básico, los instrumentos de planificación dispuestos para el sistema, etc. recogidos en la ley reguladora. En este marco, la competencia para la atención a las situaciones de riesgo (tanto de desprotección, como de dependencia y de exclusión social): son atendidas por los servicios sociales de atención primaria, que son competencia de las instituciones locales (servicios sociales municipales).

Por su parte, en la **Comunidad de Madrid** la situación de riesgo será declarada a través de una resolución del órgano municipal competente, previa audiencia al niño y a sus padres, tutores o guardadores. En los municipios de menos de 20.000 habitantes, se podrán establecer convenios interadministrativos sobre los recursos necesarios para la emisión de las declaraciones administrativas de riesgo.

En la **Región de Murcia** la competencia para valorar, realizar la resolución administrativa declarando la Situación de Riesgo e intervenir con aquellas familias en las que se ha apreciado situación de riesgo en sus hijos e hijas menores, corresponde a la Dirección General de Familias y Protección de Menores.

Por lo que respecta a **La Rioja** la competencia para emitir la resolución la asume la Consejería en materia de Servicios Sociales (a propuesta de la Dirección General de Protección de Menores), si bien para su detección son los entes de proximidad los competentes.

En lo que se refiere a la **Ciudad Autónoma de Melilla**, es la Consejería del Menor y Familia la que asume tal competencia.

Con independencia de la entidad u organismo al que se encomiende las competencias para intervenir ante situaciones de riesgo, existe un elemento común en la mayoría de los territorios: **la saturación de los servicios de atención a la infancia**. En el caso de los servicios sociales, ya que no están siendo lo suficientemente eficaces para activar un verdadero sistema de prevención del riesgo de las personas menores de edad, en algunos casos por carencia de medios y, en otros, por inadaptación de los recursos existentes a las necesidades reales. Salvo excepciones, dichos servicios suelen actuar a demanda de las familias o tras denuncias de terceros, pero sin anticiparse a los acontecimientos y con escasos desplazamientos al lugar en que se produce la situación de riesgo.

Además, en no pocas ocasiones, se visibiliza a los servicios sociales como algo ajeno a la actuación de la familia y pueden llegar a ser percibidos como una amenaza, dada la posibilidad de que su intervención derive en la separación del niño o la niña del entorno familiar.

La escasez de recursos humanos en algunos territorios que trabajan con la infancia y adolescencia contribuye a las disfunciones señaladas. Dichos recursos, especialmente de los servicios sociales comunitarios, son escasos, teniendo en cuenta la gravedad de los asuntos tratados, la urgencia de los mismos y el continuo crecimiento de necesidades en este ámbito. Existe una importante presión asistencial provocada por la sobrecarga de trabajo que impide configurar un modelo de acompañamiento a las familias con capacidad para generar cambios en las funciones parentales ante las situaciones de riesgo y un acompañamiento a las familias.

A lo anterior hay que añadir **un destacado déficit de personal especializado en infancia y adolescencia**, tanto en los servicios sociales como en la Entidad Pública, debidamente formado y preparado, y una gran **falta de estabilidad** en el personal adscrito a estos servicios. La movilidad funcional es muy grande y resulta difícil encontrar personal que permanezca varios años en sus puestos.

La situación descrita puede desembocar en que la intervención pública ante las situaciones de riesgo de desprotección de las personas menores de edad **llegue tarde, sea insuficiente o ineficaz en muchos casos.**

En otro orden de cosas, hemos de tener presente el protagonismo que adquiere, en la materia que se aborda, la **coordinación interadministrativa**, tal como previenen los apartados 7 y 8 del artículo 17 de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor.

Como se ha puesto de manifiesto, ante una situación de riesgo intervienen varias administraciones que han de coordinarse entre sí (educación, sanidad, Fiscalía, Fuerza y Cuerpos de Seguridad del Estado), aun cuando el principal protagonismo recaiga sobre los servicios sociales. **La cuestión competencial puede provocar disfunciones por la fragmentación de la intervención.** Se trabaja como compartimentos estancos, especialmente cuando confluyen situaciones de violencia de género, exclusión social o discapacidad.

Se advierte asimismo una **ausencia de comunicación** cuando el caso se deriva de los servicios sociales a la Entidad Pública o viceversa, ni los unos ni la otra tienen conocimiento de las actuaciones que realizan la parte contraria. No existe una valoración compartida entre los servicios sociales y la Entidad Pública en los casos de disminución del riesgo de desprotección y ante un eventual retorno de la persona menor a su familia, por lo que no se puede preparar la reunificación familiar por parte de los servicios sociales.

Así acontece también con los **menores infractores que no han alcanzado los 14 años y resultan ser inimputables de responsabilidad penal.** La información que se ofrece a las familias por la Entidad Pública, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de responsabilidad penal del menor, es insuficiente y

suele transcurrir un lapso de tiempo muy elevado entre la comisión del delito y la posible intervención de la administración. Una intervención que en muchas ocasiones no se realiza bajo el argumento de que la persona menor infractora convive en un entorno familiar normalizado y sin ningún otro indicador de riesgo añadido que justifique la intervención.

En otras ocasiones, **la coordinación adquiere mayor complejidad cuando afecta a distintas comunidades autónomas**. No es infrecuente que la familia decida cambiar de territorio cuando se siente investigada por los servicios sociales y consideran que pueden llegar a perder a sus hijos e hijas.

Se ha de tener presente que, conforme a la legislación, cuando la administración pública competente esté desarrollando una intervención ante una situación de riesgo de un niño o niña y tenga noticia de que va a ser trasladado al ámbito de otra entidad territorial, la administración pública de origen debe ponerlo en conocimiento de la del destino para que, si procede, esta continúe la intervención que se venía realizando, con remisión de la información y documentación necesaria. Si la administración pública de origen desconociera el lugar de destino, podría 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.

4.2. Prevención

La prevención de las situaciones de riesgo de desprotección representa una inversión acertada y orientada a adelantarse a las circunstancias y situaciones que pudieran comprometer el desarrollo y permanencia de la persona menor de edad en su entorno familiar. Y es que la familia representa el principal escenario de desarrollo cognitivo, emocional y social de niños, niñas y adolescentes, siendo el mejor agente preventivo para ofrecer su desarrollo sano, positivo y equilibrado.

Las actuaciones preventivas deben ir dirigidas a todos los ámbitos, esto es, la salud, la educación, y los servicios sociales. En relación con este último, y atendiendo al asunto que abordamos, trabajar en prevención 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.

Completando esas acciones se integra el enfoque de «**parentalidad positiva**» en la atención a la infancia y adolescencia, para que padres y madres adquieran habilidades y capacidades adecuadas para la educación de sus hijos e hijas. Este concepto se apoya en una serie de principios básicos: atención a los hijos e hijas, estructura y orientación a estos, ofreciéndoles un escenario de seguridad y

reconocimiento, mediante la escucha y la valoración de sus opiniones, fomentando la educación sin violencia, y excluyendo el castigo físico o psicológico.

Las Defensorías coinciden en afirmar que **las medidas preventivas para evitar o paliar las situaciones de riesgo no son suficientes o, en su caso, no llegan a todas las familias que las necesitan.**

En muchas ocasiones, **las medidas preventivas resultan ser insuficientes ante la existencia de determinados factores de vulnerabilidad social** como son la pobreza, los problemas de salud mental infanto-juvenil, o los problemas conductuales de algunos niños, niñas y adolescentes. Precisamente esta singular situación de vulnerabilidad exige un refuerzo del sistema de atención a la infancia en riesgo de exclusión social, en la tramitación de las ayudas y prestaciones que precisan, así como otros recursos asistenciales que eviten o ayuden a paliar tales situaciones de riesgo.

4.3. Detección

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 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 llegue a ser irreversible.

En aplicación de la LOPJM, así como de las diferentes normativas autonómicas será la correspondiente administración local -municipios y entes provinciales- **la que habrá de realizar actuaciones para la detección y notificación de situaciones de riesgo de menores edad; 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, que las respectivas comunidades autónomas han incluido en su legislación como competencia de los servicios sociales municipales o provinciales para la intervención ante situaciones de riesgo, entre las cuales se recogen, de forma más o menos detallada, las que sucintamente hemos relatado a lo largo del presente documento.

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.

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.

4.4. Investigación

Una vez detectada por cualquiera de las fuentes anteriormente señaladas una situación de riesgo, la administración local habrá de realizar **tareas conducentes a recopilar cuanta más información fuese posible sobre los hechos que motivan la investigación y las circunstancias que rodean a la familia.**

En la tarea de recopilar información no se puede pasar por alto que las primeras personas a las que correspondería **entrevistar serían a los progenitores o responsables parentales del menor** para trasladarles, con la debida cautela, la información de que se dispone y de la obligación legal de los servicios sociales de investigar los hechos, pudiendo aportar la familia en esos momentos la información contradictoria de que dispusieran al respecto.

La recogida de información directa del niño, niña o adolescente podría ser necesaria en muchos casos y, más concretamente, cuando la valoración de la existencia de desprotección o su gravedad no hubiera podido ser determinada a través de fuentes indirectas, por lo que el testimonio de la persona menor de edad se vuelve imprescindible en esos supuestos.

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 este 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 deben 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 pedirselo (por ejemplo, ante sospechas de abuso sexual intrafamiliar).

Ante estas situaciones **existe cierta confusión por parte de los profesionales sobre si es correcto o no explorar a las personas menores sin el consentimiento de sus progenitores.** Recordemos 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, modificando el artículo 22 quáter de la Ley Orgánica

1/1996, de protección jurídica del menor que, con referencia al tratamiento de datos de carácter personal, indica: «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».

Para aclarar qué se entiende por «recogida de datos» y por «Administración Pública», el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía emitió 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 LOPJM se decanta, como derecho más digno de protección sobre el otro, por el derecho a la protección del menor.

En todo caso, respecto al ejercicio por parte del menor de su derecho a ser oído y su trascendencia, preocupa que en las distintas Comunidades Autónomas solo se está teniendo en cuenta a partir de que el niño o niña cumpla 12 años.

La segunda cuestión relativa a qué se entiende por administración pública competente también aclara dicho informe 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.

En resumen, **durante la fase de investigación se profundiza 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. Se establece el diagnóstico de la situación familiar, lo que implica 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.**

4.5. Valoración

La administración competente, en los términos señalados, para valorar la situación de riesgo del niño o niña, debe implementar las acciones pertinentes conforme a los **protocolos y mecanismos** de intervención establecidos.

Respecto de los instrumentos para la valoración de la situación de riesgo, se ha de resaltar que tanto el instrumento técnico vasco “**Balora**” -aprobado por un Decreto en 2011 y reformado en 2016- como el andaluz “**Valórame**” -aprobado por Orden en 2019- han venido siendo utilizados, con las correspondientes adaptaciones, en otras comunidades autónomas para analizar los hechos y circunstancias determinantes de una posible situación de riesgo, determinar su gravedad y actuar en consecuencia. Es el caso de **Galicia, Extremadura, Melilla, La Rioja** y la **Comunidad Valenciana** (en este último caso, en proceso de adaptación).

El instrumento técnico **Balora** desarrolla las siguientes cuestiones principales: la definición de riesgo y desamparo, en la que contempla el concepto de «daño significativo» y se modulan los niveles de gravedad; también el procedimiento para la valoración de las situaciones de riesgo y desamparo, definiendo los servicios implicados y recursos necesarios, los informes, la derivación de casos entre servicios sociales municipales y forales y la intervención posterior en función de los distintos niveles de riesgo. Recoge además los tipos de situaciones de desprotección; la taxonomía de necesidades básicas en la infancia y la adolescencia e indicadores para la evaluación; y la valoración de otras circunstancias: riesgo prenatal y grado de colaboración de las personas que ejercen la tutela.

Por su parte, en **Andalucía** el gobierno autonómico aprobó en 2019 una norma reguladora del procedimiento de actuación ante situaciones de riesgo y desamparo de la infancia y adolescencia en Andalucía, en la que se prevé un instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo, desprotección y desamparo de la infancia y adolescencia en Andalucía. Dicho instrumento, denominado **Valórame**, 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.

En dicha comunidad autónoma también se prevé el uso de la aplicación informática **Simia**, 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.

Andalucía cuenta asimismo con el **Registro Simia** 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.

Aragón dispone de un instrumento para la valoración de las situaciones de desprotección infantil, que consiste en una **Guía para orientar a los profesionales** en la valoración de posibles situaciones de desprotección, teniendo en cuenta las

necesidades infantiles, la tipología de desprotección infantil, y estableciendo unos criterios de evaluación de gravedad y riesgo en las situaciones de desprotección. También dispone de un instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de desprotección infantil, que clasifica la tipología de desprotección infantil, los criterios de evaluación de gravedad y riesgo en situaciones de desprotección, y las orientaciones sobre la distribución de los servicios en función de la gravedad de desprotección.

Un Protocolo Marco interdisciplinario de actuaciones en caso de maltrato infantil es el instrumento técnico para la valoración de la situación de riesgo utilizado en las **Islas Baleares**, que tiene pendiente su adaptación a la Ley de protección a la infancia y adolescencia en este territorio aprobada en el año 2021.

Por su parte, la comunidad autónoma de **Canarias** dispone de un documento técnico de aplicación que incluye **Protocolos de valoración** para la protección infantil y una **Guía de atención municipal**. Se define como una propuesta metodológica con el objetivo de orientar a los profesionales de los servicios sociales municipales que intervienen con la infancia y familia, y que aglutina un conjunto de técnicas, herramientas e instrumentos técnicos que pretenden facilitar el desarrollo y desenvolvimiento de las múltiples funciones que tienen que llevar a cabo los equipos técnicos responsables de esta intervención.

Por lo que respecta a **Castilla-La Mancha**, esta comunidad trabaja con un **Manual de procedimiento y protocolo de actuación regional**.

Castilla y León cuenta con un **Protocolo de actuación** que viene a recoger un proceso de intervención reglado, en el que se recogen las pautas específicas para la valoración de las situaciones de riesgo por parte de los profesionales de las corporaciones locales. A tales efectos existe una Guía para la investigación y evaluación ante situaciones de desprotección en la infancia, que recoge el procedimiento a seguir por los servicios de protección a la infancia de la administración autonómica en las distintas fases de intervención, garantizando una actuación coordinada y facilitando la comunicación entre los distintos servicios implicados, educación, salud, fuerzas del orden, servicios sociales, sistema judicial, etc., para proporcionar una cultura común sobre la protección de la infancia.

En **Cataluña**, se aprobaron, mediante la correspondiente normativa, las **listas de indicadores y factores de protección** de niños, niñas y adolescentes, estableciendo tres listados o grupos de factores e indicadores en función del uso previsto y los destinatarios: profesionales de los servicios sociales especializados en infancia y adolescencia del sistema de protección, profesionales del sistema de servicios sociales básicos, del sistema de servicios sociales especializados en infancia y adolescencia y de los órganos administrativos de la Generalidad de Cataluña competentes para la protección de las personas menores de edad, y la ciudadanía en general y, principalmente, los profesionales de los sectores policial, social, educativo y de salud.

Asimismo, el Departamento competente en materia de infancia ofrece el **Simulador del Módulo de Soporte para la gestión del riesgo (MSGR)** para valorar las situaciones de riesgo. Pretende ser una herramienta de ayuda para los

profesionales y para la ciudadanía, y de mejora de la coordinación, la detección y la prevención de las situaciones de maltrato infantil.

En fechas recientes la **Comunidad de Madrid** ha elaborado el instrumento **Valora-Madrid** para las situaciones de desprotección infantil, y se están realizando trabajos para la implementación informática de la mencionada herramienta y su integración en el proyecto Historia Social Única.

Extremadura cuenta con **Valora-Ex**, que es la guía para los equipos técnicos de los Servicios Sociales de Atención Social Básica (SSASB), Programas de Atención a las Familias (PAF) y Entidad Pública Autónoma en materia de Protección de Menores (EPAM) para la valoración de la gravedad de las situaciones de desprotección infantil detectadas y atendidas en sus servicios. Es aplicable para la valoración de estas situaciones tanto en familias biológicas y adoptivas como en familias acogedoras, guardadoras o familias en las que las personas adultas ostentan la tutela de la persona menor de edad. El instrumento proporciona criterios técnicos homogéneos y agiliza el proceso de valoración de este tipo de situaciones, y contribuye a mejorar la coordinación, comunicación y derivación de casos entre los niveles básico y especializado.

Es una herramienta que, al igual que otros instrumentos técnicos, ha de ser utilizada por profesionales cualificados, no de forma rígida sino como orientación, fundamento y apoyo al juicio profesional, nunca como sustituto.

La **Región de Murcia** dispone de un **instrumento que permite valorar la gravedad** en el pasado, en el momento actual y el riesgo de recurrencia, a partir de la adecuación/inadecuación del comportamiento parental respecto a las distintas tipologías de maltrato, del daño actual o potencial en el niño o niña en cuanto a su desarrollo físico, emocional, cognitivo y social, así como la relación de causalidad entre ambos aspectos. La determinación de la gravedad se relaciona con la dificultad o complejidad para la intervención con la familia.

A estos instrumentos técnicos se ha de añadir el **Manual de procedimiento** existente en **Navarra** para la detección, notificación, valoración e intervención en las situaciones de desprotección infantil. La herramienta de valoración realiza una descripción pormenorizada de diversos comportamientos parentales/marentales inapropiados en cuanto al cuidado que ofrecen a las personas menores de edad a su cargo. Se realiza la descripción de las situaciones de desprotección en base a la adecuación del comportamiento por parte del padre, madre o personas que ejercen la tutela o guarda para cubrir las necesidades de la persona menor de edad que está a su cargo; y respecto del impacto que ello tiene en el desarrollo de las personas menores de edad (concepto de daño significativo).

Durante la fase de valoración se deben diferenciar las valoraciones subjetivas de los datos y hechos objetivables, evitándose las suposiciones e inferencias que no quedasen sustentadas en observaciones fiables. Si tras recibir la información, de una valoración preliminar resultase evidente que las dificultades familiares se podrían solventar total o parcialmente desde el primer ámbito de actuación, la familia

sería atendida en el primer nivel de los servicios sociales prestándole los apoyos puntuales oportunos y realizando el seguimiento pertinente.

4.6. Intervención

Detectada una posible situación de riesgo, la intervención de la administración pública competente deberá incluir **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.

Debemos reseñar también que la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, desarrolla las actuaciones por parte de los servicios sociales en los casos de violencia sobre la infancia y la adolescencia. Y a este respecto consideramos pertinente resaltar que 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. 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.

4.6.1. Proyecto de intervención social y educativo familiar

Confirmada la situación de riesgo del niño o niña así como su alcance a través del correspondiente proceso de valoración, es imprescindible que los servicios sociales de ámbito local diseñen el Plan de intervención, así como conseguir que la familia colabore en su cumplimiento y objetivos, firmando el documento en el que se compromete a ello.

La evaluación a la que antes hemos hecho alusión es la que sirve de base al diseño del Plan de intervención individualizado para la familia que 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 Plan de intervención debe atender como primera opción de intervención aquella 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 Plan 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 Plan de intervención han de ser concretos, evaluables y formulados en un lenguaje adaptado al nivel de comprensión de la familia, de manera que no dé 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 los recursos 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 Plan de intervención los servicios sociales de ámbito local suelen disponer de unos dispositivos sociales específicos, cuya intervención es especializada sobre las funciones que realizan los servicios sociales comunitarios.

Por lo que respecta a **Andalucía**, dicha función la realizan los Equipos de Tratamiento Familiar (ETF), siendo los destinatarios de este programa las familias con menores a su cargo en situación de riesgo o desprotección; familias en cuyo seno se han detectado situaciones de violencia familiar que afectan directa o indirectamente a menores a su cargo; y, familias con menores con quienes se ha adoptado una medida protectora para posibilitar la reunificación familiar.

Dicho Programa permite la creación de equipos técnicos interdisciplinarios (psicología, trabajo social y educación social) integrados orgánica y funcionalmente en la estructura de los servicios sociales comunitarios, que constituyen la puerta de

entrada al Sistema de atención a la infancia, y coordinados con otras instancias profesionales que son especialmente relevantes para el medio sociofamiliar de las personas menores de edad, como los servicios de protección de menores de la Junta de Andalucía, administración educativa, dispositivos sanitarios, y también policía, fiscalía y juzgados.

En la comunidad autónoma de **Aragón** existe un Programa de Prevención Genérica (PPG). Se centra en apoyar a la estructura familiar y su dinámica a través de actuaciones socio educativas orientadas a mejorar la capacitación parental, siempre que no existan carencias graves de atención en las necesidades básicas o éstas sean recuperables con la intervención de los Servicios Sociales Comunitarios.

La finalidad de estos Programas es intervenir sobre aquellas áreas de necesidad, con carácter preventivo. La gestión de los Programas de Prevención Genérica es responsabilidad de las entidades locales a través de los Servicios Sociales.

También cuenta Aragón con un Programa de Preservación Familiar (PPF) dirigido a garantizar la atención de las necesidades básicas del menor en riesgo y mejorar su entorno familiar y social, en unas condiciones que permitan su desarrollo integral, manteniendo al menor en su propia familia. El PPF con declaración de riesgo conlleva la emisión de una resolución desde el Servicio Especializado de Menores (SEM), tras una propuesta preceptiva y vinculante desde el Centro Municipal de Servicios Sociales (CMSS) o tras un programa de Separación Provisional y Reunificación familiar (situación de desamparo).

La gestión de esta modalidad de Programa de Preservación Familiar corresponde a las entidades locales (comarcas y municipios de más de 20.000 habitantes) a través de los centros de Servicios Sociales (con competencias en materia de menores actualmente). El seguimiento de la evolución del menor en la familia se realizará en coordinación con el Servicio Especializado de Menores.

Las **Islas Canarias**, por su parte, disponen de algunos servicios sociales municipales que cuentan con centros de atención diurna, que se gestionan a través de convenios de colaboración entre la administración municipal y fundaciones para la atención integral a menores y personas en riesgo de exclusión social. Asimismo, cuentan con otros recursos complementarios, como la fundación Caixa, la fundación Caja Canarias, destinados tanto a facilitar la mejora, de la situación de las personas menores y sus familias, en desarrollo de competencias y el compromiso necesario que les permita asumir con autonomía dichos procesos de mejora, así como con respecto a programas de ayuda escolar, (material, libros, uniformes dispositivos electrónicos necesarios para el desarrollo de la actividad educativa).

En **Cataluña** existen Programas de apoyo a las familias promovidos por algunas administraciones locales: programas de terapia familiar, crianza positiva, apoyo a la parentalidad. También otros recursos de ayuda familiar a domicilio de los servicios sociales de atención primaria (trabajadores familiares, educadores sociales); servicios normalizados en el medio (salud mental, centros educativos, espacios familiares, centros de estimulación precoz). De todos estos recursos cabe destacar por su carácter innovador SIS. Se realiza, cada tres o seis meses, un coste

evaluativo del programa de intervención familiar y en función el resultado se reformula el plan de intervención familiar.

El servicio de intervención socioeducativa y psicosocial en Euskadi es uno de los servicios de la Cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, y, como parte integrante del sistema, las personas destinatarias tienen derecho subjetivo a acceder a él y, en este caso los ayuntamientos, obligación de prestarlo.

El servicio viene definido como un conjunto de prestaciones relacionales de apoyo socioeducativo y/o psicosocial –de carácter individual, familiar y/o grupal– que pueden desarrollarse tanto en el domicilio familiar (educación doméstica, intervención familiar básica) como en el entorno comunitario (educación de calle, intermediación sociocultural). Sus objetivos son que las personas usuarias adquieran y desarrollen capacidades (actitudes, aptitudes, conocimientos, criterios, pautas, habilidades) personales, familiares o grupales, que favorezcan su desenvolvimiento autónomo, su inclusión social y la adecuada convivencia en el medio familiar y comunitario; y que sustituyan hábitos, conductas, percepciones, sentimientos y actitudes, que resulten inadecuados por otros más adaptados.

Por lo que se refiere a la **Comunidad Foral de Navarra**, en los supuestos en que el riesgo sea mayor y la necesidad de intervención sea más intensa y específica, se cuenta con los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (conocidos como EAIA) que dependen de los Centros de Servicios Sociales (salvo en Pamplona que dependen directamente del ayuntamiento), que se encargan de realizar una valoración más específica cuando el grado de desprotección es severo. Los EAIA tienen funciones de valoración y también de intervención en medio abierto cuando los menores no requieren la separación de su medio familiar. También se encargan de activar sus equipos propios de intervención. El propio equipo de valoración es el que se encarga de tutelar todos estos procesos, así como de asesorar y apoyar a los equipos de infancia de los servicios sociales de base.

En la **Comunidad Valenciana** el Servicio de atención primaria de específico incluye el Servicio de infancia y adolescencia, que a su vez está conformado por un Equipo Específico de Atención a la Infancia y la Adolescencia (EEIIA). Su objetivo es la intervención con niños, niñas y adolescentes por parte de profesionales especializados y que se encuentren en una situación de vulnerabilidad, riesgo (con o sin declaración), desamparo o con medidas jurídicas de protección, y con cuantas otras personas se considere necesario intervenir para conseguir el o los objetivos en el plan de intervención social, educativo y familiar.

También se integra en servicio de infancia y adolescencia un Equipo de Medidas judiciales en medio abierto. Otro dispositivo especializado es el Servicio de atención diurna y nocturna, donde se dispone (en algunas demarcaciones) de centros de atención diurna para la infancia y la adolescencia, dirigidos a niños, niñas y adolescentes que necesitan de un apoyo a la socialización en su propio medio y una orientación personal, formativa y socio-laboral.

En la **Comunidad de Madrid** cuentan con los siguientes programas de actuación y servicios:

- Programas I+I: Intervención integral, intensiva, especializada, de carácter social y educativo a niños desde la edad de escolarización hasta su mayoría de edad en situación de riesgo social para contribuir a su desarrollo personal, desde una perspectiva integradora, en la que se coordina la actuación de los I+I con los dispositivos sociales, educativos y sanitarios del entorno y a la familia del niño un apoyo especializado tendente a la adquisición de las habilidades necesarias para mejorar el ejercicio de sus funciones parentales, consiguiendo que el niño y la familia acepten la intervención.

- Servicios de Prevención: ofrece atención a niños y adolescentes de 6 a 17 años, y sus familias que se encuentren en situación de desventaja y dificultad social en la Comunidad de Madrid, con la finalidad de apoyar la convivencia en su entorno natural realizando una actuación preventiva y compensatoria de sus dificultades sociales a través de la realización de un proyecto socio-educativo con los niños y sus familias.

- Servicio especializado de intervención con menores infractores inimputables (11-13 años) y sus familias: ofrece una respuesta preventiva, educativa y de intervención especializada dirigida a adolescentes en conflicto con la ley que no son imputables con arreglo a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

- Centro especializado de intervención de abuso sexual (CIASI): Proporciona atención psicológica, social y jurídica especializada a niños víctimas de violencia sexual y a sus familias y atención especializada a menores de edad presuntos ofensores sexuales, así como asesoramiento a profesionales y acciones de formación y sensibilización.

- Servicio de atención a las adicciones terapéuticas (SAAT): El servicio está dirigido a adolescentes que presenten conductas de uso inadecuado, abuso y/o dependencia de las tecnologías, y a sus familias interesadas en adquirir conocimientos y habilidades sobre conductas de uso, abuso y dependencia de las TIC. Además, está dirigido a profesionales educativos, sanitarios y sociales que trabajan con niños, adolescentes y familias en la Comunidad de Madrid.

- Urgencia Social: El programa de Urgencia Social supone una actuación inmediata de apoyo a aquellas familias que, ante una situación imprevista y sobrevenida, se hallan con dificultades que les impide atender adecuadamente a sus hijos, encontrándose en situación de riesgo social. El programa permite, mediante la escolarización inmediata en escuelas infantiles y/o exención del pago de comedor, plantear soluciones alternativas en el entorno del niño, al objeto de evitar una medida de protección.

En **Extremadura** cuenta con otros dos programas de actuación:

- Programa de prevención con familias y menores en riesgo social. Es un programa desarrollado, desde 2019, por la Comunidad Autónoma y se articula mediante la concesión de subvenciones a entidades públicas que lo desarrollen (es

decir, a las entidades del ámbito local). El Programa es un instrumento preventivo que pretende promover en las familias con menores a su cargo, factores protectores y resilientes a partir del fomento de las habilidades para la resolución de problemas, del refuerzo de las habilidades parentales y sobre todo enfocadas a promover el adecuado desarrollo de la promoción de la parentalidad positiva. Así mismo tiene como núcleo fundamental operativo realizar actividades de prevención primaria a toda la población en general y apoyo, formación e integración socio-comunitaria a tutores, acogedores o progenitores con menores a su cargo de distintas etapas evolutivas; procediendo a fomentar la participación comunitaria de las familias y de los menores a su cargo, desde un enfoque integral y familiar de desarrollo, trabajando conjuntamente con toda la red de servicios comunitarios, con la necesaria coordinación con los Servicios Sociales de Atención Social Básica (en adelante SSASB) en particular, así como con toda la red de recursos educativos formativos, sanitarios, culturales y de ocio.

Durante el año 2022 la red del Programa de Prevención con Familias y Menores en Riesgo Social estuvo constituida por 27 Programas, a través de Mancomunidad Integrales de Municipios y localidades mayores de 10.000 habitantes, dando cobertura poblacional a las provincias de Badajoz y Cáceres.

- Programa de atención a las familias. Se trata de una prestación garantizada, para el apoyo a los programas que desarrollen las entidades locales (municipios o mancomunidades), cuyo objeto es ofrecer actuaciones dirigidas a potenciar las mejores condiciones posibles para el ejercicio de la parentalidad positiva, así como medidas de orientación y apoyo específicas ante situaciones de conflicto familiar, dificultad psicosocial, riesgo de exclusión social y dinámicas de maltrato en el seno de la familia, en particular, promover que las personas menores de edad tengan un entorno que permita su desarrollo personal mediante actuaciones en el ámbito de su comunidad y prevenir la aparición de situaciones de desprotección, impulsando formas de apoyo dirigidas a corregir y modificar estas situaciones.

Durante el año 2022 la red del Programa de Atención a Familias estuvo integrado por 45 Programas, promocionándose también a través de mancomunidades integrales de municipios y localidades mayores de 10.000 habitantes.

La Rioja tiene aprobadas unas medidas de apoyo familiar dirigidas a procurar satisfacer sus necesidades básicas y promover su desarrollo integral mejorando su medio y que se concretan en prestaciones económicas o en especie, incluyendo los centros de educación infantil, ayuda a domicilio y la intervención técnica.

En el **Consell Insular de Formentera** se utilizan programas de competencia familiar con un modelo básico de intervención que trabaja la comunicación entre los miembros de la familia, la interacción con las conductas positivas y negativas, la implementación de normas y límites, el trabajo de la empatía y el mantenimiento del trabajo realizado.

Y, finalmente, la **Ciudad Autónoma de Melilla** utiliza programas individuales para atender el caso concreto, sin que existan programas de prevención.

4.6.2. Resolución administrativa de declaración de riesgo

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. **En caso de que no se proporcione dicha colaboración, la siguiente intervención para proteger al menor es la declaración formal de la situación de riesgo del niño o niña.**

Dicha declaración formal de la situación de riesgo corre **a cargo de 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 por la que se declara la situación de riesgo deberá incluir 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.

Como se ha señalado con anterioridad, es la legislación autonómica relativa a menores y servicios sociales la que racionaliza esta cuestión y efectúa un reparto de competencias entre comunidades autónomas y entes locales, siendo así que **la mayoría de ellas han optado por asignar la competencia para el dictado de resoluciones declarativas de la situación de riesgo a la administración local.**

No obstante, en algunas comunidades autónomas la competencia queda en manos de la administración autonómica, que actúa en el ejercicio de sus competencias como Ente Público de Protección de Menores. Es el caso de **Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Murcia, Navarra o la Ciudad Autónoma de Melilla.**

En el caso de **Aragón**, la competencia queda en manos del Gobierno de Aragón, a través del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) y su Servicio especializado en la Protección de Menores (SEM), que es la Entidad Pública competente, a través de sus direcciones provinciales, para la declaración de las situaciones tanto de riesgo como de desamparo de menores y para la determinación, aplicación, seguimiento y evaluación de las medidas de protección a establecer en cada caso.

En las Comunidades Autónomas de **Castilla-La Mancha y Castilla y León** dicha competencia se reserva a la administración autonómica, ello sin perjuicio de que la legislación prevea una constante colaboración entre la administración autonómica y local en la toma de decisiones.

Por lo que respecta a **Cataluña**, la resolución de declaración de riesgo es emitida por la entidad competente en materia de infancia y se incorpora al expediente único del menor dentro de la pieza de riesgo.

Singular es el caso de la **Comunidad Foral de Navarra** por cuanto los servicios sociales de atención primaria no formulan resoluciones administrativas de declaración de riesgo. Dichas resoluciones administrativas se emiten cuando la situación es de riesgo grave, y la valoración pasa a realizarse desde los programas especializados de la subdirección de familia y menores de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas (ANADAP). También lo es en **Euskadi** por cuanto las resoluciones administrativas de riesgo grave son emitidas por las diputaciones forales, ya que la atención al riesgo grave (junto al desamparo) es competencia foral.

Por lo que respecta al **Procedimiento para emitir la resolución de riesgo**, desde que se reguló esta figura por la Ley 26/2015, de 28 de julio, ha existido un largo período en el que ante la ausencia de regulación tanto de las competencias como del procedimiento para la declaración de situación de riesgo algunas -muy pocas- entidades locales se han anticipado y han dictado, en ejercicio de su autonomía local, ordenanzas reguladoras de esta cuestión. Así podemos citar la iniciativa del 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.

Esta cuestión se ha venido a clarificar gracias a la aprobación de alguna normativa autonómica; concretamente en **Andalucía** el procedimiento se regula en el título 5, capítulo 2, sección 1, de la Ley 4/2021, de infancia y adolescencia de Andalucía, de la que podemos destacar la referencia a un órgano colegiado, cuyos integrantes han de proceder de distintos ámbitos profesionales relacionados con la infancia, creado al efecto por la correspondiente administración local para la toma de esta decisión.

En la **Comunidad Valenciana** la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y adolescencia, señala que la situación de riesgo se declarará mediante una resolución motivada del órgano que tenga atribuida la competencia por las disposiciones de organización local a propuesta de la comisión de intervención social, creada como grupo técnico multidisciplinar que elevará la propuesta mediante informe colegiado de sus miembros.

Hemos de resaltar la respuesta común aportada por la distintas Defensorías en el sentido de que se produce **mucha reticencia a la emisión de resoluciones declarativas de situaciones de riesgo de menores de edad**. Se anticipan como posibles causas las siguientes:

- a) Ausencia o escasa formación de los profesionales sobre esta cuestión.
- b) Ausencia de regulación específica y protocolos que incluyan este hito procedimental.

c) Reticencias de los profesionales intervinientes que consideran que la “amenaza” que conlleva la formalización de esta situación puede provocar una quiebra de la confianza de las familias en los profesionales intervinientes, adoptando una actitud defensiva ante el temor de una posible retirada de la custodia del menor.

Con independencia de lo anterior, conviene resaltar **las bondades intrínsecas a esta resolución declarativa, ya que el especial estatus legal derivado de esta resolución dotaría de rigor jurídico a la intervención de los servicios sociales, dando formalidad a los compromisos que asume la familia, al tiempo que les proporciona garantías sobre sus derechos en esta especial situación.**

Como muestra de lo que se apunta señalamos las actuaciones de la comunidad autónoma de **Extremadura** donde no existen actualmente ninguna resolución administrativa de declaración de riesgo. Así, cuando se detecta una situación de riesgo, la familia es informada a través de los programas comunitarios y se firma con los progenitores el programa de intervención que se diseña al respecto y el compromiso de colaboración. En las situaciones de riesgo notificadas al SPAI y en las cuales no se ha asumido una medida protectora valorándose que se encuentran en situación de riesgo, se firman de manera conjunta a través del SPAI, la familia y la persona menor de edad, si esta es mayor de 12 años, un acuerdo familiar, temporalizado y con los compromisos e intervenciones a realizar por el SPAI, servicios comunitarios y la unidad familiar. Cuando la unidad familiar no colabora en el programa de intervención se notifica esta situación al Servicio de Protección y Atención a la Infancia para proceder a la apertura de un expediente al considerarse la no colaboración, según el Instrumento Valora-Ex, como riesgo moderado.

4.6.3. Proceso de escucha del niño o niña en situación de riesgo

Un aspecto importante en el procedimiento de la declaración de riesgo es la **audiencia del niño o niña**. El desarrollo de este trámite de escucha es **muy dispar en los distintos territorios**.

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. 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.

Por su parte, en **Aragón** existe un protocolo-guía para garantizar la escucha y participación de niños, niñas y adolescentes. Se trata de una guía de actuación, elaborada por profesionales de todas las entidades que trabajan en infancia, tanto públicas como privadas, con el objetivo de hacer realidad el mandato de la Convención de Derechos del Niño de su escucha y participación en aquellos procesos que le afectan, en el ámbito del Sistema de Atención a la Infancia y Adolescencia del Gobierno de Aragón.

Según establece el artículo 13, de la Ley de infancia y adolescencia de Aragón «Además de en los supuestos previstos legalmente, los niños y adolescentes tienen derecho a ser escuchados, de acuerdo con su edad y condiciones de madurez, independientemente de sus posibilidades de comunicación, tanto en el ámbito familiar como en todo procedimiento en el que estén directamente implicados y que conduzca a una decisión que les afecte en la esfera personal, familiar o social. En los procedimientos, los menores serán escuchados en comparecencia realizada de forma adecuada a su situación y a su desarrollo evolutivo. Las Administraciones públicas de Aragón velarán para que, en aplicación de este derecho, se cumplan las condiciones de discreción, intimidad, seguridad y ausencia de presión».

En consecuencia, el trámite de audiencia es requisito para emitir la propuesta de resolución de declaración de riesgo, y se hace una vez efectuada la valoración de la situación, el programa de intervención y la propuesta de evaluación.

Se escuchará al menor si tuviese doce años cumplidos o suficiente madurez y/o se considera necesario informarle de la medida de protección. Se le dará audiencia durante la intervención y antes de la declaración de riesgo, y también previo a la propuesta de cierre (en el caso que corresponda). Se intenta que esta escucha y participación se dé en todas las fases, es decir, estudio de la familia, intervención y evaluación.

En las **Islas Canarias**, la administración municipal expone que al menor se le escucha durante todo el proceso de intervención y, de forma más concienzuda, en el momento de estudio e investigación de la situación de riesgo y en el trámite de audiencia, siempre que tuviera juicio suficiente o hubiera cumplido 12 años, para que pueda alegar o presentar los documentos o justificaciones que estime pertinentes (dependiendo de la edad), así como a sus progenitores o quienes ejerzan las funciones parentales, antes de redactar la propuesta de resolución de riesgo. A la persona menor se le explica de forma adaptada la medida administrativa.

Cabe reseñar que la administración insular, como servicio especializado, especifica que escuchar a la persona menor es un aspecto clave en la intervención, al ser conscientes que se adoptan decisiones/pasos, o medidas administrativas. Si bien, finalmente, la decisión de escuchar o no al menor depende de determinadas

variables, que determinan las medidas más adecuadas en la intervención, para poner al niño o niña en el centro, siendo las variables determinantes la edad y la madurez, y si existe previa exploración.

Por lo que respecta a **Castilla-La Mancha**, el proyecto que se acuerda junto con la declaración de la situación de riesgo contempla, cuando procede, según la ley, intervenciones técnicas con el objeto de notificar las pautas relacionales en la familia, de capacitar para el adecuado ejercicio de las funciones de educación y crianza, de mitigar las secuelas de la situación de riesgo o de dotar a la persona menor de edad de recursos personales de afrontamiento. La ley establece que se procura contar con la participación del niño, niña o adolescente si tuviera suficiente madurez y de su familia en la planificación y ejecución del proyecto de intervención escuchando a la persona menor de edad. Se procura consensuar con la familia y recaba formalmente su aceptación.

En la comunidad de **Castilla y León**, el niño o niña tiene derecho a ser oído por la Administración para expresar su opinión y, siempre que tenga doce años cumplidos o madurez y capacidad suficientes, a participar en la toma de decisiones sobre su caso. La denegación del ejercicio de este derecho deberá acordarse en resolución motivada.

Esta audiencia previa se lleva a cabo para la emisión del informe de valoración por las entidades locales para su remisión, en caso procedente, a la Sección de Protección a la Infancia; en el que se recogerán las opiniones de la familia y del menor sobre la situación existente; tras la recepción del caso por parte de la Sección de Protección a la Infancia, que debe citar automáticamente a la familia y al menor; y en el procedimiento sumario de urgencia.

Por su parte, la Ley 14/2010 de **Cataluña** prevé la escucha del menor con carácter previo a la elaboración del compromiso socioeducativo (COSE) propuesto por los servicios sociales especializados y la firma del adolescente en un anexo referido a las obligaciones que le incumban. El Decreto que desarrolla esta Ley incluye la consulta al niño y adolescente respecto el Plan de intervención que elaboran los servicios sociales de atención primaria.

En **Euskadi**, aunque los relatos de los profesionales de los equipos de intervención socioeducativa recogen en la mayoría de las ocasiones formas y momentos de escucha de los intereses y necesidades de los niños, niñas y adolescentes, el proceso de escucha no es preceptivo ni está sistematizado o incorporado al procedimiento. Sí, en cambio, el de “la familia”, esto es, el de los representantes legales, pero no del niño o niña.

En **Galicia**, tanto en el proceso de valoración del riesgo como en la resolución administrativa de declaración de dicha situación, se dará previa audiencia al niño, niña o adolescente si tuviese suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años.

Por lo que se refiere a la **Comunidad Foral de Navarra**, se afirma por la administración competente que, en todo momento, la escucha forma parte fundamental de todo el sistema de protección, y así aparece recogido en el manual

como en la normativa. Durante todo el proceso de valoración de la desprotección, siempre se les tiene en cuenta en todo el proceso. Se dará audiencia al niño, a la niña o adolescente si tiene madurez suficiente. Al finalizar la medida, en la entrega de la resolución también.

Finalmente, por lo que se refiere a la **Comunidad Valenciana**, si bien es cierto que la normativa regula el derecho del niño a ser oído y escuchado, no se ha desarrollado un protocolo técnico que garantice la calidad de este proceso. A menudo este queda reducido al trámite de audiencia (trámite jurídico administrativo) que no asegura una escucha activa y ajustada a las características individuales de cada niño o niña.

En la **Región de Murcia** cuando se aprecia situación de riesgo en personas menores de edad, en primer lugar se informa a los padres o tutores, así como a los y las menores con 12 o más años, de los motivos de dicha apreciación y se les oferta su implicación en un proceso de intervención dirigido a reducir o eliminar los factores que determinan su apreciación (Trámite de Audiencia), iniciándose con cada familia dicho proceso, ajustando los objetivos y actividades a las propias necesidades del caso.

En **La Rioja** se distinguen diferentes momentos para proceder a la escucha: a) una vez notificada la incoación de un expediente administrativo, en cualquier comparecencia en la Entidad Pública, para explicar de forma amigable y atendiendo a su edad, lo que comporta el inicio de un expediente de protección, y las medidas que se pueden adoptar; b) durante el trámite de audiencia, se reconoce ex lege el trámite de información a los menores y puesta a disposición de la valoración técnica efectuada, de forma separada de sus progenitores/y/o guardadores; c) en todo caso, en aquellos procedimientos en los que no solo sea necesario ser escuchados sino recabar su consentimiento, se procede de la misma manera, de conformidad con el Código civil, y resto de normativa concordante. Para ello, por parte del personal técnico y equipo multidisciplinar se emplean trámites y cuestionarios adaptados a la edad y madurez de los menores, en lo posible.

En el **Consell Insular de Formentera** la escucha de la persona menor de edad se tiene en cuenta desde los 7 años durante todo el proceso de valoración y trabajo. Pidiendo su colaboración y participación. Pero no es hasta los 12 años que su voz puede tener peso en las valoraciones e intervenciones. En los Planes de Trabajo (Convenio Consensuado) las personas menores de edad, mayores de 14 años, firman como partes interesadas en el proceso.

En la **Ciudad Autónoma de Melilla** siempre se conoce y escucha lo que el menor de edad tiene que decir, salvo que la edad no lo aconseje, por ejemplo en niños muy pequeños. Es necesario el trabajo coordinado con agentes sociales con los que el menor tenga un vínculo sano, en quien confíe. En ocasiones, los propios tutores u orientadores de los centros educativos son un puente para que los técnicos de protección de menores puedan acceder al mundo interno del menor de edad. El momento idóneo para escuchar al menor es cuando se procede a valorar el riesgo, al comienzo de la intervención.

4.6.4. Intervención ante situaciones de riesgo urgente

Los instrumentos específicos para la valoración del riesgo vigentes en determinados territorios coinciden en definir las situaciones de riesgo urgentes como aquellas en las que, **existiendo un riesgo grave o muy grave para el menor, sea precisa una intervención inmediata por parte de las administraciones públicas para la salvaguarda de la integridad física o psíquica de aquel**. Nos encontramos ante supuestos en los que la administración competente para valorar la situación, mayoritariamente los servicios sociales, detectan la existencia de indicadores que corroboran la necesidad de intervenir de modo inmediato. Tales indicadores se encuentran recogidos y definidos en los mencionados instrumentos de valoración.

La decisión mayoritaria que se adopta en tales supuestos es la **derivación inmediata de los antecedentes del caso a la Entidad Pública**, que procederá a la separación del menor de su entorno familiar y a la adopción de una medida de protección y a la declaración de la situación de desamparo del niño o niña. Se inicia de este modo un procedimiento administrativo sumario de intervención de urgencia en el que, además de otorgar audiencia a las familias, se pone los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal. El objetivo de este proceso es verificar la situación denunciada y establecer un plan de urgencia. Los hechos se pondrán también en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del Juzgado de guardia en caso de que se sospeche la comisión de un acto delictivo.

Puede acontecer, sin embargo, que la situación de riesgo urgente no sea detectada durante la fase de estudio y análisis de la situación familiar por los servicios sociales sino que la misma se detecte por otras administraciones que atienden al niño o la niña, por regla general en el ámbito educativo o sanitario. Los profesionales de tales ámbitos trasladarán los hechos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, al Ministerio Fiscal, o a la Entidad Pública para que adopten una medida en interés superior del menor afectado.

Algunas comunidades autónomas tienen establecidos protocolos específicos donde se recogen detalladamente las actuaciones a seguir por quienes detecten las situaciones de riesgo urgente. Es el caso de **Aragón o Navarra**. No acontece así en el caso de las **Islas Canarias**, donde la ausencia de un instrumento de la naturaleza señalada determina que cada administración municipal realiza un abordaje diferente del caso. En esta misma situación se encontraría la Comunidad Autónoma de Cataluña al carecer de protocolos específicos para intervenir ante situaciones de riesgo urgente.

4.7. Síntesis/ Conclusiones

A.- Generales

1ª) A pesar de los avances realizados en los últimos años, todavía **no son suficientes los recursos y las políticas públicas que pongan a la infancia en el**

centro, donde el eje de intervención y actuación esté dirigido a garantizar los derechos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes, y su permanencia en el entorno familiar, atendiendo su interés superior.

2ª) La situación de riesgo de personas menores de edad es una realidad muy compleja por la pluralidad de factores que puede tener incidencia en ella, por la especial vulnerabilidad en la que se encuentran sus protagonistas, por la diversidad de administraciones con competencia en la materia y, también, por las extraordinarias consecuencias que una negligente o inadecuada intervención pública puede acarrear en la vida del niño o la niña.

3ª) Las situaciones familiares de vulnerabilidad social pueden favorecer o estar, en ocasiones, asociadas a situaciones de riesgo de desprotección de las personas menores de edad, pero no siempre coinciden. La vulnerabilidad social no solo remite a las condiciones materiales de vida (pobreza), sino también a situaciones de inestabilidad y sufrimiento psicológico familiar (tensión, inseguridad, estrés, etc.), que pueden acabar afectando al ejercicio de la parentalidad y repercutir en el bienestar y la protección de niños, niñas y adolescentes.

4ª) La intervención pública ante las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia en muchas ocasiones llega tarde, resulta insuficiente o ineficaz. La escasez de recursos personales en los servicios sociales comunitarios de muchos municipios, y la consiguiente sobrecarga de trabajo de los profesionales conlleva que, en muchas ocasiones, la intervención con la familia no llegue a tiempo y resulte complicado revertir el riesgo.

5ª) Las administraciones encargadas del abordaje del riesgo, generalmente los ayuntamientos, carecen en su mayoría de reglamentos o protocolos reguladores del procedimiento de la declaración del riesgo. La ausencia de normas de actuación común, consenso o coordinación técnica sobre cómo proceder en cada paso de la intervención, dificulta que la administración pueda actuar con seguridad jurídica, conforme a la legislación actual y a las buenas prácticas profesionales.

6ª) Las diferentes actuaciones que se llevan a cabo en el proceso de investigación, valoración, e intervención en situaciones de riesgo no siempre se documentan y registran adecuadamente. Este hecho impide conocer la trazabilidad de los diferentes hitos del trabajo desarrollado por las administraciones.

7ª) En las intervenciones públicas ante situaciones de riesgo se observan deficiencias en el proceso de escucha del niño o niña afectado. Aunque la Ley orgánica de protección jurídica del menor reconoce expresamente el derecho a que se le comunique la situación y a que se le consulte si la persona menor de edad tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años, en muchos territorios no se ha desarrollado un protocolo técnico que garantice la calidad de este proceso. Ello impide asegurar una escucha activa y ajustada a las características individuales de cada niño o niña.

8ª) Se advierte un generalizado déficit en la información a las familias afectadas por la intervención de la administración ante situaciones de riesgo.

Esta deficiencia se concreta en la ausencia de adaptación de la comunicación a las capacidades de las familias afectadas. No se garantiza una comprensión de las actuaciones que se desarrollan o de las medidas adoptadas durante la intervención.

B.- Específicas

B.1 Sobre las administraciones intervinientes

9ª) Existe una saturación en los servicios de atención a la infancia que impide o dificulta contar con un verdadero sistema de prevención del riesgo de las personas menores de edad, en algunos casos por carencia de medios y, en otros, por inadecuación de los recursos existentes a las necesidades reales.

10ª) La escasez de recursos humanos que trabajan con la infancia y adolescencia contribuye a las disfunciones señaladas. Dichos recursos, especialmente de los servicios sociales comunitarios, se pueden considerar escasos si se tiene en cuenta la gravedad de los asuntos tratados, la urgencia de los mismos y el continuo crecimiento de necesidades en este ámbito. Se constata una importante presión asistencial provocada por la sobrecarga de trabajo que impide configurar un modelo eficaz de acompañamiento a las familias en el desempeño adecuado de sus funciones parentales ante situaciones de riesgo.

11ª) Se observan dificultades de personal que trabaja con infancia y adolescencia en riesgo de desprotección referidas a la insuficiente especialización y formación así como a la falta de estabilidad en el personal adscrito a estos servicios. La movilidad funcional es muy significativa y resulta difícil encontrar personal que permanezca varios años en sus puestos. Estas circunstancias estarían contribuyendo al **desgaste profesional** del personal que trabaja con la infancia en riesgo (síndrome burnout).

12ª) Dada la pluralidad de administraciones que pueden intervenir ante situaciones de riesgo, la cuestión competencial puede provocar disfunciones por la fragmentación de la intervención. Las diferentes unidades administrativas trabajan como compartimentos estancos, especialmente cuando, además del riesgo, confluyen situaciones de violencia de género, exclusión social o discapacidad.

13ª) Se observa, en muchas ocasiones, una deficiente comunicación y coordinación entre los servicios sociales y la Entidad Pública de Protección. Los criterios divergentes suelen ir referidos a **la consideración del grado de desprotección** resultante de la aplicación del instrumento de valoración y, también, en las razones para la derivación del expediente desde los servicios sociales municipales a la Entidad Pública. En este último caso, la intervención se interrumpe o se demora, produciéndose una pérdida de confianza de las familias en los servicios sociales o entre los profesionales.

14ª) Se observa una ausencia o, en el mejor de los casos, una escasa intervención de la Entidad Pública para las personas menores de edad infractoras menores de 14 años y, por tanto, inimputables conforme a la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor. Cuando la Entidad Pública tiene conocimiento del caso no suele intervenir argumentando que la persona menor de

edad infractora convive en un entorno familiar normalizado y sin ningún otro indicador de riesgo añadido.

B.2. Sobre la prevención de las situaciones de riesgo

15ª) La prevención de las situaciones de riesgo está orientada a la adopción de medidas para prevenir, evitar, o compensar determinadas circunstancias y situaciones que pudieran comprometer el desarrollo y permanencia de la persona menor de edad en su entorno familiar. La prevención representa una inversión acertada, tanto en términos económicos como de reducción de sufrimiento de las personas implicadas. Debe ir dirigida a todos los ámbitos: salud, educación, servicios sociales, ocio, etc. Se trata de evitar que el riesgo se produzca, y en tal caso, eliminar o mitigar sus consecuencias y cronificación.

16ª) La «parentalidad positiva» en la atención a la infancia y adolescencia representa un importante instrumento de prevención dirigido a que las familias adquieran habilidades y capacidades adecuadas para la crianza y educación de hijos e hijas.

17ª) Las medidas preventivas para evitar o paliar el riesgo de desprotección de la infancia y adolescencia no son suficientes o, en su caso, no llegan a todas las familias que las necesitan. En muchas ocasiones no pueden abordar **determinados factores de vulnerabilidad social** como la pobreza, los problemas de salud mental infanto-juvenil, o los problemas conductuales de algunos niños, niñas y adolescentes.

B.3. Sobre la detección del riesgo

18ª) La detección es la condición previa necesaria e imprescindible para que se inicie una acción protectora. 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 el riesgo pueda agravarse o llegue a ser irreversible.

19ª) La detección del riesgo puede realizarse en distintos ámbitos: profesionales de los servicios sociales, fuerzas y cuerpos de seguridad; centros educativos; administración sanitaria (centros de salud, hospital, salud mental, etc); centros de información a la mujer; fiscalía; juzgado; Entidad Pública; familia nuclear o familia extensa; vecinos; o incluso puede ser realizada por los propios niños y niñas al denunciar a sus progenitores, tutores o guardadores. También son varios los cauces para detectar el riesgo, si bien, se advierte que las denuncias anónimas no se toman en consideración y, por tanto, no llegan a investigarse.

20ª) Una de las principales dificultades para detectar el riesgo deriva de la ausencia o escasa formación en la materia de las personas profesionales que trabajan o se relacionan con la infancia y adolescencia en los distintos ámbitos así como de la falta de conocimiento de los instrumentos legales y procedimentales para notificar estas detecciones a los organismos competentes.

B.4. Sobre la investigación de la situación de riesgo

21ª) Durante la fase de investigación se profundiza en el conocimiento de los hechos, de los antecedentes y circunstancias familiares, así como en la repercusión en la persona menor de edad de la situación que ocasiona la vulneración de sus derechos. Se establece el diagnóstico de la situación familiar, lo que implica identificar los factores individuales, familiares y sociales que pueden estar relacionados con el origen y mantenimiento de la situación de riesgo, así como los aspectos positivos del funcionamiento familiar, es decir, los factores de protección.

22ª) Se advierten disfunciones en la fase de investigación de la situación de riesgo motivadas, entre otras razones, por los problemas que afectan a las personas profesionales que trabajan con la infancia, ya comentados: escasez de personal, ausencia o insuficiencia de especialización en asuntos de menores de edad, saturación de los servicios, o alta rotabilidad del personal, entre otras.

B.5. Sobre la valoración de la situación de riesgo

23ª) La mayoría de las Comunidades Autónomas utilizan instrumentos técnicos como “Balora”, “Valórame” u otros similares, adaptados a sus territorios. Estas herramientas han sido elaboradas de forma consensuada con profesionales de distintas disciplinas y recogidas en disposiciones normativas que obligan a su cumplimiento. Por el contrario, en determinadas comunidades autónomas **la valoración de la situación de riesgo se realiza conforme a guías orientativas o protocolos que, incluso, pueden utilizar parámetros relativos a “maltrato infantil”,** a pesar de que riesgo y maltrato son dos conceptos que no siempre van unidos.

B.6. Sobre la intervención administrativa ante la situación de riesgo

24ª) Conforme a la normativa vigente, detectada una posible situación de riesgo, la intervención de la administración pública competente deberá incluir **la elaboración y puesta en marcha de un Proyecto de intervención social y educativo familiar** que recogerá los objetivos, actuaciones, recursos y previsión de plazos. También, en su caso, la prevención, intervención y seguimiento de las situaciones de posible riesgo prenatal. Si se diesen las circunstancias, se procedería a la **declaración formal de la situación de riesgo por la administración pública competente mediante una resolución administrativa motivada.**

25ª) La ausencia de protocolos sobre la intervención, los problemas que aquejan al personal que interviene con la infancia en riesgo de desprotección y la desconfianza de las familias ante el eventual resultado de la intervención de los servicios sociales pueden ser las razones del escaso número de resoluciones administrativas que reconozcan la situación de riesgo de niños, niñas y adolescentes.

26ª) La intervención con familias en riesgo se torna más compleja en los supuestos de rupturas de pareja con un elevado grado de conflicto. También resulta especialmente dificultosa la **intervención con niños, niñas y adolescentes con problemas de conducta.**

4.8. Recomendaciones

Primera.- Que los poderes públicos continúen avanzando en la dotación de recursos y en el diseño de políticas públicas que pongan a la infancia en el centro, donde el eje de intervención y actuación esté dirigido a garantizar los derechos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes y su permanencia en el entorno familiar, siempre que ello responda a su interés superior. Se han de reducir al mínimo indispensable aquellas intervenciones que conlleven la separación de la persona menor de edad de su contexto familiar.

Segunda.- Que la intervención de las administraciones implicadas en la detección y abordaje en situaciones de riesgo de niños, niñas y adolescentes se realice con celeridad, rigor, de modo eficiente y eficaz; evitando que una incorrecta o negligente actuación desemboque en un agravamiento de la desprotección.

Tercera.- Que las administraciones con competencia en riesgo de desprotección elaboren y aprueben con celeridad reglamentos o protocolos que clarifiquen el procedimiento para la declaración de riesgo del niño o niña y que garantice la homogeneidad de criterios en cada comunidad autónoma. Dicho reglamento debería tener presente los siguientes aspectos:

- a) motivar y definir el interés superior del niño o niña en situación de riesgo.
- b) un procedimiento que incluya todas las fases (detección, investigación, valoración e intervención) y resulte eficiente y efectivo, con suficientes garantías, evitando dilaciones.
- c) tramitación de un expediente administrativo en el que queden recogidas y documentadas todas las actuaciones e intervenciones desde el primer momento en que se produce la detección y notificación de los indicios hasta la finalización de las actuaciones.
- d) intervención de profesionales con formación jurídica.
- e) investigación de denuncias anónimas siempre con prudencia y atendiendo a las debidas garantías de confidencialidad, evitando intromisiones no necesarias en la intimidad familiar.

Cuarta.- Que en la reglamentación o protocolo citado en la anterior recomendación quede suficientemente garantizado el procedo de escucha al niño o niña en las fases del procedimiento de riesgo; y, por otro, la calidad de la información ofrecida a la familia o personas encargadas de la crianza. La escucha al niño o la niña deberá ser activa y ajustada a

sus características individuales. La información a la familia sobre el procedimiento debe estar adaptada a las capacidades de progenitores y demás personas implicadas.

Quinta.- Que las administraciones competentes incrementen los recursos personales destinados a intervenir ante situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia, de manera que puedan desarrollar un modelo eficaz de acompañamiento a las familias en el desempeño adecuado de sus funciones parentales. Este personal, además, deberá gozar de la **debida estabilidad** que facilite la generación de dinámicas de intervención y cambios basados en la confianza y evitar que la rotación de profesionales perjudique el trabajo con las familias y menores de edad en riesgo.

Sexta.- Que las administraciones competentes en la materia incrementen sus esfuerzos en dotar de mayor formación especializada en materia de derechos de infancia y adolescencia en riesgo de desprotección, tanto en los servicios sociales de base como en la Entidad Pública.

Séptima.- Que las administraciones que intervienen en el procedimiento de riesgo (prevención, detección, investigación o intervención) incrementen las medidas de coordinación y colaboración evitando que la cuestión competencial provoque disfunciones por la fragmentación de la intervención. Esta coordinación debe ser aún más eficiente entre los servicios sociales y la Entidad Pública.

Octava.- Que por las administraciones competentes se ponga en valor la relevancia del sistema público de servicios sociales: sus acciones comunitarias, refuerzo del trabajo en red, garantía de atención en recursos, o perdurabilidad, ya que, por su protagonismo en la intervención en situaciones de riesgo, debe ser considerado como uno de los pilares básicos para garantizar el bienestar de la ciudadanía.

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

Décima.- Que las administraciones públicas inviertan e incrementen en medidas de prevención de las situaciones de riesgo de desprotección, lo que supone incidir en la minimización de los factores de vulnerabilidad social y familiar así como en el fortalecimiento de las competencias parentales. Unas actuaciones

preventivas que deben ir dirigidas a todos los ámbitos: socioeducativo, salud, educación y servicios sociales.

Decimoprimera.- Que las administraciones promuevan acciones para fomentar la parentalidad positiva dirigidas a la población general, basadas en las necesidades y derechos de la infancia y adolescencia, con un enfoque preventivo, positivo, equitativo e intersectorial, atendiendo a la diversidad. Estas acciones deberán estar **especialmente presentes en los proyectos de intervención familiar y planes de intervención** cuando se esté actuando en riesgo.

Decimosegunda.- Que la Entidad Pública estudie la conveniencia de prestar apoyo especializado, con mayor incidencia en el ámbito educativo, a las personas menores de edad que hayan cometido un acto delictivo, a fin de prevenir la reincidencia. En estos casos, el apoyo debería ser extensivo a las familias.

Decimotercera.- Que las administraciones competentes otorguen el correspondiente rango normativo a los instrumentos técnicos de valoración de las situaciones de riesgo de desprotección de la infancia y adolescencia para su obligado cumplimiento por todas las administraciones competentes en la intervención, y seguridad jurídica.

Decimocuarta.- Que las administraciones con competencia en la materia aseguren que las resoluciones que se adopten en los expedientes de riesgo (inicio de expediente, archivo o resolución) cumplan, como todo acto reglado, con las garantías de procedimiento y de contenido previstas en la legislación, especialmente en cuanto a su motivación y, en su caso, incluyan detalles del correspondiente plan de intervención.

5. ACTUACIONES RELEVANTES DE LAS DEFENSORÍAS ANTE SITUACIONES DE RIESGO Y DESPROTECCIÓN

El Defensor del Pueblo de España recoge en sus informes anuales un apartado dedicado a las actuaciones relacionadas con el sistema de protección a la infancia. La institución también publica anualmente de forma separada el conjunto de actuaciones relativas a la infancia y la juventud, para permitir una consulta de los asuntos que de manera transversal inciden en las condiciones de vida de los menores y su entorno familiar.

Las quejas relacionadas con situaciones de riesgo de menores son difíciles de unificar ya que las cuestiones que se plantean pueden ser muy dispares. Son frecuentes las quejas que presentan los ciudadanos, o incluso asociaciones, sobre menores en situación de riesgo, al considerar que esos menores no están siendo atendidos adecuadamente por las administraciones públicas. Tratándose de terceros, desde el Defensor se ofrece orientación para que lo denuncien directamente y se les comunica que no se les remitirá información por respeto a la intimidad de los posibles afectados. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se da traslado a la Administración, solicitando información hasta constatar que la situación queda bajo observación.

En otros casos son los propios padres o madres los que acuden denunciando que sus hijos se encuentran en riesgo con el otro progenitor o con los acogedores con los que viven. Aun cuando en muchos casos se constata que en realidad se trata de un desacuerdo o enfrentamiento entre los adultos, resulta necesario verificar que los menores no están siendo perjudicados en dichas situaciones.

También son frecuentes las quejas de interesados, directamente afectados en el expediente de riesgo, que manifiestan su disconformidad con la actuación de la Administración que, en muchos casos, consideran abusiva y sin justificación. Se ha insistido ante los órganos administrativos en la necesidad de facilitar información clara y fundada a los interesados sobre las actuaciones que se están llevando a cabo y afectan al ámbito más íntimo del grupo familiar. Del mismo modo, sus solicitudes o pretensiones deben recibir siempre una respuesta comprensible y fundada para no obstaculizar su legítimo derecho de defensa.

Por otro lado, son varias las actuaciones de carácter general que, en los últimos años, abordan distintas problemáticas con un impacto más o menos directo en las circunstancias de riesgo que pueden afectar a los menores, entre las que se puede destacar el **derecho del menor a ser oído en cualquier ámbito**: El derecho a ser escuchado forma parte del núcleo fundamental de la Convención de Derechos del Niño, junto con el derecho a la vida, a la no discriminación y el derecho a que el interés superior del menor sea una consideración primordial. Además de ello, el derecho del niño a ser escuchado y a que sus opiniones se tomen en serio debe también entenderse como un principio esencial para la determinación el mejor interés del niño, considerado un interés superior.

El titular del derecho a ser escuchado y a que su opinión sea tenida en cuenta es cualquier niño, por lo que la escucha habrá de adaptarse a las particularidades de cada menor.

Desde estas premisas, el Defensor del Pueblo realizó en 2014 un estudio especial sobre *La escucha y el interés superior del menor*, que abarcaba la revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia, y en el que se analizaba cómo se hacía la participación y la escucha de los niños en la toma de decisiones que les afectan con vistas a garantizar su superior interés. La pretensión de este estudio era también contribuir a uno de los propósitos que animan la Observación General número 12 del Comité de Derechos del niño, referida a «proponer los requisitos básicos que deben cumplir los métodos adoptados para que se tengan debidamente en cuenta las opiniones de los niños en todos los asuntos que los afecten».

En dicho estudio se formularon una serie de Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Justicia y a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad al objeto de que fueran tenidas en consideración en las reformas legislativas y organizativas necesarias en materia civil, procesal y de protección de menores.

Un año más tarde, aprobado el Estatuto de la víctima del delito (Ley 4/2015, de 27 de abril) el Defensor del Pueblo realizó un estudio (2015) a fin de analizar las fortalezas y deficiencias que se detectan en el ordenamiento jurídico y en la práctica habitual. Se cotejaron los estándares internacionales y europeos con la legislación española y se organizaron varios encuentros con actores relevantes y especialistas en el proceso penal, para estudiar el trabajo cotidiano de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los órganos judiciales. Se puso de nuevo el foco de atención en la escucha del menor, esta vez, como víctima o testigo de delitos.

Ambos estudios recogen cuatro ideas fundamentales de la escucha: que el menor se exprese libremente, que cuente con información para hacerlo, que la audiencia se produzca en un «entorno amigable» y que lo que diga sea tomado en consideración.

Las reflexiones en torno a dichas actuaciones son del todo aplicables a la gestión de las situaciones de riesgo y las medidas que las distintas administraciones pudieran adoptar. Se ha de escuchar al menor y a su familia y entorno; facilitar a todos una información lo más completa posible sobre las opciones y causas de la intervención, en un entorno amigable y con los recursos de apoyo que fueren necesarios; y se ha de explicar al menor los motivos por los que, si es el caso, no se siguen sus expectativas o deseos manifestados.

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, también Defensoría de la Infancia y Adolescencia, presenta anualmente al Parlamento un **informe sobre la situación de las personas menores de edad en la comunidad autónoma**. Estas memorias recogen de forma pormenorizada las disfunciones que se producen en las situaciones de riesgo: ausencia de procedimientos para la declaración de la situación de riesgo, escasez de recursos personales en los servicios sociales comunitarios de muchos municipios, la sobrecarga de trabajo de los profesionales

conlleva que, en muchas ocasiones, la intervención con la familia llegue tarde y resulte complicado revertir la situación de riesgo. En resumen, todas las vicisitudes que se recogen en el apartado anterior de este documento así como las distintas resoluciones dictadas por la Institución se reflejan en los informes señalados.

Además, el mencionado informe de la infancia y adolescencia contiene cada año el análisis de un asunto relevante, con propuestas y medidas de mejora. Muchos de estos estudios están relacionados con las situaciones de riesgo o, en su caso, con problemas y realidades que pueden perjudicar el desarrollo y bienestar del niño o niña.

Por otro lado, la institución aragonesa da trámite a **denuncias relativas a posibles situaciones de riesgo** personas menores de edad procedentes normalmente de su entorno familiar y social. Suele ser frecuente que recibamos denuncias que relatan la situación de riesgo de algún menor, solicitando la intervención directa de esta Defensoría para solventar el problema. Y a tales efectos, por carecer esta Institución de competencias y medios para realizar dichas actuaciones de forma directa, nuestra intervención se centra en derivar de forma urgente el caso a las administraciones públicas competentes para ello, efectuando un seguimiento de las actuaciones que al respecto hubieran podido realizar. Las razones que determinan la posible situación de riesgo serían las siguientes: ausencia de cobertura de las necesidades básicas de los menores por parte de su familia, conducta de absentismo escolar, posible maltrato psicológico e incluso físico de algún menor, problemas de alcoholismo o drogadicción de los progenitores, los negativos efectos en los menores de la ruptura de relación de pareja y la imposibilidad de llegar a acuerdos de convivencia estables.

Por su parte, la Institución del **Justicia de Aragón** ha realizado diferentes actuaciones en materia de riesgo de menores tales como la **elaboración de informes anuales** en los que se aborda esta situación y se realizan recomendaciones y sugerencias al respecto: Resoluciones con Sugerencias, tras la tramitación de expedientes, en los que se ha planteado la mejora de la coordinación, tanto con Educación, como con determinadas Administraciones locales, al objeto de mejorar la atención a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo.

También se destaca la **atención e información a ciudadanos afectados por resoluciones de la Administración con Declaración de Riesgo** sobre sus hijos, realizando una labor de información y asesoramiento al respecto. En ocasiones se ha realizado Sugerencia al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, instando al cumplimiento de la normativa respecto al derecho de escucha, atención e información de los ciudadanos afectados.

Se ha **puesto en valor del trabajo preventivo** de las entidades locales aragonesas en su labor preventiva aun cuando se han debido formular **sugerencias respecto a que se pongan los medios necesarios (materiales y profesionales) para realizar una adecuada atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo**. Incluyendo la necesaria dotación de profesionales sanitarios, pediatras, en zonas rurales; así como especialistas en salud mental infantojuvenil: Resoluciones para que se mantengan activos y con atención presencial a los NNA

todos los servicios relacionados con la infancia que desarrollan una labor de detección de situaciones de riesgo. Pues de lo contrario, como se ha puesto de manifiesto durante la pandemia por Covid-19, sus consecuencias pueden ser nefastas para los niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, el **Procurador del Común de Castilla y León** señala que, junto a la importancia de una acción administrativa rápida y eficaz para paliar cualquier indicador de riesgo infantil, se han desarrollado actuaciones en esta materia, de las que podemos destacar la **elaboración de un protocolo específico para la intervención ante situaciones de riesgo por maltrato**. Las funciones de detección, investigación e intervención en los casos de riesgo por maltrato infantil configuran un procedimiento complejo y especializado, en el que resulta necesario asegurar la intervención de los diferentes sectores involucrados (servicios sociales, servicios de salud, educación, sistema judicial y fuerzas y cuerpos de seguridad). Para potenciar un tratamiento intersectorial e interdisciplinar de la materia, se defendió por esta Institución la necesidad de que en Castilla y León se establecieran de forma específica las pautas de actuación necesarias para informar la intervención de las diferentes instituciones públicas y de los distintos ámbitos de actuación profesional, desde una visión global, integrada e intersectorial y conforme a la responsabilidad que compete a cada uno para proteger los derechos de los menores e intervenir ante esas situaciones.

Ello determinó que se recomendara a la administración de esta Comunidad la elaboración de un protocolo de coordinación específico para estos casos, en los que se establecieran los principios básicos y las pautas concretas de intervención de los distintos profesionales frente a las situaciones de riesgo por maltrato infantil para asegurar ese tratamiento integral de esta problemática. En la actualidad, cuenta esta Comunidad Autónoma con la Guía para la detección y notificación ante situaciones de desamparo y de riesgo en la infancia, diseñada de forma específica para ofrecer las pautas concretas de actuación para todos los profesionales implicados a la hora de notificar a los servicios de Protección a la infancia sus sospechas de que un niño puede estar siendo objeto de maltrato, para realizar una primera evaluación de su gravedad, para recabar la información precisa y así planificar y poner en marcha el tratamiento requerido: profesionales del ámbito escolar, del ámbito sanitario (pediátrico), de la educación infantil (guarderías), de la Salud mental, del ámbito policial, de los Servicios sociales específicos y de los Servicios sociales de base.

Con posterioridad, a su vez, se elaboraron los siguientes protocolos de actuación destinados de forma específica a profesionales concretos: Protocolo de intervención educativa ante posible riesgo y/o sospecha de Maltrato Infantil en el ámbito familiar; Protocolo sanitario de actuación ante la sospecha de maltrato intrafamiliar en la infancia y adolescencia; y Protocolo de actuación ante posibles situaciones de maltrato infantil en el ámbito intrafamiliar (para escuelas infantiles, centros de educación infantil, centros infantiles, guarderías y entidades de ocio y tiempo libre).

El **Síndic de Greuges de Cataluña** presenta anualmente ante el Parlamento de Cataluña **un informe sobre los derechos de la infancia**. Este informe contiene

cada año un apartado específico sobre el sistema de protección a la infancia, en el que se ha venido destacando desde hace años el carácter insuficiente de las medidas de apoyo a las familias. Dicho informe anual de infancia contiene, además, un apartado de seguimiento con datos relativos, entre otros aspectos, a la inversión y ayudas a las familias, que se inicia el año 2009 con la presentación de un informe monográfico sobre el sistema de protección a la infancia “La protección a la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña. Junio 2009”.

Actualmente se está trabajando en **un nuevo informe sobre el sistema de protección a la infancia**, que hace hincapié en la necesidad de incrementar el soporte a las familias para promover la desinstitucionalización de los niños y adolescentes.

Asimismo, desde la institución se mantiene **contactos periódicos con entidades** que trabajan con menores desde distintos ámbitos, incluida la protección a la infancia. Asimismo, se llevan a cabo **visitas a servicios y recursos, y colaboraciones** en ámbitos específicos como la salud mental, los programas de segundas oportunidades en el ámbito educativo, el acceso a actividades de ocio educativo y la vivienda.

Cabe destacar, en el mismo sentido, la constitución de una **Mesa de Emergencia social**, de la que forman parte entidades del llamado Tercer Sector, concebida con la voluntad de abordar la urgencia asistencial y la detección de necesidades y prioridades para realizar las recomendaciones de cambio y mejora a las administraciones afectadas y al Parlamento.

La Oficina de Infancia y Adolescencia del **Ararteko** realiza desde su origen un especial seguimiento al sistema de servicios sociales de protección a los NNA. Además de las visitas a programas y recursos, mantiene una interlocución frecuente con las entidades que trabajan en el ámbito. Son frecuentes, también, reuniones con los servicios de infancia de las diputaciones forales y diversos ayuntamientos y mancomunidades. Todo este trabajo se refleja en el informe anual de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia al Parlamento Vasco, recogido con carácter de separata del informe general del Ararteko.

Por lo demás, en alguna ocasión la realidad de los NNA en riesgo de desprotección ha sido objeto de estudios monográficos más profundos. Por referirnos a los realizados en la última década, destacamos el informe extraordinario sobre “Infancias vulnerables” y el Estudio “Consideraciones para la mejora de la atención a niños y niñas infractores menores de 14 años por parte de las administraciones vascas”.

Si bien este colectivo de NNA no podría considerarse en su totalidad como población en situación de riesgo de desprotección, es cierto que son derivados a la Entidad Pública de Protección para la valoración de una eventual situación de desprotección, por lo que entendemos que puede resultar de interés el análisis que se hacía en su día de las disfunciones encontradas en el procedimiento.

El **Defensor del Pueblo de Navarra** se ha **reunido personalmente, a iniciativa propia, con entidades del tercer sector** cuyos objetivos prioritarios son la protección de la infancia y adolescencia en cualquiera de sus derechos.

Asimismo, la institución participa en el **Consejo Navarro de la Infancia y Adolescencia** de la Comunidad Foral de Navarra y en las Mesas de Acogimiento convocadas por el Departamento de Derechos Sociales.

Entre las **principales actuaciones** de los últimos tres años, cabe destacar una actuación de oficio relativa a carencia de medios o de recursos que padecen los trabajadores de la Sección de Valoración de las Situaciones de Desprotección y de la Sección de Gestión de la Guarda y Ejecución de Medidas Judiciales, ambas de la Subdirección de Familia y Menores de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas ante el incremento de los casos que deben atender.

Por su parte, el **Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana** cuenta desde 2015 con el Observatorio de la infancia y la adolescencia, una plataforma de naturaleza consultiva y participativa que congrega a los principales agentes sociales que trabajan en la defensa y promoción de los derechos de la infancia y adolescencia en la Comunidad Valenciana (servicios sociales, salud mental, educación, ...).

Fruto de las aportaciones de los profesionales que participan en el mencionado Observatorio de la infancia y la adolescencia, se vio la necesidad de iniciar una queja de oficio (QO 13/2022) con el objetivo de conocer el **nivel de implantación de programas y equipos especializados de atención a la infancia y a la adolescencia**; conocer el cumplimiento de la normativa en materia de atención a situaciones de riesgo: proceso de toma de decisiones para la valoración de riesgo y para declaración de riesgo; órganos colegiados constituidos en las entidades locales para la valoración y resolución de situaciones de riesgo; propuestas de declaración de desamparo y continuidad del trabajo en tanto se resuelve la propuesta...; conocer el nivel de implantación de los programas de atención al riesgo prenatal; conocer el nivel de implantación de programas de atención a menores en conflicto con la ley cuya edad es inferior a los 14 años; conocer las dificultades con las que se encuentran los profesionales de las entidades locales para el ejercicio de sus competencias en materia de atención a situaciones de riesgo: conocer el funcionamiento de la coordinación entre las entidades locales y otras instituciones implicadas y, especialmente, con las Delegaciones Territoriales de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas en la intervención con NNA en situación de riesgo.

Para realizar la investigación se ha recabado información de diferentes fuentes: solicitud de informes a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, a la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública y a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte con la intención de conocer el alcance e implicación de cada una de ellas en el abordaje de las situaciones de riesgo en la infancia y la adolescencia. También solicitud de información a las entidades locales respecto al abordaje de las situaciones de riesgo en la infancia y la adolescencia.

Para esta tarea se ha elaborado un cuestionario que ha sido cumplimentado por quienes ostentan la coordinación/dirección de los equipos de servicios sociales de atención primaria, básica y específica, de cada ayuntamiento o mancomunidad (o persona en quien delegue).

En total han respondido a la encuesta 109 ayuntamientos y 11 mancomunidades y/o agrupaciones (87 ayuntamientos). La muestra representaría a 4.096.593 de los 5.090.839 habitantes existentes en la comunidad valenciana.

Los datos de la encuesta han sido analizados a nivel descriptivo por un equipo de investigación del Departamento de Sociología de la Universidad de Alicante. Además se ha constituido un grupo de expertos, conformado por profesionales de los servicios sociales de entidades locales, que han contribuido al análisis de los datos obtenidos en los informes antes referidos, así como en la detección de puntos fuertes y débiles en la atención a NNA en situación de riesgo y elaboración de propuestas de mejora. <https://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2022/202201585/11983208.pdf>

6. PROGRAMAS Y ACTUACIONES SINGULARES EN SITUACIONES DE RIESGO

A continuación se enumeran algunos programas destinados a situaciones de riesgo en cada territorio.

TABLA Nº 5: PROGRAMAS DESTINADOS A SITUACIONES DE RIESGO

<p>Comunidad autónoma de Andalucía</p>	<p>1) <i>Programa preventivo para niños, niñas y adolescentes en situación de dificultad y/o conflictividad en el ámbito familiar (NAYFA).</i> 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.</p> <p>2) <i>Programa de Tratamiento a familias con menores en situación de riesgo o desprotección.</i> Sus objetivos son mitigar los factores de riesgo, para evitar la separación del o la menor de su familia; capacitar a la familia para dar una correcta atención a sus hijos e hijas evitando cualquier conducta negligente o maltratante, garantizando la seguridad y la integridad básica de los mismos; lograr que la familia funcione de manera autónoma y adecuada, y las personas menores de edad tengan una atención y cuidados acordes a sus necesidades; y, proporcionar a las familias las habilidades y/o recursos técnicos necesarios para superar la situación de crisis que dio lugar a la medida protectora.</p> <p>En todos los casos será necesario que las familias acepten el tratamiento, debiendo suscribir el compromiso de colaborar para el cumplimiento de los objetivos, actuaciones y plazos establecidos en el proyecto de tratamiento familiar. Además cuando exista patología mental grave de los progenitores o guardadores que, a pesar de ser tratada, les incapacite para ejercer el rol parental, deberán existir elementos de control en el entorno familiar, o personas próximas a la familia, que apoyen la actuación del equipo.</p>
<p>Comunidad</p>	<p>1) <i>Revisión del sistema de atención a la infancia y</i></p>

<p>autónoma de Aragón</p>	<p><i>adolescencia de forma participada.</i> Mediante la Mesa técnica de participación del Sistema de Atención a la Infancia y Adolescencia en Aragón, en la que participaron la institución y entidades que abordan esta problemática.</p> <p>Las conclusiones de la Mesa Técnica, se plasmaron en un Plan de Actuación, en el que se fijan las intervenciones a realizar en cada una de las líneas estratégicas, estableciendo los recursos, sistemas de indicadores y evaluación para garantizar su aplicación y continuidad.</p> <p>Ha servido de referencia para mejorar las intervenciones en el ámbito del Sistema Atención a la Infancia y Adolescencia de Aragón, (Coordinación interadministrativa, modificación de los centros de observación y acogida, programas de intervención familiar y acogimientos familiares, guía de escucha y participación de los NNA, intervención infractores menores de catorce años, revisión normativa legal, etc.)</p> <p>Para conocer más esta iniciativa: https://www.aragon.es/-/mesa-tecnica-saia</p> <p>2) <i>Mesas de Infancia.</i> En algunos barrios de Zaragoza, en los que participan técnicos que trabajan en infancia en un mismo distrito (Servicio de Protección de Menores, Fiscalía de menores, Centro de Salud, Centros educativos, Educadores de calle, técnicos de infancia, servicio social de la zona), para abordar la situación de la infancia en esa zona, tanto desde una perspectiva general y preventiva como ante incidencias o situaciones problemáticas concretas.</p> <p>3) <i>Evaluación participada de los casos de niños, niñas y adolescentes que están con medida de protección por situación de desamparo y se encuentran en centros de acogida residencial.</i> En la misma participan tanto los profesionales del Servicio de Protección de Menores, como los de la entidad gestora y también los servicios sociales locales donde reside la familia.</p> <p>4) <i>Protocolo-Guía para garantizar la escucha y participación de niños, niñas y adolescentes.</i> Una herramienta social de gran utilidad, pero insuficientemente aplicada.</p> <p>5) <i>Servicio de Guardia para atención a menores en situación de riesgo.</i> Es un recurso del Servicio especializado de menores (SEM), que consiste en un dispositivo de guardia que funciona todos los días del año, para todo Aragón, que se activa llamando al 112, y es atendido por empleados públicos.</p>
----------------------------------	---

	Se pone en funcionamiento a partir de las 15 horas entre semana e ininterrumpidamente durante fines de semana y festivo y ofrece cobertura inmediata a los NNA en situación de riesgo en todo Aragón.
Comunidad autónoma de las Islas Canarias	<p>1) <i>Centros de Día propios</i> que apoyan a las personas menores y a sus familias en horario de tarde y vacaciones.</p> <p>2) <i>Actividades educativas, lúdicas y formativas</i> que se organizan a nivel municipal y a las que se invita a las familias con las que se interviene.</p> <p>3) <i>Desarrollo de la Historia Única del Menor</i>, dentro del Gestor de expedientes Pleyone constituye una herramienta que permite adecuar los procedimientos (Riesgos, Desamparos, Guardas) a las garantías procedimentales establecidas en la ley de procedimiento administrativo. El Gestor de expedientes permite cumplimentar los procedimientos dentro de la Historia del Menor de una manera ágil. Se han diseñado consultas automáticas que permiten identificar los casos y el estado de estos por sector y gestor, redundando en un mejor seguimiento de los mismos.</p>
Comunidad autónoma de Castilla y León	1) <i>Protocolos en el ámbito educativo</i> que contribuyen a detectar y actuar frente a las situaciones de riesgo de la infancia y la juventud.
Comunidad autónoma de Cataluña	1) <i>Implementación de los Servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes (SIS)</i> . Un servicio que se configura como un modelo de intervención para prevenir el riesgo de desprotección infantil , que parte de un modelo anterior de centro abierto y ha ampliado sus funciones y franja de edad de población destinataria. Proporcionan atención a todos los niños y adolescentes en situación de riesgo, favoreciendo la cobertura de las necesidades, el desarrollo personal, su integración social y el aprendizaje. Presta especial atención a los menores de 0 a 3 años, mediante el ofrecimiento a las familias de espacios individuales y grupales para trabajar mediante la intervención de profesionales en la mejora de la cobertura de sus necesidades básicas. Asimismo, se presta el apoyo necesario a familias con hijos adolescentes en

	<p>situación de riesgo, y también se prevé intervenciones con éstos, centradas en los aspectos socioeducativos, diferentes de otros tipos de intervención de carácter formativo o prelaboral.</p>
Euskadi	<p>1) <i>El trabajo del Servicio de Infancia y Familia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz</i> en su conjunto, por su amplio abanico de servicios y continua búsqueda de respuesta a las necesidades que va detectando. Desarrolla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • talleres para la prevención de problemas psicosociales y optimizar el desarrollo personal y social de los NNA de la ciudad, con actividades dirigidas tanto a las familias (basadas en el modelo de parentalidad positiva) como a la población infantil y adolescente (basadas en la psicología positiva), • programas de apoyo a las familias en situación de vulnerabilidad para el desarrollo de las funciones de cuidado, educación y atención emocional de los hijos e hijas. • valoración en Intervención, a fin de valorar la situación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de desprotección moderada, al tiempo que se prestan los apoyos que la familia requiere durante el proceso de valoración. • actuaciones de preservación familiar realizadas para mantener a las personas menores de edad en el hogar cuando las personas responsables de su cuidado, atención y educación, por diversas circunstancias, están comprometiendo o perjudicando el desarrollo personal y social de los niños, las niñas o adolescentes, por lo que presentan una situación de desprotección, sin alcanzar la gravedad que justifique una medida de separación de su familia. <p>2) <i>Otras iniciativas articuladas en varios de los ayuntamientos y mancomunidades</i> y que ofrecen resultados interesantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mesas locales de infancia: espacios de trabajo estable interdisciplinar en un determinado territorio (barrio, zona-districto o el municipio en su totalidad). Equipos configurados por profesionales de los servicios sociales -trabajo social e intervención socioeducativa-, servicios de salud -pediatras y enfermería-, centros educativos, servicios culturales -bibliotecas, ludotecas...- policía municipal, etc. que abordan casos individuales o problemáticas colectivas con carácter periódico.

	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de intervención grupales, con una finalidad claramente preventiva y de detección temprana. Son muy diversos en su objetivo concreto y, por tanto, en sus destinatarios y configuración. • Centros de día: espacios físicos con características similares a las de un hogar donde se realizan actividades (que pueden ser individuales, familiares o grupales) para cubrir las carencias o dificultades que se hayan detectado en la familia respecto a áreas como: alimentación, higiene, apoyo educativo, ocio y tiempo libre, etc. • Valoración multidisciplinar: valoración desde el momento de recepción de la notificación o detección de indicios de desprotección por parte de un equipo integrado por profesionales de trabajo social y educación social, al menos, aunque en buena parte de las experiencias recogidas también toman parte profesionales de psicología. • Programas basados en evidencias: en un ayuntamiento aplican programas “basados en evidencias”, que parecen garantizar ciertos resultados.
<p>Comunidad Foral de Navarra</p>	<p>- <u>Comisiones interdepartamentales de atención a la infancia:</u> 1) Red de Atención Integral a la Infancia; 2) Red de Atención Temprana de Navarra; 3) Mesa por el Acogimiento familiar; 4) Menores víctimas de abusos. Modelo Barnahus; 5) Grupo técnico para la prevención y coordinación de la atención ante los matrimonios forzados en Navarra; 6) Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Prevención y Atención de las Conductas Suicidas; 7) Consejo Navarro de la Infancia y Adolescencia de la Comunidad Foral de Navarra.</p> <p>- En los Servicios Sociales de Base Servicio de prevención de situaciones de desprotección y problemas de conducta en el programa de atención a la infancia y familia., Proyectos específicos a nivel municipal con niños y niñas y sus familias (escuelas de padres y madres, grupos de crianza, proyectos municipales de actividades socioeducativas, y promoción de las redes de buen trato municipales), Servicio de intervención familiar en las situaciones de desprotección leve y moderada que no conlleven separación del menor de la familia y de problemas de conducta en el programa de atención a la infancia y familia.</p> <p>-Servicios de atención gestionados por el Gobierno de Navarra como el servicio de Orientación familiar, servicio de</p>

	<p>Mediación familiar, punto de encuentro familiar.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los equipos de atención a la infancia y adolescencia (conocidos como EAIAs) que dependen de los Centros de Servicios Sociales que se encargan de realizar una valoración más específica cuando el grado de desprotección es severo. Tienen funciones de valoración y también de intervención en medio abierto cuando los menores no requieren la separación de su medio familiar. - Los programas de equipos de intervención familiar (conocidos como PEIFs), son equipos de apoyo para los servicios de atención primaria realizando una intervención preventiva en los domicilios, basada fundamentalmente en la capacitación parental y la intervención psicoeducativa con objeto de revertir la situación de riesgo. - El programa especializado de Educación de adolescentes (PEA). La presencia de un educador o educadora social que sirve de referente adecuado para el/la adolescente y lleva a cabo acciones educativas con las que prevenir y/o tratar conductas y actitudes disruptivas en su entorno socio-familiar. - El programa de intervención en casos de violencia filio-parental (PVFP): intervención socioeducativa y terapéutica con menores y adolescentes, así como con sus entornos familiares, cuando se produzca violencia filio parental. - El equipo externo de valoración de casos de abuso sexual intrafamiliar: - Centro de día: ofrecer un espacio de acogida e intervención, tanto individual como en grupo, en horario extraescolar, que favorezca el desarrollo integral de cada niño/niña sin alejarlo del contexto familiar y social. - Centros de Observación y Acogida (COAs): es un programa de acogida residencial de urgencia y corta estancia dirigido a niños, niñas y adolescentes, cualquiera que sea su origen, que, pudiendo encontrarse en una situación de riesgo, requieren de una atención inmediata y separación del contexto en que residen.
Comunidad Valenciana	<p>1) <i>Centros de día</i>. Se pretende potenciar los centros de atención diurna como instrumento para la prevención ante situaciones de riesgo, niños, niñas o adolescente que necesitan un apoyo a la socialización en su propio medio, y necesitan una orientación personal, formativa y sociolaboral el cual viene recogido expresamente en el artículo 101 de la Ley</p>

	<p>26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la Adolescencia</p> <p>Para potenciar su desarrollo, a principios de 2020 se editó una guía titulada El nuevo modelo de atención diurna, un reto para la igualdad de oportunidades: https://inclusio.gva.es/documents/610740/161440072/EI+nuevo+modelo+de+atenci%C3%B3n+diurna/d0c4d82b-2923-4524-83e2-0262f4b62299</p>
<p>Comunidad autónoma de Madrid</p>	<p>1) <i>Programa I+I</i>: Intervención integral, intensiva, especializada, de carácter social y educativo a niños desde la edad de escolarización hasta su mayoría de edad en situación de riesgo social para contribuir a su desarrollo personal, desde una perspectiva integradora, en la que se coordina la actuación de los I+I con los dispositivos sociales, educativos y sanitarios del entorno y a la familia del niño un apoyo especializado tendente a la adquisición de las habilidades necesarias para mejorar el ejercicio de sus funciones parentales, consiguiendo que el niño y la familia acepten la intervención.</p> <p>2) <i>Servicios de Prevención</i>: ofrece atención a niños y adolescentes de 6 a 17 años, y sus familias que se encuentren en situación de desventaja y dificultad social en la Comunidad de Madrid, con la finalidad de apoyar la convivencia en su entorno natural realizando una actuación preventiva y compensatoria de sus dificultades sociales a través de la realización de un proyecto socio-educativo con los niños y sus familias.</p> <p>3) <i>Servicio especializado de intervención con menores con menores infractores inimputables (11-13 años) y sus familias</i>: ofrece una respuesta preventiva, educativa y de intervención especializada dirigida a adolescentes en conflicto con la ley que no son imputables con arreglo a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.</p>

7. RESUMEN EJECUTIVO

Las normas sobre protección a la infancia y adolescencia de todos los territorios reconocen el derecho del niño o niña a crecer en un entorno familiar adecuado para su desarrollo. Acorde con este principio, **el interés superior del niño, niña o adolescentes** representa el criterio rector a seguir en cualquier decisión que pueda afectar a una persona menor de edad, prevaleciendo sobre cualquier otro interés legítimo que esté en juego, incluido el de padres, madres y responsables parentales. **Dicho principio se orienta al mantenimiento del niño, niña o adolescente en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés.**

Ocurre que, en ocasiones, se producen determinadas circunstancias, carencias, o conflictos familiares, sociales o educativos que limitan o perjudican el desarrollo o bienestar del niño, niña o adolescente. **Nos encontramos ante situaciones de riesgo que precisan de una intervención de las administraciones públicas.** Una intervención dirigida a eliminar, reducir o compensar las dificultades que están afectando a la persona menor de edad, evitando que el problema se agrave o cronifique y, por tanto, se haga necesario adoptar decisiones mucho más traumáticas y de mayor coste individual, familiar y social.

Se trata de **un fenómeno de suma complejidad** derivado de la pluralidad de factores que pueden tener incidencia en la situación de riesgo, por la especial vulnerabilidad en la que se encuentran sus protagonistas, por la pluralidad de administraciones con competencia en la materia; y, también, por las extraordinarias consecuencias que una negligente o inadecuada intervención puede acarrear en la vida del niño o la niña.

En los últimos tiempos se han **realizado significativos avances para proteger a la infancia y adolescencia en riesgo. Sin embargo dichos esfuerzos aún resultan insuficientes.** Las defensorías comprobamos en nuestro quehacer diario la escasez de medidas preventivas para evitar que el riesgo llegue a producirse o como aquellas no llegan a todas las personas que las necesitan, de manera singular a las familias en situación de vulnerabilidad social. Las intervenciones públicas ante el riesgo se producen en muchas ocasiones de forma tardía, cuando el problema se ha agravado o cronificado, y no es posible ya su reversión.

Por otro lado, somos testigos de **la escasez de recursos personales para atender el riesgo.** Este déficit se manifiesta con especial intensidad en los servicios sociales a los que en la mayoría de los territorios se les encomienda el trabajo con la familia y el niño o niña en riesgo. La presión asistencial por la sobrecarga de trabajo dificulta un modelo eficaz de acompañamiento a las familias en el desempeño adecuado de sus funciones parentales ante situaciones de riesgo.

Y asistimos a **problemas de coordinación y colaboración** entre todas las administraciones que han de intervenir en este delicado proceso, especialmente entre los servicios sociales y la Entidad Pública. La pluralidad de administraciones

que intervienen en estos procesos puede llegar a provocar fragmentación en la intervención en riesgo.

En una materia tan delicada, y atendiendo a la fragilidad y vulnerabilidad de las personas afectadas, las defensorías del pueblo de España han dedicado la 36 Jornadas de Coordinación al análisis de las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia. El Taller I de las mencionadas Jornadas titulado *“Las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia: análisis de instituciones garantistas desde un enfoque de Derechos del Niño”*, se celebró en la ciudad de Sevilla los días 18 y 19 de septiembre, llegando a las conclusiones que se detallan a continuación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1ª) El interés superior del niño, niña o adolescentes representa el criterio rector a seguir en cualquier decisión que pueda afectar a una persona menor de edad, prevaleciendo sobre cualquier otro interés legítimo que esté en juego, incluido el de padres, madres y responsables parentales. Dicho principio se orienta al mantenimiento del niño, niña o adolescente en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés. Existen determinadas circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, que pueden llegar a comprometer su desarrollo en el contexto familiar. Nos encontramos ante **situaciones de riesgo** que precisan de la intervención de las administraciones públicas para evitar que el problema se agrave y que deban adoptarse decisiones mucho más traumáticas y con mayor coste personal y familiar.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN a las administraciones con competencia en la materia intervenir con agilidad, rigor, eficiencia y eficacia ante la situación de riesgo de la infancia y adolescencia, siempre desde el enfoque de los derechos de las personas menores de edad. Teniendo en cuenta que, por regla general, su interés superior pasa por permanecer con su familia, se han de reducir al mínimo indispensable aquellas intervenciones que conlleven la separación del niño, niña o adolescente de su familia.

2ª) Conocer los datos estadísticos sobre el número de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo en España así como en los distintos territorios, es necesario para establecer políticas públicas que permitan una adecuada planificación, diseño, y evaluación del sistema de atención a la infancia. Sin embargo, esta información se encuentra diseminada y no compartida entre las distintas administraciones intervinientes, principalmente administraciones locales y Entidades Públicas de Protección. Los indicadores de riesgo tampoco se encuentran homogenizados y asistimos a una ausencia de sistematización en la recogida de datos. **No podemos llegar a conocer, por tanto, el número de resoluciones administrativas sobre niños y niñas que actualmente se encuentran en situación de riesgo en España ni en los distintos territorios que la integran.**

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN que las comunidades autónomas, en el seno de la conferencia intersectorial correspondiente, consensuen criterios comunes, homogéneos y sistematizados para implantar una base de datos o registro de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo, diferenciando entre los indicadores aplicados, el proyecto o plan establecido para las familias o, en su caso, la resolución de riesgo. Estos datos habrán de ser notificados a la Administración del Estado para su reflejo en un Registro específico.

3ª) La prevención de las situaciones de riesgo está orientada a la adopción de medidas para prevenir, evitar o, en su caso, compensar las circunstancias y situaciones que pudieran comprometer el desarrollo y permanencia de la persona menor de edad en su entorno familiar. Representa una inversión acertada, tanto en términos económicos como de reducción del sufrimiento de las personas implicadas. En este contexto, la “parentalidad positiva” supone un importante instrumento de prevención. No obstante, dichas medidas preventivas continúan sin ser suficientes o, en su caso, no llegan a todas las unidades familiares que las precisan. **Estas dificultades se incrementan para abordar factores de vulnerabilidad social** como la pobreza, problemas de salud mental o problemas conductuales de niños, niñas y adolescentes.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN invertir en políticas de infancia y, en especial, en medidas de prevención de las situaciones de riesgo en todos los ámbitos que atienden a este sector de la población: educación, salud, servicios sociales y socioeducativos. También recomiendan fomentar las medidas o acciones de ‘parentalidad positiva’ dirigidas a la población general y, de modo singular, a las familias con las que se esté interviniendo ante situaciones de riesgo de desprotección.

4ª) Los profesionales que trabajan con niños, niñas y adolescentes en riesgo y desprotección necesitan contar con instrumentos que les ayuden a valorar la gravedad de la situación y tomar decisiones acertadas para mejorar la vida de aquellos. No todas las comunidades autónomas cuentan con instrumentos técnicos para analizar los hechos y circunstancias determinantes de una posible situación de riesgo, determinar su gravedad y actuar en consecuencia. En tales casos se suele recurrir a instrumentos o protocolos que utilizan parámetros relativos a ‘maltrato infantil’ a pesar de que ambas realidades no siempre son coincidentes.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN a las comunidades autónomas que aún no dispongan de un instrumento para valorar las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia, que procedan a su elaboración y aprobación mediante el correspondiente rango normativo para su obligado cumplimiento y seguridad jurídica.

5ª) La existencia de reglamentos o protocolos reguladores del procedimiento administrativo de declaración de riesgo resulta esencial para las intervenciones públicas. A pesar de ello se advierte una carencia generalizada de estos instrumentos normativos que dificulta actuar con seguridad jurídica, conforme a la legislación vigente, a las buenas prácticas profesionales y con unidad de criterios en todo el territorio. Esta deficiencia promueve que las diferentes actuaciones en dicho procedimiento no se documenten ni registren, por lo que no es posible conocer la trazabilidad de los diferentes hitos de trabajo.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN a los distintos territorios que todavía no cuenten con este instrumento, elaborar y aprobar con celeridad una reglamentación que clarifique y regule el procedimiento de la declaración de riesgo del niño o niña y que garantice la unidad de criterios en cada comunidad autónoma.

6ª) La declaración formal de la situación de riesgo debe realizarse mediante una resolución motivada, previa audiencia a padres, madres o responsables parentales del niño o niña si tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años. Por lo que respecta al proceso de escucha al niño o niña las intervenciones son muy dispares entre los diferentes territorios. No todas las comunidades autónomas disponen de instrumentos que garanticen una escucha activa y ajustada a las características individuales del niño o niña. También se advierte un déficit generalizado en la información que se facilita a las familias incursas en el procedimiento de riesgo al no quedar garantizada la comprensión de las actuaciones o las medidas adoptadas.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN a las administraciones competentes que en los distintos trámites y fases de intervención administrativa ante situaciones de riesgo se garantice el proceso de escucha activa del niño o niña afectado, implementando instrumentos que se adecúen a su edad y madurez, así como la calidad de la información facilitada a la familia, adaptadas a sus características individuales.

7ª) En las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia intervienen una pluralidad de administraciones siendo necesario la colaboración y coordinación entre ellas. Sin embargo, las diferentes unidades administrativas suelen trabajar como compartimentos estancos con escasa comunicación, de modo singular cuando además del riesgo confluyen situaciones de violencia, discapacidad o exclusión social. La coordinación se perfila aún más importante entre los servicios sociales y la Entidad Pública en cuanto al grado de desprotección y la necesidad de adoptar una medida de separación de la persona menor de edad de su familia.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN que las administraciones que intervienen en el procedimiento de riesgo de desprotección (detección, investigación, valoración o intervención) incrementen las medidas de coordinación y colaboración evitando que la cuestión competencial provoque disfunciones por la fragmentación de la intervención. Esta coordinación debe ser más eficiente entre los servicios sociales y la Entidad Pública.

8ª) Un adecuado sistema de atención a la infancia y adolescencia exige contar con recursos personales suficientes y con formación específica. Sin embargo, la escasez de personal que trabaja con este sector especialmente vulnerable de la sociedad está causando múltiples disfunciones. Existe una importante presión asistencial en el personal, sobre todo en los servicios sociales, provocada por la sobrecarga de trabajo que impide configurar un modelo eficaz de acompañamiento a las familias, de modo singular en el propio medio. También se advierte un déficit de personal con formación especializada en infancia y adolescencia, tanto en los servicios sociales de base como en la Entidad Pública, y una gran falta de estabilidad en el personal adscrito a estos servicios.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN a las administraciones incrementar los recursos personales destinados a intervenir ante situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia, ofreciendo formación especializada en materia de riesgo a los profesionales, tanto de los servicios sociales de base como de la Entidad Pública. Además se deberá promover la estabilidad de este personal evitando que la rotación excesiva de profesionales perjudique el trabajo con las familias y menores en riesgo.

9ª) La Entidad Pública de Protección de menores debe intervenir con las personas menores de edad infractoras que no han alcanzado los 14 años y son inimputables conforme a la Ley 5/2000, de responsabilidad penal del menor. Sin embargo, esta intervención pública que ordena la Ley orgánica de responsabilidad penal del menor no se suele realizar porque no se suelen investigar los hechos delictivos por la inimputabilidad, y en aquellos casos en que se remiten los antecedentes a la Entidad Pública, esta declina intervenir argumentando que el niño o niña infractor convive en un entorno familiar normalizado y sin ningún otro indicador de riesgo añadido.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN a las Entidades Públicas de Protección de menores que presten apoyo especializado, con mayor incidencia en el ámbito educativo, a las personas menores de edad que hayan cometido un hecho constitutivo de infracción penal pero no han alcanzado los 14 años, a fin de prevenir la reincidencia. En estos casos, el apoyo deberá ser extensivo a las familias.

TALLER

Las situaciones de riesgo de la infancia y adolescencia:
análisis de instituciones garantistas desde un enfoque de Derechos del Niño



dPA
defensor del
pueblo **Andaluz**

