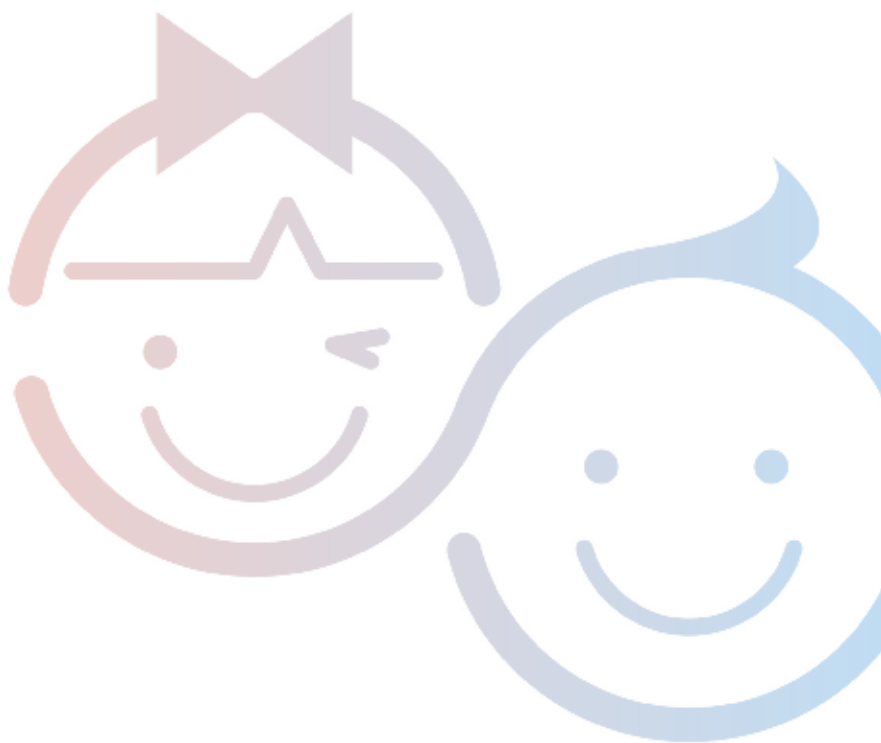


El ejercicio de la  
**tutela de menores**  
por las administraciones  
públicas valencianas



**SÍNDIC DE GREUGES**  
COMUNITAT VALENCIANA

 **Observatorio**  
del menor

 **SÍNDIC DE GREUGES**  
COMUNITAT VALENCIANA



**El ejercicio de la  
tutela de menores  
por las administraciones  
públicas valencianas**

**Edita:** SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**Depósito Legal:** A 65-2017

**Diseño y maquetación:** TÁBULA

**Imprime:** Quinta impresión

# Índice

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>1. Información en la que se basa este informe</b> .....	9
1.1. Casos de menores que permanecen en sus domicilios con declaración de desamparo pendiente de ejecución .....	9
1.2. Casos de menores con declaración de desamparo pendiente de resolución .....	11
1.3. Ceses de declaraciones de desamparo producidas en el año 2014 y primer semestre de 2015 .....	14
<b>2. Análisis de los datos recibidos y de otras informaciones complementarias</b> .....	17
2.1. Actuaciones ante situaciones de riesgo previas a la propuesta de declaración de desamparo. Intervenciones realizadas desde las entidades locales para atender la situación de desprotección que ha conducido a que las mismas elaboren una propuesta de declaración de desamparo .....	17
2.1.1. Problemática detectada .....	20
2.2. Tratamiento de la propuesta de declaración de desamparo hasta su resolución definitiva .....	21
2.2.1. Unidades de recepción de menores .....	22
2.2.2. Problemática detectada .....	26
2.2.3. Problemática específica asociada a la intervención de los técnicos de tutelas en la ejecución no voluntaria de las declaraciones de desamparo .....	28
2.3. Actuaciones posteriores a la declaración de situación de desamparo .....	29
2.3.1. Problemática asociada al papel de los EMSS en la elaboración del Plan de Protección del Menor .....	30
2.3.2. Tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento residencial .....	30
2.3.3. Problemática asociada a la concreción del Plan de Protección del Menor. Menores en acogimiento residencial .....	31
2.3.4. Problemática asociada a tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento familiar en familia extensa .....	32
2.3.5. Problemática asociada a tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento familiar en familia ajena .....	33

---

<b>2.4.</b> Cese de la declaración de desamparo .....	36
<b>2.4.1.</b> Problemática detectada .....	37
<b>2.5.</b> Coordinación interadministrativa .....	37
<b>2.5.1.</b> Problemática detectada en la coordinación interadministrativa .....	39
<b>3. Recomendaciones y sugerencias</b> .....	40
<b>3.1.</b> Actuaciones ante situaciones de riesgo .....	40
<b>3.2.</b> Procedimientos de declaración de desamparo y resolución y ejecución de los mismos por las direcciones territoriales de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas .....	41
<b>3.3.</b> Actuaciones posteriores a la declaración de situación de desamparo.....	43
<b>3.3.1.</b> Tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento residencial .....	43
<b>3.3.2.</b> Tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento familiar en familia extensa.....	44
<b>3.3.3.</b> Tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento familiar en familia ajena (educadora) .....	44
<b>3.4.</b> Cese de declaración de desamparo .....	47
<b>3.5.</b> Coordinación interadministrativa .....	47

## Presentación

El Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana es el Alto Comisionado de las Cortes Valencianas, designado por estas para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en los Títulos I de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, a cuyo efecto podrá supervisar la actuación de la administración pública de la Comunitat Valenciana, en el ámbito de las competencias que le vienen atribuidas por el artículo 24 del Estatuto de Autonomía y por la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges.

La Ley Orgánica de protección jurídica del menor (LO 1/1996, de 15 de enero) establece en su artículo 10, como medida para facilitar el ejercicio de sus derechos a quienes son menores, que podrán plantear sus quejas ante el Defensor del Pueblo. A tal fin, uno de los adjuntos de dicha institución se hará cargo de modo permanente de los asuntos relacionados con menores. La Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, subraya la necesidad de facilitar a quienes son menores el acceso a estas instituciones.

En la Comunitat Valenciana, la Ley de protección integral de la infancia y la adolescencia (ley 12/2008, de 3 de julio) reconoce a quienes son menores o sus representantes legales la capacidad de presentar denuncias ante el comisionado del menor de la Comunitat Valenciana y ante el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

Por decisión del Síndic de Greuges, ratificada en la Junta de Coordinación celebrada el 28/09/2015, se constituyó en esta institución el Observatorio del Menor.

El objetivo principal del Observatorio del Menor del Síndic de Greuges es crear un espacio en el que poder mantener un contacto permanente con profesionales y entidades del ámbito de la infancia y la adolescencia a fin de conocer situaciones en las que pudieran quedar comprometidos los derechos y libertades reconocidos a quienes son menores de edad.

Deben destacarse como objetivos funcionales del Observatorio del Menor del Síndic de Greuges los siguientes:

- Dar a conocer la figura del Síndic de Greuges entre la totalidad de profesionales del sector.
- Dar a conocer las funciones atribuidas al Síndic de Greuges en su función de defensor de los derechos de la infancia y adolescencia.
- Dar a conocer el procedimiento de tramitación seguido por el Síndic de Greuges en la gestión de las quejas: quejas de oficio y quejas presentadas por las personas interesadas (quienes ejercen la tutela, profesionales y menores).

- Mejorar el conocimiento que tienen las personas menores de edad de la institución del Síndic de Greuges, elaborando propuestas para su consecución.
- Promover y potenciar el conocimiento que tienen menores y profesionales de los derechos reconocidos a la infancia y su forma de ejercicio.
- Generar un espacio de reflexión en el que puedan elaborarse propuestas de mejora dirigidas a las administraciones competentes, con el objetivo de mejorar el actual Sistema de Protección y Atención a la Infancia y Adolescencia de la Comunitat Valenciana.

El Observatorio del Menor del Síndic de Greuges funciona en Pleno y en Comisiones de Trabajo.

La presente publicación es el resultado del trabajo que se ha llevado a cabo desde el grupo constituido en el seno del Observatorio de Menor.

Con ello el Síndic de Greuges pretende aportar elementos de reflexión que permitan la promoción de los derechos reconocidos a la infancia y la mejora de las actuaciones públicas competentes en la materia, en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

**José Cholbi Diego**

*Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana*



## Introducción

A través del Observatorio del Menor del Síndic de Greuges se pusieron en conocimiento de esta institución, actuaciones de la entidad pública competente en materia de protección de menores, referidas a la gestión de los procedimientos de tutela de menores que se encuentran en situación de desamparo, que pudieran vulnerar los derechos reconocidos a la infancia.

Las informaciones recabadas describen procedimientos que traen como consecuencia la demora en la ejecución de la medida de declaración de desamparo, motivada, supuestamente, por la carencia de recursos para el ejercicio de la guarda de menores (plazas residenciales, acogimiento familiar).

De igual forma, se ha tenido conocimiento de casos de menores en los que los equipos municipales de servicios sociales proponían que se declarara la situación de desamparo por la entidad pública, pero esta demoraba su resolución, forzando así el mantenimiento de menores en su domicilio aun cuando esta situación pudiera poner en riesgo su protección.

Por último se informó de casos de menores con declaración de desamparo y cuya guarda se ejerce en centros de protección, a quienes se da de alta de los mismos (en ocasiones, tras largos periodos de internamiento), cesando la tutela de la entidad pública, aun sin contar con un informe favorable por parte del equipo municipal de servicios sociales.

Dada la relevancia del asunto planteado, en la reunión del Pleno del Observatorio del Menor del Síndic de Greuges, celebrada el 15 de octubre de 2015, se propuso la creación de un **Grupo de Trabajo** que abordara la citada materia.

En fecha 10 de diciembre de 2015, se constituye el citado grupo y mantiene la primera de sus reuniones. En la reunión del Pleno celebrada el 27 de enero de 2016, se informó de la creación del Grupo de Trabajo al objeto de profundizar en la identificación de las dificultades existentes en los procedimientos de tutela de menores así como de elaborar propuestas de mejora en la materia.

En el trabajo realizado por el Grupo de Trabajo, se han abordado los siguientes aspectos:

- Actuaciones ante situaciones de riesgo previas a la propuesta de declaración de desamparo. Intervenciones realizadas desde las entidades locales para atender la situación de desprotección que han conducido a que las mismas elaboren una propuesta de declaración de desamparo.
- Resolución de declaración de desamparo. Tratamiento de la propuesta de declaración de desamparo hasta su resolución definitiva.

- Actuaciones posteriores a la declaración de situación de desamparo. Tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento residencial. Tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento familiar.
- La coordinación interinstitucional en el proceso de toma de decisiones. Especial referencia a los órganos territoriales de coordinación en el ámbito de protección de menores.

**Carlos Morenilla Jiménez**

*Adjunto segundo del Síndic de Greuges*

*Director del Observatorio del Menor*

## **Composición del grupo de trabajo sobre “el ejercicio de la tutela de menores por las administraciones públicas valencianas”**

PRESIDE: Carlos Morenilla Jiménez. Adjunto Segundo del Síndic de Greuges

Conrado Moya. Técnico del Síndic de Greuges.

David Calatayud. Técnico del Síndic de Greuges.

Paqui Gadea. Trabajadora Social. Miembro del Pleno del Observatorio (Lugar de trabajo: Ayuntamiento de Elche).

Darío Lucas. Psicólogo. Miembro del Pleno del Observatorio (Lugar de trabajo : CAM casita del reposo de Elche).

Alicia Santonja. Miembro del Pleno del Observatorio (Lugar de trabajo: Cruz Roja)

Francisco Javier Ruvira. Miembro del Pleno del Observatorio (Lugar de trabajo: Caritas Diocesana).

Aurora Chumo. Familia Acogedora. Miembro del Pleno del Observatorio (Pertenece a Plataforma en Defensa del Acogimiento Familiar de la C.V.).

Cristina Martín Crevillen. Familia Acogedora. Miembro del Pleno del Observatorio (Pertenece a Plataforma en Defensa del Acogimiento Familiar de la C.V.)

Miguel Ángel Segura. Director de Nazaret (Alicante) Miembro del Pleno del Observatorio.

Jasmina Benchiheub Perez. Directora del centro Lucentum. Fundación Diagrama.

Lola Martínez .Técnica del Ayuntamiento de Alicante. (Responsable del área de menores)

## 1. Información en la que se basa este informe

El 16 de julio de 2015 el Síndic de Greuges solicitó a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas información sobre el ejercicio de la tutela de menores con declaración de desamparo.

Los siguientes apartados recogen los datos solicitados y la información facilitada el 13 de octubre de 2015 por la Conselleria. La información se presenta desagregada por provincias.

### 1.1. Casos de menores que permanecen en sus domicilios con declaración de desamparo pendiente de ejecución

#### ALICANTE

MENORES QUE PERMANECEN EN SUS DOMICILIOS CON DECLARACIÓN DE DESAMPARO PENDIENTE DE EJECUCIÓN	FECHA DE LA DECLARACIÓN DE DESAMPARO	MOTIVOS DE LA NO EJECUCIÓN DE LA MEDIDA
1	04/12/2014	Reiterados intentos de retirada de la menor con intervención de la policía sin éxito, ya que se marchó a Albacete, lo que se comunicó a la Guardia Civil y a la Policía Local de esa provincia.
1	27/04/2015	Reiterados intentos de retirada, no siendo localizado en domicilio, continuando en la actualidad.
TOTAL: 2		

#### CASTELLÓN

MENORES QUE PERMANECEN EN SUS DOMICILIOS CON DECLARACIÓN DE DESAMPARO PENDIENTE DE EJECUCIÓN	FECHA DE LA DECLARACIÓN DE DESAMPARO	MOTIVOS DE LA NO EJECUCIÓN DE LA MEDIDA
1	17/07/2015	llocalizable
1	31/07/2015	llocalizable
TOTAL: 2		

**VALENCIA**

MENORES QUE PERMANECEN EN SUS DOMICILIOS CON DECLARACIÓN DE DESAMPARO PENDIENTE DE EJECUCIÓN	FECHA DE LA DECLARACIÓN DE DESAMPARO	MOTIVOS DE LA NO EJECUCIÓN DE LA MEDIDA
2	Jun. 2014	No localizados. Solicitada la localización a la GRUME (búsqueda infructuosa).
2	Sep. 2014	Revisión
1	Dic. 2014	Juzgado desestima la autorización de entrada en domicilio. Pendiente procedimiento judicial iniciado por familiares.
1	Ene. 2015	No localizado (búsqueda infructuosa).
2	Ene. 2015	Nuevo plan de intervención después de revisar alegaciones.
1	Ene. 2015	Aplazada la ejecución después de acordar medidas con otro hermano.
1	Feb. 2015	Comunicar situación a la comunidad autónoma donde se encuentra el menor.
2	Feb. 2015	Para constitución de tutela ordinaria con familiares.
1	Feb. 2015	Ingreso en centro de reforma.
1	Feb. 2015	En lista de espera en centro terapéutico.
5	Abr. 2015	En trámite a la espera de la recepción del trámite de audiencia a los padres.
1	May. 2015	No localizado.
2	May. 2015	En trámite.
2	Jun. 2015	Pendiente de información para posible acogimiento familiar en familia numerosa.
13	Jun. 2015	En trámite a la espera de la recepción del trámite de audiencia a los padres.
1	Jun. 2015	Pendiente procedimiento judicial.
<b>TOTAL: 38</b>		

## 1.2. Casos de menores con declaración de desamparo pendiente de resolución

### ALICANTE

SOLICITUDES DE DESAMPARO PENDIENTES DE RESOLUCIÓN	FECHA DE LA PROPUESTA DEL EQUIPO MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES	MOTIVOS DE LA NO RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE
2	Nov. 2014	Propuesta de menores que es encuentran en otra comunidad autónoma.
1	Feb. 2015	Expediente en fase de estudio.
1	Feb. 2015	Realizado el trámite de audiencia. Pendiente informe de idoneidad.
2	Mar. 2015	Solicitada y reiterada la petición de ampliación de informes.
1	Mar. 2015	Firma del programa de intervención familiar (PIF) abril 2015. Informe de fecha 5/08/15 comunicado incumplimiento de PIF. Solicitado informe de la situación actual.
2	Mar. 2015	Iniciado trámite de audiencia. Después de nuevos informes, pendiente de estudio más contrastado.
1	Mar. 2015	Expediente en fase de estudio, pendiente de recibir documentación solicitada a servicios sociales.
1	Abr. 2015	Realizados los trámites de audiencia, pendiente de resolución y retirada en los próximos días.
2	Abr. 2015	Pendiente de recibir documentación solicitada a servicios sociales.
1	Abr. 2015	Pendiente de plazo en el trámite de audiencia.
2	Abr. 2015	Firma de PIF i evolución positiva. Pendiente de nueva valoración.
1	May. 2015	Iniciado trámite de audiencia. Después de nuevos informes, pendiente de estudio más contrastado.
1	May. 2015	Iniciado trámite de audiencia.
2	May. 2015	Realizado el trámite de audiencia. Pendiente comisión técnica.
4	Jun. 2015	Emitido trámite de audiencia.
2	Jun. 2015	Solicitada ampliación de informes.
3	Jun. 2015	Pendiente de recibir documentación solicitada a servicios sociales.
2	Jun. 2015	Realizados trámites de audiencia, pendiente de resolución y retirada en los próximos días.

3	Jun. 2015	Realizados trámites de audiencia. Expediente pendiente del envío de informes de idoneidad.
4	Jun. 2015	Expediente en fase de estudio.
3	Jun. 2015	Pendiente de recibir informe de idoneidad.
2	Jul. 2015	Emitido trámite de audiencia.
1	Jul. 2015	Pendiente de estudio más contrastado.
3	Jul. 2015	En fase de estudio.
1	Jul. 2015	Cambio de la propuesta inicial, pendiente de recibir nuevo informe.
1	Ago. 2015	Emitido trámite de audiencia.
3	Ago. 2015	Pendiente de estudio de la documentación remitida.
1	Ago. 2015	Pendiente de comisión técnica, cesión para adopción.
2	Ago. 2015	Expediente en fase de estudio.
<b>TOTAL: 55</b>		

### CASTELLÓN

SOLICITUDES DE DESAMPARO PENDIENTES DE RESOLUCIÓN	FECHA DE LA PROPUESTA DEL EQUIPO MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES	MOTIVOS DE LA NO RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE
1	14/04/2014	En trámite de audiencia.
4	11/06/2014	El menor ilocalizable durante la instrucción. Posiblemente se encuentren en Rumania.
1	18/12/2014	Redirigido a un plan de intervención familiar (PIF) para preservar el menor con la familia.
2	16/01/2015	En fase de instrucción. En trámite de audiencia.
2	02/02/2015	Suspendida la tramitación en espera de informes.
1	22/02/2015	En fase de instrucción.
1	25/02/2015	En fase de instrucción. El padre está asumiendo la guarda que tiene judicialmente la madre.
1	27/02/2015	El informe técnico propone la guarda.
1	03/03/2015	En fase de instrucción. La madre ha solicitado también la guarda.
2	03/03/2014	En fase de instrucción. Esperando informes.
2	14/04/2015	En fase de instrucción.
1	14/04/2015	En fase de instrucción. En trámite de audiencia.
2	18/05/2015	En fase de instrucción.

1	20/05/2015	En fase de instrucción.
1	21/05/2015	Redirigido a un PIF para preservar el menor con la familia.
1	09/06/2015	En fase de instrucción. Los padres han solicitado también la guardia.
1	30/06/2015	En fase de instrucción.
1	06/07/2015	En fase de instrucción.
1	24/07/2015	En fase de instrucción.
2	28/07/2015	En fase de instrucción.
1	No solicitud expresa de los servicios sociales.	El menor ilocalizable durante la instrucción, antes de resolver.
1	No solicitud expresa de los servicios sociales.	En fase de instrucción.
<b>TOTAL: 31</b>		

### VALENCIA

SOLICITUDES DE DESAMPARO PENDIENTES DE RESOLUCIÓN	FECHA DE LA PROPUESTA DEL EQUIPO MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES	MOTIVOS DE LA NO RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE
1	25/03/2014	Instruyéndose.
1	20/05/2014	Nuevo estudio de la situación después de asumir tutela de otro hermano.
3	30/05/2014	Propuesta en estudio para CMSS.
1	30/07/2014	Instruyéndose. Se ha solicitado consentimiento del menor.
1	10/02/2015	Instruyéndose. Falta la recepción del trámite de audiencia.
1	27/02/2015	Instruyéndose. Se solicita ampliación de informe.
1	05/03/2015	Instruyéndose (menor desaparecido).
2	24/03/2015	Instruyéndose.
1	14/05/2015	Instruyéndose. Se solicita ampliación de informe.
1	18/05/2015	Instruyéndose. Falta consultar a las partes.
2	25/05/2015	Pendiente de valoración por comisión técnica.
1	01/06/2015	Instruyéndose.
1	16/06/2015	Instruyéndose.
1	17/07/2015	Comisión 03/09/2015 Acuerdo: valorar la menor y su entorno familiar.
1	03/08/2015	Pendiente trámite audiencia.

5	03/08/2015	Instruyéndose.
1	07/08/2015	Pendiente de valoración por comisión técnica.
1	11/08/2015	Instruyéndose.
1	31/08/2015	Pendiente trámite audiencia.
1	03/09/2015	Pendiente de valoración por comisión técnica.
TOTAL: 28		

### 1.3. Ceses de declaraciones de desamparo producidas en el año 2014 y primer semestre de 2015

#### ALICANTE

CESES DE DECLARACIÓN DE DESAMPARO	MOTIVO	INFORME FAVORABLE DE LOS SERVICIOS SOCIALES
420	Mayoría de edad.	*
294	Retorno con su familia.	*
7	Adopción.	*
19	Traslado a otra comunidad.	*
6	Repatriación.	*
TOTAL: 746		

\* Una vez emitido el informe del Equipo Municipal de Servicios Sociales (EMSS), la Dirección Territorial de Alicante, en una reunión de estudio, procede en todos los casos a valorar la propuesta de cese de la medida y a adoptar la misma conjuntamente con el EMSS.

Excepcionalmente, ha podido haber divergencias ante la propuesta del EMSS de mantener la medida. En este supuesto de falta de consenso, con el fin de disponer de la máxima información, se ha acudido a los recursos sanitarios, educativos, etc. que pudieran conocer a los menores y las menores para completar la información.

Además, existe la posibilidad de recurrir a la intervención de la Unidad de Ejecución de Tutelas, formada por personal técnico que puede desplazarse a las distintas poblaciones para valorar in situ aquellas situaciones y circunstancias objetivas sobre las que pueda haber dudas o discrepancias, especialmente cuando la intervención de los servicios sociales se haya visto bloqueada y no hayan podido tener un acceso directo reciente.



**CASTELLÓN**

CESES DE DECLARACIÓN DE DESAMPARO	MOTIVO	INFORME FAVORABLE DE LOS SERVICIOS SOCIALES
41	Mayoría de edad.	No es necesario
30	Reintegración familiar.	Sí
10	Reintegración familiar.	No
1	Evolución favorable.	No
4	Cese de los motivos que justificaban el desamparo de urgencia.	No
4	Asunción de medidas en otra comunidad.	No
1	Muerte del menor.	No
1	Estimación guarda.	Sí
2	Regulación judicial de la guarda.	No
<b>TOTAL: 94</b>		

**VALENCIA**

CESES DE DECLARACIÓN DE DESAMPARO	MOTIVO	INFORME FAVORABLE DE LOS SERVICIOS SOCIALES
211	Mayoría de edad.	No es necesario
81	Retorno con familia de origen.	Sí, excepto 2 casos con no más informe técnico del Centro de Acogida, siendo informado el Equipo Municipal de Servicios Sociales.
9	Repatriación.	Sí
3	Retorno al país de origen con familiares.	Sí
3	Traslado de expediente otra comunidad autónoma.	Sí
1	Para constitución de tutela ordinaria.	No es necesario
1	Por ingres de progenitora en centro de mujer.	Sí
2	No localizados (huidos después de comunicar el trámite de audiencia).	No
2	A petición de menor y progenitores. Imposibilidad de intervención.	No
<b>TOTAL: 313</b>		

Ante las discrepancias observadas entre los datos aportados por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y algunos de los datos obtenidos por el Síndic de Greuges, esta institución procedió a solicitar un nuevo informe a la Conselleria el 17 de noviembre de 2015.

El pasado 3 de marzo de 2016 se recibió el informe solicitado, en el que se indica la situación de los expedientes de desamparo y los motivos por los que no han podido ser ejecutados. Revisado el contenido del mismo, queda evidenciada la falta de fluidez en la comunicación e información entre las direcciones territoriales y los EMSS. Estos últimos carecen de información sobre las propuestas que plantearon y no se ejecutaron, y sobre los motivos que impiden la ejecución de las mismas.

## 2. Análisis de los datos recibidos y de otras informaciones complementarias

### 2.1. Actuaciones ante situaciones de riesgo previas a la propuesta de declaración de desamparo. Intervenciones realizadas desde las entidades locales para atender la situación de desprotección que ha conducido a que las mismas elaboren una propuesta de declaración de desamparo.

El concepto de situación de riesgo aparece por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley Orgánica 1/1996 de protección jurídica del menor. La inclusión de esta nueva categoría de situación de desprotección en la que pueden encontrarse quienes son menores debe permitir la actuación de las distintas administraciones, con carácter previo a la declaración de desamparo.

La aparición del concepto de *riesgo* en la LO 1/1996 debería haber supuesto un cambio de paradigma del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en tanto que:

Debía situar la intervención con las familias de origen como eje central de todo el sistema de protección tanto de menores que se encuentran viviendo con sus padres como de menores que están en situación de separación provisional de sus padres.

- Debía suponer un desplazamiento, como piedra angular del sistema de protección a la infancia, de las medidas relacionadas con la separación familiar (acogimiento familiar / acogimiento residencial), priorizando otras relacionadas con la preservación y la reunificación familiar.
- Debía suponer la ampliación de las situaciones de desprotección, antes limitadas a las situaciones de desamparo, y, por tanto, ampliar el número de menores que podrían beneficiarse de las actuaciones de los poderes públicos.
- Debía suponer la incorporación de los servicios sociales municipales y, por tanto, de las entidades locales al sistema de protección a la infancia, haciendo que aquellas, en las situaciones de riesgo, se convirtieran en entidades competentes en materia de protección de menores.
- Debía suponer la incorporación del resto de sistemas, particularmente educación, sanidad, formación y empleo e integración social como competentes en el desarrollo de políticas de prevención dirigidas a eliminar cualquier situación potencial de riesgo o desamparo, potenciando factores de protección, por tanto competentes en materia de protección de menores.

En lo que a la Comunitat Valenciana se refiere, estos supuestos no se han convertido en realidad. Sin menoscabo de las actuaciones llevadas a cabo por los EMSS y de la aparición de servicios especializados de atención a menores en riesgo o con medida jurídica de protección

y a sus familias (SEAFI), las intervenciones con las familias biológicas dirigidas a mejorar las dinámicas que ponen en riesgo la protección de menores, siguen siendo insuficientes. Nuestro sistema de protección permanece anclado a las medidas de protección que suponen la separación del núcleo familiar, aun cuando estas, en muchas ocasiones, se consideran inadecuadas y más costosas económicamente.

Con la modificación del artículo 17 de la LO 1/1996 operada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, se define la situación de riesgo como aquella en la que, a causa de circunstancias o conflictos familiares, sociales o educativos, el menor se ve perjudicado en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad y persistencia que fundamentarían su declaración de desamparo y la asunción de tutela, precise de la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptaciones que le afecten y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar.

Queda indicado de forma explícita que las causas que pueden dar lugar a que quienes son menores se encuentren en situación de riesgo pueden darse, además de en el ámbito familiar, también en el social o en el educativo. Esto supone ampliar los supuestos de situaciones de riesgo para menores y, por ende, las administraciones competentes para su protección.

La ampliación de estos supuestos y competencias conlleva la obligación de las distintas administraciones de coordinar sus intervenciones. Así, el artículo 17.3 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, dice:

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 sociales y sanitarios y, en su caso, con las entidades colaboradoras del respectivo ámbito territorial o cualesquiera otras.

En cuanto al procedimiento de valoración y declaración de las situaciones de riesgo, la nueva normativa incorpora cambios de especial relevancia:

- Prioriza que las intervenciones que se planifiquen en atención a casos de menores en situación de riesgo sean consensuadas y elaboradas con la participación de quienes se encuentran en situación de ejercer la tutela, guarda, acogida de los menores y las menores o son sus progenitores.
- Siempre que se logre la colaboración de todas las partes implicadas en el cumplimiento del proyecto social y educativo familiar elaborado no será necesaria la declaración de situación de riesgo.
- La administración pública competente (actualmente los ayuntamientos) declarará la situación de riesgo cuando no exista la colaboración antes indicada, y será necesaria la emisión de

una resolución administrativa motivada. La resolución administrativa debe incluir las medidas tendentes a corregir la situación de riesgo de menores.

- Si, durante el desarrollo del proyecto de intervención elaborado, se detecta una situación de desprotección que pueda requerir la separación del ámbito familiar o cuando, concluido el periodo previsto en el proyecto de intervención o convenio, no se hayan conseguido cambios en el desempeño de los deberes de guarda, que garanticen que quienes son menores cuentan con la necesaria asistencia moral o material, la administración pública competente (local hasta el momento) lo pondrá en conocimiento de la entidad pública (autonómica) a fin de que valore si procede declarar la situación de desamparo, comunicándolo al Ministerio Fiscal.

Pero, más allá de estas cuestiones procedimentales, debe hacerse referencia al contenido y desarrollo de los proyectos de intervención ante situaciones de riesgo.

La Ley autonómica de protección integral a la infancia y adolescencia (Ley 12/2008, de 3 de julio) estableció que las situaciones de riesgo se atenderán básicamente mediante las medidas de apoyo familiar (art. 94.2). Las medidas de apoyo familiar son intervenciones técnicas que realizan los profesionales del Equipo Municipal de Servicios Sociales, las prestaciones económicas que puedan otorgar las entidades públicas y la utilización de todos aquellos programas, servicios o centros de ámbito local. En todo caso, la intervención técnica de carácter socio educativo o terapéutica es preceptiva en toda intervención con el menor y su familia.

El verdadero reto consiste en el fortalecimiento de los programas, centros y servicios de apoyo familiar desarrollados desde el ámbito local. Resulta indispensable mantener la prestación de estos servicios desde las entidades locales, dado que se han ido configurando como el sistema de servicios sociales que, bajo el principio de proximidad, mejor responde a las necesidades socio educativas de familias y menores.

Pero además debe darse una apuesta firme en el desarrollo de los mismos en cumplimiento de los principios que rigen la actuación de los poderes públicos en relación con quienes son menores y en concreto:

- La supremacía del interés superior de la infancia.
- El mantenimiento en su familia de origen, salvo que no sea conveniente para su interés.

Como hemos visto, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, prevé que cuando las intervenciones desarrolladas ante las situaciones de riesgo no se mostraran eficaces para garantizar la necesaria asistencia moral y material del menor, podría solicitarse la declaración de situación de desamparo y, por tanto, proceder a la separación del núcleo familiar.

La valoración de situación de desamparo puede ser puesta en cuestión desde el momento que no existan los recursos necesarios y suficientes para poder llevar a cabo, de forma adecuada, el proyecto de intervención previsto con quienes son menores y sus familias, cuando se ha declarado situación de riesgo para quienes son menores.

Resulta necesario establecer mecanismos que nos permitan conocer el desarrollo de los programas de apoyo familiar por parte de las entidades locales, a fin de poder evaluar su suficiencia y adecuación a las necesidades de quienes son menores y sus familias.

### **2.1.1. Problemática detectada**

La problemática detectada por el grupo de trabajo respecto a este asunto es:

- Insuficiente desarrollo de las políticas preventivas previstas en la normativa autonómica y que deben ser implementadas de forma coordinada por las distintas consellerias con competencia en materia de infancia y adolescencia (educación, sanidad, protección a la infancia, etc.).
- Insuficientes recursos para implementar programas de intervención familiar desde el ámbito municipal.
- Insuficiente implantación de SEAFI. Ausencia de una evaluación técnica del funcionamiento de los mismos en la estructura de los servicios sociales municipales (servicios sociales especializados de ámbito local).
- Insuficiente coordinación interadministrativa tanto en políticas preventivas como en intervenciones sobre situaciones de riesgo.
- Elevado número de derivaciones de casos en situación de riesgo (sanidad/ educación/ policía, etc.). *Muchos ojos y pocas manos*. Falta de asunción de competencias desde otros ámbitos administrativos que consideran la protección de menores como un aspecto que compete única y exclusivamente de los servicios sociales, de forma que muchas de estas administraciones adolecen de una implicación escasa y se limitan a actuaciones de comunicación y derivación. No existe un *sentir* y, por tanto, un *actuar* que considere que la protección de menores afecta a toda la administración y es función y obligación de todas las administraciones y el funcionariado público.
- Insuficiente desarrollo de programas para la intervención ante situaciones de posible riesgo prenatal (art.13 Ley 26/2015).
- Excesiva dilación de las intervenciones ante situaciones de riesgo (cronificación de los problemas que pone en cuestión la primacía del interés del menor). Muchas situaciones de riesgo detectadas por los EMSS se prolongan y acaban por cronificarse, de manera que el

propio sistema de protección que actúa sobre ellas y pretende erradicarlas ejerce al mismo tiempo un efecto mantenedor de las mismas. Todo ello sucede, entre otras cuestiones, por:

- Falta de recursos en el ámbito municipal para abordar todas las situaciones de riesgo.
  - Falta de criterios comunes de intervención y actuación para las entidades locales: más allá del marco normativo y legislativo general, no existen criterios ni indicadores ponderados que permitan una valoración exhaustiva de los factores de riesgo, la gravedad, la frecuencia, etc. y que unifiquen las actuaciones profesionales en el territorio de la Comunitat Valenciana. Así, lo que en un municipio concreto es considerado alto riesgo, en otro puede ser valorado como un indicador de riesgo controlable.
- Insuficiente desarrollo de programas específicos para la intervención con adolescentes en situación de riesgo.
  - Aparición de nuevos problemas que requieren de una intervención específica. Por ejemplo: en casos de custodia compartida, cuando el sistema judicial pone en duda la capacidad de ambos progenitores para garantizar la protección de menores y, en consecuencia, solicita la intervención de los servicios sociales municipales.
  - Inexistencia de estándares de calidad en la intervención con menores en situación de riesgo.
  - Inexistencia de normativa reguladora del procedimiento para la declaración administrativa de situación de riesgo.
  - El problema de la financiación de los servicios sociales municipales:
    - Eliminación del Plan Concertado.
    - Sobreesfuerzo de financiación de las entidades locales.
    - El discurso de la competencia como excusa: «La financiación de los servicios sociales generales debe ser soportada por las entidades locales dado que ostentan la competencia».

## **2.2. Tratamiento de la propuesta de declaración de desamparo hasta su resolución definitiva**

En este apartado se han analizado los procedimientos que se siguen en el estudio de las propuestas que los EMSS emiten a las direcciones territoriales de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas solicitando la guarda y/o desamparo de menores en situación de desprotección.

Los procedimientos revisados son los establecidos en la normativa vigente así como en el *Manual del Papel del Ámbito Social en el abordaje de las situaciones de desprotección infantil*.

Cuando la propuesta de los EMSS implica el ejercicio de la guarda (voluntaria, por decisión judicial o tras la declaración de desamparo) por la administración autonómica (Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas) aquellos proceden a recoger la información significativa que acredite la situación de desprotección en un Informe de derivación.

El Informe de derivación, junto con la documentación que proceda, se remite a la Dirección Territorial de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas que corresponda.

### **2.2.1. Unidades de recepción de menores**

En cada una de las direcciones territoriales de la Conselleria, está conformada una unidad administrativa que se responsabiliza de la recepción, estudio y valoración de la propuesta elaborada por el EMSS.

Las direcciones territoriales proceden a la incoación del oportuno expediente administrativo o de protección y a su correspondiente tramitación, de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 93/2001 de 22 mayo, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección jurídica del menor en la Comunitat Valenciana (modificado por Decreto 28/2009, de 20 de febrero), así como en el Manual de tramitación administrativa de los expedientes de protección de menores (manual que rige para los servicios territoriales de la entidad pública autonómica).

En la elaboración del presente informe se ha solicitado a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, el 03/02/2016, los siguientes datos referidos a las unidades de recepción:

- Sección administrativa de la que dependen
- Rango administrativo (sección/unidad/etc.)
- Número de profesionales que la componen
- Perfil del personal profesionales (categoría laboral, antigüedad, etc.)
- Número promedio de expedientes sobre los que trabajan simultáneamente
- Tiempo que transcurre desde la solicitud del EMSS hasta la resolución (favorable/desfavorable) en un procedimiento ordinario
- Número de resoluciones de desamparo favorables y desfavorables emitidas durante 2015
- Evaluación interna del proceso de toma de decisiones



En el informe emitido por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, recibido en esta institución el 4 de mayo de 2016, se indica lo siguiente:

### **Sección administrativa de la que dependen**

Los equipos encargados de la tramitación de solicitudes de guarda y/o desamparo de menores propuestas por los EMSS dependen de una sección de menores que se encuadra en el Servicio de Menor e Igualdad de cada Dirección Territorial de Igualdad y Políticas Inclusivas.

En la Dirección Territorial de Valencia existen dos secciones, denominadas Sección del Menor I y Sección del Menor II, siendo la citada en primer lugar la que realiza las funciones que son objeto de pregunta a la Conselleria.

### **Rango administrativo (sección/unidad/etc.)**

Tienen rango administrativo de sección, en la que existe una unidad o equipo de recepción de menores que ejerce las funciones de tramitación de las solicitudes de guarda y/o desamparo de menores propuestas por los EMSS.

### **Número de profesionales que la componen**

En la actualidad el número de profesionales que componen estas unidades/equipos son los siguientes:

En la Dirección Territorial de Castellón: 11 profesionales, una persona de quienes integran la Dirección Territorial ejerce la jefatura de la unidad/equipo de Recepción.

En la Dirección Territorial de Valencia (Sección del Menor I): 13 profesionales, una persona de quienes integran la Dirección Territorial ejerce la jefatura de Sección.

En la Dirección Territorial de Alicante: 5 profesionales, una persona de quienes integran la Dirección Territorial ejerce la jefatura de la unidad/equipo de recepción.

### **Perfil de los profesionales (categoría laboral, antigüedad, etc.)**

En la Dirección Territorial de Castellón:

- 1 persona perteneciente al personal Técnico Medio Especialista en Menores (TMEM) ejerce la jefatura de la unidad, con 7 años de antigüedad.
- 2 profesionales de trabajo social, con una media de 8 años de antigüedad.
- 8 TMEM, con una media de 8 años de antigüedad.

En la Dirección Territorial de Valencia:

- 4 profesionales de trabajo social, con una antigüedad media de 17 años.
- 9 TMEM, con una antigüedad media de 23 años.

En la Dirección Territorial de Alicante:

- 1 profesional de trabajo social ejerce la jefatura de unidad, con una antigüedad de 1 año.
- 3 profesionales de trabajo social, con una antigüedad media de 1 año.
- 1 TMEM, con una antigüedad de 1 año.

### **Número promedio de expedientes sobre los que trabajan simultáneamente**

El promedio de expedientes sobre los que se trabaja simultáneamente es el siguiente:

- En la Dirección Territorial de Castellón: 55 expedientes.
- En la Dirección Territorial de Valencia (Sección del Menor I): 210 expedientes.
- En la Dirección Territorial de Alicante: 282 expedientes.

### **Tiempo que transcurre desde la solicitud del EMSS hasta la resolución (favorable/ desfavorable) en un procedimiento ordinario**

En el tiempo medio que transcurre desde la entrada de la solicitud en la Dirección Territorial hasta que se resuelve favorable o desfavorablemente la propuesta de desamparo, deben tenerse en cuenta diversos factores que influyen en la toma de la decisión, destacando los siguientes:

- Si la propuesta de desamparo está suficientemente fundamentada. En caso de que se considere que los informes aportados por los EMSS son insuficientes para avalar una declaración de desamparo, se recaba una ampliación de los mismos.
- Las incidencias derivadas del trámite de audiencia, previo a la adopción de la medida de desamparo, practicado a las personas interesadas, ya que si se producen devoluciones de las notificaciones se alarga el procedimiento mediante una notificación supletoria a través de la publicación en el BOE.
- Si el caso requiere una o más reuniones de coordinación previas a la adopción de la medida, en las que participen, además del personal técnico de la Dirección Territorial, profesionales de los EMSS, de los centros, de sanidad, de educación, etc.

No obstante, con carácter general y salvo en casos muy urgentes —que se tratan de resolver con carácter inmediato—, en un plazo medio de 6 meses se resuelven los expedientes favorable o desfavorablemente.

### **Número de resoluciones de desamparo favorables y desfavorables emitidas durante 2015**

El número de resoluciones de desamparo favorables y desfavorables dictadas en el año 2015 —sin contar aquellas que, durante la instrucción de la solicitud de desamparo, han sido reconvertidas en guardas o en Planes de Intervención Familiar, con el objetivo de la preservación familiar— es el siguiente:

En la DT de Castellón:

- Resoluciones de desamparo favorables: 111
- Resoluciones de desamparo desfavorables: 0

En la DT de Valencia:

- Resoluciones de desamparo favorables: 356
- Resoluciones de desamparo desfavorables: 1

En la DT de Alicante:

- Resoluciones de desamparo favorables: 391
- Resoluciones de desamparo desfavorables: 15

### **Evaluación interna del proceso de toma de decisiones**

En cuanto a la evaluación de los procesos de toma de decisiones en casos de desprotección infantil, las necesidades detectadas y las propuestas de mejora, la Conselleria informa de que realiza una adecuación de los procesos para adaptarlos a la modificación de la legislación realizada 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 protección a la infancia y a la adolescencia.

Asimismo y atendiendo a lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la citada Ley 26/2015, de 28 de julio, que establece que el Gobierno promoverá con las comunidades autónomas el establecimiento de criterios comunes y mínimos estándares de cobertura, calidad y accesibilidad en la aplicación de esta Ley en todo el territorio, la Dirección General de Servicios Sociales y Personas en Situación de Dependencia se ha dirigido al Ministerio de

Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, instándole al inicio de trabajos para el desarrollo de la citada disposición adicional. El citado Ministerio ha trasladado su respuesta indicando que, en próxima reunión de coordinación interautonómica en materia de infancia, se planteará el tema a todas las comunidades autónomas, con vistas a determinar la fórmula de colaboración más adecuada para su implementación y organizar trabajos.

El personal técnico de las unidades de recepción somete su valoración a la Comisión Técnica de Medidas de Protección Jurídica del Menor (regulada por el Decreto 28/2009, de 20 de febrero), que, previa valoración del expediente, formulará la propuesta de resolución de la medida de protección jurídica que convenga en cada caso.

La propuesta de la Comisión Técnica de Medidas de Protección Jurídica del Menor soporta, técnicamente, la resolución administrativa de tutela y guarda emitida por las direcciones territoriales de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas.

La resolución de declaración de desamparo debe ser notificada en legal forma a madres y padres, quienes ejercen la tutela o guarda, en un plazo de cuarenta y ocho horas. Siempre que sea posible, en el momento de la notificación se les informará, de forma presencial y de modo claro y comprensible, de las causas que dieron lugar a la intervención de la administración y de los posibles efectos de la decisión adoptada. De igual forma, las resoluciones de declaración de desamparo son notificadas de forma inmediata al Ministerio Fiscal.

Una vez notificada la resolución de declaración de desamparo, los servicios técnicos correspondientes de las direcciones territoriales proceden al diseño del Plan de Protección de Menores, que debe considerar el trabajo previamente realizado con la familia y menores, así como la propuesta realizada por los EMSS.

La ejecución material de la resolución de declaración de desamparo de menores puede producirse sobre casos que ya se encuentran atendidos en centros o familias, tras haber sido adoptadas otras medidas de protección jurídica. Pero de forma habitual se procede a la retirada de la menor o el menor de su núcleo familiar de convivencia. Esta retirada puede ser consentida por los padres y madres, pero en ocasiones requiere de una intervención forzosa y por tanto de la correspondiente autorización judicial, con el apoyo, en ocasiones, de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Las ejecuciones de las tutelas pueden producirse desde el propio domicilio de las menores y/o los menores o desde el centro escolar al que asisten.

### **2.2.2. Problemática detectada**

La problemática detectada por el grupo de trabajo respecto a este asunto es:

- Desajuste entre el número de profesionales y el número de expedientes en trámite. Llama la atención que la plantilla de profesionales adscrita a la Unidad de recepción de la Dirección Territorial de Alicante (5 profesionales) sea muy inferior a la de Valencia (13 profesionales) y

a la de Castellón (11 profesionales), teniendo en cuenta que, según los datos aportados por la Conselleria, el número promedio de expedientes sobre los que trabajan simultáneamente en la unidad de Alicante (282 expedientes), es superior al de Valencia (210 expedientes) y sobre todo al de Castellón (55 expedientes).

- Las ratios resultantes de *promedio de expedientes en trámite por profesional* en las unidades de recepción de las direcciones territoriales son:

UNIDAD DE RECEPCIÓN	EXPEDIENTES	PROFESIONALES	EXPEDIENTES/ PROFESIONAL
Alicante	282	5	<b>56</b>
Castellón	55	11	<b>5</b>
Valencia	210	13	<b>16</b>

- Lentitud en la adopción de medidas de atención inmediata por parte de las direcciones territoriales (salvo en los casos extremos).
- No ejecución de desamparos resueltos por el procedimiento de urgencia y solicitud (por parte de las direcciones territoriales) de que el EMSS continúe interviniendo (en ocasiones como parte de un plan de protección que el EMSS desconoce).
- Riesgo de desaparición de menores si no se actúa con inmediatez.
- No ejecución de desamparos por decisión unilateral del personal técnico de ejecución de tutelas de las direcciones territoriales.
- Solicitudes de desamparos de urgencia de las que no se obtiene respuesta.
- Remisión de las familias a los EMSS para que informen de un desamparo de urgencia cuando la incitativa no surge de los citados equipos.
- Insuficiente coordinación e información entre las direcciones territoriales y los EMSS cuando se adopta la medida de desamparo de urgencia a instancia de otros equipos.
- Requerimiento a los EMSS para que comuniquen a los padres y las madres la declaración de desamparo.
- Tras una declaración de desamparo, el EMSS no recibe el Plan de Protección y, en consecuencia, no sabe qué aspectos tiene que abordar y trabajar con la familia.
- Caducidad de los desamparos de urgencia sin que se produzca la ratificación.

- Requerimiento de informes a los EMSS para la ratificación de desamparos de urgencia que no han sido promovidos por ellos y de los que no tienen suficiente información previa.
- Falta de coordinación de los EMSS con las unidades de recepción de las direcciones territoriales.
- Falta de respuesta cuando no se estima la propuesta de declaración de desamparo. Parece que tras la entrada en vigor de la Ley 26/2015, de 28 de julio, las direcciones territoriales emiten resoluciones desestimatorias, aunque sin la participación de los servicios sociales municipales.
- Dificultad de los EMSS para dar continuidad al trabajo con las familias cuando han sido informadas de la propuesta de desamparo y no se emite resolución o la resolución es desestimatoria.
- Propuestas tras reuniones de estudio de casos que no se consideran vinculantes.
- Demora tanto en la resolución como en la ejecución de desamparos.
- Guarda provisional con familiares de dudosa idoneidad.
- Dificultad para que determinados cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado faciliten información a los EMSS.
- Cuando la Dirección Territorial desestima una propuesta de desamparo, requiere del Ayuntamiento que continúe trabajando con la familia porque valora que existe una situación de riesgo, cuando el Ayuntamiento ya venía haciéndolo, en ocasiones, desde hace varios años.
- Insuficiente participación del personal profesional de los EMSS en las comisiones técnicas de protección jurídica del menor.
- Inadecuada gestión de los trámites de audiencia en los procesos de desamparo. Esto provoca situaciones de confrontación y violencia de difícil manejo para el personal de los EMSS.
- En muchas ocasiones, se establece como objetivo de la intervención la reunificación familiar, cuando es cuestionable que esto responda al interés superior de la infancia.
- Ausencia de criterios técnicos y de temporalidad para determinar cuándo procede fijar como objetivo la reunificación familiar.

### **2.2.3. Problemática específica asociada a la intervención de los técnicos de tutelas en la ejecución no voluntaria de las declaraciones de desamparo**

Las direcciones territoriales de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas cuentan, entre su personal técnico, con personal cuya función principal es la ejecución de las declaraciones de desamparo cuando no existe voluntariedad por parte de los progenitores y las progenitoras.

La problemática detectada por el grupo de trabajo respecto a este asunto es:

- En algunas ocasiones, el personal técnico de tutelados no ha ejecutado la retirada de menores por considerar que la situación en la que se encontraban no requería de tal intervención. Esta actuación se considera no ajustada a la norma, toda vez que no tiene en cuenta las propuestas y decisiones adoptadas previamente por órganos colegiados y por responsables de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas.
- Este tipo de actuación provoca muchos problemas dado que supone una desacreditación del personal profesional de los EMSS, lo que dificulta la continuidad del trabajo con la familia.

### **2.3. Actuaciones posteriores a la declaración de situación de desamparo**

El inicio de este punto debe situarse en el momento en que la Dirección Territorial de Igualdad y Políticas Inclusivas ha resuelto la declaración de desamparo de quienes son menores, por lo que, como entidad pública, asume la tutela y la guarda.

La guarda puede ejercerse a través de la medida de acogimiento residencial o de acogimiento familiar.

El diseño de la intervención con menores con declaración de desamparo parte de la elaboración del Plan de Protección del Menor (PPM).

El PPM es un documento técnico que debe recoger los elementos básicos de la intervención y debe permitir la evaluación y revisión de la misma.

La elaboración, desarrollo y revisión del PPM es responsabilidad de la Dirección Territorial de Igualdad y Políticas Inclusivas.

El contenido del PPM debe ser comunicado al EMSS que detectó, valoró y derivó el caso. Esta comunicación resulta imprescindible dado que, en muchos casos —cuando el objetivo de la intervención sea el reagrupamiento familiar y en otros casos—, se requerirá de la continuidad de trabajo con la familia biológica a través del Plan de Intervención Familiar (PIF).

De igual forma deben ser conocedores del PPM:

- el centro de acogida, cuando la medida de protección adoptada sea el acogimiento residencial,
- el equipo profesional de acogimiento familiar, cuando la medida de protección adoptada sea el acogimiento familiar.

### **2.3.1. Problemática asociada al papel de los EMSS en la elaboración del Plan de Protección del Menor**

El PPM constituye el instrumento técnico que debe guiar las medidas adoptadas para la protección de menores con declaración en situación de desamparo. La participación de los EMSS en el diseño y evaluación del mismo se considera indispensable. El PPM se elabora por el personal técnico de la Dirección Territorial, una vez declarada la situación de desamparo.

La problemática detectada por el grupo de trabajo es:

- Quien elabora el PPM es la Dirección Territorial, sin participación del EMSS.
- Una vez elaborado el PPM, la Dirección Territorial no da traslado al EMSS del contenido del PPM. Desde la modificación legislativa parece que se está remitiendo el PPM, aunque sin haber sido consensuado previamente.
- Se considera necesario que se remita el PPM completo a los EMSS de cara a que realicen la intervención correspondiente acorde a los objetivos del mismo.
- Es preciso que no se produzcan duplicidades y que se defina claramente quién interviene y hasta cuándo, así como las necesidades de coordinación y de traslado de información.
- Con frecuencia se plantea el objetivo de la reunificación familiar, cuando el pronóstico familiar es desfavorable. Esto provoca tiempos excesivos de estancia en los centros de quienes son menores y por otro lado largas intervenciones con las familias, sin los resultados deseados.
- En muchas ocasiones no se tienen en cuenta, con la importancia que merece, los años de actuaciones previas a la propuesta de desamparo con las familias (intervenciones largas de 3, 4 o más años).
- La declaración administrativa de situación de riesgo no debe añadir más demora al proceso de toma de decisiones en los casos de propuestas de declaración de desamparo. Al igual que no debería suponer mayor demora la elaboración del PPM y/o los trabajos realizados por los EMSS.

### **2.3.2. Tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento residencial**

Cuando quienes son menores ingresan en un centro de acogida, se diseña el Programa de Intervención Individualizada (PII), que respetará siempre el PPM. El PII será la concreción del PPM.

En muchas ocasiones, el PPM no se traslada al centro de acogida, por lo que resulta difícil garantizar el ensamblaje de ambos documentos y dotar de coherencia al proceso de intervención sobre quienes son menores y sus familias.



El PII es la herramienta de planificación personalizada de las actuaciones sobre menores durante su estancia en el centro y debe estar sometido a continua revisión.

El PII contiene el diseño del proceso educativo de menores y deberá detallar la evaluación de las áreas de funcionamiento individual y de adaptación al contexto, la justificación de los objetivos a alcanzar y las actividades y recursos para conseguirlo. Deberá estar temporalizado y deberá someterse a evaluación de forma continua.

El PII será elaborado por el personal educador del grupo educativo y supervisado por el equipo educativo del centro.

En los centros de recepción de menores, el PII se centrará en el diagnóstico y pronóstico de la situación de quienes son menores mediante la admisión y evaluación del caso y la orientación a través del informe de derivación.

### **2.3.3. Problemática asociada a la concreción del Plan de Protección del Menor. Menores en acogimiento residencial**

- Falta de coordinación entre direcciones territoriales y centros de acogida a la hora de diseñar procesos de intervención socio educativa (descoordinación entre PPM y PII).
- Procesos de largos internamientos, que superan con creces el máximo de dos años que establece la legislación vigente.
- La prolongación de los internamientos es especialmente preocupante en menores de edades comprendidas entre los 0 y 6 años, respecto a quienes la legislación vigente, establece una duración máxima del internamiento de 3 meses.
- El personal profesional de los centros considera que la excesiva sobrecarga de trabajo que tienen los EMSS y la falta de recursos disponibles hacen difícil una intervención familiar que permita el reagrupamiento familiar de menores que se encuentran en acogimiento residencial.
- La situación de los EMSS (sobrecargados de competencias y con falta de recursos personales, de programas, presupuestarios, etc.) provoca que su trabajo se centre especialmente en los casos de desprotección grave que se dan en su localidad, con menores que permanecen en el domicilio sin medida de protección jurídica.
- Una vez se ha realizado el ingreso en un centro de quienes son menores y, por tanto, se les ha alejado de un contexto socio familiar que no garantiza su protección ni una atención adecuada, los EMSS intervienen con las familias con una muy baja intensidad.
- Las largas estancias de menores en centros de protección, con una *incertidumbre mantenida* respecto de su futuro, tienen consecuencias que pudieran devenir irreversibles en su desarrollo emocional y cognitivo.

- Esta visión del personal profesional de los centros debe ponerse en contraste con algunas opiniones vertidas por profesionales de los EMSS que consideran que desde los centros se adoptan algunas medidas que no se ajustan a la normativa, principalmente porque se promueven las salidas y contactos de menores con el núcleo familiar del que han sido retiradas y retirados.
- Nos encontramos aquí con profesionales de los EMSS que han agotado sus posibilidades de intervención con las familias, a fin de mantener a quienes son menores en sus domicilios, pero también con profesionales de los centros que, tras una prolongada estancia y comprobando que no se adoptan otro tipo de medidas más adecuada al interés de quienes son menores (acogimiento familiar), comienzan a trabajar con la única medida que parece que va a poder producirse con mayor o menor celeridad (reagrupamiento familiar).
- En esta confrontación de visiones y actuaciones profesionales se tiene la percepción de que el personal profesional de las direcciones territoriales de la Conselleria se inhibe en su función de dirigir y supervisar el PPM y, cuando existen criterios dispares entre el EMSS y el centro de acogida, no media en la resolución ni toma decisiones.
- La coordinación entre los EMSS y los centros sigue considerándose insuficiente tanto en el inicio del proceso del internamiento (el centro desconoce buena parte de la información referida a las intervenciones previas llevadas a cabo con los padres) como a lo largo de la estancia en los centros.
- El proceso descrito se complica aún más y sus efectos son mucho más perniciosos para quienes son menores cuando las dinámicas administrativas conducen a cambios de centros o incluso a la adopción de otras medidas insuficientemente valoradas. Así, se destaca que en muchos casos de menores con largos procesos de internamiento se dan numerosos cambios de centro o incluso cambios de acogimiento residencial a familiar y retorno a residencia (en ocasiones distinta de aquella en la que se dio inicialmente la atención).

#### **2.3.4. Problemática asociada a tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento familiar en familia extensa**

- Las valoraciones de idoneidad requieren de un tratamiento más ajustado. El mero hecho de ser familia biológica, no implica que esta valoración deba ser más laxa, aunque sí es un elemento a tener en cuenta.
- Los EMSS, al abordar también las situaciones de riesgo, priorizan estas en función de su gravedad y de los recursos de los que disponen. Esto hace que los acogimientos en familia extensa no tengan el seguimiento suficiente tanto de quienes son menores como de las familias. Esta baja intensidad de seguimiento podría estar tras algunos fracasos de los acogimientos, que podrían haberse evitado o cuyas dificultades podrían haberse afrontado desde el inicio para así poder trabajar en las soluciones.

- En su mayoría, estos acogimientos se producen con las abuelas y/o abuelos y suele darse la coincidencia de la adolescencia con el fallecimiento de alguno de ellos o las complicaciones propias de la edad avanzada, fundamentalmente de su salud. En ocasiones tienen que volver a centro de protección.
- En estas circunstancias quienes son menores requieren un mayor apoyo educativo y psico-terapéutico, del que carecen en estos momentos.
- Los acogimientos en familia extensa no deben ser atendidos como si de una categoría inferior de acogimiento se tratase, ya que se trata de casos de menores que están en situación de desamparo o guarda, al igual que quienes van a familias educadoras, y por lo tanto, en la medida que son un recurso para quienes son menores, deben tener las mismas garantías.

### **2.3.5. Problemática asociada a tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento familiar en familia ajena**

En el grupo de trabajo del Observatorio del Menor han participado representantes del colectivo de familias de acogida, que indican las siguientes problemáticas:

#### **Respecto a la implantación del programa de acogimiento familiar**

- Ausencia de protocolos de valoración de menores susceptibles de inclusión en el recurso de acogimiento familiar.
- Proceso de captación, información y formación-valoración de familias muy fragmentado.
- Deficiencias en la valoración de idoneidad de las familias.
- Deficiencias en la difusión efectiva del recurso.
- Desajuste de la ratio atendiendo a la especificidad del caso y al tiempo empleado en las visitas realizadas.

#### **Respecto a la concreción del PPM**

No se ha desarrollado normativamente un procedimiento de intervención para los casos de menores que se encuentran con medida de acogimiento familiar en sus distintas modalidades.

#### **Respecto al acogimiento familiar con familia extensa**

Se abusa de esta modalidad. Desde la modificación de la normativa, en algunos municipios, se ha constatado que las secciones de menores han venido formalizando acogimientos familiares

provisionales (guarda provisional) con familia extensa, aún cuando los informes de las familias eran de no idoneidad.

### **Respecto a la adopción definitiva de la medida de protección (y salida de la familia de acogida provisional)**

Se produce una demora excesiva: en algún caso, más de 6 meses, tratándose de un desamparo de urgencia.

### **Respecto a la prevalencia del acogimiento familiar sobre el residencial. Acogimiento familiar de menores de 0 a 6 años**

El colectivo de familias de acogida refiere casos de menores de 6 y de 3 años acogidos en centros residenciales, cuyas estancias superan con creces los 3 meses de duración que contempla la Ley. Aunque parece ser que hay una tendencia favorecedora en este sentido: se ha desinstitucionalizado a bebés, cuando la práctica habitual era que, una vez pasaban por un centro, había mucha dificultad para que fueran propuestos para acogimiento familiar.

### **Respecto al derecho de quienes son menores a recibir el apoyo educativo y psicoterapéutico que sea necesario**

Lentitud en la tramitación de la atención psicológica de menores en acogimiento familiar. Cuando las familias detectan y manifiestan la necesidad de atención psicológica, el personal técnico de la entidad de seguimiento valora el caso y si lo cree conveniente traslada la propuesta a la Conselleria y esta, a su vez, valora esta necesidad y autoriza o no esta atención. Este trámite puede durar dos meses.

### **Respecto al acogimiento familiar especializado y profesionalizado**

Actualmente, no existe un programa de acogimiento familiar profesionalizado en la Comunitat Valenciana.

Los acogimientos especializados de los que tiene conocimiento el colectivo de familias de acogida son acogimientos que se formalizaron, en un primer momento, como *permanentes* (incluso en casos de menores con necesidades especiales) y que, posteriormente, tras realizar una propuesta a través del personal técnico de seguimiento y presentar la documentación correspondiente, fueron calificados como acogimientos *especializados*, lo que permitió dotarlos económicamente como tales.

### **Respecto a la valoración de familias acogedoras (familias educadoras)**

La valoración y revisión resulta insuficiente. Las variaciones en la situación de las familias que puedan resultar perjudiciales para menores en acogimiento o para acogimientos posteriores no

siempre son detectadas, ya que solo se hace una valoración inicial de idoneidad de estas familias y no se revisa su situación, más allá de los seguimientos, que a veces se limitan a una hora mensual.

### **Respecto a los regímenes de visitas en puntos de encuentro familiar**

La falta de personal del punto de encuentro ha puesto en riesgo la privacidad de las familias acogedoras.

### **Respecto a las prestaciones económicas para acogimiento familiar**

La demora en la publicación del Decreto 46/2016, de 22 de abril, del Consell, por el que se regula el procedimiento y las condiciones para el reconocimiento y la concesión de la prestación económica para gastos de manutención de los menores acogidos, ha situado a algunas familias acogedoras en una situación económica complicada.

### **Respecto al apoyo técnico especializado a las familias tras el acogimiento**

Existe un déficit de apoyo técnico especializado a las familias acogedoras al concluir el acogimiento. Una vez se firma el cese del acogimiento no se trabaja con la familia acogedora a menos que esta haga una solicitud expresa.

### **Respecto al derecho de las familias de acogida a ser oídas antes de la toma de decisión**

Se han producido casos de acogimiento de urgencia de recién nacidas y recién nacidos por renuncia en los que se ha convocado a la familia acogedora a trámite de audiencia por procedimientos poco ágiles, lo que ha provocado que se dilate el tiempo de estancia en el recurso de acogimiento familiar temporal.

### **Respecto a la necesidad de que las familias de acogida sean informadas del PPM**

El colectivo de familias de acogida constata la falta de información y coordinación con la administración responsable, indicando que en muchas ocasiones no se informa a las familias de las causas que provocaron el desamparo o de las circunstancias adversas vividas, lo que facilitaría mucho el abordaje de comportamientos que aparecen en menores.

### **Respecto al derecho de la familia de acogida a relacionarse con el menor o la menor al cesar el acogimiento, si la entidad pública entiende que conviene a su interés superior y lo consiente la familia de origen o, en su caso, la familia adoptiva o de acogimiento permanente y quienes son menores —si tienen suficiente madurez y, en todo caso, si fueran mayores de doce años**

Hay casos en los que no se favorece contacto directo entre las familias acogedora y adoptante en el momento en que quienes son menores pasan de una a otra, impidiendo traspaso de infor-

mación. En los acogimientos de fines de semana y vacaciones quienes son menores pasan del centro a la familia adoptante sin que las familias de acogida tengan contacto alguno.

## **2.4. Cese de la declaración de desamparo**

El cese de la declaración de desamparo se realizará por las direcciones territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas atendiendo a la normativa legal que lo regula.

El cese de la declaración de desamparo debe ser comunicado al Ministerio Fiscal conforme a lo dispuesto en la Ley 26/2015, de 28 de julio y el Decreto 23/1988, de 8 de febrero:

Ley 26/2015, de 28 de julio, por la que se modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

### Artículo 172

5. La entidad pública cesará en la tutela que ostente sobre los menores declarados en situación de desamparo cuando constate, mediante los correspondientes informes, la desaparición de las causas que motivaron su asunción, por alguno de los supuestos previstos en los artículos 276 y 277.1, y cuando compruebe fehacientemente alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que el menor se ha trasladado voluntariamente a otro país.
- b) Que el menor se encuentra en el territorio de otra comunidad autónoma cuya entidad pública hubiere dictado resolución sobre declaración de situación de desamparo y asumido su tutela o medida de protección correspondiente, o entendiere que ya no es necesario adoptar medidas de protección a tenor de la situación del menor.
- c) Que hayan transcurrido seis meses desde que el menor abandonó voluntariamente el centro de protección, encontrándose en paradero desconocido.

Decreto 23/1988, de 8 de febrero. Reglamento de medidas de protección jurídica del menor.

### Artículo 36. Cese de la tutela

1. El cese de la tutela por ministerio de la Ley, a propuesta de la Comisión Técnica de Menores, será declarado mediante resolución administrativa de la persona titular de la Dirección Territorial competente en materia de protección de menores, cuando concurra alguna de las siguientes causas:

- a) Desaparición de las causas que motivaron la declaración de desamparo.
- b) Constitución de la tutela ordinaria.

- c) Adopción del menor.
- d) Emancipación o mayoría de edad.
- e) Fallecimiento del menor.

2. Asimismo, se declarará el cese de la tutela cuando el expediente del menor sea trasladado a otra Comunidad Autónoma y esta asuma la misma.
3. El cese de la tutela administrativa por mayoría de edad o emancipación no impedirá que el órgano competente en materia de protección de menores realice programas destinados a facilitar la plena autonomía personal e integración social y laboral, de las personas que hayan estado bajo dicha medida de protección y que voluntariamente acepten el compromiso de participación.

### 2.4.1. Problemática detectada

Las direcciones territoriales, en ocasiones, cesan una declaración de desamparo sin verificar la desaparición de las causas que la motivaron o, incluso, con informes contrarios por parte del EMSS.

## 2.5. Coordinación interadministrativa

Debe hacerse referencia, por último, a la necesaria coordinación de los servicios sociales locales, con los centros escolares, sanitarios y las entidades del sector que actúen en su ámbito territorial.

La Generalitat reguló los órganos territoriales de coordinación en el ámbito de la protección de menores en situación de riesgo (Decreto 62/2012, de 13 de abril, del Consell). Tanto su constitución, como composición y ámbito territorial se realizará a instancia de la entidad local, que asumirá la presidencia de los mismos.

Estos órganos territoriales tienen dos ámbitos funcionales:

- Comisiones de coordinación en el ámbito de la protección de menores en situación de riesgo.
- Comisiones de coordinación en el ámbito de la protección de menores con medida jurídica de protección.

En las comisiones de coordinación en el ámbito de la protección de menores en situación de riesgo participan representantes de los EMSS, del departamento de salud y del servicio psico-pedagógico o gabinete municipal escolar. También pueden participar profesionales con especial implicación en la atención a menores en situación de riesgo que realicen su actividad en otras áreas. El ámbito territorial de estas comisiones puede ser municipal, supramunicipal o comarcal, priorizando su constitución en municipios de más de 20 000 habitantes.

Las comisiones de coordinación en el ámbito de la protección de menores en situaciones de riesgo tendrán las siguientes funciones:

1. Registrar y dar a conocer a quienes integran el órgano los casos de riesgo que están en fase de valoración, de intervención o de seguimiento.
2. Estudiar y valorar conjuntamente los casos de riesgo de menores del municipio o del ámbito territorial al que esté vinculada la comisión.
3. Establecer prioridades en el estudio y valoración, intervención y seguimiento de los casos.
4. Intercambiar la información de los distintos ámbitos intervinientes para la participación en el diseño del PIF, como documento marco alrededor del cual se plantea la intervención coordinada a nivel municipal.
5. Intervenir de forma coordinada en los casos de riesgo del municipio, distribuyendo las competencias dirigidas a atender las distintas áreas de intervención familiar en las que existen dificultades, y que estén indicadas en el PIF.
6. Realizar un seguimiento de los casos de riesgo, evaluando la consecución de los objetivos del PIF, marcando nuevos objetivos o valorando el cese de la situación de riesgo o la necesidad de tomar alguna medida alternativa.

Resulta imprescindible la potenciación de las citadas comisiones como una fórmula idónea para garantizar la coordinación entre las administraciones y las entidades públicas y privadas que actúan ante situaciones de riesgo en las que puedan encontrarse quienes son menores.

Pero, para potenciar la creación de las mismas, se las debe dotar de un mayor peso específico en las decisiones que se adopten respecto a la protección de menores.

En la actualidad, las decisiones y acuerdos de los órganos territoriales de coordinación en el ámbito de la protección de menores se plasman en informes no vinculantes y, en ningún caso, tienen carácter de propuesta de medida jurídica de protección de menores.

Las comisiones de coordinación en el ámbito de la protección de menores con medidas jurídicas de protección podrán ser locales, comarcales o provinciales.

Su composición es la siguiente:

- 2 representantes de los servicios territoriales de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusiva (presidencia alternativa cada seis meses)
- 2 representantes de los EMSS (generales y especializados).



Podrá invitarse a:

- 1 profesional de trabajo social de hospital/centro de salud/servicio psicopedagógico de la zona
- 1 representante del centro residencial de protección en el que esté acogido el menor o la menor (en su caso).
- 1 representante de la entidad responsable de la intervención y seguimiento del acogimiento familiar (en su caso)
- profesionales con especial vinculación al caso
- 1 personal técnico responsable de la ejecución de medida (caso de responsabilidad penal).

Las funciones de las comisiones de coordinación son las siguientes:

- Registrar y dar a conocer a quienes integran el órgano los casos de medidas de guarda, tutela, acogimiento residencial, acogimiento familiar o adopción que están en fase de valoración, de intervención o de seguimiento.
- Estudiar y valorar conjuntamente los casos de menores en dichas circunstancias.
- Establecer prioridades en el estudio y valoración, intervención y seguimiento de los casos.
- Intercambiar información de los distintos ámbitos intervinientes para la participación en la ejecución del PPM y la evaluación del PIF.
- Seguimiento de la evolución de la familia en los casos de guarda y desamparo.

### **2.5.1. Problemática detectada en la coordinación interadministrativa**

- La implicación de otros ámbitos administrativos con competencia en materia de protección (sanidad, educación, etc.) resulta claramente insuficiente.
- La coordinación en materia de implantación y desarrollo de políticas preventivas queda excluida de la actividad de los órganos territoriales de coordinación.
- En la actualidad, las decisiones y acuerdos de los órganos territoriales de coordinación en el ámbito de la protección de menores se plasman en informes no vinculantes que, en ningún caso, tienen carácter de propuesta de medida jurídica de protección de menores.

### 3. Recomendaciones y sugerencias

Como resultado del estudio realizado, el Síndic de Greuges emitió a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas las siguientes recomendaciones y sugerencias, que reproducimos agrupadas en los mismos apartados generales considerados en el análisis previo:

#### 3.1. Actuaciones ante situaciones de riesgo

- Potenciar e implantar políticas de prevención articuladas desde la coordinación interadministrativa.
- Fijar e implantar estándares de calidad en la atención a situaciones de riesgo (ratios de personal de equipos sociales de base, categorías profesionales, metodología de intervención y evaluación, etc.).
- Evaluar y revisar de la composición y funciones de los SEAFI y su implantación a nivel municipal, supramunicipal y provincial, (especial referencia al trabajo con adolescentes).
- Ampliación y mejora de la red de centros de día como mecanismo de prevención y atención a situaciones de riesgo (especial referencia al trabajo con adolescentes).
- Elaboración de materiales técnicos para unificar indicadores de riesgo/procedimientos/ modelo de resolución/régimen de recursos. (Revisión y actualización del documento *El papel del ámbito social en el abordaje de situaciones de desprotección*).
- Diseño e implantación de programas para la intervención ante situaciones de posible riesgo prenatal.
- Regulación normativa del procedimiento administrativo de declaración de riesgo.
- Adecuación de la normativa autonómica a la normativa estatal en esta materia.
- Fijar un tiempo máximo de intervención familiar, previa a la adopción de una medida, que garantice mayor estabilidad.
- Debe evitarse que quienes son menores estén un tiempo excesivo en situación de inestabilidad, sin referentes estables, como consecuencia de los cambios continuos, sin previsión de temporalidad de las medidas y a la espera de que sus padres realicen los cambios necesarios —cuando estos se demoran y no existe un pronóstico favorable.

- Los EMSS deben plantearse también los tiempos de intervención familiar y para ello es indispensable que los planteamientos de la entidad local y autonómica vayan en la misma línea (coordinación interadministrativa).
- En la medida que la intervención con los padres y/o las madres vaya a ser implementada por los EMSS y que, por otro lado, dicha intervención deba responder a uno de los objetivos del PPM, sería positivo que se tuviera en cuenta a estos últimos en la elaboración del mismo, así como que se les facilitara en su totalidad

### **3.2. Procedimientos de declaración de desamparo y resolución y ejecución de los mismos por las direcciones territoriales de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas**

- Revisión de los actuales protocolos técnicos de derivación, adaptándolos a la nueva normativa.
- Establecimiento de estándares de dotación de personal de las unidades de recepción de las direcciones territoriales (ratio de profesionales/número de expedientes que puede gestionar simultáneamente cada profesional; formación base y formación continua necesarias; experiencia requerida; etc.).
- Establecer la obligatoriedad de participación de los EMSS en las comisiones técnicas de protección jurídica del menor en la que vayan a tomarse decisiones contrarias a la propuesta emitida por los mismos.
- La decisión de las direcciones territoriales desestimando la propuesta de declaración de desamparo emitida por un EMSS debe ser comunicada al Ministerio Fiscal conforme a la legalidad vigente. La citada comunicación debería ir acompañada de los motivos que justifican tal decisión. De igual forma, debería acompañarse la propuesta de derivación realizada por el EMSS, al objeto de facilitar la supervisión del caso a la que está obligado el Ministerio Fiscal por ley.
- Establecer un tiempo máximo para que las direcciones territoriales de la Conselleria den respuesta a las propuestas emitidas por las entidades locales.
- Establecer programas de formación permanente en materia de protección a la infancia y adolescencia dirigidos al personal profesional que interviene en el proceso de toma de decisiones (administración local, administración autonómica, entidades colaboradoras, etc.)
- Establecer sistemas de supervisión externa dirigida al personal profesional citado en el punto anterior.
- Introducción de buenas prácticas en los programas de formación continua.

- Realizar campañas informativas en los distintos ámbitos, a fin de recordar los procedimientos en materia de protección de menores.
- Se considera que la atención inmediata debería gestionarse desde la entidad pública correspondiente con la disponibilidad de una línea telefónica que responda con diligencia a las situaciones detectadas.
- En los casos de cambio de domicilio de la familia biológica, las ratificaciones de declaraciones de desamparo de urgencia deberían realizarse por la entidad local o la entidad que ha realizado la propuesta. En estos casos, resulta imprescindible el traslado de toda la información disponible al EMSS de la localidad de residencia de la familia a fin de diseñar el PIF oportuno.
- Los casos de adolescentes que, por atención inmediata, llegan a los centros de recepción, deberían ser atendido por el mismo centro y no derivarse directamente a los EMSS.
- La respuesta de las direcciones territoriales a las propuestas emitidas por los EMSS debe darse en plazos asumibles y debe estar argumentada en caso de ser desestimatoria.
- En caso de desacuerdo de la Dirección Territorial con la propuesta de los EMSS, estos deben tener la opción de exponer y explicar su propuesta a la Comisión Técnica de Protección Jurídica del Menor, con carácter previo a la emisión de la resolución administrativa.
- Sería conveniente que, en el momento de la ejecución de la declaración de desamparo, la entidad pública realizara un trabajo de contención a la familia, por ser un momento delicado y con gran intensidad de emociones. Se puede informar a la familia de que el EMSS, si es necesario, se pondrá en contacto con ellos.
- Antes de atender a la familia, los EMSS deberían contar con la información necesaria y una petición concreta de la entidad autonómica. De esta forma se garantizaría una mayor coordinación interadministrativa.
- Los EMSS deben disponer de información suficiente sobre las alegaciones presentadas por la familia biológica ante las resoluciones de desamparo y guarda. Todo ello por si conviene entrevistarse con algún familiar no detectado o informar de que esa entrevista ya se hizo y con determinados resultados.
- Es importante planificar adecuadamente el momento posterior al trámite de audiencia o de resolución de una medida de protección. En ocasiones, no cabe iniciar por enésima vez un nuevo PIF.
- Sería muy útil un sistema informático compartido entre las tres entidades participes más directas del sistema de protección: Fiscalía, entidad autonómica y entidad local.

- Sería conveniente revisar, con motivo de la adecuación a la nueva legislación, los procesos y procedimientos que han resultado afectados por las citadas modificaciones.
- Establecer reuniones informativas con todos los técnicos implicados.
- Sería conveniente simplificar los procesos y procedimientos a nivel interinstitucional y el PIF.
- Es necesario que el personal profesional implicado conozca en qué momento está una propuesta y qué parte del procedimiento resta hasta la resolución definitiva, así como qué necesita la entidad autonómica y para qué se piden determinados documentos o informes a los EMSS. En ocasiones estas peticiones se producen en forma de goteo, lo que alarga el proceso.
- Todas estas propuesta contribuirían a eliminar o reducir muchos de los enfrentamientos que se producen actualmente entre el personal profesional de los EMSS y de las direcciones territoriales de la Conselleria. Así mismo la entidad autonómica debería conocer el funcionamiento de la entidad local, para no realizar derivaciones inadecuadas.
- Debería formalizarse la celebración de reuniones entre la Conselleria y los ayuntamientos, cuando se requieran —al menos una vez al año—, para realizar un seguimiento evaluativo del proceso o notificar situaciones especiales (como por ejemplo una falta significativa de personal en algún periodo), con el fin de articular prioridades. Si se conocen las causas se pueden prever soluciones organizadas y evitar culpabilizaciones entre administraciones.
- Es necesario fomentar las buenas relaciones entre los responsables y el personal técnico de las distintas entidades que comparten un objetivo común: LA PROTECCIÓN DE MENORES.

### **3.3. Actuaciones posteriores a la declaración de situación de desamparo**

#### **3.3.1. Tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento residencial**

- Implantación y desarrollo de programas de reagrupamiento familiar (entidades locales) que impidan las largas estancias en centros.
- Implantación y desarrollo de los programas de acogimiento familiar, especialmente un programa destinado a menores entre 0 y 6 años, que hagan viable el cumplimiento de la normativa legal vigente (evitar internamientos y, cuando ello no fuera posible en interés de quienes son menores, que los tiempos de internamiento no sean superiores a 3 meses).
- Establecer procedimientos que aseguren que el personal profesional del centro tenga conocimiento y participe del contenido del PPM con anterioridad al ingreso.

- Extremar la supervisión de los PPM con acogimiento en centros de protección, a fin de evitar largos procesos de internamiento.
- Especialización de las intervenciones llevadas a cabo en los centros de protección. La atención de los daños emocionales, cognitivos y del desarrollo que se han producido en las niñas y los niños que han sido separados de sus familias tras haber sido víctimas de abuso o negligencia, requiere que los centros especialicen su intervención, convirtiéndose en contextos potenciadores de dinámicas resilientes.

### **3.3.2. Tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento familiar en familia extensa**

- En las organizaciones municipales —al menos en aquellas que tienen cierto volumen de población— deberían tener un equipo que se dedicara en exclusiva al acogimiento en familia extensa, cuya atención abarcaría desde la valoración de la idoneidad hasta el cese de esta medida de protección.
- El seguimiento de menores en este recurso de protección requiere una atención claramente diferenciada, desde un punto de vista técnico, de la de otros casos de menores en riesgo.

### **3.3.3. Tutelas cuya guarda se ejerce en acogimiento familiar en familia ajena (educadora)**

#### **Respecto a la prevalencia del acogimiento familiar sobre el residencial. Acogimiento familiar de menores de 0 a 6 años**

- Hacer una difusión-captación-formación efectiva para conseguir una bolsa de familias suficiente para cubrir las necesidades de acogimiento familiar de menores de 0 a 3 años, principalmente (la Ley obliga a ello), y de 3 a 6 años, de manera preferente, para conseguir que menores de estas edades puedan beneficiarse del recurso del acogimiento familiar desde el primer momento de su desamparo.

#### **Respecto a la participación de las familias de acogida en el diseño y evaluación del PPM**

- Establecer procedimientos que aseguren que las familias de acogida tengan conocimiento y participen del contenido del PPM, con anterioridad a la efectividad del acogimiento.
- Traslado de información. Facilitar también el acceso al expediente sanitario (antecedentes, vacunas, etc.). Debería solicitarse de Conselleria a Conselleria para que no dependa de la buena voluntad del personal especialista en pediatría que se les asigne, ya que hay quienes creen que las familias no tienen derecho a recibir esa información.

#### **Respecto al derecho de quienes son menores a recibir el apoyo educativo y psicoterapéutico que sea necesario**

- Realizar una valoración psicológica inicial que pueda prevenir o contener emocionalmente a menores ante las situaciones vividas en sus familias de origen o ante la propia retirada.

- Facilitar una valoración inicial en menores de 0 a 6 años en centros de atención temprana que permita detectar dificultades cuanto antes.

### **Referidas al acogimiento familiar especializado y profesionalizado**

- Diseño e implantación de programas de acogimiento familiar especializado y profesionalizado.
- Formalizar los acogimientos especializados como tales en los casos en los que ya exista un reconocimiento del grado de discapacidad, sean titulares de las becas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo o circunstancias similares que lo conviertan en un acogimiento especializado.

### **Respecto a la valoración de familias acogedoras (familias educadoras)**

- Integrar en un único procedimiento la difusión, información, formación-valoración y registro de las familias de acogida, evitando la segmentación y la falta de coordinación.
- Se considera necesario hacer una pequeña valoración a las familias, antes del inicio de un nuevo acogimiento, si la última valoración que se tiene de la misma es de hace más de una año. Es importante reevaluar a las familias para ver que la situación continúa siendo favorable, para reconsiderar el número de menores que pueden acoger, etc.
- Uno de los asuntos más discutidos sigue siendo el acogimiento de menores de 0 a 3 años. Todavía se prioriza el ingreso en un centro frente a la estancia en una familia especializada, habiendo disponibilidad de estas. Las familias especializadas de urgencia-diagnóstico ya están formadas, preparadas y tienen asignada su entidad de seguimiento; y aun así, cuando un menor o una menor en este rango de edad es derivada de urgencia, la derivación a acogimiento familiar no es la prioridad en la práctica, a pesar de los argumentos teóricos y legales que lo apoyan. Uno de estos argumentos es el informe que elaboró el mismo Síndic hace tres años, con motivo del borrador de la nueva Ley de infancia.
- Otra de las dificultades es el peregrinaje de menores por los recursos, la mayoría de las veces sin suficiente justificación y sobre todo, sin que los niños y las niñas entiendan nada. La participación de la infancia en estas decisiones que les involucran directamente es mínima. Aquí es donde se debe insistir en la necesidad de un sistema de protección flexible y diverso, para que cada menor reciba la atención en el recurso que mejor respuesta dé a sus necesidades. Un importante número de menores pasan de recurso en recurso y acaban perdiendo su identidad, sentido de pertenencia, la memoria vital, su historia, etc. En este sentido la propuesta sería poder contar con familias y centros realmente especializados.
- Necesidad de hacer efectivo el derecho de quien es menor a construir su propio proceso vital. La relación con las familias biológicas y el trabajo de identidad e historia es bastante deficiente. La familia biológica no está constituida únicamente por el padre y/o la madre, hay

abuelos, abuelas, tíos, tías, primas, primos, etc. y la relación y en concreto los regímenes de visitas suelen ser bastante rígidos y poco creativos. Tampoco se adaptan a las necesidades reales de menores protegidos. Esto contribuye a la pérdida de identidad, a las distorsiones en la historia de vida y a la ausencia de coherencia en el relato y discurso vital.

### **Respecto a los regímenes de visitas en puntos de encuentro familiar**

- Aumentar el personal de los puntos de encuentro, creando equipos interdisciplinares que aseguren una intervención especializada sobre quien es menor y su familia.
- Utilizar mecanismos que aseguren la privacidad de las familias de acogida (deslizamiento de horarios, espera en salas diferenciadas, recogida de menores fuera del PEF en casos especialmente conflictivos, etc.)

### **Respecto a las prestaciones económicas para acogimiento familiar**

- Agilizar la tramitación de las prestaciones en concepto de manutención de menores en acogimiento familiar.
- Evitar demoras que puedan poner en riesgo los acogimientos ya resueltos o que puedan disuadir a las familias de participar en el programa.

### **Respecto al apoyo técnico especializado a las familias tras el acogimiento**

- Es necesario realizar una visita de cierre que haría que las familias se sintieran acompañadas en un momento de alta intensidad emocional.

### **Respecto al derecho de las familias de acogida a ser oídas antes de la toma de decisión**

- Establecer un procedimiento que evite que ese trámite se dilate en el tiempo impidiendo así la continuidad y agilidad del proceso, sobre todo en aquellos casos en los que no es previsible que se hagan alegaciones por parte de la familia biológica (por ejemplo, en renunciadas ratificadas). En estos casos las familias de acogida podrían ser oídas a través del personal técnico de seguimiento para que resulte ágil en todos los casos.

### **Respecto al derecho de la familia de acogida a relacionarse con el menor o la menor al cesar el acogimiento, si la entidad pública entiende que conviene a su interés superior y lo consiente la familia de origen o, en su caso, la familia adoptiva o de acogimiento permanente y quienes son menores —si tienen suficiente madurez y, en todo caso, si fueran mayores de doce años**

- Favorecer el contacto para el traspaso de información y para que la familia pueda acompañar a quien es menor en esa transición, dándole naturalidad. Es difícil que la familia adoptante



piense en la familia acogedora como parte de la vida de quien es menor y mantenga un contacto posterior si la administración no favorece que sean parte en el momento del cambio de medida.

### **3.4. Cese de declaración de desamparo**

Cuando el cese de la declaración de desamparo tenga como objetivo la incorporación de quien es menor a su familia, sería necesario:

- Realizar un trabajo conjunto de coordinación entre técnicos de la administración autonómica y local, con la emisión de los informes correspondientes
- Planificar la vuelta a casa, cuando quede acreditada la superación de las circunstancias que dieron lugar a la medida de protección.
- Tras el cese del desamparo, asegurar un seguimiento técnico desde los EMSS, que entrarán a apoyar e informar del proceso de ajuste de quien es menor y su familia, durante un periodo de, al menos, 6 meses.

### **3.5. Cordinación interadministrativa**

- Los órganos territoriales de coordinación deberían ser oídos en los procesos de planificación y evaluación que desarrollen las administraciones competentes en su ámbito territorial en materia de protección de menores.
- Dotar a los órganos territoriales de coordinación de un mayor peso específico en las decisiones que se adopten respecto a la protección de menores (propuestas preceptivas).
- Desarrollar programas de formación dirigidos a profesionales de los distintos ámbitos con competencia en materia de protección a la infancia y adolescencia (servicios sociales, sanidad, educación, judicial, policial, etc.).
- Flexibilizar la composición y la dinámica de los órganos territoriales de coordinación a fin de que las entidades locales puedan adecuarlos a sus necesidades y dinámicas internas.

**El ejercicio de la  
tutela de menores  
por las administraciones  
públicas valencianas**