



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA INFORME ESPECIAL A LES CORTS VALENCIANES

**La atención a los menores de 0-6 años desde el sistema
de protección a la infancia en la Comunitat Valenciana**

NOVIEMBRE, 2012

SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

LA ATENCIÓN A LOS MENORES DE 0-6 AÑOS DESDE EL SISTEMA
DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.

INFORME ESPECIAL A LES CORTS VALENCIANES

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)”.

Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH

“Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)”.

Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Noviembre, 2012

© del texto: SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

© de esta edición: PSYLICOM Distribuciones Editoriales
C/ San Juan de la Cruz, 9.
46009 Valencia. ESPAÑA.
www.psyli.com

www.lowcostbooks.es

Diseño colección: Ortográfico
Diseño y maquetación: tiempografico.es
Imprime: ByPrint
ISBN: 978-84-940663-3-7
DEPÓSITO LEGAL: V-3353-2012

IMPRESO EN ESPAÑA - *PRINTED IN SPAIN*

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización escrita de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas por las leyes.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
1. FUNDAMENTOS LEGALES	9
a) Principios rectores de la acción administrativa	9
b) El concepto de desprotección infantil y los conceptos jurídicos de riesgo y desamparo en la ley orgánica 1/96 de protección Jurídica del menor.....	10
b.1. Desprotección infantil.....	10
b.2. Conceptos jurídicos de riesgo y desamparo.....	12
b.3. La tutela de menores en situación de desamparo.....	15
b.4. La guarda de menores en situación de desamparo.....	16
b.5. El acogimiento familiar: modalidades.....	16
2. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	20
2.A. Políticas de prevención.....	22
2.B. La atención a situaciones de riesgo en la Comunidad Valenciana.....	24
2.C. Separación del menor de su núcleo familiar.....	37
2.C.1.Repercusión de la separación en el / la menor: Acogimiento Residencial y acogimiento familiar.....	39
2.C.2.Procedimiento de toma de decisiones en casos de desprotección infantil cuando se propone la separación del núcleo familiar biológico.....	48
2.C.3. La guarda en acogimiento familiar.....	64
2.C.4. La guarda en acogimiento residencial.....	78
2.C.5. La adopción nacional.....	84
3. INFORMACIÓN RECABADA EN LAS VISITAS REALIZADAS	96
1. Servicios especializados de Familia e Infancia (SEAFIs).....	96
2. Entidades de promoción del acogimiento familiar.....	98
3. Entidades de asistencias técnicas de acogimiento familiar.....	99
4. Asociaciones de familias educadoras.....	107
5. Centros de Acogida de menores 0-6 años.....	108
6. Direcciones Territoriales de Justicia y Bienestar Social.....	112
4. MODIFICACIONES PREVISTAS EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ACTUALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PROTECCIÓN A LA INFANCIA.....	114
5. CONCLUSIONES GENERALES	117
6. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS PARA LA MEJORA.....	125

Presentación

La protección a la infancia es un tema de especial preocupación para el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

Así lo demuestran los informes especiales y quejas de oficio que, en los últimos años, han sido abordados por esta Institución sobre distintos temas relacionados con la atención a la infancia y juventud.

Preocupa de manera especial, la protección a la infancia más vulnerable, entre la que se encuentran, sin duda, los menores de edades comprendidas entre los 0-6 años.

La especial vulnerabilidad de los menores en esta franja de edad se debe tanto a su incapacidad de protección autónoma, física, psicológica y afectiva, así como a la especial importancia que para su desarrollo integral tendrá el hecho de verse sometidos/as a circunstancias familiares y sociales de desatención extrema.

El actual sistema de protección, en la práctica, sigue excesivamente basado en la idea de la separación familiar como forma adecuada de protección, aún cuando uno de los principios básicos estable-

cidos en la Ley de Protección Jurídica del Menor es el de mantener al menor en su entorno, siempre que esto no vaya en contra de su interés.

Es innegable los avances que se han producido en la intervención con las familias para lograr la preservación familiar, es decir que los/as menores puedan ser atendidos por sus progenitores, pero también es indudable que estos siguen siendo insuficientes para abordar adecuadamente, el avance cuantitativo y cualitativo de los problemas familiares que afectan a la protección infantil.

Revisando las estadísticas de protección a la infancia comprobamos que cuando, por la Entidades Públicas competentes en materia de protección de menores, se adoptan medidas de separación familiar, la medida adoptada mayoritariamente son los acogimientos familiares, quedando en un segundo plano los acogimientos residenciales (internamientos).

Pero entrando a analizar las citadas estadísticas, aproximadamente un 83,5% de los acogimientos familiares formalizados lo son en familia extensa, lo que nos hace pensar en las importantes dificultades a las que se enfrentan los profesionales de protección de menores a la hora de proponer acogimientos familiares de menores con familias ajenas, es decir sin ningún tipo de vinculación familiar con el/la menor.

Cuando hablamos de la protección de menores cuyas edades oscilan entre los 0 y 6 años, existe un común acuerdo entre los profesionales, que la mejor de las medidas a adoptar, cuando no es posible su permanencia con sus progenitores, es el acogimiento familiar, en cualquiera de sus modalidades, temporal, permanente, preadoptivo. Y desde luego hay un consenso generalizado en que las medidas que se adopten deben ser lo más estables posibles evitando la transitoriedad y la inestabilidad de las mismas.

Sin duda el internamiento de menores de estas edades aparece como claramente inadecuado, si bien es cierto, que en algunos casos resulta imposible adoptar otra medida. Bien por características de los menores (enfermedades, discapacidades,.....), por las características de las familias (núcleos familiares con respuestas a la intervención inestable lo que hace que se retrase la adopción de medidas más estables para el menor), por causas atribuibles a la disponibilidad de familias de acogida, sobre todo en la modalidad de acogimiento familiar temporal.

La intervención protectora sobre los menores de edades comprendidas entre 0-6 años preocupa sobremanera a la sociedad y en particular a los poderes públicos.

Muestra de ello es que el Senado español constituyó una Comisión Especial para el estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines, que ha prestado una especial atención a la cuestión que nos ocupa, es decir, mejorar los programas de acogimiento familiar, al objeto de reducir, incluso eliminar los internamientos de menores de 0 a 6 años.

Resultado de la actividad parlamentaria, así como de las propuestas formuladas por el Defensor del Pueblo, por la Fiscalía general del estado, por el Comité de los derechos del Niño y atendiendo a las conclusiones y recomendaciones de la Comisión especial a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, el 6 de julio de 2012 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes generales – Congreso de los Diputados – la Proposición de ley de actualización de la legislación sobre Protección a la Infancia (ver Anexo), al que posteriormente nos referiremos.

En consecuencia, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, como Alto Comisionado de *Les Corts Valencianes* para la defensa de los derechos de las personas, entre ellos los/las

menores, ha querido con la elaboración de este informe especial dar cuenta a *Les Corts* de los resultados de una exhaustiva investigación y de las recomendaciones dirigidas a la administración sobre el actual sistema de protección a la infancia comprendida entre los 0 y 6 años.

El presente estudio ha sido coordinado por el adjunto segundo de esta institución, Carlos Morenilla Jiménez.

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

1. Fundamentos legales

LA LEY ORGANICA 1/96, de 15 de Enero (B.O.E. 17 de enero de 1996) de Protección Jurídica del Menor.

a) Principios rectores de la acción administrativa.

La Ley Orgánica 1/96, vino a intentar dar respuesta a las lagunas que la aplicación de la Ley 21/87 había puesto de manifiesto en sus ocho años de aplicación. Se aborda una reforma profunda de las instituciones de protección a la infancia partiendo del reconocimiento del menor de edad como sujeto participativo y activo incidiendo en la idea de que la mejor forma de garantizar la protección a la infancia es promover su autonomía como sujetos.

La Ley Orgánica 1/96 establece los principios rectores que deben regular la actuación de la Entidad Pública definiendo los siguientes:

1. La supremacía del interés del menor.
2. El mantenimiento del menor en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés.
3. Su integración social y familiar.

4. La prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.
5. Sensibilizar a la población ante situaciones de indefensión del menor.
6. Promover la participación y solidaridad social.
7. La objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de las medidas.

b) El concepto de desprotección infantil y los conceptos jurídicos de riesgo y desamparo en la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor.

b.1. Desprotección Infantil

La protección a la infancia en situación de riesgo social no es un concepto nuevo, aunque sí lo es el hecho de que la sociedad preste una especial atención a su prevención y atención.

No se trata aquí de hacer un recorrido histórico de la evolución de los llamados sistemas de protección infantil, pero sí es necesario indicar que no es hasta la década de 1970 y de manera más específica a mitad de los años 80 cuando se produce un cambio importante en las políticas de protección a la infancia, inducida por la preocupación de avanzar en los conocimientos científicos respecto de la etiología, consecuencias así como de las formas más adecuadas de prevención y de tratamiento.

El hecho de que los individuos, las sociedades y los sistemas de organización social de los países más desarrollados hayan asumido el deber colectivo de proteger a los ciudadanos más vulnerables y débiles es uno de los logros más valiosos que se han producido en la evolución de la Humanidad y en especial

en el caso de la protección a la infancia por el impacto que en el futuro de aquélla pudiera tener.

Pero toda protección social implica una intervención (intromisión) de la sociedad a través de las instituciones y de los medios que se ha dotado, en la vida de los individuos con el fin de modificar su situación vital, del funcionamiento familiar o social de forma que sea adaptativo.

Se asume que toda intervención protectora en la vida de un niño que vive con su familia trata de mejorar la situación de éste y que se inicia con objetivos positivos, pero siempre debe quedar claro que supone una intromisión en la privacidad de la misma.

Esto no supone, de ninguna manera, que debamos anteponer la privacidad familiar a los derechos de los niños y a la garantía de su bienestar. Por el contrario, la sociedad ha asumido la obligación de anteponer el bienestar de la infancia al hipotético derecho de los padres a ejercer la propiedad de los hijos. Pero la dificultad radica precisamente en el establecimiento de unos criterios y límites a partir de los cuales, proteger la integridad y el desarrollo de cada niño sea una obligación social, aún teniendo que interferir en la vida privada de dicha familia. La sociedad tiene la obligación de respetar la diversidad de formas de abordar la educación de los hijos, la transmisión de valores no compartidos universalmente, a la vez garantizar que todos los niños se encuentren protegidos frente a los riesgos de ser maltratados, que reciban los recursos necesarios para su desarrollo, que no sean víctimas de las alteraciones psicosociales del entorno en el que han nacido, etc.

Los profesionales que trabajan en el sistema de protección a la infancia se enfrentan cotidianamente con la necesidad de

tomar decisiones con respecto al conflicto de valores aparentemente contrapuestos: privacidad y derecho a la diversidad de las familias frente a los derechos de los niños y a su protección social. Quizá la cotidianeidad de este tipo de intervenciones haga perder, en ocasiones, lo que realmente significa la protección a la infancia, por ello se debe tener presente de forma permanente, en los procesos de toma de decisiones, el referido conflicto de valores.

De hecho esta situación queda reflejada en nuestra normativa legal cuando la Ley 1/96 de Protección Jurídica del menor estableció como principios rectores de la acción administrativa (entre otros) el que todas las acciones llevadas a cabo por los poderes públicos para la protección del menor tengan en cuenta:

1. Con carácter prioritario su superior interés.
2. El mantenimiento del menor en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés.

b.2. Conceptos jurídicos de riesgo y desamparo.

Como hemos referido anteriormente, la Ley 21/1987 supuso un cambio radical en el sistema de protección a la infancia en España. Un sistema que hasta esa fecha, había permanecido ajeno a los cambios que se habían producido en este ámbito, tanto desde la perspectiva jurídica como científica y social, en todo el mundo occidental.

Sin entrar en profundizar en los cambios producidos por esta norma debe destacarse dos que tienen especial importancia en el tema que nos ocupa:

1. La definición de situación de desamparo y de sus consecuencias legales.

2. La atribución a las Entidades Públicas competentes en materia de protección de menores de cada una de las Comunidades Autónomas, de la competencia en la declaración legal de desamparo y por tanto la asunción de la tutela ex lege (conversión del sistema de protección en un sistema administrativo).

La **situación de desamparo** queda definida como “aquella que se produce de hecho como consecuencia del incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material”.

Limitar la acción protectora a la declaración de desamparo suponía regular exclusivamente las medidas de protección que por su gravedad requerían de separación del núcleo familiar, quedando excluidas aquellas situaciones de desprotección caracterizadas por la existencia de un perjuicio para el menor que no alcanza la gravedad suficiente para justificar la separación del núcleo familiar. Además la situación de desamparo requería que el agente de desprotección fuera necesariamente el núcleo familiar de convivencia del/ la menor, quedando excluido como agentes de desprotección todos aquéllos que pudieran incidir en su desarrollo y socialización.

Por este motivo la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor introduce el concepto de **situación de riesgo** entendida como aquella en la que, a causa de circunstancias personales o familiares del menor, o por influencia de su entorno, se ve perjudicado su desarrollo personal o social de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad y persistencia que fundamentarían la declaración de desamparo y la asunción de la tutela, sea precisa la intervención de las administraciones competentes.

Cuando se analiza con detenimiento el concepto de **situación de riesgo** establecido en la citada ley observamos que éste no es únicamente una situación menos grave que la de desamparo, sino que amplía el campo de acción de los poderes públicos ya que, para que haya **desamparo**, aparte de una falta de asistencia en el niño, es necesario que la causa de dicha inasistencia resida en los padres/ tutores.

Sin embargo, la situación de riesgo no está vinculada a la actuación de éstos sino que, su origen puede ser cualquiera.

De igual forma las actuaciones para atender las situaciones de riesgo tienen un enfoque muy claro de carácter preventivo y positivo, pues recalca que las actuaciones de los poderes públicos se orientan a disminuir los factores de riesgo y a promover los factores de protección tanto en el niño como en su familia.

De esta manera, con la incorporación de la definición de situación de riesgo se ha producido en nuestro sistema de protección unos cambios, que todavía están en fase de desarrollo y que podrían resumirse en:

- La intervención con las familias de origen como eje central de todo el sistema de protección, tanto de niños que se encuentran viviendo con sus padres como con aquéllos que han sido separados provisionalmente de ellos.
- Desplazamiento, como piedra angular del sistema de protección a la infancia, de las medidas relacionadas con la separación familiar a otras relacionadas con la preservación y la reunificación familiar.
- La ampliación de las situaciones de desprotección del desamparo al riesgo y por tanto, del número de niños que

pueden beneficiarse de las actuaciones de los poderes públicos.

- La incorporación de los servicios sociales y por tanto de las entidades locales al sistema de protección a la infancia haciendo que aquéllas, en las situaciones de riesgo, se hayan convertido en entidades competentes en materia de protección de menores.
- La incorporación del resto de sistemas, particularmente educación, sanidad, formación y empleo, 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.

b.3. La tutela de menores en situación de desamparo

El artículo 172 del Código Civil, en la redacción dada en la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor, establece que corresponde a la Entidad Pública a la que en el respectivo territorio esté encomendada la protección de los menores la tutela por ministerio de la Ley, de los menores que se encuentren en situación de desamparo (Tutela ex lege).

Para el correcto ejercicio de la tutela encomendada, las entidades públicas competentes, deberán adoptar las medidas de protección necesarias para su **guarda (separación familiar)**, poniéndolo en conocimiento del **Ministerio Fiscal** y notificando en legal forma a los padres, tutores o guardadores, en un plazo de cuarenta y ocho horas.

Esta notificación, siempre que sea posible, se realizará 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.

b.4. La guarda de menores en situación de riesgo o desamparo

Conforme a lo establecido en el artículo 172.2 del Código Civil en redacción dada por la Ley orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor, la Administración pública podrá acordar la guarda de un menor en los siguientes casos:

- Como función de la tutela por ministerio de la Ley (tras declaración de desamparo).
- Cuando así lo acuerde el Juez en los casos en que legalmente proceda.
- A solicitud de los padres o tutores por circunstancias graves que le impidan el cuidado del menor.

La resolución administrativa por la que acuerda la guarda de un menor debe ser comunicada al Ministerio Fiscal.

La guarda de un menor se realizará mediante el acogimiento familiar o el acogimiento residencial.

Los deberes de guarda, cuando se haya resuelto el acogimiento familiar, se ejercerá por la persona o personas que determine la Entidad Pública. En el caso de acogimiento residencial se ejercerá por el Director del centro en el que resida el menor.

b.5. El acogimiento familiar: modalidades

Conforme a lo establecido en el artículo 173, del Código Civil en redacción dada por la Ley orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor, el acogimiento familiar produce la plena participación del menor en la vida de la familia e impone a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

El acogimiento familiar debe formalizarse por escrito en documento formalizado por la Administración Pública que deberá remitirse al Ministerio Fiscal.

El acogimiento familiar puede adoptar las siguientes modalidades: (Art. 173 bis del C.C.):

- **Acogimiento familiar simple** que tendrá carácter transitorio, bien porque la situación del menor se prevea la reinserción de éste en su propia familia o bien en tanto se adopta una medida de protección de carácter más estable.
- **Acogimiento familiar permanente** cuando la edad u otras circunstancias familiares del menor y de su familia así lo aconsejen y así lo informen los servicios de atención al menor.
- **Acogimiento familiar preadoptivo** que se formalizará por la entidad pública cuando ésta eleve la propuesta de adopción del menor, informada por los servicios de atención al menor, ante la autoridad judicial. También podrá formalizarse el acogimiento familiar preadoptivo cuando la entidad pública considere que es necesario, antes de presentar la propuesta previa de adopción, establecer un periodo de adaptación del menor a la familia.

El acogimiento familiar podrá ser acordado:

- **Por decisión judicial (Acogimiento familiar judicializado)** Cuando los padres o el tutor no consienten o se oponen al acogimiento familiar, éste sólo podrá ser acordado por el Juez competente, a propuesta de la Entidad Pública.
- **Por decisión de la Entidad Pública (Acogimiento familiar provisional).** Cuando los padres o el tutor no consienten o se oponen el acogimiento familiar podrá acordarse por la

Entidad Pública con carácter provisional, estando obligada ésta a presentar propuesta ante el Juez competente de manera inmediata y en todo caso en el plazo máximo de quince días.

En la Comunidad Valenciana se han ampliado las modalidades de acogimiento familiar que según la redacción dada por el Decreto 28/2009, de 20 de febrero, del Consell, por el que se modifica el reglamento de medidas de protección Jurídica del menor en la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Consell, son los siguiente:

- **Acogimiento familiar de urgencia- diagnóstico.** Se trata de acogimientos familiares simples con familia educadora cuya finalidad es atender en un ambiente familiar las necesidades básicas del menor durante el periodo necesario para recabar la información precisa para proponer la medida de protección más beneficiosa para el menor o, en su caso, el retorno con sus padres o tutores. Estos acogimientos sólo podrán ser realizados por familias o personas que, por su disponibilidad y preparación específica, hayan sido inscritas en el registro de familias Educadoras con anotación de su especialización en dicha modalidad técnica de acogimiento. La duración máxima del acogimiento de urgencia diagnóstico será de nueve meses y su aplicación se restringe a menores que en el momento de su formalización no hayan cumplido siete años. Excepcionalmente podrá superarse esta edad condicionado a un informe elaborado por la Dirección Territorial competente que aconseje tal excepcionalidad.

Regulado por las Ordenes que anualmente publica la Consejería de Bienestar Social, por la que se regulan y convocan

prestaciones económicas individualizadas por acogimiento familiar de menores, simple o permanente, se define la modalidad de:

- **Acogimiento especializado.** Se trata de acogimientos simples o permanentes de menores que se encuentran bajo la tutela o guarda de la Generalitat, realizadas por familias o personas inscritas en el registro de Familias Educadoras con anotación de su especialización en dicha modalidad técnica de acogimiento y destinados a menores que presentan trastornos graves de conducta, minusvalías física, psíquicas o sensoriales gravemente discapacitantes, menores gestantes, o con hijos a cargo y aquellos casos en los que, anteriores medidas de guarda aplicadas han resultado ineficaces, esto es, procedentes de acogimiento residencial, acogimiento en familia extensa o educadora no especializada y que requieran un ambiente educativo familiar con especial dedicación, además de recursos formativos y educativos adecuados.
- **La Adopción.** Es la figura jurídica por la que se establece vínculos paterno filiales entre un menor y una familia no biológica que ha sido declarada idónea por la Entidad Pública competente. La adopción se constituye por resolución judicial que tendrá en cuenta siempre el interés del adoptando y la idoneidad del adoptante o adoptantes para el ejercicio de la patria potestad. Para iniciar el expediente de adopción es necesario que la Entidad Pública de la Comunidad Autónoma presente la propuesta previa de adopción ante el Juzgado competente.

2. El sistema de protección a la infancia y la adolescencia en la Comunidad Valenciana

El Sistema de Protección a la Infancia y Adolescencia en la Comunidad Valenciana ha quedado regulado por la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia en la Comunitat Valenciana (DOCV. de 10/07/2008).

Como se ha dicho anteriormente en nuestro país las Comunidades Autónomas asumen constitucionalmente las competencias en materia de protección de menores por lo que tienen la obligación de desarrollar y dotar de los medios necesarios para la correcta aplicación de las medidas de protección ante situaciones de riesgo y desamparo.

En la Comunidad Valenciana, la Generalitat asume las competencias plenas en materia de Servicios Sociales y en concreto de protección a la infancia a través de un proceso de transferencias desde la Administración Central del Estado, que concluye en el año 1985.

Desde esa fecha, la Generalitat Valenciana ha ido desarrollando un Sistema de Protección a la Infancia caracterizado por:

- Su integración en las políticas generales de Bienestar Social (Ley de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana)
- Designación de un único órgano responsable del diseño del sistema de protección de menores en la Comunitat Valenciana, actualmente la Conselleria de Justicia y Bienestar Social).
- Descentralización y desconcentración competencial, atribuyendo funciones a los Servicios Territoriales de la Conselleria competente y a las entidades locales.
- Carácter integral del Sistema de protección a la Infancia que debe contar, necesariamente, con el concurso del resto de Consellerias implicadas (Educación, Empleo y Formación, Sanidad...

Desde la asunción plena de competencias por la Generalitat en la Comunidad Valenciana se ha desarrollado un amplio dossier normativo en relación a la protección de menores debiendo hacer mención prioritaria a la actual Ley 12/2008 de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad Valenciana.

La Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, regula tanto las medidas preventivas como aquéllas destinadas a la intervención ante situaciones de desprotección, bien sean estas de riesgo o de desamparo atendiendo a los siguientes principios establecidos en la Ley Orgánica 1/96, de Protección Jurídica del Menor:

1. La supremacía del interés del menor.
2. El mantenimiento del menor en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés.
3. Su integración social y familiar.
4. La prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.
5. Sensibilizar a la población ante situaciones de indefensión del menor.

6. Promover la participación y solidaridad social.
7. La objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de las medidas.

2.A. Políticas de prevención.

Las políticas de prevención van dirigidas a reducir o impedir la aparición de cualquier situación de riesgo o desamparo de un menor potenciando las intervenciones educativas, sociales y terapéuticas que deberán ser desarrolladas por los distintos sistemas con competencia en la materia de la que se trate. Así se establecen los siguientes objetivos según ámbitos de actuación:

a) Políticas de prevención en materia de apoyo a la familia.

- Promoción de la educación parental.
- El fomento de programas de sensibilización, intervención familiar y programas especializados de intervención familiar.
- El apoyo a la familia desde intervenciones técnicas de carácter social, terapéutico, orientación y mediación familiar
- Prestaciones económicas compensadoras.

b) Políticas de prevención en materia de educación.

- Promoción de servicios educativos dirigidos a menores en edad temprana.
- Garantizar la escolarización obligatoria.
- La prevención y control del absentismo escolar
- Medidas compensatorias dirigidas a menores con dificultades de inserción

- Desarrollo de programas formativos dirigidos a menores en situación de rechazo del sistema escolar, absentismo o fracaso.
- Desarrollo de programas formativos dirigidos a menores con dificultades especiales.
- Desarrollo de programas de formación profesional que garanticen la futura inserción laboral de menores y adolescentes.

c) Políticas preventivas en materia de salud.

- La educación y promoción de la salud
- La realización de campañas de vacunación
- El desarrollo de programas de intervención temprana
- La educación afectivo sexual.
- La prevención del consumo de alcohol, tabaco, drogas y otras sustancias nocivas
- La prevención de los accidentes, especialmente en ámbito del hogar

d) Políticas preventivas en materia de formación y empleo.

- Elaboración de programas de ayuda y orientación socio laboral
- La formación y orientación para el empleo
- El fomento del empleo joven
- El control de situaciones de explotación laboral
- El cumplimiento de la normativa de riesgos laborales

e) Políticas preventivas en materia de relaciones sociales.

- Fomento de valores de solidaridad
- Prevención de la violencia y abusos sexuales entre menores
- El fomento de programas de consumo responsable.

- La orientación para el uso adecuado del ocio y tiempo libre.
- El fomento de centros de atención diurna.
- Prevención y control para la erradicación de la mendicidad infantil.

2.B. La atención a situaciones de riesgo en la Comunidad Valenciana

La normativa autonómica ha designado como competente en materia de atención a las situaciones de riesgo a las Entidades locales. Éstas tiene competencia para la detección, valoración, apreciación, declaración e intervención de las situaciones de riesgo en las que pudiera encontrarse un menor. Por tanto las Entidades Locales son entidades Públicas competentes en materia de protección de menores. En muchas ocasiones, consideramos la acción de protección exclusivamente en aquellas medidas que suponen la separación familiar quedando claro que, con la incorporación del concepto de situación de riesgo ha sido ampliada la acción protectora de las entidades públicas.

Las intervenciones dirigidas a atender las situaciones de riesgo van dirigidas principalmente a la integración y el mantenimiento del menor en su propio entorno familiar y a la disminución de factores de dificultad social y a la promoción de factores de protección social. Por tanto estas medidas tienen como objetivo la preservación y reunificación familiar.

La preservación familiar se entiende como todas aquellas acciones dirigidas a mantener al menor en su hogar cuando los responsables de su cuidado, atención y educación hacen dejación de sus funciones parentales o hacen uso inadecuado de ellas, comprometiendo o perjudicando el desarrollo personal y social del

niño, pero sin alcanzar la gravedad que justifique la separación del menor de su familia.

La reunificación familiar se entiende como todas aquellas acciones dirigidas a eliminar o disminuir las situaciones que, por dejación o inadecuado uso de las funciones parentales han provocado, en un momento determinado la separación del menor de su familia.

El enfoque de la preservación familiar proporciona una óptica más amplia desde la que repensar la protección de menores. Según este enfoque el objetivo a lograr con los menores debe ampliarse desde la protección (librarle del maltrato) hacia el bienestar (promover el buen trato), haciendo compatibles ambos objetivos. No se cuestiona aquí la necesidad de garantizar la protección, sino más bien, se incide en considerar este objetivo como insuficiente ya que conseguir que los menores no sufran maltrato no quiere decir que sufran buen trato.

Para ello hay que cubrir, además de las necesidades primarias biológicas o de supervivencia (alimentación, salud, protección ante riesgos, trato adecuado, ambiente físico apropiado, etc.) las necesidades secundarias de salvaguarda de lazos afectivos positivos, de desarrollo de funciones cognitivas, lingüísticas, sociales en un entorno de estimulación apropiado y de promoción del ajuste del menor a los contextos sociales próximos. Desgraciadamente, no siempre estas necesidades quedan cubiertas cuando se separa a un menor de su familia.

El bienestar de los menores no debe considerarse ajeno e incluso incompatible con el bienestar de su familia. Por el contrario, todo lo que se haga para promover el bienestar de la familia redundará en el bienestar del menor.

Los servicios de preservación familiar dispuestos para atender las situaciones de riesgo están a medio camino entre el enfoque punitivo hacia la familia típico de un enfoque jurídico de la protección del menor y una mentalidad capacitadora de la familia de un enfoque de programas psicoeducativos de apoyo a los padres. Esto supone el mantenimiento de una cierta tensión dialéctica que supone actuar sin perder de vista el nivel de peligrosidad que tenga la situación para el menor y centrarse en la familia para promover sus competencias. Es importante evitar los dos extremos: por un lado prolongar la experiencia del niño en un lugar inapropiado y por otro separarle prematuramente del hogar para que entre en dispositivos de protección imperfectos (largos recorridos institucionales, desarraigo de lazos familiares, no solución de alternativas satisfactorias y estables).

Las situaciones de riesgo en la Comunidad Valenciana son atendidas mediante las llamadas **medidas de apoyo familiar**. Las medidas de apoyo familiar pueden ser de carácter técnico o económico.

Se entienden por **medidas de carácter técnico** las intervenciones de carácter socio educativo o terapéutico desarrolladas por profesionales a favor del menor y de su familia, tendentes a la prevención de situaciones de desarraigo familiar. También tienen esta consideración los servicios prestados a la familia por las diferentes instituciones que faciliten el desarrollo de la vida familiar y permitan una mejor atención a los menores.

Se entienden por medidas de **apoyo de carácter económico** las prestaciones o ayudas que se facilitan cuando la causa determinante del riesgo para el desarrollo del menor procede de situaciones de carencia o insuficiencia de recursos económicos.

Las medidas de apoyo familiar tienen carácter preventivo y deben contar con la intervención técnica por parte de un **profesional**

responsable del caso para realizar el seguimiento en el propio entorno familiar.

Según esto, una vez apreciada la situación de riesgo, por parte de las **Equipos Municipales de Servicios Sociales** de las Entidades Locales, deberán designar a un profesional responsable que diseñará y realizará el seguimiento del **Plan de Intervención Familiar** a fin de disminuir o eliminar las condiciones que han dado lugar a la situación de riesgo.

Esta intervención se podrá acompañar, entre otras, de las siguientes medidas especiales de apoyo:

- a) Programas compensadores de carácter socio- educativo dirigidos a promover el adecuado ejercicio de las obligaciones parentales, así como una mejora en las relaciones socio familiares.
- b) Prestaciones económicas (PEIs de emergencia, RGC y cualquier otra gestionada desde organismos distintos a los Servicios Sociales, por ejemplo RAI).
- c) La asistencia acompañada del menor a centros de carácter educativo.
- d) La intervención de voluntarios en tareas de apoyo al menor y a su familia.
- e) La ayuda a domicilio.
- f) La atención diurna en centros destinados a la prevención de la inadaptación de los menores.
- g) Programas formativos dirigidos a menores y adolescentes que hayan abandonado el sistema escolar.
- h) Programas de orientación, mediación y terapia familiar.
- i) La guarda voluntaria (acogimiento familiar / acogimiento residencial).

Por tanto la estructura del sistema de protección de menores en la Comunidad Valenciana ha quedado organizado en distintos niveles

interconectados que pueden ser utilizados simultáneamente para atender la complejidad de las situaciones de desprotección en la que pueden encontrarse los menores.

Atención especializada a situaciones de riesgo/ desamparo desde medidas de tutela y guarda. (Generalitat)

Atención especializada para la atención a situaciones de riesgo para la preservación familiar (Entidades locales)

Atención primaria desde los Servicios Sociales de las Entidades locales y acciones preventivas

Desde el ámbito de los Servicios Sociales de ámbito local, las medidas de carácter técnico de mayor proyección para la atención a situaciones de riesgo y por tanto dispuestas para promover la preservación familiar y, en su caso, el reagrupamiento familiar de menores de edad comprendida entre los 0-6 años son:

- a) Los Servicios Especializados de Atención a Familia e Infancia (SEAFIs) gestionados por Entidades Públicas de ámbito local o mancomunidades.
- b) Los Programas de Orientación y Mediación Familiar gestionados por entidades sin ánimo de lucro y que atienden a las familias de localidades que no dispongan de SEAFI.

Los Servicios Especializados de Atención a Familia e Infancia (SEAFI) tienen su origen en los programas de **Orientación, Mediación y Terapia Familiar** que fueron constituyendo en la Comunidad

Valenciana desde 1997 y tomaron la forma actual a partir de 2002 al ser incorporados en el I Plan Integral de Familia e Infancia de la Comunidad Valenciana (2002-2005).

Los Servicios de Orientación y Mediación, y los SEAFIs fueron diseñados como servicios dispuestos para la atención a familias y a la infancia en situación de desprotección social compuestos por equipos interdisciplinarios específicos y especializados, diferenciando su acción de la de los Equipos Base de Servicios Sociales Generales (Municipales), y cuyo objetivo es la intervención especializada de carácter integral en núcleos familiares que se encuentran en situación de vulnerabilidad o conflicto, existan o no menores en situación de riesgo o desamparo.

Hasta el año 2011 estuvo vigente esta definición aunque se establecía como prioridad en las distintas ordenes de subvención a las entidades locales para la puesta en marcha de los SEAFIs la atención a familias en cuyo seno se encuentren menores en situación de riesgo o desamparo y sobre todo en aquellas cuyos menores se encuentren en situación de guarda y en cuyo Plan de Protección se haya fijado como objetivo el reagrupamiento familiar.

A partir del año 2012 y conforme a lo establecido en la Orden 23/2011, de 29 de diciembre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la cual se regulan y convocan ayudas dirigidas a **programas de atención a menores en situación de riesgo y con medidas jurídicas de protección**, para el año 2012, se produce un cambio sustancial en el objeto de intervención. Así en el Anexo II de la citada Orden, base reguladora Primera, establece: *"El objeto de estos servicios es la intervención especializada con menores en situación de riesgo y medida jurídica de protección y sus familias"*

Este cambio convierte, por tanto, como único objeto de intervención de los SEAFIs a los menores en situación de riesgo y medida

jurídica de protección, quedando excluidas el resto de situaciones que hasta 2011 podían ser atendidas por estos servicios (monoparentalidad, violencia en el seno familiar, crisis familiares, conyugales y los conflictos intergeneracionales, siempre y cuando no existan en su seno menores en situación de riesgo).

La intervención familiar en problemáticas ocasionadas por cualquier tipo de vulnerabilidad o conflicto familiar, que pudiera resolverse mediante orientación psicosocial, mediación familiar o terapia familiar queda centrada en exclusividad en aquellos núcleos en los que se valore que pueda existir una situación de riesgo de un menor o en los casos de familias con menores con medida de protección jurídica (guarda y/ tutela).

Adopta relevancia la cuestión de la valoración de situación de riesgo de los menores. Debe recordarse que el artículo 17 de la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor en su párrafo segundo establece: *“Una vez **apreciada** la situación de riesgo, la entidad pública competente en materia de protección de menores pondrá en marcha las actuaciones pertinentes para reducirla y realizará el seguimiento de la evolución del menor en la familia”*

En la Comunidad Valenciana corresponde a las Entidades locales el desarrollo y aplicación de los recursos de apoyo familiar previstos para la atención a las situaciones de riesgo. (Artículo 94 de la Ley 12/2008, de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana).

De igual forma corresponde a las Entidades Locales, la detección, valoración, apreciación y declaración, de las situaciones de riesgo de cualquier índole que perjudiquen el desarrollo personal o social del menor. (Artículo 96.1 de la Ley 12/2008, de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana).

El Decreto 28/2009, de 20 de febrero, del Consell, por el que se modifica el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Consell, establece en su artículo 17 la modificación del apartado 2 y añade los apartados 3 y 4 con la siguiente redacción:

2. “Con independencia de que la apreciación de la situación de riesgo se pueda concretar en un documento administrativo, las entidades locales deberán establecer los mecanismos necesarios para determinar en todo momento qué menores residentes en su municipio se encuentran en dicha situación.
3. La competencia de las entidades locales ante situaciones de riesgo se ejercerán por los equipos municipales de servicios sociales.
4. Todo menor respecto al que se haya apreciado una situación de riesgo dispondrá de un plan de intervención familiar elaborado por el equipo municipal de servicios sociales, que recogerá las actuaciones necesarias para la superación de la misma”.

Los procedimientos para la detección, valoración, apreciación y declaración de situación de riesgo de un menor han quedado establecidos en la publicación”. El papel del ámbito social en el abordaje de situaciones de desprotección infantil (2007) y en concreto en el Anexo en el que se recoge el Instrumento de Valoración de la Gravedad y probabilidad de maltrato”.

En la situación de riesgo sin asunción de guarda, la intervención se materializará en la ejecución del Plan de Intervención Familiar con menores en riesgo por parte de todos los departamentos e instituciones implicadas, bajo la coordinación y supervisión del Equipo Municipal de Servicios Sociales Generales.

La derivación, desde el Equipo Municipal de Servicios Sociales al SEAFI, de casos de menores en los que se haya apreciado una situación de riesgo sin que sea necesaria la asunción de guarda por parte de la Generalitat, supone que siendo más leve una determinada situación, puede utilizarse a este servicio para la prevención de situaciones más graves y para la promoción del mantenimiento del menor en su entorno familiar (Preservación familiar).

En lo que concierne a la protección a la infancia, los SEAFIs se han convertido en recurso especializado para atender problemáticas de las familias en cuyo seno se encuentran menores en situación de riesgo, al objeto de garantizar la **preservación familiar**, pero también intervienen como recurso especializado en la intervención con familias con menores con medida jurídica de protección en riesgo o desamparo y que se encuentran en régimen de guarda para conseguir el **reagrupamiento familiar**.

En estos últimos casos, si el Plan de Protección trazado con el menor tuviera por finalidad el reagrupamiento familiar, podrá incorporarse al referido Plan, la atención del menor y su familia por parte del SEAFI que atienda la localidad en la que resida la familia biológica del menor.

En caso de que no hubiera SEAFI en la localidad de residencia de la familia, el caso podrá ser derivado el caso al Servicio de Orientación y Mediación (que desde 2012 recibe el nombre de Programas de Prevención Comunitaria dirigidos a familias con menores en situación de riesgo y con medidas jurídicas de protección) de la provincia.

El objetivo básico de la intervención ante una situación de riesgo es procurar la atención de las necesidades del menor, a fin de conseguir:

- La integración y el mantenimiento del menor en su entorno familiar.
- La disminución de los factores de dificultad social que incidan en la situación personal y social de los menores.
- La promoción de los factores de protección social de los menores con su familia.
- La prevención de situaciones de desarraigo familiar.
- Se debe procurar que los padres o tutores colaboren activamente en la ejecución de las medidas de apoyo acordadas, pudiendo ser plasmada dicha colaboración en documento administrativo. La ausencia inicial de esta colaboración por parte de los padres o tutores en la superación de la situación de riesgo del menor no impedirá el intento de ejecución del Plan del Caso.
- El Plan de Intervención Familiar no debe responder a la simple detección de las necesidades básicas y a la asignación indiscriminada de recursos (económicos, materiales, técnicos...) sino a la elaboración de una hipótesis de trabajo sobre los factores mantenedores de la situación de riesgo y a una jerarquización de las actuaciones que evite la interferencia de unas actuaciones con otras.
- El Equipo Municipal de Servicios Sociales asume la dirección y coordinación de la ejecución del Plan del Caso, implicando a otros departamentos e instituciones competentes (Áreas de Salud, Área Escolar, Servicio Especializado de Familia e Infancia,...) y realizando el seguimiento de las actuaciones que, en su caso, éstos ejecuten. Sin embargo, y a pesar de ello, la actuación del Equipo Municipal de Servicios Sociales requerirá, en todo caso, del trabajo directo, personal y en el propio entorno del menor y su familia, realizada a través del acompañamiento y no de la mera citación del usuario a las dependencias.

Se fomentará la metodología de intervención grupal (grupos de apoyo, autoayuda,) cuando el número de casos existentes en el municipio y la naturaleza de los mismos así lo aconseje.

Al objeto de conocer la implantación de las medidas previstas para la atención a situaciones de riesgo en la Comunidad Valenciana, el Síndic de Greuges solicitó el oportuno informe a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social.

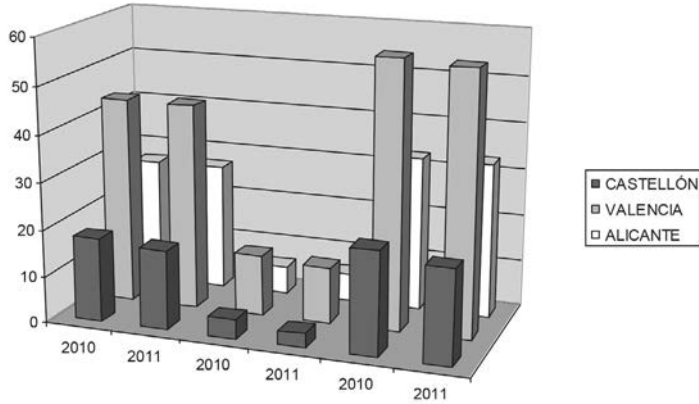
En el informe emitido por la Conselleria de Justicia y Bienestar Social se nos indica lo siguiente:

“Para el Consell las políticas preventivas en materia de familia e infancia son absolutamente prioritarias. Por esta razón se ha incrementado en un 41,9% hasta alcanzar los 3.333.750 euros la línea para los Servicios Especializados de atención a Familias e Infancia (SEAFIs), manteniendo con 393.000 euros el presupuesto para Servicios de orientación y mediación familiar. Mediante estos servicios se atiende a todas las familias de la Comunidad valenciana en situación de vulnerabilidad, a menores en situación de riesgo y a las familias con menores en guarda o tutela”.

De los datos remitidos por la Conselleria de Justicia y Bienestar Social respecto de los SEAFIs destacamos los siguientes:

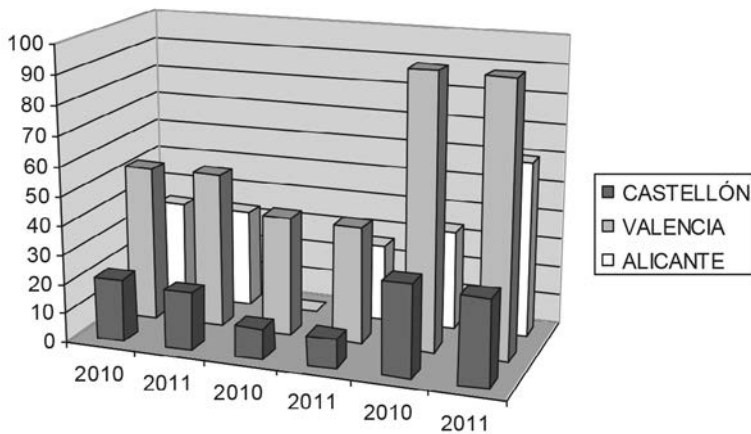
A) NÚMERO DE EQUIPOS SUBVENCIONADOS

PROVINCIA	AYUNTAMIENTO		MANCOMUNIDAD		TOTAL		VARIACIÓN ANUAL
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	
CASTELLÓN	18	17	4	3	22	20	-2
VALENCIA	44	44	13	12	57	56	-1
ALICANTE	27	27	6	6	33	33	0
TOTALES	89	88	23	21	112	109	-3



B) NÚMERO DE PROFESIONALES SUBVENCIONADOS

PROVINCIA	AYUNTAMIENTO		MANCOMUNIDAD		TOTAL		VARIACIÓN ANUAL
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	
CASTELLÓN	21,25	19,5	10,3	10	31,5	29,50	-2,00
VALENCIA	53	53	40,5	40	93,5	93,00	-0,50
ALICANTE	34	33,5	26,5	26,5	34	60,00	26,00
TOTALES	108,3	106	77,3	76,5	186	182,50	-3,00



En cuanto a los datos proporcionados por la Conselleria de Justicia y Bienestar Social referidos a los Programas de Orientación y Mediación familiar destacamos los siguientes:

A) NÚMERO DE EQUIPOS SUBVENCIONADOS a Entidades privadas sin ánimo de lucro.

PROVINCIA	AÑO 2010	AÑO 2011	VARIACIÓN ANUAL
CASTELLÓN	1	1	0
VALENCIA	2	2	0
ALICANTE	1	1	0
TOTALES	4	4	0

B) NÚMERO DE PROFESIONALES SUBVENCIONADOS

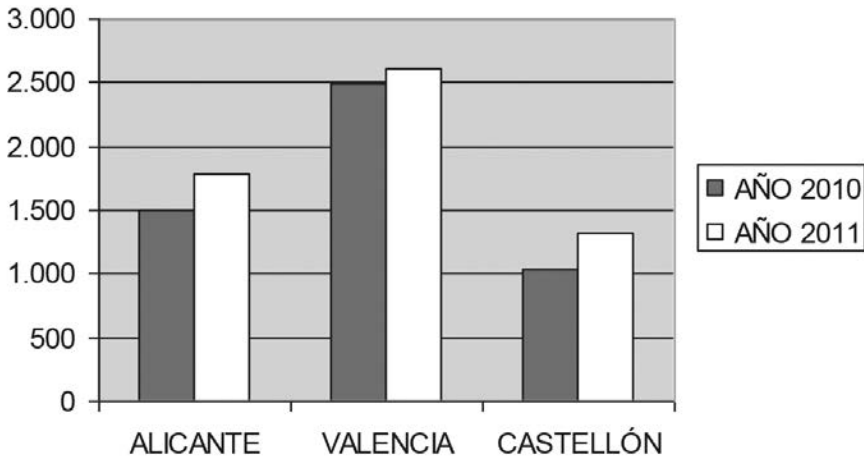
PROVINCIA	TÉCNICO SUPERIOR		TÉCNICO MEDIO		OTROS (Admón.)		TOTAL		VARIACIÓN ANUAL
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	
CASTELLÓN	2,00	2,00	1,00	1,00	0,00	0,00	3,00	3,00	0
VALENCIA	2,00	2,00	2,00	2,00	1,75	1,00	5,75	5,00	-0,75
ALICANTE	2,00	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00	4,00	4,00	0
TOTALES	6,00	6,00	4,00	4,00	2,75	2,00	12,75	12,00	-0,75

Estos programas dan cobertura a los casos de familias que residen en localidades que no disponen de SEAFIs

C) NÚMERO DE CASOS DE MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO Y CON MEDIDA DE PROTECCIÓN JURÍDICA

ATENDIDOS POR LOS SEAFIs (PRESERVACIÓN FAMILIAR/ REAGRUPAMIENTO FAMILIAR)

PROVINCIA	AÑO 2010	AÑO 2011	TOTAL
ALICANTE	1.496	1.788	3.284
VALENCIA	2.493	2.616	5.109
CASTELLÓN	1.032	1.320	2.352
TOTAL	5.021	5.724	10.745



2.C. SEPARACIÓN DEL MENOR DE SU NÚCLEO FAMILIAR

Las Direcciones Territoriales de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social son las competentes en resolver las medidas de protección jurídica del menor que supongan la separación de su núcleo familiar biológico. La adopción de estas medidas de separación familiar requieren de un proceso de toma de decisiones en el que

participan tanto los Equipos Municipales de Servicios Sociales, que emiten la propuesta, como los Equipos Técnicos de la Dirección Territorial de Justicia y Bienestar Social que emiten los informes correspondientes para que desde la Comisión Técnica de Medidas de Protección Jurídica del Menor se elabore la propuesta de resolución de guarda y/ o desamparo correspondiente.

Este proceso de toma de decisiones en la que se valora la necesidad de separación del núcleo familiar pone en tensión dos cuestiones:

- La primera referida a la confrontación de dos de los principios que rigen toda actuación protectora sobre la infancia que no son otros que el de priorizar el interés del menor y el de mantener al menor en su entorno familiar en tanto no vaya en contra de su superior interés.
- La segunda es de orden competencial y profesional, dado que son los profesionales de los Equipos Municipales de Servicios Sociales los que proponen la separación y los Equipos de las Unidades de Recepción de las Direcciones Territoriales quienes emiten los informes que motivan las propuestas de resolución (a través de las Comisiones Técnicas Territoriales de Medidas de Protección Jurídica del Menor).

Por este motivo se considera de máximo interés la publicación del documento "El papel del ámbito social en el abordaje de situaciones de desprotección infantil" dado que permite unificar procedimientos y criterios en los procesos de toma de decisiones, sin menoscabo de la necesaria revisión y mejora continua del citado documento, garantizando, en todo caso, la aportación de los profesionales en el referido proceso de mejora.

Parece necesario, antes de entrar a desarrollar los procedimientos establecidos para la adopción de medidas de protección jurídica

que suponen separación del núcleo familiar, detenernos siquiera brevemente en la repercusión psicológica que en el menor tiene el hecho de la separación familiar.

2.C.1. REPERCUSIÓN DE LA SEPARACIÓN EN EL/ LA MENOR: ACOGIMIENTO RESIDENCIAL Y ACOGIMIENTO FAMILIAR

Aspectos psicológicos implicados en la separación afectiva

Los procesos que se ponen en marcha cuando un/ a menor ha de ser separado de su familia de origen y se incorpora a un nuevo núcleo familiar, bien en régimen de acogida o de adopción, se han tratado de explicar desde diferentes enfoques.

La literatura más actual se apoya para ello en tres grandes pilares: la Teoría del Apego iniciada por Bowlby, el Modelo de resiliencia planteado originalmente por Werner y su equipo en los años 80. y desarrollado en Europa por autores como Barudy o Cyrulnick, y la Teoría de Sistemas y el Modelo ecológico descrito por Bronfenbrenner.

Estos modelos teóricos se complementan y nos guían en la comprensión de estos fenómenos, pero también nos abren una nueva perspectiva, una nueva mirada a un fenómeno que, durante décadas, estuvo condicionado por un fuerte fatalismo sobre los riesgos existentes en la infancia maltratada, sobre la evidencia de que aquellos menores que en su primera infancia no habían contado con referentes seguros y estables, serían víctimas potenciales de trastornos en el futuro. Esta nueva mirada va a permitir centrar nuestras prácticas en la prevención de buenos tratos, en la potenciación de los recursos personales de menores y familias que permitan la reparación de estos daños.

Modelos teóricos explicativos de los procesos implicados en la separación afectiva.

En primer lugar, la Teoría del apego explica cómo, durante el primer año de la vida del niño, se pone en marcha un sistema de vinculación encaminado a establecer y mantener la presencia de una figura estable que le proporcione seguridad. Según este modelo, el apego constituye el núcleo central de nuestra vida emocional (Bowlby, 1973, 1986). Este autor lo conceptualizaba como *"la tendencia de los seres humanos a crear fuertes vínculos afectivos con determinadas personas"* (Bowlby, 1977).

Conjuntamente con Mary Ainsworth (1978), psicóloga norteamericana, detectaron la existencia de diferencias en el modo en que se establecían los primeros vínculos y a apreciar diferentes grados de seguridad en la relación entre el niño y su cuidador principal, señalando tres patrones o categorías de apego: seguro, inseguro-evitativo e inseguro-ambivalente. Posteriormente, Main y Solomon (1990) describieron un cuarto patrón de apego al que denominaron desorganizado.

La investigación se haya centrada en conocer las causas y los efectos de no haber podido establecer vínculos estables en la infancia. Por ejemplo, para Bowlby (1969, 1973) resultan claves los *"modelos de trabajo o representacionales internos"* que los niños han desarrollado a lo largo de su infancia sobre el grado de disponibilidad y accesibilidad de sus figuras de apego y que constituyen expectativas acerca de lo que ellos pueden esperar de dichas figuras en situaciones futuras.

Este autor destacó que los niños esperan que sus figuras de apego se comporten en el futuro de la misma forma que lo han hecho en momentos anteriores. En consecuencia, se podía suponer que la actuación del cuidador en las interacciones tempranas pudiera

condicionar la calidad de la vinculación. De forma similar, en el modelo operativo sobre sí mismo una característica clave es la noción de cuan aceptable o inaceptable aparece a los ojos de sus figuras de apego (Bowlby, 1973).

“El adulto que es sensible al niño, le trasmite que sus señales de solicitud de cuidado son efectivas, haciendo que se sienta bien consigo mismo cuando tiene necesidad de ayuda y de ser tranquilizado”(Marrone, 2001). Por el contrario, el niño que creció sin ese adulto sensible a sus necesidades, desarrollará con mayor probabilidad un modelo interno de sí mismo, y de sí mismo en relación con los demás, fundamentalmente negativo. Estos modelos repercutirán sobre las relaciones emocionales más allá de los primeros años. Una niña o un niño, por ejemplo, que haya crecido con un apego inicial fuertemente inseguro y que no haya tenido la oportunidad de establecer relaciones de apego sanas y seguras posteriormente, correrá el riesgo de repetir conductas y pautas de apego disfuncionales cuando entre en contacto con otros adultos (educadores en un centro de acogida, padres acogedores, profesores...) o cuando empiece a intimar con personas de su edad.

En las historias de los niños y niñas que llegan al sistema de protección siempre aparecen dificultades en sus relaciones tempranas con su cuidador principal. Es muy posible que, durante sus experiencias tempranas, tuvieran una figura de apego extremadamente insensible o maltratante (negligencia o abuso) que no le proporcionó la seguridad necesaria para el desarrollo del resto de los sistemas (exploratorio, cognitivo, social, afectivo, de identidad, etc. (Bowlby, 1982). Esta realidad provocó la separación del menor de su familia biológica y, con ella, la ruptura de su construcción vincular primaria. Cuando, como consecuencia de todo ello, han de pasar a ser atendidos por otras personas o institucionalizados en centros de protección, el desarrollo de su sistema de apego puede haber quedado comprometido por la dificultad para establecer relaciones

consistentes, afectando a sus relaciones futuras, su personalidad, sus emociones y sus conductas.

La consecuencia principal, a la luz de esta perspectiva teórica es que los niños que han vivido este tipo de situaciones presentan mayor riesgo de desarrollar patrones de apego inseguro (Carlson, Cicchetti, Barnett y Braunwald, 1989, Grotevant et al, 1988, Rutter et al, 2002) y el desarrollo de modelos representacionales negativos sobre otras potenciales figuras de apego y sobre sí mismo como merecedor de sus atenciones.

Todo ello puede comportar dificultades en el establecimiento de nuevas relaciones vinculares y justificaría un mayor riesgo de inadaptación en todas las áreas de su funcionamiento psicológico y social, como consecuencia del aprendizaje de comportamientos inadecuados para cubrir sus necesidades de vinculación (llamadas de atención, rabietas, agresividad, mentiras, etc.) especialmente en los niños separados con mayor edad. De hecho, contamos con estudios que indican que un 80 % de niños que han experimentado alguna forma de maltrato tienen un patrón desorganizado de vinculación (Carlson, Cicchetti, Barnett y Braunwald, 1989).

Sin embargo, la investigación demuestra cómo los modelos representacionales (de la figura de apego y del sí mismo), aunque pueden ser resistentes al cambio, también tienen un carácter dinámico y cambiante en función de las nuevas experiencias y de las nuevas competencias y potencialidades que el ser humano va adquiriendo a lo largo de su trayectoria vital. Por ello, es posible restablecer la seguridad afectiva y garantizar unas bases sólidas sobre las que se construya el desarrollo psicológico del individuo a través de la incorporación de estos niños y niñas a una nueva familia (Barth, Crea, John, Thoburn y Quinton, 2005; Singer, 1985). Así, hay trabajos (Sues, Grossmann y Sroufe, 1992) que demuestran que el niño tiene capacidad para adaptarse a diferentes figuras de apego

y que las deficiencias provocadas en el niño por una de las figuras pueden ser compensadas por la otra figura de apego.

Por ello, aun reconociendo el efecto negativo que puede producir en un niño la falta de figuras de apego seguras en sus primeros años de vida, en sus relaciones vinculares futuras, en su personalidad, incluso en sus comportamientos, cuando se le ofrece a estos niños un nuevo contexto de desarrollo, sensible y favorable a la atención a sus demandas, pueden llegar a ser capaces de vincularse afectivamente a estas nuevas figuras y modificar sus modelos internos de representación sobre los demás y sobre sí mismos. Qué duda cabe que, esto que parece viable en un nuevo contexto familiar es bastante más complicado en entornos institucionales.

Enlazamos así con el siguiente marco teórico. Cuando se interviene con colectivos desfavorecidos como por ejemplo el que nos ocupa de menores abandonados, maltratados, etc. surge a menudo un interrogante ¿Por qué algunas personas, niños o adultos, frente a situaciones adversas, traumatismos y amenazas graves contra su salud y desarrollo, logran salir adelante y llegan a desarrollarse armoniosa y positivamente, mientras que todo predice una evolución negativa? Esta pregunta es el punto de partida de los trabajos sobre la resiliencia.

El concepto de resiliencia aplicado al campo socio-psicológico nace en 1982, con la publicación de Werner y Smith "*Vulnerables pero invencibles: un estudio longitudinal de niños y jóvenes resilientes*". La resiliencia trata de expresar la capacidad de un individuo —o de una familia para enfrentarse a circunstancias adversas, condiciones de vida difíciles, a situaciones potencialmente traumáticas y recuperarse saliendo fortalecido y con más recursos. Es un concepto tomado prestado de la Física y de la Ingeniería de Materiales, donde se define como la capacidad de un material para recobrar su forma original después de someterse a una presión deformadora.

Werner y Smith concluyeron que las primeras experiencias vitales, por adversas que sean, no dejan necesariamente marcas permanentes, y que la resiliencia puede darse en cualquier momento del ciclo vital. Años más tarde, Cyrulnik (2002) lo enuncia de una manera más bella: *“Un buen comienzo de la vida no determina un buen final, pero tampoco, y esto es más relevante, un mal comienzo determina un resultado vital desfavorable”*.

A la luz del modelo de resiliencia, la intervención iría en la línea de conseguir que las nuevas familias pudieran convertirse, en palabras de Cyrulnick en “tutores de resiliencia” (Cyrulnick, 2002). Como señalábamos anteriormente, Boris Cyrulnik define al “tutor de resiliencia” como aquel que pueda provocar un renacer del desarrollo psicológico tras el trauma. Es decir, que a través de ese otro significativo, pueda ponerse en marcha el proceso de construcción de resiliencia (Vanistendael et als., 2000). De hecho, ya contamos con trabajos que demuestran que la capacidad de las familias resilientes para mejorar el ajuste de los menores que han vivido en su infancia situaciones traumáticas (Buchanan, 2009).

Si la resiliencia, como señalábamos anteriormente, se construye en la relación entre personas, para facilitar su influencia cobrarán también importancia los factores sociales como las redes sociales de apoyo de la familia, su estabilidad laboral, la escuela, las instituciones, etc. Así, otros sistemas más amplios – escuela, organizaciones, etc.– pueden proveer de protección, facilitando la resiliencia.

Estos planteamientos sin duda van a enlazar directamente con el **Modelo ecológico-sistémico** pues nos ayudan a comprender esta nueva experiencia familiar como un complejo entramado de personas y contextos que interrelacionan entre sí.

Esta perspectiva concibe el ambiente ecológico como un conjunto de estructuras seriadas y estructuradas en diferentes niveles, en

donde cada uno de esos niveles contiene al otro. Bronfenbrenner denomina a esos niveles el *microsistema*, el *mesosistema*, el *exosistema* y el *macrosistema*.

El niño va a estar inmerso en su microsistema o entorno más inmediato, la familia, y dentro de ella, habrá que tener en cuenta no sólo las relaciones entre los adultos y el menor sino también las relaciones de este con otros menores de la familia y de los adultos entre sí. En los niños y sus familias, además, sigue influyendo la familia biológica del menor.

De acuerdo con la teoría ecológica, las influencias entre padres e hijos son transaccionales: padres e hijos se influyen y son influidos recíprocamente. El microsistema más evidente que experimenta el menor acogido es la familia (Schweiger y O'Brien, 2005). Pero además el niño entrará en contacto con otros microsistemas como la escuela o la familia extensa en el nivel del mesosistema, que serán también determinantes de su desarrollo. Igualmente, elementos del exosistema sobre los que el niño no tiene experiencia directa pero que, van a tener su influencia en el funcionamiento familiar, como los Servicios Sociales, las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, los propios Servicios de atención a la familia y, por supuesto, el macrosistema en términos ecológicos, es decir, el contexto social y cultural en el que se enmarcan todas ellas, van a ser elementos que faciliten o dificulten la adaptación y desarrollo de la familia en términos de adaptación mutua a lo largo del tiempo (Grotevant y McRoy, 1990) y en base a la influencia de los diferentes sistemas que intervienen en este proceso.

Todo ello convierte el modelo ecológico (Bronfenbrenner, 1979, 1998) en un enfoque también indispensable para la intervención con aquellos menores que han de ser separados de su familia de origen e integrados en un nuevo núcleo familiar, ofreciendo una respuesta variada, adecuada a los diferentes momentos del desa-

rollo evolutivo del menor y con otros ámbitos de actuación fuera del entorno familiar como la escuela y la comunidad (Barth y Miller, 2000, Barudy et al, 2005).

Reflexiones en torno a la intervención con menores separados de sus familias ante situaciones de riesgo y desamparo.

Son numerosos los trabajos que señalan la institucionalización tras la separación de los menores de su entorno original como un factor de riesgo importante con consecuencias negativas para el desarrollo psicosocial de los niños (Beckett, Maughan, Rutter, Castle, Colvert, Groothues, Kreppner, Stevens, O'Connor, y Barka, 2006; Zeanah, Fox, Smyke, Marshall, Parker, y Koga, 2003). Así, numerosas investigaciones indican que el tiempo transcurrido en las instituciones correlaciona positivamente con la existencia de trastornos en diversas áreas del desarrollo y en la severidad de los mismos (Groza y Ryan, 2002; Verhulst y cols, 1990, Rutter y cols, 2000), si bien matizan que el grado de deterioro ocasionado dependerá así mismo de la calidad de las instituciones. De hecho, gran parte de estos estudios se realizaron con menores adoptados en Rumania y que provenían de centros con gran precariedad de recursos tanto materiales como humanos. Consecuencia de todo ello, se comprueba que el tiempo prolongado de institucionalización puede repercutir negativamente en el proceso de adaptación familiar (Festinger, 1990; Howe, 1997). T. Festinger (1990) encontró que los niños que habían vivido más de 4 años en instituciones tenían tasas de problemas comportamentales y emocionales más altas.

Junto al tiempo de institucionalización, los estudios también muestran las consecuencias de la propia *historia del menor en el sistema de protección*. Así, los menores que *ingresaron más mayores* en el sistema de protección de menores o *tardaron más tiempo en ser colocados en un nuevo núcleo familiar*, así como los que sufrieron varias *colocaciones previas*, presentaron más

problemas de conducta, especialmente del tipo externalizante y más inestabilidad familiar (Barth y cols, 1988, McDonald y ols., 1991, Verluis den-Bieman y Verhulst, 1995).

Una variable directamente relacionada con las anteriores es la *presencia de dificultades en el proceso de vinculación*, la cual se ha puesto en relación tanto con la institucionalización como con las relaciones familiares problemáticas y la experiencia de maltrato o negligencia (Grotevant y cols., 1988; Barth y cols., 1994; Rutter y cols., 2000).

También contamos con estudios realizados en nuestro país, comparando el desarrollo psicosocial de menores institucionalizados con otros menores que habían sido adoptados (Palacios y Sánchez, 1996) que muestran cómo los niños de instituciones eran los que obtenían peores puntuaciones en problemas de conducta, autoestima y rendimiento académico. En las conclusiones de su trabajo, los autores plantean que los problemas que presentan los niños institucionalizados parecen relacionarse sobre todo con sus experiencias previas a la institucionalización, no con las condiciones de vida en que ésta se desarrolla. Pero también señalan que, si bien es cierto que la institución no es la causa los problemas, los datos demuestran que tampoco es su solución.

Aún cuando existen notables diferencias entre la atención prestada en los centros de menores, es difícil que un entorno institucional pueda ofrecer las experiencias adecuadas necesarias para apoyar el desarrollo óptimo del cerebro (Rutter, 2005). El régimen diario altamente programado, los reiterados cambios de cuidadores y las dificultades para prestar a los menores una atención personalizada impiden un desarrollo psicosocial óptimo de los menores.

Sin embargo, esta atención sí es posible en un entorno familiar, convirtiendo, por tanto, al acogimiento familiar en una alternativa

para la atención a los menores que han de ser separados de sus cuidadores principales ante situaciones de maltrato o negligencia, especialmente cuando se trata de menores de corta edad. Cuidar los programas de acogimiento familiar, potenciarlos, preparar a las familias y apoyarlas durante el proceso (Rosser, 2011) tendrían que ser elementos prioritarios para las entidades que tienen a su cargo a estos menores.

2.C.2. PROCEDIMIENTOS DE TOMA DE DECISIONES EN CASOS DE DESPROTECCIÓN INFANTIL CUANDO SE PROPONE LA SEPARACIÓN DEL NÚCLEO FAMILIAR BIOLÓGICO.

Cuando, atendiendo a la situación de desprotección del menor la Entidad Pública que tiene encomendada su protección, entendiera que su superior interés aconseja acordar la guarda, está podrá formalizarse a partir de medidas de:

- Acogimiento familiar, en las modalidades establecidas en la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor.
- Acogimiento residencial.

En los casos en los que legalmente proceda conforme a lo establecido en el Código Civil, la Entidad Pública podrá proponer al Juez competente la propuesta previa de adopción de un/ a menor como medida más estable y que responde a su superior interés. El Juez resolverá la **ADOPCIÓN** de un menor que supondrá el establecimiento de vínculos paterno filiales entre el menor y su familia adoptiva y la ruptura de lo mismos vínculos con la familia biológica.

Procedimientos para la adopción de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo cuando éstas supongan asunción de guarda por la Entidad Pública

En este apartado se pretende describir los procedimientos que se siguen en la detección, valoración e intervención sobre casos de desprotección infantil.

En el proceso de toma de decisiones en casos de desprotección infantil, tienen una importancia básica, los Equipos Municipales de Servicios Sociales. Estos equipos actúan como catalizadores de toda la información proveniente de profesionales que actúan en el ámbito de la protección infantil desde otros sistemas y fundamentalmente desde el ámbito sanitario, educativo, policial.

La actuación de los profesionales de los Equipos Municipales de Servicios Sociales en el ejercicio de sus funciones en materia de protección de menores, se concretan en un **procedimiento de actuación ordinario** en lo relativo al proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, en ocasiones, los técnicos de Servicios Sociales Municipales se encuentran ante la derivación o presencia de un menor que precisa de un auxilio inmediato. En algunos casos esta atención inmediata es indicativa de una situación general existente de desprotección que posteriormente se evaluará y sobre la que se intervendrá. En otros casos la misma surge durante el proceso de valoración de una situación de desprotección previamente detectada. También puede ser consecuencia de un hecho aislado que no indique la necesidad de iniciar un procedimiento ordinario. Por ello se hace preciso ordenar un **procedimiento de actuación urgente** que atienda estas situaciones y que, en cada caso, determine su relación o no con el procedimiento ordinario.

Procedimiento a seguir en los supuestos de actuación urgente ante incidentes de manifiesta desprotección de un menor.

Las actuaciones descritas en el presente apartado se refieren tan sólo a situaciones en las que **el Equipo Municipal de Servicios**

Sociales deba prestar un auxilio inmediato a un menor, con el fin de salvaguardar su integridad física o psicológica, al no estar acompañado por ningún adulto responsable del mismo, no ser posible la localización de dicho adulto, o existir sospecha fundada de peligro si regresa con éste.

Los distintos profesionales del Equipo Municipal de Servicios Sociales pueden encontrarse ante dichas situaciones en el curso del ejercicio de sus diversas funciones, a través de la derivación urgente de otros ámbitos profesionales, o en caso de ser llevado el menor a las dependencias municipales por la persona o personas que han detectado la situación manifiesta de desprotección.

En este procedimiento las actuaciones a seguir por el Equipo Municipal de Servicios Sociales, son las siguientes:

ACTUACIONES INMEDIATAS

En el caso de que el menor requiera de atención o valoración médico sanitaria inmediata, se procederá al traslado del menor a un Centro de Salud u Hospital, coordinado las actuaciones con este ámbito.

En el supuesto que el menor no requiera de dicha atención sanitaria se procederá a la localización de la familia del menor, y si no existen indicadores de delito, maltrato o inhibición manifiesta por parte de las personas responsables del menor, se realizará la entrega del mismo a su familia, al estar garantizada su protección.

En el caso de no estar garantizada la protección del menor con su familia, se contactará con los Servicios Territoriales competentes en materia de protección de menores de la Generalitat Valenciana para la determinación por los mismos de la medida de protección más adecuada. En caso que éstos no estén en funcionamiento, es

decir siempre que dicha necesidad se produzca en horarios y días no laborables, se trasladará al menor al Centro de Recepción de Menores de la provincia (centros de primera acogida), adecuado a su edad. En la figura 1 se expone de forma gráfica esta parte del procedimiento.

Se podrá recabar la asistencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la localización de la familia del menor y para los traslados que se mencionan en el presente apartado, dentro del deber de colaboración que establece el artículo 9.2 del Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano.

Procedimiento ordinario a seguir en la detección, valoración e intervención ante una situación de desprotección infantil

En este procedimiento se distinguen tres fases:

1. Fase de detección.
2. Fase de valoración y toma de decisiones.
3. Fase de intervención y seguimiento.

Durante el desarrollo de cada una de estas fases del procedimiento ordinario pueden darse nuevas circunstancias que supongan la necesidad de conectar este procedimiento con las actuaciones inmediatas descritas en el procedimiento de urgencia.

Según las características de cada caso detectado será necesario agilizar el procedimiento ordinario en aquellas situaciones en las que si bien no se considera oportuno una actuación de ingreso en centro sanitario o de recepción, si requieran respuestas más inmediatas.

FASE DE DETECCIÓN

A) Fuentes de detección

Este procedimiento se iniciará cuando se detecte una situación de desprotección infantil a través del ejercicio de las funciones propias del Equipo Municipal de Servicios Sociales, o a través de la notificación procedente de otros ámbitos o agentes:

- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Centros de Salud y Hospitales.
- Centros Docentes y Gabinetes Psicopedagógicos.
- Juzgados y Fiscalías.
- Vecinos o familiares de los menores.
- Asociaciones y otras entidades privadas.
- Padres, responsable legales o guardadores de hecho.
- Otros departamentos de la entidad local.
- Otras entidades locales.
- Otros derivantes o informantes.
- El Servicio Territorial competente en materia de protección de menores de la Generalitat Valenciana, cuando es éste el que ha recibido la información de cualquiera de los ámbitos anteriores.

FASE DE VALORACIÓN Y TOMA DE DECISIONES

A) Recogida de información

En esta fase se procederá a recoger toda la información que se estime necesaria para la valoración de la situación del menor. En todo caso se deberán realizar, entre otras, las siguientes actuaciones:

- Contactar necesariamente con el Centro escolar del menor o con el Servicio Psicopedagógico Escolar, Gabinete Psicopedagógico Municipal o Servicio de Orientación, con el objeto de recabar información referente al funcionamiento del menor en el área escolar, así como aquella significativa acerca de la actitud de los padres.
- Contactar necesariamente con el Centro de Salud que corresponda al menor y a su familia o, si procede, con otros recursos del ámbito sanitario, con el fin de conocer el estado de salud del menor o de su familia, que pueden estar asociados a la situación de desprotección, así como posibles negligencias o actitudes y conductas de riesgo de las personas responsables de su cuidado, que hayan sido observadas en este contexto.
- Contactar con la Policía Local, o con las otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que se estimen oportunos, con el objeto de conocer la existencia de alguna intervención policial en relación con la situación del menor.
- En el caso de que la familia y el menor procedan de otro municipio de esta o de otra Comunidad Autónoma, contactar necesariamente con los Servicios Sociales de procedencia con la finalidad de recabar los antecedentes familiares y otras posibles actuaciones de protección aplicadas con anterioridad.
- Mantener entrevista/s con todos los miembros de la familia, nuclear y extensa, que sea posible, con el fin de conocer la composición, funcionamiento y dinámica familiar, así como los posibles factores de riesgo que están afectando a la protección del menor. En caso de no poder contactar con la familia o negarse la misma a las entrevistas, reflejar en el expediente los distintos intentos frustrados.
- Mantener un contacto directo con el menor y, en su caso, entrevistas con el mismo con el objeto de conocer su percepción de la situación y las posibles secuelas a nivel físico,

emocional o conductual. Esta actuación no será necesaria si por otros profesionales se tiene constancia por escrito del testimonio del menor con el fin de evitar una victimización secundaria, o en los supuestos que la oposición o la hostilidad de los padres pueda poner en una situación de mayor riesgo al menor.

B) Valoración del caso

Seguidamente, y una vez recogida toda la información, se procederá a valorar el caso, utilizando criterios técnicos de valoración y toma de decisiones.

El análisis de los factores de gravedad y probabilidad de ocurrencia, de los factores protectores, la elaboración de una hipótesis del problema y los criterios de pronóstico del caso, permitirán:

- Valorar la necesidad de separación o no del menor respecto a su familia o entorno.
- Considerar el caso como una situación de riesgo, como una situación de desamparo, o descartar la existencia de una situación de desprotección.

C) Diseño del Plan del Caso

Realizada la valoración se diseñará por el Equipo Municipal de Servicios Sociales el Plan del Caso, que es un documento técnico donde se registra por escrito la planificación de todas las actuaciones a realizar con el menor y su familia, por parte de todos los agentes sociales implicados en el caso.

Este documento se convertirá, en el supuesto que se derive el Caso a los Servicios Territoriales competentes en materia

de protección de menores de la Generalitat Valenciana, en el documento formal de propuesta. Los elementos que deberá incluir el Plan del Caso, son:

Motivo de la intervención, especificando si se trata de:

- Una situación de riesgo.
- Una situación de posible desamparo que conlleva la tutela automática por la Generalitat Valenciana con suspensión de la patria potestad de los padres.
- Una petición de guarda voluntaria por parte de los padres o tutores.
- La formalización de una situación de hecho de acogimiento familiar.

Objetivos de la intervención, especificando si la finalidad es:

- La preservación familiar.
- La reunificación familiar.
- La incorporación definitiva a un nuevo núcleo familiar.
- La preparación para la emancipación.

Medidas a aplicar, que podrán ser:

- Medidas de apoyo familiar para las situaciones de riesgo que se corresponden con el objetivo de **preservación familiar**.
- Medidas de apoyo familiar y demás medidas de protección que se proponen ante una posible situación de desamparo o una petición de guarda voluntaria, y que se corresponden con los tres objetivos que implican separación del menor de su entorno: reunificación familiar, incorporación definitiva a un nuevo núcleo familiar y preparación para la emancipación.

Variables significativas para la regulación del contacto del menor con su familia, en los casos de producirse la sepa-

ración del menor de la misma como pueden ser si se establecen contactos durante los periodos vacacionales, fines de semana, regulación de visitas, régimen de visitas si lo hubiese y necesidad de presencia de profesionales para la supervisión de las mismas, ...

Temporalización de la intervención, en función del objetivo de intervención seleccionado:

- Cuando el objetivo sea la preservación familiar se procurará establecer un periodo de intervención no superior a 18 meses.
- Cuando el objetivo sea la reunificación familiar, se determinará fecha exacta de retorno del menor con su familia, procurando que nunca sea superior a 18 meses.
- Cuando los objetivos sean la incorporación definitiva a un nuevo núcleo familiar o la preparación para la emancipación, la temporalidad irá referida fundamentalmente a las actuaciones del Equipo Municipal de Servicios Sociales para la preparación del menor a su nueva situación, así como la duración del recurso o programa en el que se incluya al menor.

Coordinación con otros agentes implicados en la intervención: ámbito educativo, sanitario, policial, servicios especializados de atención a la familia e infancia (SEAFI) y otros servicios especializados de carácter privado. En todos los casos se especificará las tareas que se asignan y asumen cada una de las partes.

Seguimiento de la intervención, concretando fechas de revisión y evaluación de objetivos, fechas de reuniones con los ámbitos profesionales o programas implicados.

D) Condiciones del Plan del Caso

En la valoración y el diseño del Plan del Caso, se observarán las siguientes condiciones:

- El Plan del Caso deberá estructurarse en función de la **hipótesis** sobre las causas o factores que provocan la situación de desprotección determinada en la fase de valoración, evitando la simple correspondencia entre necesidades detectadas y recursos disponibles.
- Graduación de las medidas, en el sentido de potenciar el trabajo desde la situación de riesgo, procurando el mantenimiento del menor con sus padres, o en su defecto con su familia extensa, lo que permitirá que el menor continúe en su entorno.
Si la separación es imposible de evitar, se procurará primeramente acudir a la guarda voluntaria a fin de que la relación con los progenitores facilite el mantenimiento de los vínculos familiares al mantener los progenitores la patria potestad del menor.
Sólo cuando sea imprescindible y en interés del menor, se propondrá la declaración de desamparo del menor, que implicará la suspensión de la patria potestad.
- La adopción de cualquiera de las medidas que se propongan deberá estar siempre debidamente justificada, como justificada la utilización previa de todas las medidas y recursos de apoyo familiar de ámbito municipal, así como aquellas y aquellos que no siendo de titularidad local puedan ser utilizados sin necesidad de adoptar medida de guarda o tutela por la Generalitat Valenciana (Servicios y Programas de los SEAFI, Servicio de Orientación Familiar, Servicio de Mediación Familiar, Servicio de Atención Psicológica a Menores Víctimas de Abusos, Servicio Post-adopción, ...).

En suma, se trata siempre de priorizar el mantenimiento del menor en su entorno familiar.

No se justifica una propuesta drástica de separación del menor de su entorno (desamparo) si con carácter previo no ha existido un trabajo en el riesgo, salvo los supuestos de urgencia.

Apreciación del riesgo o propuesta de declaración de desamparo

Si se trata de una situación de riesgo, se procederá a apreciar dicha situación. Se recomienda que dicha apreciación se formalice por escrito por el órgano competente de la corporación local.

Si se trata de una posible situación de desamparo, se procederá a recoger la información significativa que acredite la misma en un Informe, derivando el mismo, junto al Plan del Caso que incluye la propuesta de medidas de protección, al Servicio Territorial competente en materia de protección de menores de la Generalitat Valenciana.

FASE DE INTERVENCIÓN Y SEGUIMIENTO

En esta fase es fundamental que los técnicos del Equipo Municipales de Servicios Sociales trabajen la implicación y responsabilidad de la familia para atender adecuadamente al menor. Se procurará con carácter general que los cambios sean estables y que se propicie la independencia futura de la familia de los recursos y de los servicios sociales.

Situaciones de riesgo con petición de guarda voluntaria de los padres o tutores, situaciones de formalización de una situación de hecho y situaciones de posible desamparo

En la situación de riesgo con asunción de la guarda por la Generalitat Valenciana (guarda voluntaria), en los supuestos de formalización de situaciones de hecho y en la situación de propuesta de posible desamparo, se procederá a derivar el caso a los Servicios Territoriales competentes en materia de protección de menores de la Generalitat Valenciana, por cuanto es a esta entidad a quien le compete la asunción de la guarda del menor (artículo 37 del Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana) y en su caso la asunción de la tutela del menor previa declaración de desamparo del mismo (artículos 29 y 33 del Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana).

Medidas a aplicar

En las situaciones que se describen en el presente apartado, que coinciden siempre con la separación del menor de sus padres o tutores, sin perjuicio de poder conllevar propuesta de medidas de apoyo familiar (descritas en las situaciones de riesgo), el Equipo Municipal de Servicios Sociales deberá recoger en el Plan del Caso una propuesta del tipo de medida a través del cual se ejercitará la guarda del menor, pudiendo ser:

- **El acogimiento familiar con familia extensa o allegada**, en la modalidad legal de simple o permanente.
- **El acogimiento familiar con familia educadora**, en la modalidad legal de simple o permanente. Dicha familia será determinada, en su caso, por el Servicio Territorial competente en materia de protección de menores de la Generalitat Valenciana, entre aquellas inscritas en el correspondiente Registro de Familias Educadoras.
- **El acogimiento residencial**. El centro será determinado, por el Servicio Territorial competente en materia de protección de menores de la Generalitat Valenciana, entre los

centros que forman parte de la red pública de protección de menores.

- **El acogimiento familiar preadoptivo o la adopción, sólo con propuesta de desamparo o renuncia formal de los padres.** La familia, será determinada por el Consejo de Adopción de Menores de la Generalitat Valenciana.

Acciones a realizar durante la intervención y derivación

En el presente apartado se relacionan una serie de actuaciones a observar en función de la medida propuesta:

- Si se ha observado que la situación de riesgo puede corregirse más eficazmente y con menos perjuicio para el menor, mediante la asunción temporal de la guarda de éste por la Generalitat Valenciana, se deberá explicar a los padres dicha medida de protección y los objetivos en su caso concreto, y se deberá recoger por escrito la solicitud de guarda del menor o menores.
- En los casos que el menor o menores tengan familia extensa en el mismo municipio, valorada siempre la posibilidad y conveniencia de formalizar un acogimiento familiar con la misma, se realizarán las entrevistas oportunas con aquellos miembros de la familia extensa que estén en disposición de acogerlo/s, con el fin de conocer el grado de implicación en su problemática. Si procede, y es posible, explorar y registrar la actitud y expectativas del menor o menores hacia la familia dispuesta a acogerlo/s.
En el caso de disposición favorable hacia el acogimiento familiar, valorar la aptitud de la familia extensa o allegada para el mismo.
En los casos que el menor o menores tengan familia extensa fuera del municipio y se tenga constancia de la posibilidad o conveniencia de formalizar un acogimiento familiar con

- la misma, deberá así informarse en la propuesta del Plan del Caso.
- Si la propuesta de medida fuera la de acogimiento residencial, podrá informarse en la propuesta del Plan del Caso las características más significativas del tipo de centro a acoger al menor, de acuerdo con variables como proximidad física a su domicilio, existencia de hermanos o familiares en otro centro, edad de los menores residentes, alojamiento en piso o residencia, carácter urbano o rural, problemática del menor (discapacidad, trastornos conductuales, adicciones,...), otros.
 - En cualquier caso sea cual sea la medida a proponer, se deberá mantener una entrevista/s con el menor, cuando éste tenga suficiente juicio o capacidad, garantizando así el derecho del menor a ser oído en todo procedimiento administrativo, derecho reconocido en el artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Este derecho deberá ser contemplado necesariamente a partir de los 12 años, y con menor edad si el menor tuviere suficiente juicio.

Recepción y valoración por los Servicios Territoriales competentes en materia de protección de menores de la Generalitat Valenciana

En la situación de guarda voluntaria, en los supuestos de formalización de situaciones de hecho y en la situación de propuesta de posible desamparo, se procederá por los Servicios Territoriales competentes en materia de protección de menores de la Generalitat Valenciana, a la incoación del oportuno expediente administrativo o de protección y a su correspondiente tramitación, de conformidad con lo preceptuado en el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana, así como en el Manual de tramitación administrativa de los expedientes de protec-

ción de menores (manual que rige para los servicios territoriales de la entidad pública autonómica).

La Comisión Técnica de Medidas de Protección Jurídica del Menor, previa valoración del expediente, formulará propuesta de resolución. En dicha Comisión, de conformidad con su composición, podrán participar los representantes de los Equipos Municipales de Servicios Sociales, previo requerimiento del Servicio Territorial competente en materia de protección de menores de la Generalitat Valenciana.

La propuesta será elevada para su resolución, a la persona titular del Servicio Territorial competente en materia de protección de menores de la Generalitat Valenciana.

La medida de protección que se adopte por la Generalitat Valenciana será comunicada al Equipo Municipal de Servicios Sociales, a efectos de su conocimiento y posterior seguimiento e intervención.

Si se estimara por los Servicios Territoriales competentes en materia de protección de menores de la Generalitat Valenciana, que la propuesta del Plan del Caso realizada no contiene los elementos necesarios o no se justifica una intervención suficiente en la situación de riesgo, se informará de las razones de ello y posibles alternativas a desarrollar. Dicha derivación será realizada al Equipo Municipal de Servicios Sociales que ha remitido el caso, para que éste intervenga o derive al Servicio Especializado de Atención a la Familia e Infancia (SEAFI) si existiere en esa corporación local.

Las resoluciones dictadas por el / la Director / a Territorial de Justicia y Bienestar Social, será comunicada al Ministerio Fiscal y deberá contener, entre otros, los siguientes extremos:

- Situación legal del menor: Guarda / desamparo

- Modalidad de acogimiento: Acogimiento familiar / acogimiento residencial.
- Lugar en el que se ejercerá la guarda: Familia / centro

Al objeto de conocer las medidas de protección jurídica resueltas por las Direcciones Territoriales durante los años 2010 Y 2011, el Síndic de Greuges solicitó el oportuno informe a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social que traslada la siguiente información:

EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN ABIERTOS A 31/12/2010	4.272
TOTAL TUTELAS A 31/12/2010	2.873
TOTAL GUARDAS A 31/12/2010	1399
ACOGIMIENTOS RESIDENCIALES	1.265
ACOGIMIENTOS FAMILIARES ADMINISTRATIVOS	1903
Familia Extensa	1702
Familia ajena	201
PROPUESTAS ACOGIMIENTOS FAMILIARES JUDICIALES	990
Familia Extensa	739
Familia ajena	251

Como puede comprobarse en 2010, es mayor el número de acogimientos familiares (2893) que el número de acogimientos residenciales (1.265) resueltos por las Direcciones Territoriales de Justicia y Bienestar Social.

No obstante debe destacarse que el 84.3 % de los acogimientos familiares lo son en familia extensa (2.441) cuestión que deberá tenerse en cuenta a la hora de analizar la medida de acogimiento familiar.

Los datos referidos a **medidas de protección jurídica adoptadas en 2011** son los siguientes:

EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN ABIERTOS A 31/12/2011	4.012
TOTAL TUTELAS A 31/12/2011	2.845
TOTAL GUARDAS A 31/12/2010	1.257
ACOGIMIENTOS RESIDENCIALES	1.255
ACOGIMIENTOS FAMILIARES ADMINISTRATIVOS	1.772
Familia Extensa	1.584
Familia ajena	188
PROPUESTAS ACOGIMIENTOS FAMILIARES JUDICIALES	951
Familia Extensa	688
Familia ajena	263

Los datos recabados de 2011 confirman la existencia de una mayor número de acogimientos familiares (2.723) que acogimientos residenciales (1.255). De igual forma se confirma que los acogimientos familiares son, prioritariamente resuelto con familia extensa(2.272 en familia extensa y 451 en familia ajena).

2.C.3. LA GUARDA EN ACOGIMIENTO FAMILIAR

Cuando la medida de protección que va a ser adoptada es el acogimiento familiar, como hemos visto, puede que la familia de acogida sea del propio entorno familiar y social del menor (Familia extensa o allegada) o puede que sea familia **ajena** al entorno socio familiar del menor (familia educadora).

Si el acogimiento se propone con familia extensa o allegada ya se explicó brevemente en el apartado anterior el procedimiento a seguir para la valoración de la idoneidad de la familia. Por este motivo nos centraremos en desarrollar para la llevar a cabo la inscripción de una familia en el registro de Familias Educadoras de la Comunidad Valenciana.

Procedimiento para la inscripción de una familia en registro de familias educadoras de la Comunidad Valenciana.

Según lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana, aprobado mediante el Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano, modificado por el Decreto 28/2009, de 20 de febrero del Consell, en cada una de las tres Direcciones Territoriales de la Conselleria de Bienestar Social existe un Registro único de Familias Educadoras en la Comunidad Valenciana.

Cada Dirección Territorial de Bienestar Social inscribirá en este registro a las personas que hayan sido declaradas aptas para formalizar un acogimiento familiar simple o permanente.

Por tanto toda aquella persona que desea colaborar con la Generalitat en el campo de la protección de menores, acogiendo a un niño, niña o adolescente, con el que no tiene una vinculación familiar o de afinidad previa, y sin finalidad preadoptiva, debe solicitar el ser inscrito en el Registro de Familias Educadoras correspondiente a su provincia de residencia

A continuación describiremos cada una de las fases del procedimiento con indicación de las Administraciones y/o Entidades encargadas de su desarrollo.

Las fases son las siguientes:

a) Sensibilización y captación de familias.

Realizada directamente por la Administración Pública o Entidades sin ánimo de lucro financiadas por la Generalitat.

La Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria competente en materia de protección de menores promueve actividades dirigidas a la sensibilización de la población en general respecto del acogimiento familiar así como la captación de familias que estuvieran interesadas en colaborar con la Administración Pública en la implantación y potenciación del recurso.

Estas actividades pueden ser directamente realizadas por la Administración Pública o por Entidades privadas sin ánimo de lucro que hayan recibido financiación por parte de la Generalitat. Anualmente la Conselleria de Bienestar Social convoca la correspondiente Orden de Ayudas para su desarrollo.

b) Información a las familias

Realizada por Administraciones Públicas locales, provinciales y autonómica y entidades privadas sin ánimo de lucro

Lógicamente, antes de formalizar dicha solicitud, es conveniente disponer de la información suficiente y adecuada sobre el recurso de Familias Educadoras. La misma, además de la que aparece en la web de la Conselleria de Bienestar Social, se puede obtener a través de:

- El equipo municipal de servicios sociales de la localidad de residencia de los interesados/as.

- Aquellas entidades sin fin de lucro que trabajan, de un modo u otro, en el recurso.
- Las propias Direcciones Territoriales de la Conselleria de Bienestar Social

c) Formación y valoración de familias

Realizada por la Conselleria competente en materia de protección de menores a través de sus Direcciones Territoriales

Tras la presentación de la solicitud en la Dirección Territorial de Bienestar Social correspondiente, los técnicos de la misma se ponen en contacto con los solicitantes con el fin de concertar una serie de entrevistas que permitan conocer distintos aspectos respecto de aquellos como pueden ser:

- Su motivación para acoger y lo que espera o esperan de esta experiencia.
- Sus condiciones y limitaciones para acoger a un o unos menores.
- Su capacidad para cubrir las necesidades de los menores susceptibles de ser acogidos con carácter no preadoptivo.
- Su capacidad y la de su familia para adaptarse a la nueva situación familiar provocada por el acogimiento

Una vez iniciados dichos contactos, y durante los mismos o bien a su conclusión, se convoca a los solicitantes a participar en una serie de sesiones formativas sobre distintos aspectos del recurso que deben ser conocidos previamente al hecho de acoger no preadoptivamente a un menor, estableciéndose un programa de formación específico en función de la complejidad de los acogimientos y la necesidad de atención especializada de los/as menores acogidos/as. Estos módulos formativos están diseñados, inicialmente, en 4 sesiones de 2 a 3 horas de duración.

Los contenidos previstos en las mismas son los siguientes:

Sesión 1. Sentido del acogimiento temporal de menores (Por qué y para qué acoger a un menor temporalmente).

Sesión 2. Aspectos legales, competenciales, procedimentales y técnicos del recurso de familias educadoras.

Sesión 3. Las reacciones y vivencias del menor en relación al acogimiento.

Sesión 4. Las reacciones y vivencias de los acogedores.

Dado el carácter de voluntariado social del recurso de Familias Educadoras, las sesiones valorativas se realizarán siempre tras acuerdo previo de su fecha y hora, intentando los técnicos amoldarse al máximo a su disponibilidad para las mismas.

De igual modo, aquellas sesiones de formación a las que no se pudiera acudir podrán realizarse en distintas ediciones de los módulos formativos.

La asistencia a los cursos de formación condiciona la inscripción de las familias solicitantes en el Registro de Familias educadoras.

Es por ello que el periodo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la inscripción en el Registro de Familias Educadoras puede estimarse, con carácter general, en aproximadamente unos 6 meses. (*Resolución de 14 de marzo de 2012, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se aprueba la carta de servicios de Acogimiento de menores en familias educadoras.*)

Tanto las sesiones valorativas como formativas tienen la finalidad última de garantizar que las personas o familias que están

dispuestas a acoger a menores como forma de colaboración altruista en la protección de menores, se encuentran en las condiciones suficientes para hacerlo y sin que haya riesgos de un sufrimiento excesivo por parte del menor o de ellos mismos.

d) Propuesta y resolución de inscripción en Registro de Familias Educadoras

Realizada por la Conselleria competente en materia de protección de menores a través de sus Direcciones Territoriales.

Una vez que los técnicos encargados de su valoración tengan la información suficiente para realizar una propuesta de inscripción o no en el Registro de Familias Educadoras, redactarán el correspondiente informe y elevarán la misma a la Comisión Técnica de Familias Educadoras, constituida en cada una de las Direcciones Territoriales. A su vez ésta será la encargada de formular la propuesta, positiva o negativa, al/ la Director/ a Territorial.

En el informe de valoración deberá constar al menos lo siguiente: características personales de los solicitantes: datos relativos a su situación sanitaria, económica y laboral, vivienda y entorno familiar y sus capacidades educativas y motivaciones frente al acogimiento.

De igual forma, las Direcciones Territoriales competentes en materia de protección de menores podrán solicitar cuantos informes técnicos, psicológicos, sociales o sanitarios sean necesarios para la adecuada valoración de la aptitud de los solicitantes.

En el caso de detectar alguna cuestión que desaconseje dicha inscripción se informará de la misma a la /las persona/s solicitantes con el fin de que pueda realizar las alegaciones que considere oportunas.

Si la valoración es positiva, el/ la directora Territorial competente en materia de protección de menores dictará resolución declarando la aptitud para el acogimiento familiar simple y/ o permanente, ordenando la inscripción de la persona o familia solicitante en el registro de Familias Educadoras. Si la valoración es negativa, la persona titular de la Dirección Territorial competente en materia de protección de menores dictará resolución motivada, expresando las causas de su no inscripción en el registro de Familias educadoras.

En el caso de que se resuelva su inscripción como Familia Educadora la persona o familia inscrita debe tener en cuenta que:

La inscripción en el Registro únicamente genera el derecho a poder optar a la formalización de un acogimiento familiar simple o permanente, si las circunstancias e interés del menor así lo aconsejan. Es decir la propuesta de un acogimiento estará condicionada siempre a que exista la necesidad de un menor de ser acogido y que se considere que su disponibilidad encaja adecuadamente con sus características. De igual manera, la inscripción en el Registro de Familias Educadoras no implica la obligatoriedad de acoger a cualquier menor que se le proponga.

Se puede producir la baja en el Registro de Familias Educadoras en los siguientes supuestos:

Por transcurso de un periodo de dos años a contar desde la resolución de inscripción en el Registro de Familia Educadoras, sin que en ese periodo de tiempo se haya formalizado acogimiento familiar alguno con la persona o familia inscrita (cualquiera que sea la causa, imputable al interesado/s o a la entidad pública).

Por variación en las circunstancias o variables que justificaron la propuesta favorable de la inscripción y que puedan suponer un

riesgo de fracaso tanto para el posible menor acogido como para la propia familia acogedora.

Por petición expresa de la propia persona o familia inscrita en el Registro de Familias Educadoras.

Una vez inscritas las familias en el registro de Familias Educadoras y existiendo una propuesta de acogimiento familiar de un menor en la modalidad legal de acogimiento familiar simple o permanente con familia educadora se procede siguiendo las siguientes fases:

- a) Propuesta y resolución del acogimiento Familiar.
- b) Preparación y acoplamiento del menor y la familia.
- c) Seguimiento de la evolución.
- d) Finalización del acogimiento.

a) Propuesta y resolución del acogimiento Familiar.

Cuando la medida de acogimiento propuesta no tenga finalidad pre-adoptiva, es decir acogimiento simple o permanente, la **Propuesta de acogimiento** es realizada por la Comisión Técnica de Protección Jurídica del Menor constituida en cada una de las Direcciones Territoriales de la Conselleria competente en materia de protección de menores. Esta Comisión está compuesta por los técnicos que han instruido el expediente en la Dirección Territorial y en ella pueden participar otros profesionales que aporten información al caso, por ejemplo profesionales del Equipo Social de base del Ayuntamiento correspondiente. La Comisión técnica de protección jurídica del menor formaliza la propuesta teniendo en cuenta los informes obrantes en el expediente del menor que deben acreditar la conveniencia del acogimiento familiar como medida de protección y los informes de idoneidad de la familia, bien sea familia extensa, afín o familia educadora. En la citada Comisión se acuerda igualmente

el diseño inicial del Plan de Protección de Menores que servirá de guía para toda la actuación protectora de la Administración Pública.

La Comisión Técnica de Protección Jurídica del Menor eleva la propuesta de acogimiento familiar al/ la Directora/ a Territorial de la Conselleria competente en materia de protección de menores para que dicte la correspondiente **Resolución administrativa**, comunicándose de forma inmediata al Ministerio Fiscal. En caso de que fuera necesario la judicialización del expediente el acogimiento familiar adoptará la forma de acogimiento provisional, presentándose la propuesta de acogimiento familiar ante el Juzgado de Familia correspondiente.

b) Preparación y acoplamiento (adaptación) del menor y la familia.

Con el término acoplamiento nos referimos a la transición del niño/a a su nueva familia de acogida. No se trata de un proceso mecánico de duración limitada a los primeros días de acogimiento, si no que se trata de un proceso que algunos autores prefieren denominar adaptación para reseñar el carácter dinámico y progresivo de los procesos que ponen en marcha con la salida del hogar familiar o de un centro y su entrada en una familia alternativa.

La llegada de un niño/a a la familia acogedora marca el comienzo de un proyecto con importantes implicaciones para todos los afectados (familia biológica, niño/a, familia acogedora, profesionales).

En la familia biológica los cambios están referidos principalmente a los sentimientos que se generan en la familia derivados del reconocimiento de no poder atender adecuadamente a sus hijos. Estos sentimientos son más intensos cuando la salida del menor de su familia se produce de forma involuntaria (declaración de desamparo, intervención judicial de urgencia...).

A los/as niños/as acogidos se les debe ayudar a elaborar que ocurre en su familia biológica para que tengan que salir de ella así como su nueva situación en la familia de acogida. Principalmente deberá atenderse a los sentimientos de pérdida que se generan respecto de su familia biológica (padres, hermanos,...) sobre todo en los casos que ya se hubieran generado vínculos afectivos entre ellos. También deben tenerse en cuenta sus sentimientos de culpa que pueden ser particularmente intensos cuando consideran que su conducta ha formado parte del problema que ha provocado la separación.

Inevitablemente los niños/as acogidos deben realizar ajustes conductuales a la nueva familia, con sus costumbres, rutinas y normas que, normalmente suelen ser muy diferentes a los de su familia biológica.

Respecto de las familias acogedoras hemos de tener en cuenta que su nueva situación familiar comienza antes de la incorporación efectiva del niño/ a. Hay aspectos cruciales que deben formar parte de la **preparación**, como son la información recibida sobre el niño/ a que todavía no ha llegado, la forma en que se produce la transición de la situación previa (centro/ familia biológica) a la familia acogedora.

Una vez el acogimiento ha comenzado, otro aspecto a tener en cuenta de forma muy relevante es la relación que debe mantener la familia acogedora con la familia biológica, la vinculación afectiva con el niño/ a tras su separación de la familia biológica. De igual forma deberá prestarse especial atención a los/as hijos/as de los acogedores que deben considerarse inmersos en el proyecto de acogimiento familiar.

c) Seguimiento de la evolución.

El apoyo y seguimiento de la evolución del acogimiento deben considerarse como cruciales a la hora de conseguir el éxito de un acogimiento familiar. Sin duda es vital el trabajo de los profesionales

en las fases previas que ya hemos mencionado, pero sin duda el seguimiento durante todo el proceso de acogimiento familiar resulta indispensable debiendo tener éste un carácter estable y continuado con un ritmo y periodicidad que sea ajustado a las necesidades de apoyo de una familia que está acogiendo a un menor.

Se debe asegurar, por tanto, la estabilidad y continuidad de los profesionales así como su disponibilidad.

d) Finalización del acogimiento.

Por último debemos hacer referencia al trabajo a realizar en el momento de finalización del acogimiento. Nos referimos aquí al momento en el que el menor deja la familia acogedora. esta finalización puede venir provocada por distintos motivos:

- Reagrupamiento familiar.
- Porque se toma otra medida más estable (acogimiento permanente/ acogimiento preadoptivo)
- Por no haberse producido una adaptación adecuada entre familia y menor.

Los profesionales que se han encargado del seguimiento y apoyo durante el acogimiento deben diseñar, en cualquier caso, el plan de trabajo a realizar tanto con la familia biológica(caso de reagrupamiento familiar) con el/ la menor así como con la familia de acogida.

Como hemos podido comprobar a lo largo de este trabajo, el acogimiento familiar es una medida de protección especialmente compleja con unas repercusiones importantísimas tanto en la familia biológica, como en los menores y en la familia de acogida.

Considerando que es una medida que garantiza que el desarrollo del menor se realice en un ámbito familiar, afectivo, que puede

cubrir sus necesidades tanto físicas, psicológicas como emocionales, debemos destacar que su especial complejidad obliga a las Administraciones Públicas a perfeccionar los procesos que conforman la medida, tales como la valoración de la medida como la más adecuada al interés del menor, la valoración y formación permanente de las familias de acogida, el apoyo a la familia biológica, la profesionalización y formación permanente de los profesionales que intervienen en el mismo.

A continuación pasamos a exponer y analizar los datos que sobre acogimiento familiar en la Comunidad Valenciana nos ha facilitado la Conselleria de Justicia y Bienestar Social.

DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE MENORES 0-6 AÑOS EN ACOGIMIENTO FAMILIAR (27 DE JULIO DE 2011)

SITUACIÓN JURÍDICO -ADMINISTRATIVA	Número de menores
Menores con guarda	43
Menores con tutela	468
TOTAL	511

MENORES ACOGIDOS	Número	Niños	Niñas
Entre 0-6 años	511	242	269

MODALIDAD DE ACOGIMIENTO		
Acogimiento en familia extensa	Simple	131
	Permanente	146
	Total	277
Acogimiento con familia afín	Simple	7
	Permanente	11
	Total	18

MODALIDAD DE ACOGIMIENTO		
Acogimiento con familia educadora	Simple	35
	Permanente	38
	Total	73
Acogimiento con Familia Educadora especializada de urgencia-diagnóstico	Simple totales	39
Acogimientos familiares con familia especializada	Simple	1
	Permanentes	3
	Totales	4
Acogimientos familiares preadoptivos		100
TOTAL		511

Porcentualmente las distintas modalidades de acogimiento sobre el total suponen lo siguiente

MODALIDAD DE ACOGIMIENTO	PORCENTAJE
Acogimiento en familia extensa	54.3
Acogimiento con familia afín	3.5
Acogimiento con familia educadora	14.3
Acogimiento con Familia Educadora especializada de urgencia-diagnóstico	7.6
Acogimientos familiares con familia especializada	0.7
Acogimientos familiares preadoptivos	19.6
TOTAL	100.0

En la solicitud de informe que esta Institución realizó a la Consejería de Justicia y Bienestar Social se requerían datos referidos al número de menores cuya edad estuviera en la franja de edad 0-6

años y que encontrándose en una medida de acogimiento residencial hubiera una propuesta de acogimiento familiar y que ésta no pudiera llevarse a cabo, indicando los motivos de tal imposibilidad. En su informe la Conselleria nos aporta los siguientes datos:

PROVINCIA	Nº DE MENORES
CASTELLÓN	1
VALENCIA	3
ALICANTE	6
TOTAL	10

Las causas que justifican la imposibilidad del acogimiento familiar se relacionan con la existencia de necesidades que sitúan a los menores dentro del grupo de necesidades especiales, destacando las siguientes:

- Menores con patologías físicas
- Menores con patologías psíquicas (autismo, síndrome de Dawn..)
- Grupos de hermanos

En relación a las Familias educadoras inscritas en el registro de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social que en la actualidad se encuentren disponibles para poder realizar acogimientos, se aportan los siguientes datos:

PROVINCIA	DISPONIBLES	Para A.F. simple	Para A.F. permanente
CASTELLÓN	5	3	2
VALENCIA	25	13	12
ALICANTE	9	0	9
TOTAL	39	16	23

La Conselleria de Justicia y Bienestar, completa los datos anteriormente expuestos con el siguiente comentario: “El hecho de que existan a esa fecha 39 familias que no estén acogiendo no significa que no existan propuestas o que las mismas no quieran acoger, puede ser la concurrencia de diferentes causas: tiempo de descanso o de respiro entre uno y otro acogimiento, disponibilidad de las familias distinta a la propuesta que se realiza de acogimiento, que estén asumiendo salidas de menores fines de semana que no implica formalización de acogimiento familiar...”

2.C.4. LA GUARDA EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

Las Direcciones Territoriales de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social podrán resolver el acogimiento residencial de un menor a propuesta de la Comisión Técnica de Medidas de Protección Jurídica del Menor, cuando los padres/tutores del menor no puedan cuidar de él y así lo soliciten, o cuando así lo acuerde el juez en los casos en los que legalmente proceda, tras haber declarado al menor en situación legal de desamaparo.

La Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de Protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la ley de Enjuiciamiento Civil regula en su artículo 21 los Servicios Especializados de atención a menores como sigue:

1. Cuando la Entidad Pública acuerde la acogida residencial de un menor, teniendo en cuenta que es necesario que tenga una experiencia de vida familiar, principalmente en la primera infancia, procurará que el menor permanezca internado durante el menor tiempo posible, salvo que convenga al interés del menor.
2. Todos los servicios, hogares funcionales o centros dirigidos a menores, deberán estar autorizados y acredi-

tados por la entidad pública. La entidad pública regulará de manera diferenciada el régimen de funcionamiento de los servicios especializados y los inscribirá en el registro correspondiente a las entidades y servicios de acuerdo con sus disposiciones, prestando especial atención a la seguridad, sanidad, número y cualificación profesional de su personal, proyecto educativo, participación de los menores en su funcionamiento interno y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos.

3. A los efectos de asegurar la protección de los derechos de los menores, la entidad pública competente en materia de protección de menores deberá realizar la inspección y supervisión de los centros y servicios semestralmente y siempre que así lo exijan las circunstancias.
4. Asimismo, el Ministerio Fiscal deberá ejercer su vigilancia sobre todos los centros que acogen menores.

La Ley 12/2008, de 3 de junio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad Valenciana reguló en su Capítulo IV. Sección IV, artículo 109 a 114 el Acogimiento Residencial. De esta regulación destacamos:

“El acogimiento residencial es una medida de protección que consiste en la prestación de servicios de alojamiento, manutención, apoyo educativo y atención integral del menor en un centro de carácter residencial”

“El acogimiento residencial se mantendrá por el tiempo estrictamente necesario.... “

“Al ingreso de un menor en un centro se elaborará un programa de intervención individualizado en función de sus circunstancias personales-familiares, fijando objetivos a corto, medio y largo plazo”

“La adopción de esta medida deberá contemplar el trabajo con la familia del menor, para procurar su retorno de la forma más rápida posible”

“Todos los centros de protección de menores que actúen dentro del ámbito de la Comunidad valenciana deberán estar autorizados... “

En la Comunidad Valenciana se reguló la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial en la Orden de 17 de enero de 2008, de la Conselleria de Bienestar Social (DOCV. Nº 5693) de la que destacamos:

“Los centros de protección de menores son establecimientos de carácter abierto destinados a acoger, atender y educar, con carácter temporal, a los menores de edad que necesiten una atención especializada por encontrarse en una situación de desprotección”

“La intervención con la familia del menor constituirá una tarea prioritaria mientras éste permanezca o esté atendido en el centro, cuando la finalidad sea el retorno del menor a la familia. “

“La medida de acogimiento en un centro se adoptará preferentemente, siempre que no exista posibilidad de acogimiento familiar adecuado, cuando concurren alguna o algunas de las siguientes situaciones:

- Exista un claro pronóstico de retorno del menor con sus progenitores, en un tiempo breve.
- No exista familia extensa adecuada.
- No sea conveniente introducir otras figuras familiares de apego que puedan confundir o dificultar el desarrollo del menor y la reincorporación a su familia de origen.
- Problemas de socialización o de conducta que requieran de algún recurso residencial con medios especializados.

- Adolescentes con un objetivo de preparación para la emancipación.

“La estancia no podrá ser superior a dos años, salvo mayor interés para el menor, y deberá ser revisada semestralmente”

“En los centros de protección de menores existirá un Dossier Individual del Menor que deberá contener, entre otros, el Programa de Intervención Individualizada que respetará siempre el documento del Plan de Protección de Menores”

“El acogimiento residencial de menores con necesidades especiales, discapacidades, trastornos mentales, enfermedades crónicas y problemas de toxicomanías que requieran procesos de desintoxicación, se deberá practicar en recursos especializados de las redes públicas de educación, integración social de discapacitados, sanidad y drogodependencia”

“La tipología de centros de acogimiento residencial de menores será establecido por la norma que regule el régimen de autorización de funcionamiento de los centros de protección de menores”

La norma que regula la tipología y condiciones materiales y funcionamiento de los centros de Protección de menores es la Orden de 19 de junio de 2003 (DOGV4532) que es anterior a la citada previamente y que ha quedado modificada en cuanto al funcionamiento pero no así respecto a tipología y condiciones de autorización.

Los centros de atención residencial se clasifican en:

- a) Centros de recepción
- b) Centros de acogida
- c) Hogares funcionales
- d) Centros de emancipación

En la denominación de centros de acogida quedaron incluidos todos los centros que anteriormente se denominaban residencias infantiles, residencias comarcales, residencias juveniles, pisos de menores, adolescentes o jóvenes y centros de atención especializada, de formación especial o terapéutica.

Se especifican algunas diferencias cuando los centros atienden a menores de 0-6 años como por ejemplo:

- Personal: Pediatra y puericultor en los de 0-3 años.
- La capacidad de los dormitorios
- La existencia de bañeras

Del informe remitido por la Conselleria de Justicia y Bienestar Social en fecha 9 de mayo de 2011, se extraen los siguientes datos sobre el acogimiento residencial de menores 0-6 años.

a) MENORES EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL A FECHA DEL INFORME

PROVINCIA	HOMBRES	MUJERES	GUARDA SIN TUTELA	DESAMPARO Y TUTELA	TOTAL
CASTELLÓN	11	12	1	22	23
VALENCIA	21	24	7	38	45
ALICANTE	29	30	5	54	59
TOTAL	61	66	13	114	127

La disponibilidad de plazas de acogimiento residencial para menores de 0-6 años en la Comunidad Valenciana es la siguiente: (Anexo IV)

Centros que prestan servicio como Centro de recepción y Centro de acogida

PROVINCIA	PLAZAS C. RECEPCIÓN	PLAZAS C. ACOGIDA
CASTELLÓN (1 centro)	14	16 (0-6/8 años)
VALENCIA (1 centro)	25	25 (0-12 plazas)
ALICANTE (1 centro)	10	25 (0-8 plazas)
TOTALES	49	66

Centros que prestan servicio exclusivamente como Centros de acogida

PROVINCIA	PLAZAS C. ACOGIDA	TOTAL PLAZAS EN C. ACOGIDA (contabilizando tabla anterior)
CASTELLÓN	0	16 (0-6/8 años)
VALENCIA (3 centros)	20	45
ALICANTE (5 centros)	41	66
TOTALES		127

Analizando la información recabada podemos sacar algunos datos para la reflexión:

- Por una parte el número de plazas de acogida disponibles para menores de edades comprendidas entre los 0-6 años estaban cubiertas al 100% en el momento del informe (127 menores)
- De los 127 menores de edad comprendida entre los 0-6 años, atendidos en acogimiento residencial, tan sólo 10 se encuentran, según informe de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, en situación que permitiría elaborar una

- propuesta de acogimiento familiar y ésta no se ha realizado por causas atribuibles a las características de los/as menores (patologías físicas, patologías psíquicas o grupos de hermanos).
- En el momento del informe existen 39 familias inscritas en el registro de familias educadoras, que no están acogiendo menores, aunque esta situación puede deberse a distintas causas (tiempo de descanso o respiro entre uno y otro acogimiento, disponibilidad de la familia distinta a la propuesta que se realiza de acogimiento,...)

Desde una perspectiva de promover el acogimiento familiar y reducir el número de acogimientos residenciales de menores de edades comprendidas entre los 0-6 años al menos se debería revisar:

- Planes de protección elaborados respecto de cada uno de los menores que se encuentran en acogimiento residencial.
- Disponibilidad de familias inscritas en registro de familias educadoras y su adecuación a las necesidades de menores en acogimiento residencial.
- Metodología utilizada para la captación de familias acogedoras cuya disponibilidad se adecue a las necesidades de los menores que se encuentran en acogimiento residencial. Tal vez si estas acciones se dirigen específicamente al acogimiento de menores de edad entre 0-6 años, podría obtenerse mejores resultados.

2.C.5. LA ADOPCIÓN NACIONAL

La adopción es la medida jurídica que garantiza una mayor estabilidad a los/as menores en situación de desprotección. Los procesos para llevar a cabo la adopción afectan a:

- La determinación de adoptabilidad de un menor.
- La declaración de idoneidad para el ejercicio de la patria potestad de una familia solicitante de adopción.

Para la determinación de la situación de adoptabilidad de un menor se sigue el procedimiento anteriormente indicado para la resolución de una medida de protección jurídica. Para que la Dirección Territorial competente considere la adoptabilidad de un/ a menor deben darse dos circunstancias:

- Que se haya constatado la inviabilidad de su permanencia definitiva o reintegración en su familia de origen
- Que la adopción responda al interés del menor y constituya la medida más adecuada para atender a sus necesidades.

Corresponde al Consejo de Adopción de Menores de la Generalitat acordar elevar propuesta de adopción nacional ante el órgano judicial, que será formalizada por la Dirección Territorial competente.

Con carácter previo la Generalitat podrá formalizar, el acogimiento familiar con finalidad preadoptiva, cuando considere que fuera necesario establecer un periodo de adaptación del menor a la familia, que no será superior a un año.

El procedimiento administrativo para la declaración de idoneidad de los solicitantes de adopción nacional ha quedado regulado en el Decreto 93/2001, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección Jurídica del Menor en la Comunitat Valenciana de la siguiente forma:

- La solicitud de adopción se tramita a través de las Direcciones Territoriales competentes en materia de protección de menores.

- Presentada la solicitud se inscribe en el registro de solicitudes de adopción de la Comunitat Valenciana y se incoa el oportuno expediente administrativo.
- Durante la instrucción del expediente se procede a realizar un estudio y valoración psicosocial de los solicitantes de adopción y de las sesiones de formación y preparación.
- El Decreto 93/2001, establece que la norma que desarrolle el Reglamento establecerá el contenido del estudio para la valoración psicosocial de los solicitantes de adopción y de las sesiones de formación y preparación, sin que hasta la fecha haya sido publicada dicha norma.
- La Dirección Territorial que ha tramitado el expediente eleva al Consejo de Adopción de menores de la Generalitat Valenciana la propuesta de idoneidad o no idoneidad de las personas solicitantes de adopción.

El Consejo de Adopción resuelve la declaración de idoneidad o no idoneidad de los solicitantes que será firmada por el/ la Presidente/ a del Consejo de Adopción y será recurrible ante la jurisdicción civil.

- Si la decisión del Consejo de Adopción fuese favorable, la declaración de idoneidad para el ejercicio de la patria potestad en filiación adoptiva quedará anotada en la Sección correspondiente del Registro de solicitudes de Adopción de la Comunitat Valenciana.

Cuando la Dirección Territorial competente, determina que la situación en la que se encuentra el/ la menor es susceptible de ser adoptado o de ser acogido con carácter preadoptivo, emite un informe al Consejo de Adopción de Menores, proponiéndose la/s persona/s más adecuada/s de entre las declaradas idóneas, para el ejercicio de la patria potestad en filiación adoptiva, teniendo siempre en cuenta las características del menor a adoptar.

Corresponde al Consejo de Adopción de menores decidir, en interés superior del menor, sobre el acogimiento preadoptivo y/ o propuesta previa de adopción ante los órganos judiciales.

En el caso de que se haya decidido, exclusivamente sobre el acogimiento preadoptivo y posteriormente se decida presentar la propuesta previa de adopción, el Consejo de Adopción de Menores requerirá los informes técnicos de seguimiento en los que se valore el periodo de adaptación (acogimiento preadoptivo).

El procedimiento técnico en el que se establece el contenido de los informes psicosociales que sirven de base para la valoración de los solicitantes de adopción así como la estructura y contenidos de las sesiones de formación y preparación no han quedado reflejados en norma de desarrollo del Decreto que regula el Reglamento de medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunitat Valenciana, pero sí existen Instrucciones internas y publicaciones en las que han sido desarrollados los mismos.

Así en relación al **contenido de los informes psicosociales** se desarrollan en la publicación de la Conselleria de Bienestar Social (1999) “Bases para la valoración psicosocial de solicitantes de adopción”. En la referida publicación se establecen los contenidos y técnicas estandarizadas de evaluación a utilizar, de forma que se garantice la homogeneidad en los procesos de evaluación.

La evaluación se lleva a cabo por un equipo interdisciplinar (Psicólogo/ a, Trabajador/ a Social) externo a la Administración Pública (contrato de servicios) e integra distintas técnicas (entrevistas, pruebas psicométricas, visitas domiciliarias) de forma que se garantice la objetividad e imparcialidad que debe regir cualquier actuación administrativa.

En relación a los **criterios de idoneidad**, la Ley 12/2008, de 3 de julio de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana establece en su artículo 127.2 "En todas las asignaciones se tendrá en cuenta que la distancia generacional entre adoptantes y adoptado se ajusta a las correspondientes etapas vitales", criterio este que ha sido desarrollado en los dosieres informativos que la Conselleria de Justicia y Bienestar Social pone a disposición de los solicitantes a través de su página web.

Además serán tenidos en cuenta a la hora de emitir la evaluación referida a los solicitantes de adopción, otros criterios que se desarrollan en la publicación "Bases para la valoración psicosocial de solicitantes de adopción". Así se establecen criterios orientativos y otros considerados como excluyentes.

Como criterios orientativos se consideran los siguientes:

- Características psicosociales de los solicitantes, valorando en positivo la estabilidad y la madurez emocional.
- La existencia de motivaciones y actitudes adecuadas para la adopción.
- La relación estable y positiva de la pareja (en caso de solicitudes conjuntas).
- La aptitud básica para la educación del menor.

Como criterios excluyentes se establecen los siguientes:

- Existencia de psicopatología en alguno de los miembros.
- Existencia de motivaciones inadecuadas (adopción como medio de resolver desajustes de pareja, tener un heredero, medio de promover una causa social, sustituir a un hijo fallecido..)
- La existencia de duelos no elaborados.

- Los desajustes graves en la relación entre los futuros adoptantes.
- La existencia de elevados niveles de estrés sin perspectiva de cambio.
- La oposición a adoptar de alguno de los miembros de la pareja.
- El rechazo a asumir los riesgos inherentes a la adopción.
- La presencia de expectativas rígidas respecto al niño y su origen socio familiar.

Se valoran negativamente aunque no tendrán carácter excluyente:

- Condiciones de salud física y su repercusión en el proceso adoptivo.
- Atención a personas dependientes que residan en el domicilio de los solicitantes y que puedan representar una carga incompatible con la adecuada atención al/ la niño/ a.

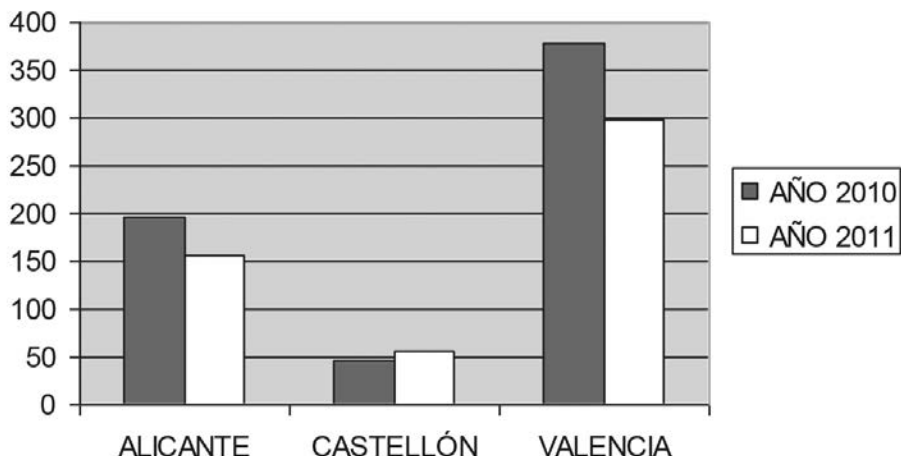
En relación a la estructura y los contenidos de las **sesiones de formación y preparación**, tanto la metodología como los materiales a utilizar han sido objeto de una publicación de la Conselleria de Bienestar Social (1999) que lleva por título "La preparación de los solicitantes de Adopción".

En la referida publicación se establece la estructura de la formación en cuatro sesiones de trabajo (tres de tres horas y una cuarta sesión de cuatro horas) en la que se trabaja por grupos pequeños (no más de treinta participantes) sobre cuestiones referidas al proceso técnico administrativo de la adopción, la motivación para ser padres adoptantes, las diferencias entre la paternidad/ maternidad biológica y adoptiva, el manejo de emociones y expectativas vinculadas a los procesos de adopción, la revelación de la condición de niño adoptado, etc. Asuntos, todos ellos, que los que profesionales y la comunidad científica vinculan con el éxito en los procesos de adopción.

De los datos facilitados por la Conselleria de Justicia y Bienestar Social destacamos los referidos al número de solicitudes de adopción nacional tramitadas así como las resoluciones de idoneidad / no idoneidad dictadas por el Consejo de Adopción de Menores de la Generalitat Valenciana.

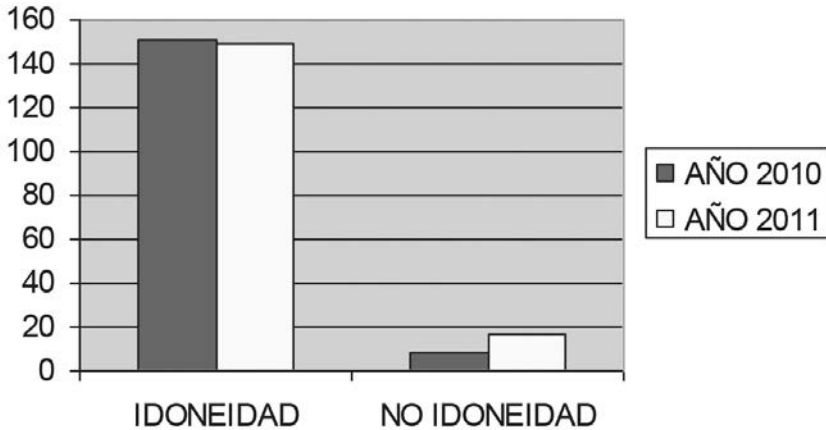
SOLICITUDES DE ADOPCIÓN NACIONAL

PROVINCIA	AÑO 2010	AÑO 2011
ALICANTE	197	157
CASTELLÓN	46	57
VALENCIA	379	299
TOTAL	622	513



VALORACIÓN DE IDONEIDAD (ADOPCIÓN NACIONAL) REALIZADAS POR EL CONSEJO DE ADOCIÓN.

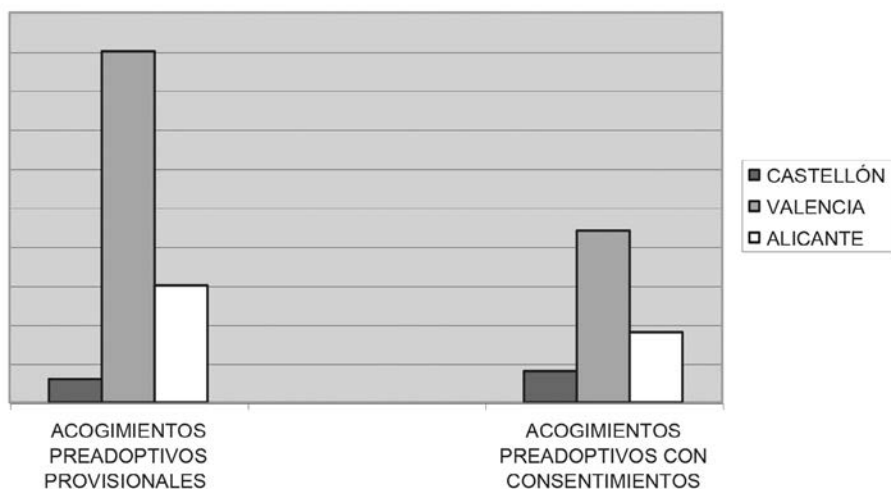
AÑO	IDONEIDAD	NO IDONEIDAD
2010	151	8
2011	149	17
TOTAL	300	25



En cuanto a los menores sobre los que se resolvieron medidas de acogimiento familiar preadoptivo y adopciones, según información de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social fueron los siguientes:

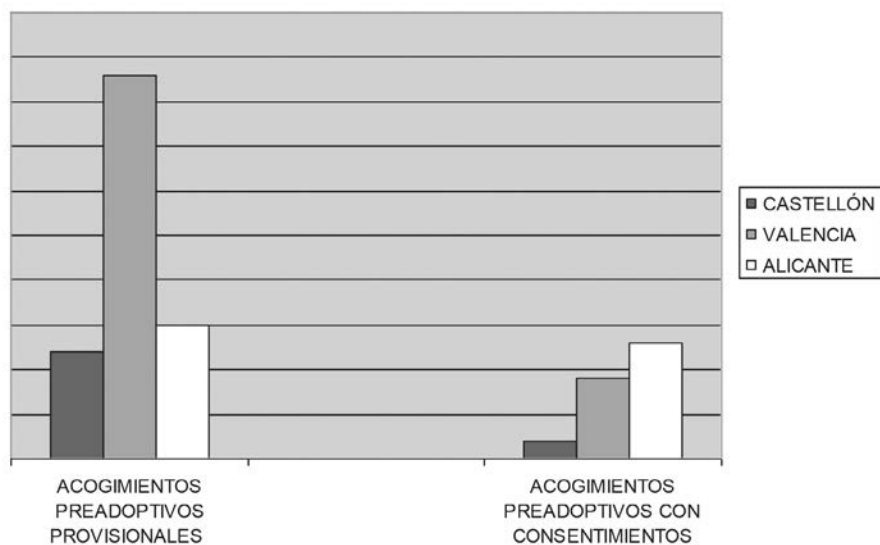
ACOGIMIENTOS PREADOPTIVOS ACORDADOS POR EL CONSEJO DE ADOPCIÓN DE MENORES DE LA GENERALITAT DURANTE EL AÑO 2010

	CASTELLÓN	VALENCIA	ALICANTE	TOTAL
ACOGIMIENTOS PREADOPTIVOS PROVISIONALES (SIN CONSENTIMIENTOS)	3	45	15	63
ACOGIMIENTOS PREADOPTIVOS CON CONSENTIMIENTOS	4	22	9	35
TOTALES	7	67	24	98



DURANTE EL AÑO 2011

	CASTELLÓN	VALENCIA	ALICANTE	TOTAL
ACOGIMIENTOS PREADOPTIVOS PROVISIONALES (SIN CONSENTIMIENTOS)	12	43	15	70
ACOGIMIENTOS PREADOPTIVOS CON CONSENTIMIENTOS	1	9	13	24
TOTALES	14	52	28	94



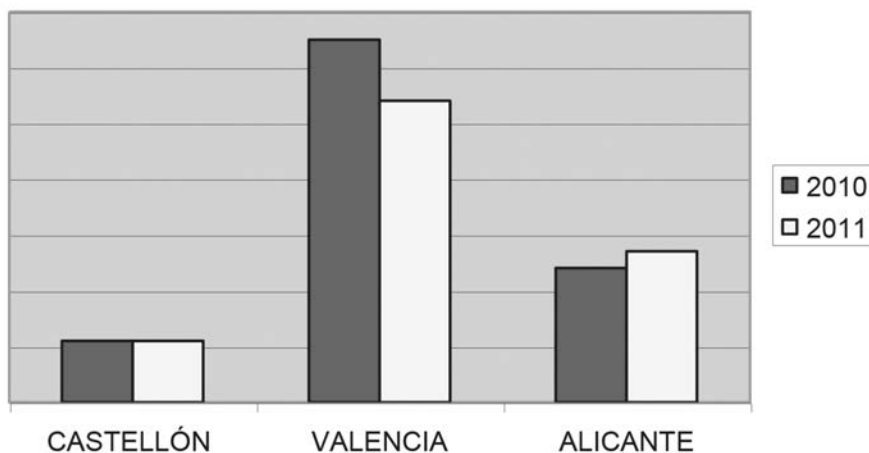
PROPUESTAS DE ADOPCIÓN ACORDADAS POR EL CONSEJO DE ADOPCIÓN DE MENORES DE LA GENERALITAT

DURANTE EL AÑO 2010

CASTELLÓN	VALENCIA	ALICANTE	TOTAL
11	65	24	100

DURANTE EL AÑO 2011

CASTELLÓN	VALENCIA	ALICANTE	TOTAL
11	54	27	92



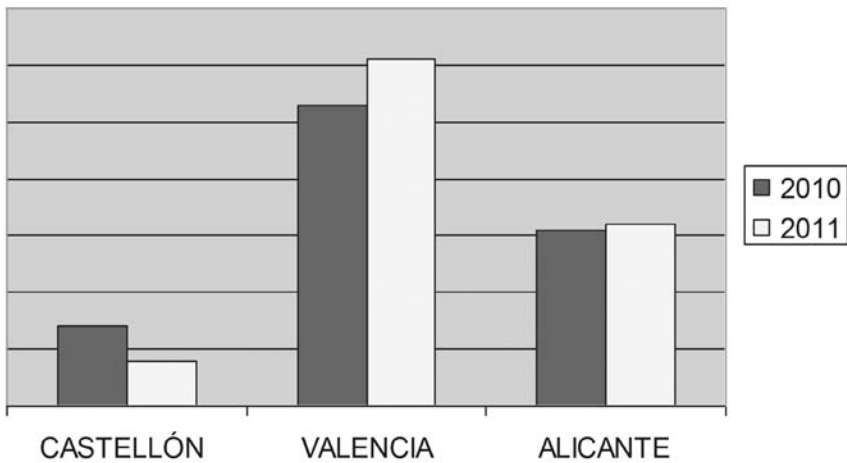
ADOPCIONES NACIONALES **CONSTITUIDAS** EN LA COMU- NITAT VALENCIANA

DURANTE EL AÑO 2010

CASTELLÓN	VALENCIA	ALICANTE	TOTAL
14	53	31	98

DURANTE EL AÑO 2011

CASTELLÓN	VALENCIA	ALICANTE	TOTAL
8	61	32	101



3. Información recabada en las visitas realizadas

Para el desarrollo del presente informe se han cursado visitas a:

1. Servicios Especializados de Familia e Infancia (SEAFIs)
2. Entidades de promoción del acogimiento familiar
3. Entidades de asistencia técnicas de acogimiento familiar.
4. Centros de acogida de menores de 0-6 años
5. Direcciones Territoriales de Justicia y Bienestar Social

De las referidas visitas destacamos la siguiente información:

1. Servicios Especializados de Familia e Infancia (SEAFIs)

De las visitas realizadas se obtienen los siguientes datos y opiniones:

- a) Los SEAFIs trabajan fundamentalmente en tareas de intervención con familias con menores en situación de riesgo.
- b) La intervención desde la situación de riesgo no conlleva la declaración expresa de la misma por resolución administrativa.
- c) Existen estadísticas del número de familias y de menores en situación de riesgo sobre los que actúa cada uno de los

- SEAFIs, pero no existe una estadística global que permita conocer sobre cuantos menores en situación de riesgo se está interviniendo a nivel de provincia o de Comunidad Autónoma.
- d) Los casos de situación de riesgo sobre los que actúan los SEAFIs son derivados por el equipo Social de Base del Ayuntamiento de residencia.
 - e) Durante el tiempo de intervención del SEAFI, se mantiene expediente abierto y actuaciones sobre la familia y el menor desde el Equipo Social de Base.
 - f) Las intervenciones del SEAFI son de carácter especializado y pueden adoptar carácter de orientación, mediación y terapia familiar.
 - g) Las actividades de intervención son diseñadas desde cada SEAFI, en función de la población a atender.
 - h) Los SEAFIs intervienen también sobre familias que tienen menores bajo medida de acogimiento residencial o familiar, tanto previa declaración de desamparo o con medida de guarda voluntaria.
 - i) En los casos de separación familiar, consideran fundamental diseñar, con carácter previo, el correspondiente Plan de Protección del Menor.
 - j) Destacan como una situación preocupante el importante número de acogimientos familiares en familia extensa, considerándolos como acogimiento de riesgo.
 - k) En los casos de acogimiento residencial, trabajan en estrecha colaboración con los centros de acogida.
 - l) En cuanto a la coordinación con otras Instituciones destacan la necesidad de mejorar el trabajo desde las Unidades de Salud Mental Infantil, sobre todo en lo referido a la intervención desde la terapia psicológica.
 - m) Consideran que en los casos de menores de 0-3 años con necesidad de separación familiar, debería optarse en todas las ocasiones por el acogimiento familiar y en los casos de

4 a 6 años el acogimiento familiar debería de ser la opción prioritaria.

- n) Consideran indispensable la potenciación del programa de acogimiento familiar especializado.
- o) Consideran indispensable el trabajo de los SEAFIs para las medidas de preservación familiar (mantenimiento del menor con su familia) y de reagrupamiento familiar una vez se procede a su separación del núcleo familiar y exista posibilidad de retorno. Por estos motivos consideran indispensable la ampliación de la red de SEAFIs de la Comunidad Valenciana, bien sea a nivel local o supra local (comarcal, mancomunidad,...). Garantizar el servicio en todas las localidades de la Comunidad.

2. Entidades de promoción del acogimiento familiar

De las entrevistas mantenidas con las Entidades de promoción del acogimiento familiar se extraen las siguientes cuestiones:

- a) La financiación para las actividades de promoción del acogimiento familiar es muy escasa, lo que obliga a trabajar gran parte del año con carácter voluntario.
- b) Las actividades que con más frecuencia se realizan son charlas (Institutos, grupos informales,...) participación en eventos (Descoles en Valencià, voluntariado..)
- c) Consideran necesario dar un mayor nivel de participación en la totalidad del proceso a las familias de acogida.
- d) Detectan excesiva demora entre la captación de las familias y el inicio de los cursos de formación y acciones para la selección de familias.
- e) Proponen evaluar la efectividad del actual diseño de implantación del programa, por considerarlo demasiado fraccionado (promoción, formación, selección...)
- f) Consideran necesario abrir el acogimiento familiar a la modalidad de acogimiento profesionalizado.

- g) Consideran que se producen situaciones de casos de menores en la franja de edad 0-6 años que permanecen excesivo tiempo (más de dos años) en acogimiento de urgencia diagnóstico.
- h) Consideran necesario asegurar la formación de las familias de apoyo que sacan los fines de semana, a menores que se encuentran ingresados en centros,

3. Entidades de asistencia técnicas de acogimiento familiar.

La Conselleria de Justicia y Bienestar Social tiene contratado el servicio de asistencias técnica para el seguimiento y apoyo a los acogimientos familiares. Esta asistencia técnica se dirige principalmente a los acogimientos simples o permanentes con familia ajena. Las actuaciones de seguimiento y apoyo de acogimientos familiares en familia biológica se llevan a cabo por los Equipos de Servicios Sociales Municipales.

3.A. De los profesionales

Los profesionales que conforman los equipos de las asistencias técnicas están formados mayoritariamente por psicólogas/os, Trabajadoras/ es sociales y Educadoras/ es sociales. Alguno de ellos cuenta con apoyo administrativos. De igual forma alguno de los equipos atribuye la función de coordinación a una de sus profesionales.

3.B. Modalidad de actuaciones.

La modalidad de las actuaciones llevadas acabo es las que se especifican en contrato en su pliego de prescripciones técnicas. De forma genérica se trata de intervenciones técnicas de carácter

educativo, social y psicológico quedando clasificadas en función del objetivo con el que se programen (planificación y preparación del acogimiento, intervención y mediación, seguimiento y valoración de la evolución del acogimiento) y en función a la población a la que se dirigen (menor, familia educadora, familia biológica y, otras entidades y/ o instituciones).

En función de la tipología de actuaciones, éstas pueden ser muy variadas, entre las que se destacan:

- Actuaciones para la gestión del acogimiento.(reuniones de derivación de casos, reuniones semestrales de revisión de caso, reuniones periódicas de revisión en la Dirección territorial, otras reuniones no previstas en la Dirección territorial, reuniones de coordinación interna, revisión de expedientes, coordinación con otros profesionales, gestión de reconocimiento de grado de discapacidad y dependencia, tramitación de otra documentación).
- Entrevistas (en domicilio familiar, en la sede de la Asociación,
- Visitas domiciliarias.
- Elaboración y redacción de informes.
- Elaboración de materiales de apoyo.
- Elaboración de proyectos y memorias.
- Supervisión de encuentros con familia biológica.
- Actuaciones con familia de origen.
- Coordinación y dinamización de sesiones grupales.
- Contactos telefónicos con familias educadoras.
- Establecimiento y mantenimiento de un servicio de guardia de 24 horas.

3.C. Número de casos sobre los que se actúa

Se mantiene una ratio de número de casos por cada profesional que oscila entre los 13 y 22 casos de menores.

En contrato se establece un número máximo de intervenciones anuales. De los datos aportados por las Entidades el número de intervenciones realizadas anualmente ascienden a:

AÑO	EMAFI	LOS ARCOS	O´BELÉN	NUEVA INFANCIA
2009	1224	988		110 menores
2010	1428	925		105 menores
2011 *	378 (1)	249 (1)		66 menores (2)

- (1) Primer trimestre 2011.
- (2) Primer semestre 2011

3.D. En relación a la coordinación con otras Instituciones.

La coordinación se mantiene principalmente con:

- Direcciones Territoriales de Justicia y Bienestar Social.
- Equipos de Servicios Sociales Municipales.
- Servicios Especializados de Familia e Infancia. (SEAFIs)
- Centros escolares.
- Centros de salud (acompañamiento a familias)
- Puntos de Encuentro.
- Centros de acogida de menores
- Centros especializados (Instituto Espill)

La valoración realizada respecto a la coordinación con las Direcciones Territoriales, en general, es satisfactoria existiendo las suficientes vías de comunicación como para resolver los problemas que pudieran ir apareciendo tanto respecto a casos concretos como a coordinación en general.

Respecto a la coordinación con los Servicios Sociales Municipales, ésta se desarrolla en función de necesidad y pronóstico del

caso. Se considera una actividad fundamental, sobre todo en los casos con previsión de retorno al núcleo familiar. En estos casos resulta imprescindible para aunar criterios y dar coherencia a la intervención así como para fomentar la participación e implicación de la familia biológica. En los casos que no existe posibilidad de reagrupamiento familiar, se establece coordinación respecto de los regímenes de visitas. En estos casos la coordinación se desarrolla principalmente con los Puntos de Encuentro minimizándose la coordinación con los Servicios Sociales Municipales.

La coordinación con los Servicios Especializados de Atención a Familia e Infancia (SEAFIs) se da en menor medida y centrados en la evolución de la intervención con la familia biológica. La coordinación se lleva a cabo con los Servicios Sociales Municipales.

En algunas ocasiones se mantiene coordinación con los Servicios Sociales Municipales de la localidad de residencia de la Familia acogedora.

La coordinación con la Conselleria de Educación se realiza a través de los centros escolares, sobre todo en la fase inicial de matriculación y asignación de plaza escolar. Posteriormente se delega esta actividad en las familias acogedoras. No obstante, algunas entidades exponen algunas dificultades en cuanto a la coordinación con el profesorado que han requerido la intervención del servicio de inspección correspondiente.

Respecto a la Coordinación con la Conselleria de Sanidad. Las entidades relatan las actividades de coordinación realizadas con la Dirección territorial de Sanidad y los centros de salud (emisión y renovaciones de tarjetas sanitarias) las USMI y otros profesionales de salud mental, centros de estimulación temprana, hospitales, etc. Sin que se describan incidencias negativas al respecto aunque

alguna de las entidades menciona dificultades en la coordinación con algún servicio de salud mental.

En general se hace una valoración positiva de la coordinación interinstitucional, aunque alguna de las entidades considera que es necesario modificar el sistema de coordinación bilateral por un sistema de trabajo en red.

De la valoración que realizan las Entidades en lo referido a la implantación del programa de Acogimiento familiar de menores 0-6 años en la Comunidad Valenciana, destacamos lo siguiente:

a) Respecto al número y modalidad de acogimientos.

- Desde 2004 hasta 2009 aumento progresivo de casos con estabilización en 2010.
- Estabilización del número de casos de acogimiento permanente.
- En 2010, especialmente significativo el aumento de casos de acogimientos formalizados con menores 0-3 años en la modalidad de urgencia diagnóstico.
- Supera el 50% los casos de menores acogidos cuyas edades están en la horquilla 0-6 años.
- Prolongación de tiempos de estancia más allá de los legalmente previstos en acogimientos simples cuyo pronóstico es la adopción (explicada por procesos administrativos o judiciales y recursos interpuestos por la familia biológica).
- Reducción del número de acogimientos simples formalizados. Se atribuye a que sólo se plantea esta opción desde Servicios Sociales Municipales o centros de acogida, una vez descartado el retorno a familia biológica o el acogimiento en familia extensa.

b) Respetto al menor

- Se constata una mejora en la evolución de la situación de los menores, tanto a nivel de estabilidad afectiva y emocional como físicos y cognitivos, cuando se produce el cambio de la medida de acogimiento residencial a acogimiento familiar.
- Los acogimientos familiares en edades tempranas de los menores se valora un buen pronóstico.
- En los menores con problemáticas de salud grave se aprecia una disminución de complicaciones y por tanto de agravamiento de sus patologías.
- La intervención de los técnicos a amortiguado los problemas surgidos respecto del menor en el área escolar, la relación con la familia biológica, reconstrucción de la historia familiar.

c) Respetto a las familias de acogida

- Tendencia creciente de familias acogedoras que se mantienen en el programa simultaneando con un acogimiento formalizado o una vez terminado éste. Se invierte la tendencia anterior en el que las familias no repetían tras una primera experiencia.
- Se destaca la importancia de la mejora de los procesos de formación y valoración de las familias y su repercusión favorable en los programas de acogimiento familiar.

d) Respetto a las familias biológicas

- Se destaca el aumento considerable de actuaciones de los profesionales de las asistencias técnicas en la supervisión de régimen de visitas entre el menor y su familia biológica.

e) Otros

- Se destaca la estabilidad de lo profesionales como un elemento clave en la mejora del programa.
- Se considera indispensable un debate en profundidad referido a la atención a menores 0-6 años tengan o no posibilidad de retorno con su familia biológica referido a los recursos que se ponen en funcionamiento y el trabajo a realizar.
- Se valora muy positivamente los avances producidos en la gestión y tramitación de los expedientes, el trabajo de asistencias técnicas y otros profesionales (PEF, SEAFI,..) y la experiencia y formación de familias acogedoras.
- Se destacan los acuerdos alcanzados entre distintas Consejerías y que facilitan el desarrollo de los acogimientos (titularidad pensionistas, tarjetas sanitarias, becas de comedor, baremos en plazas escolares...)

Por último reseñar alguna de las **propuestas de mejora** indicadas por los profesionales de las entidades que gestionan asistencias técnicas:

- Con carácter general una de las Entidades consultadas propone un debate en profundidad sobre el programa basada en evidencias tales como "el elevado número de ceses no previstos y el escaso número de ceses por retorno".
- Importancia clave del Plan de Protección y su revisión permanente. Participación activa de las familias acogedoras y técnicos de asistencias técnicas.
- Mejora en los programas de atención a situaciones de riesgo sin separación familiar.
- Cuando sea necesaria la separación familiar:
 - En los casos de pronóstico de reagrupamiento familiar, intensificar el trabajo con familia biológica (conjunto con el menor y por separado).

- En los casos de pronóstico separación definitiva, agilizar la tramitación de soluciones definitivas y estables para el menor.
- Mejora en la implementación de campañas de difusión del recurso de acogimiento familiar.
- Mejora en la agilidad en la recepción de las demandas de persona y/ o familias interesadas en el recurso.
- Adecuación de la organización y desarrollo de cursos de formación adaptados a las posibilidades de las familias. Actualización permanente de contenidos.
- Mejora de los procesos de valoración de las familias de acogida. Introducir la valoración de modelo mental de apego.
- Revisión de las idoneidades otorgadas a las familias de acogida. Establecer un periodo máximo de vigencia.
- Mejora de los procesos de seguimiento de los casos de reagrupamiento familiar.
- Mejorar la sensibilización y formación de los Servicios Sociales Municipales, Centros de Acogida de Menores, personal sanitario,... respecto a las actuaciones ante situaciones de desprotección infantil en general y del programa de acogimiento familiar en particular.
- Mejora de la red de coordinación entre las distintas Administraciones con el objeto de facilitar a las familias acogedoras su tarea.
- Mejora de la accesibilidad y agilidad en los procesos de derivación a recursos especializados que requiere el menor (odontologías, terapéuticos,...).
- Mejora en los pagos a las familias de acogida (evitación de retrasos).
- Facilitar la formación permanente de los profesionales.
- Apuesta decidida por la implantación del programa de acogimiento familiar especializado, debido a la mayor complejidad de los casos.

- Creación de un protocolo de actuación en casos de urgencia.
- Mayor participación de los servicios jurídicos en los casos de especial complejidad en esta área.
- Agilización de procesos administrativos y judiciales.
- Introducir la dimensión intercultural en el desarrollo de los programas de acogimiento familiar.
- Revisar el actual proceso de implantación del programa de acogimiento familiar, al objeto de mejorar en la integralidad del mismo (Difusión-Captación-formación valoración-resolución- seguimiento).

4. Asociaciones de Familias Educadoras

Se ha mantenido reunión con la Asociación de Familias Educadoras XIQUETS (Asociación provincial de familias educadoras de urgencia y diagnóstico) que realizan las siguientes aportaciones al informe:

- Familias educadoras sin menores a su cargo: Hay épocas en las que no llegan menores a las familias educadoras. Desconocen si estas épocas en las que no reciben menores, coinciden con no ingresos de menores en centros.
- No obstante desconocer este dato, tienen información respecto a que se han seguido produciendo ingresos en centros, mientras existían familias educadoras disponibles.
- Aportan datos referidos a la disponibilidad de familias educadoras en la modalidad de acogimiento simple y permanente que no están recibiendo menores, tanto en periodos anteriores (verano de 2010) como en la actualidad.
- En relación a las prestaciones económicas asignadas a las familias de acogida indican que las perciben con varios meses de demora. Indican que este hecho perjudica la economía familiar ya que deben hacer frente a determi-

- nados gastos periódicos (ropa, extraescolares, campamentos, clases particulares, especialistas...).
- Se destaca la necesidad de que la Administración se replantee el modo en que está haciendo la difusión del recurso ya que no está siendo eficaz el actual modelo y sigue existiendo un gran desconocimiento del recurso por la población.
 - De igual forma se destaca el problema de la formación de familias educadoras (previa a la inclusión en registro), indicando que durante el 2010 se realizaron en Alicante dos cursos de formación y en 2011 tan sólo un curso de formación y esto, no motivado por falta de familias interesadas sino por falta de recursos para hacer la formación.
 - Todo ello (la poca eficacia de las campañas de sensibilización, la demora en los cursos de formación) incide directamente en la motivación de las familias que han mostrado interés en incorporarse al programa de familias educadoras. A fecha del informe existen familias interesadas en el acogimiento de urgencia y desde la Administración se les insta a esperar.

5. Centros de acogida de menores de 0-6 años

De las visitas realizadas a los centros cabe destacar:

5.A. De los profesionales.

Los centros visitados disponen del número y categoría de los profesionales que establece la normativa vigente. En algunas ocasiones disponen de un número de profesionales superior al establecido dadas las circunstancias especiales de alguno/ a de los/as menores atendidos/as.

5.B. Metodología de la planificación

Sujetos a la normativa vigente disponen de un Proyecto Global de Intervención, así como de la programación anual de centro y de la Programación Individual de Intervención (PII)

Respecto a esta última, alguno de los centros nos indican que reciben con alguna dificultad, desde las Direcciones territoriales, el Plan de Protección del Menor, lo que dificulta la elaboración de la Programación Individual de Atención.

En el momento de la derivación (alta) del menor al centro, se suele llevar a cabo, en las Direcciones Territoriales, una sesión de estudio de caso en la que se aportan informes obrantes sobre el menor (sociales, sanitarios, escolares...) lo que permite la elaboración del correspondiente PII.

5.C. De los menores atendidos

La inmensa mayoría (90%) de los menores ingresados en esta franja de edad son menores declarados en situación legal de desamparo. Tan sólo el 10% ingresan en situación de guarda voluntaria.

El pronóstico del caso prevé, al menos inicialmente, el reagrupamiento familiar en un 30% de los casos, acogimiento familiar en un 30% y acogimiento familiar preadoptivo en un 40% de los casos.

Es frecuente la existencia de menores ingresados con necesidades especiales.

5.D. De la coordinación con otras Instituciones y Entidades.

Los centros visitados destacan que no existen dificultades importantes en la coordinación con Instituciones Públicas o privadas que intervienen sobre los casos.

5.E. Valoración del programa de acogimiento residencial para menores de edades comprendidas entre los 0-6 años.

Se destaca por los centros que el lugar más idóneo para la atención a un menor es un núcleo familiar (propio o, cuando esto no sea posible o adecuado, ajeno) y que deben adoptarse con los menores las medidas de protección más estables.

Teniendo en cuenta esta premisa, se reconoce la existencia de casos que bien por presentar necesidades especiales o debido al proceso de toma de decisiones en el que se puede encontrar el caso, requiere de la medida de acogimiento residencial.

Por algunos centros se considera oportuno la medida de acogimiento residencial con menores cuyo pronóstico es el reagrupamiento familiar.

Se destaca por algún centro que en ocasiones son atendidos en centros menores, de esta franja de edad, que proviene de acogimientos familiares que han fracasado. Por este motivo se considera que hay casos en los que la medida más adecuada en interés del menor en el acogimiento residencial.

Se considera la medida más adecuada el acogimiento residencial para menores con necesidades especiales tanto físicas (patologías graves, frecuentes ingresos hospitalarios,...) como psicológicas (deprivación ambiental severa, retrasos evolutivos graves..)

5.F. Propuestas de mejora.

Se sugiere, por los centros algunas mejoras al actual sistema de acogimiento residencial tales como:

- a) Acelerar los procesos de estancia, de forma que permanezcan en el centro el menor tiempo posible.
- b) Potenciar el trabajo de captación y formación selección de familias acogedoras. Aumentar la posibilidad de utilización de esta medida (acogimiento familiar).
- c) Arbitrar protocolos para agilización de valoración y diagnóstico de algún tipo de alteración o trastorno.
- d) Asegurar que en todos los casos se proceda, previo a l ingreso del menor en un centro, la correspondiente reunión de derivación.
- e) Asegurar la disponibilidad de plazas en guardería.
- f) Asegurar un papel más activos, de los profesionales de los centros, en los procesos de acoplamiento del menor a la familia de acogida.
- g) Que el acogimiento residencial de menores en las franjas de edad 0-6 años se produzca en residencias pequeñas (6-8 plazas).
- h) Necesidad de desarrollar programas de preparación del niño para la salida a acogimiento familiar.
- i) Estabilizar las plantillas de personal.
- j) Mejorar las dinámicas de coordinación entre todas las Instituciones y entidades implicadas en el caso.
- k) Mejorar la formación de todos los agentes que intervienen en casos de protección (judicial, sanitario, policía, escolar, bienestar social..)
- l) Mejorar las dotaciones de personal de los centros.
- m) Mejorar el sistema de pagos a las familias de acogida y entidades de seguimiento de acogimiento familiar.

- n) No proceder al reagrupamiento familiar de los casos de menores ingresados en centros hasta no constatar "seria y largamente" una situación de estabilidad.
- o) Ajustar las titulaciones de los profesionales a la tipología de centros.

6. Direcciones Territoriales de Justicia y Bienestar Social

De las visitas cursadas a las Direcciones Territoriales cabe destacar:

- La demanda de medidas de protección que suponen separación del núcleo familiar bien a solicitud de los padres (guarda) o por declaración de desamparo del menor (tutela) proceden de los Ayuntamientos. Las urgencias proceden prioritariamente de los Hospitales.
- En muchas ocasiones las propuestas remitidas desde los Ayuntamientos o bien no llegan suficientemente informadas o bien la intervención no ha sido suficientemente intensa como para determinar la correspondiente medida de protección. Se destaca el gran esfuerzo de los Ayuntamientos, aunque en muchas ocasiones se encuentran desbordados por la gran cantidad de funciones que tienen encomendadas.
- Desde la Dirección Territorial se da gran relevancia a la elaboración del Plan de Protección como documento base sobre el que apoyar la planificación e intervención. En muchas ocasiones la falta de información no permite la elaboración del Plan de caso y sobre todo no permite definir el pronóstico.
- El punto anterior tiene una gran incidencia respecto a las medidas de protección a adoptar con los menores de 0-6 años.
- Desde la Dirección Territorial se considera básico que cuando se procede a la formalización de un acogimiento

residencial o familiar, el traspaso de información a los equipos que van a asumir el seguimiento del caso se realice a través de reuniones de derivación del caso. En ocasiones existen dificultades para llevar a cabo la transmisión de información y el diseño de la intervención.

- En cuanto al programa de acogimiento familiar:
 - Existe dificultad en poner en práctica cursos de formación y actividades para la valoración de familias de acogida. Se realizan los esfuerzos necesarios para poder mejorar la situación y contar con el mayor número de familias acogedoras posibles.
 - En ocasiones, el perfil de las familias de acogida disponibles no se ajusta a las necesidades de los menores.
 - Disponibilidad limitada de familias de urgencia diagnóstico.
 - Dificultades en la gestión de las ayudas a pagar a las familias de acogida.

- En cuanto al acogimiento residencial se destaca:
 - En el momento de la visita el nivel de ocupación de plazas de los centros para menores entre 0-6 años es del 100%.

4. Modificaciones previstas en el anteproyecto de ley de actualización de la legislación sobre la protección a la infancia

A continuación destacaremos las modificaciones previstas para la actualización de la legislación sobre protección de menores y su repercusión en la Comunidad Valenciana, atendiendo a la disposición de servicios, recursos y procedimientos vigentes actualmente para la atención a menores de 0-6 años.

1. Criterios mínimos que deberán tenerse en cuenta para interpretar y aplicar el concepto de interés superior del menor (definición del concepto vs. Concepto jurídico indeterminado)
2. Desarrollo de la figura de situación de riesgo, conformándola en el pilar básico del sistema de protección de menores, con el fin de salvaguardar el interés del menor, respetar los intereses de la familia biológica y agotar las posibilidades de permanencia del menor en ella.
3. Obligatoriedad de formalización de la declaración de situación de riesgo a través de una resolución administrativa cuando se observen indicadores de riesgo significativos de desamparo, se inicie un programa de preservación familiar para evitar la separación de la familia y no exista suficiente colaboración por parte de la familia.

4. El órgano competente para la declaración de riesgo en colaboración con los servicios de salud deben realizar actuaciones de prevención, seguimiento y apoyo de las situaciones de posible riesgo prenatal, a efectos de evitar una eventual declaración posterior de riesgo o desamparo cuando nazca el niño/a.
5. Se establecen, con carácter general, las características básicas de los servicios de acogimiento residencial.
6. Se establece la obligatoriedad de elaboración del Plan Individual de Atención al Menor cuando la entidad Pública, haya asumido su tutela o guarda, con un programa de integración familiar si se entiende que existe posibilidad de retorno a la familia de origen.
7. Legitimación de la Entidad Pública para:
 - de forma motivada, fije o suspenda temporalmente el régimen de visitas.
 - Intervenir en casos de menores españoles en situación de desamparo en un país extranjero.
 - Resolver acogimientos familiares de menores también en los supuestos en que no exista previa conformidad de los padres o tutores.
8. Con carácter general la guarda se realizará mediante acogimiento familiar y, sólo cuando éste no sea posible o conveniente para el interés del menor tendrá lugar el acogimiento residencial.
9. Prioridad del acogimiento familiar sobre el residencial como medida de protección de los menores de 6 años y que los menores de 3 años no ingresarán en centros de protección, salvo en los supuestos de imposibilidad debidamente acreditada.
10. Posibilidad de acordar por las entidades públicas la autorización, para los menores en acogimiento familiar o residencial, las salidas de fin de semana o vacaciones con familias

alternativas o instituciones adecuadas a través de la figura de delegación de guarda temporal.

11. Posibilidad de tomar la medida de guarda provisional de un menor por atención inmediata sin necesidad de tutela, ni solicitud expresa de los padres por un periodo máximo de 3 meses.
12. Se suprime el acogimiento provisional.
13. Supresión del acogimiento familiar preadoptivo.
14. Se regula los derechos y deberes de los acogedores familiares.

5. CONCLUSIONES GENERALES

1. La legislación civil española establece que la intervención de la Administración Pública en la protección a la infancia debe ser considerada con carácter subsidiario a la responsabilidad de los padres en la atención y cuidado de los hijos.
2. En la organización y dotación de los sistemas de protección a la infancia son competentes las Entidades Públicas de las Comunidades Autónomas.
3. El sistema de protección a la infancia en la Comunidad Valenciana tiene carácter integral y por tanto debe ser desarrollado contando con la participación coordinada de todas las administraciones con responsabilidad en atención a la infancia en sus distintos ámbitos (Educación, Bienestar Social, Sanidad,...).
4. La coordinación interadministrativa es una necesidad reiterada y requerida desde todos los ámbitos de intervención. En la línea de mejorar esta coordinación la Conselleria de Justicia y Bienestar Social ha elaborado documentos técnicos dirigidos a los distintos ámbitos de intervención (educativo, sanitario, servicios sociales, policía..) en los que se describen materiales y protocolos a seguir para la atención a menores en situación de desprotección.

5. Una especial importancia adquiere la coordinación administrativa, en el desarrollo de políticas preventivas destinadas a reducir o impedir la aparición de cualquier situación de riesgo o desamparo de un menor, potenciando las intervenciones educativas, sociales y terapéuticas desarrolladas desde los distintos sistemas con competencias en la materia de la que se trate (educación, sanidad, bienestar social, empleo, vivienda...).
6. La coordinación interadministrativa ha tenido reflejo en el marco legislativo autonómico a partir de la publicación de:
 - La Orden de 9 de marzo de 2006, de la Conselleria de Sanidad y de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se implanta la Hoja de Notificación para la atención socio-sanitaria infantil y la protección de menores en el ámbito de la Comunidad Valenciana (DOCV. 03/05/2006).
 - La Orden 1/2010, de 3 de mayo, de la Conselleria de Educación y de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se implanta la Hoja de Notificación de la posible situación de desprotección del menor detectada desde el ámbito educativo en la Comunitat Valenciana y se establece la coordinación interadministrativa para la protección integral de la infancia (DOCV. 27/05/2010)
7. De igual forma y con el objetivo de mejorar la coordinación interadministrativa, merece mención la reciente publicación del Decreto 62/2012, de 13 de abril, del Consell, por el que se regulan los órganos territoriales de coordinación en el ámbito de la protección de menores de la Comunitat Valenciana (DOCV. 17.04.2012).
8. La planificación y Evaluación para el desarrollo de lo establecido en la Ley 12/2008 de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana debe quedar recogido en el Plan Integral de la Familia e Infancia de la Comunitat Valenciana y aquellos que,

- en sus respectivos ámbitos competenciales vayan desarrollándose por la Generalitat.
9. El último Plan Integral elaborado por la Generalitat ha sido el II Plan Integral de la Familia e Infancia de la Comunitat Valenciana 2007-10. Como se comprueba en la vigencia del mismo, fue elaborado antes de la publicación de la ley 12/2008 y la fecha prevista para su finalización fue el 2010.
 10. El principio de mantenimiento del menor en su propio medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su propio interés, se ha convertido en la clave sobre la que debe estructurarse el sistema de protección a la infancia. Por este motivo la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del menor amplía las posibles situaciones de desprotección infantil definiendo la situación de riesgo y manteniendo la definición de situación legal de desamparo.
 11. Con la aparición del concepto de situación de riesgo se pretende ampliar las situaciones de desprotección en las que puede encontrarse un/a niño/a, ampliando los ámbitos en los que puede encontrarse sus causas (más allá del ámbito familiar) así como los niveles de gravedad y frecuencia (menos grave y no sistemática) y por tanto el catálogo de medidas a adoptar(no sólo separación familiar).
 12. Atendiendo a todo ello, las situaciones de riesgo deben dar lugar a la intervención temprana, de carácter reparador, sin separación del núcleo familiar de origen. Se introduce el concepto de medidas de **preservación familiar**.
 13. En la Comunidad Valenciana, se atribuye la competencia en la apreciación y atención a las situaciones de riesgo a las Entidades locales.
 14. En cuanto a la apreciación de situaciones de riesgo se comprueba que no existe un modelo unificado ni de procedimiento ni de resolución administrativa que pueda ser utilizado por las Entidades Locales.

15. Las Entidades locales tienen responsabilidad en la implantación de los programas de Servicios Sociales Generales a través de los Equipos Municipales de Servicios Sociales. Pero dado su carácter polivalente (todos los sectores de población) y generalista (atención primaria) se hace necesario especializar la intervención con familia e infancia en situación de riesgo o con la que se haya adoptado una medida de protección jurídica.
16. El diseño técnico de la intervención con infancia en situación de riesgo debe basarse en la planificación y evaluación de las acciones establecidas en el Plan de Intervención Familiar (menores en riesgo) y en el Plan de Protección de Menores.
17. En la Comunidad Valenciana se comienza a implantar los **Servicios Especializados de Atención a Familia e Infancia (SEAFIs)**, con responsabilidad en el desarrollo de programas de preservación familiar, que tras varios años de haber tenido trazado objetivos muy diversos, en 2012 se centra como objetivo único el trabajo con menores en situación de riesgo y/o con medida de protección jurídica y con sus familias.
18. Esta atención especializada no se presta tan sólo desde los SEAFIs, sino que algunas Entidades locales han decidido una organización por niveles de intervención (primaria y especializada) no destinando un equipo específico a la atención especializada a familia y menor. Además, las localidades que no dispongan de SEAFI o no tengan capacidad para desarrollar programas de atención especializada podrán recurrir a los Programas de prevención comunitaria dirigidos a familias con menores en situación de riesgo y con medidas jurídicas de protección de ámbito provincial.
19. Como nos indica la propia Conselleria de Justicia y Bienestar Social, las políticas preventivas en materia de familia e infancia son absolutamente prioritarias. Pero aún habiéndose incrementado la dotación presupuestaria asignada a los SEAFIs en los años 2010 y 2011, éste no ha repercutido

- sustancialmente en un aumento del número de equipos ni de profesionales.
20. Se deberá evaluar si la concreción del objetivo de trabajo de los SEAFIs, centrándolos en infancia en riesgo y con medida de protección jurídica, permita intensificar la intervención y el desarrollo de los programas de preservación familiar.
 21. Pero aún disponiendo de una red suficiente de equipos y programas de preservación familiar, el sistema de protección a la infancia debe dotarse de suficientes medios para atender aquellas situaciones de desprotección infantil que por su gravedad requieran de una intervención que suponga la separación del medio familiar.
 22. La decisión de separación del medio familiar biológico se adopta por resolución de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social a través de sus Direcciones Territoriales.
 23. El procedimiento a seguir en el proceso de derivación a las Direcciones Territoriales ha quedado establecido en el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor. (Decreto 93/2001 modificado por Decreto 28/2009).
 24. De igual forma los materiales técnicos a utilizar en la referida derivación así como el contenido del Plan de Protección de Menores (instrumento básico de planificación y evaluación de la acción protectora) han quedado establecidos en la publicación "El papel del ámbito social en el abordaje de situaciones de desprotección infantil".
 25. En la etapa de desarrollo a la que nos referimos en el presente informe, la comprendida entre los 0 y los 6 años, cuando se proponga la separación familiar, la opinión generalizada de los profesionales y de la propia Administración, es la de que debe priorizarse la medida de acogimiento familiar.
 26. De los datos analizados, se comprueba, que en la práctica se adoptan un mayor número de medidas de acogimiento familiar que de acogimiento residencial. No obstante y como se ha dicho en el cuerpo de este informe, las medidas de

- acogimiento familiar que se adoptan en mayor medida son aquellas que el acogimiento se ha adoptado con la familia extensa del/ a menor. Sin duda, este tipo de acogimiento debe ser considerado, con carácter general, como acogimientos de riesgo y deben tener la supervisión y apoyo que realmente requieren. Que estas funciones sean asignadas a los Equipos Municipales de Servicios Sociales puede que no asegure la intensidad necesaria de las mismas.
27. El acogimiento familiar con familia ajena, familia educadora, en la Comunidad Valenciana, ha ido sufriendo distintos cambios a lo largo de su ya largo periodo de implantación (inicio en 1986). Se ha buscado el dar respuesta a nuevas necesidades de la infancia partiendo del principio de especialización.
 28. En lo que se refiere a la infancia de edades comprendidas entre los 0-6 años se ha definido los acogimientos familiares en la modalidad de urgencia y diagnóstico, con la clara finalidad de evitar los acogimientos residenciales de estos/as niños/as.
 29. De igual forma se ha avanzado, aunque todavía de forma muy tímida, en la implantación de los acogimientos especializados dirigidos a aquellos niños/as con necesidades especiales que requieran de ser atendidos en familias con una especial dedicación, formación y habilidades.
 30. La potenciación de los acogimientos familiares para atención a menores de 0-6 años, debe ir acompañada de una revisión de los actuales procesos de captación, formación- valoración y selección de familias de acogida. La parcelación excesiva del proceso, la falta de medios personales y económicos, la falta de agilidad e inmediatez entre las distintas fases del proceso, la excesiva rigidez en la asignación de competencias, pueden estar provocando la dificultad en la implantación de la medida de acogimiento familiar en familia ajena, medida que, en el ámbito profesional y teórico, se considera la más adecuada a adoptar con menores de edades tempranas.

31. Especial referencia en este apartado del acogimiento familiar en sus distintas modalidades debe darse a la retribución económica a las familias así como los procedimientos para el pago de las mismas ya que siguen siendo un problema que plantean las familias de acogida ante esta Institución.
32. Aún contemplando el mejor de los escenarios posibles, en cuanto a la implantación de la medida de acogimiento familiar, parece inevitable que deban ser atendidos casos, en el sistema de protección, en los que no fuera posible o conveniente, al menos inicialmente, adoptar la medida de acogimiento familiar. Por este motivo resulta imprescindible mantener la red de servicios de acogimiento residencial, pero avanzando hacia su especialización.
33. Resulta necesario ir avanzando en la línea de disponer de mayores posibilidades de adoptar medidas de acogimiento familiar y disminuir las medidas de acogimiento residencial. Pero esto debe hacerse evitando movimientos pendulares en los que una medida sustituya a la otra. Reconocer la necesidad de disponer de recursos y medidas diversas nos permitirá avanzar en aumentar la calidad de la atención que se presta a los menores en situación de desprotección.
34. La Comunidad Valenciana cuenta con una amplia red de recursos residenciales para la atención a menores de 0 a 6 años, que deberá ir ajustándose y especializándose conforme se avance en la implantación de la medida de acogimiento familiar.
35. La adopción resulta la medida jurídica que garantiza la mayor estabilidad para un desarrollo físico, psicológico y emocional adecuado de menores de edad temprana, cuando resulte imposible o inadecuado mantener al menor en su propio núcleo familiar.
36. La Comunidad Valenciana tiene elaborados procesos técnicos de información, formación- selección de familias solicitantes de adopción, seguimiento y apoyo a procesos de acogimiento

- pre-adoptivo, capaces de reducir riesgos en los procesos de asignación de una familia a un/ a menor (evitación de fracasos).
37. La revisión y evaluación de la práctica en los procesos de adopción (experiencia desde 1987), debe guiar las líneas de mejora que provoquen modificaciones a nivel legislativo, técnico y procedimental.
 38. Mejorar la coordinación interadministrativa para la implantación de programas de prevención, potenciar las medidas de preservación familiar, ampliar y mejorar medidas de acogimiento familiar, reducir y especializar las medidas de acogimiento residencial y avanzar en la mejora y agilización de los procesos de adopción como medida más estable para el menor, parece que debe ser la línea de crecimiento que debería guiar el desarrollo del sistema de protección a la infancia de edad comprendida entre los 0-6 años en un futuro inmediato.

6. RECOMENDACIONES / SUGERENCIAS PARA LA MEJORA

En el cuerpo del presente informe se han presentado las propuestas de mejoras que hacen los profesionales de centros y servicios que han sido consultados. Desde el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana se considera que las mismas deberían tenerse en cuenta por la Conselleria de Justicia y Bienestar Social y podrían servir para abrir un debate profesional sobre las posibilidades de mejora para la atención a menores de edades comprendidas entre los 0-6 años que se encuentren en situación de riesgo / desamparo y que estén siendo atendidos desde el sistema de protección a la infancia de la Comunitat Valenciana, tanto desde medidas de preservación familiar como de medidas de protección jurídica.

Atendiendo al contenido del informe desde el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana RECOMIENDA a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social lo siguiente:

A) RESPECTO A LA PLANIFICACIÓN

1. Elabore el III Plan Integral de Atención a Familia e Infancia de la Comunitat Valenciana que, basado en la evaluación

- del II Plan, establezca la planificación del sector, la dotación económica para su desarrollo y regule la coordinación entre las Conselleria con responsabilidad en la protección integral a la infancia (Bienestar Social, Educación, sanidad,...).
2. Elabore, en el interior del III Plan Integral de Atención a la Familia e Infancia de la C.V., el Programa de atención a menores de 0-6 años, en la línea de evitar los internamientos de menores entre 0-3 años y limitar al máximo los internamientos de menores entre 4-6 años.

B) RESPECTO A LA PRESERVACIÓN FAMILIAR

3. Elaborar políticas preventivas desarrolladas a partir de la elaboración de programas de carácter transversal, desarrollados desde los recursos y servicios normalizados de los distintos sistemas con competencia en la materia (sanidad, educación, bienestar social, empleo, vivienda...) y dirigidos a la población en general.
4. Implantar programas de capacitación de padres biológicos y/o familias que tienen a su cargo menores de 0-6 años. (Mejora de habilidades parentales)
5. Aumente la dotación económica destinada al fomento de medidas de apoyo familiar (técnicas y económicas) desarrolladas desde los Equipos Municipales de Servicios Sociales Generales.
6. Aumente la dotación económica dirigida a la ampliación y mejora de la red de Servicios Especializados de Familia e Infancia (SEAFIs) potenciando las medidas de **preservación del menor en su núcleo familiar** y evitando la separación del medio familiar biológico.
7. Procure la mejora de la formación y especialización de los profesionales que desempeñan su trabajo en los Equipos Municipales de Servicios Sociales, los SEAFIs y

los Programas de prevención comunitaria, incorporando procesos de supervisión profesional.

8. Regule el procedimiento para la formalización de la apreciación de las situaciones de riesgo. De igual forma sería necesario la creación de un sistema de recogida de datos homogéneo y único que permita conocer el número y características de los menores que se encuentran atendidos en el sistema de protección (tanto riesgo como guardas y tutelas).

C) RESPECTO A MEDIDAS DE SEPARACIÓN FAMILIAR

Cuando sea necesaria la separación del menor de sus cuidadores principales, por entender que éstos no aseguran su adecuado cuidado y protección:

9. Deberá intensificarse los trabajos de formación e información de los profesionales (ámbito municipal y Direcciones Territoriales) para mejorar la elaboración del correspondiente Plan de Protección del Menor como guía de la intervención convirtiéndose en el elemento fundamental para la evaluación y seguimiento de las medidas de protección adoptadas.
10. El acogimiento familiar del menor, debe entenderse como la medida de protección más adecuada para la atención a los menores de edades entre los 0-6 años cuando no sea posible el mantenimiento del mismo con su familia biológica.
11. Intensificar la promoción de la medida de acogimiento familiar asegurando procesos coordinados en todas las fases de implantación del programa (Difusión y captación, formación selección, inscripción en registro, asignación del menor....).
12. Procurar la diversificación de las modalidades de acogimiento familiar, desarrollando programas de acogimiento

- especializado y profesionalizado, tanto en su diseño técnico como en su dotación económica.
13. Cuando se considere como la medida más adecuada al interés del menor el acogimiento familiar en familia extensa, debe garantizarse que ésta reúna las condiciones necesarias para su correcta atención. Deberá asegurarse el correcto seguimiento y apoyo tanto técnico como económico a las familias extensas.
 14. Revisar el sistema de retribución a las familias educadoras, en sus distintas modalidades, evitando en cualquier caso, las demoras en los pagos.
 15. La realidad nos indica que hay un determinado número de casos de menores de edades comprendidas entre 0-6 años, respecto de los que resulta muy difícil adoptar la medida de acogimiento familiar (enfermedades, discapacidades, grupos de hermanos...) o no resulte conveniente la citada medida. Para la atención a estos casos será necesario:
 - Promover nuevas modalidades de acogimiento familiar (por ejemplo el acogimiento profesionalizado)
 - Mantener una red de centros residenciales infantiles que cumplan, al menos con los siguientes requisitos: Capacidad reducida de número de menores atendidos; normalización de las prestaciones; personal suficiente en número y cualificación; promoción de medidas tendentes a acortar al máximo la estancia de los menores.
 16. En todo caso deberá evitarse los largos recorridos institucionales (cambio de medidas y recursos) que afecten de forma negativa al desarrollo físico, psicológico y emocional de los menores. Para ello resulta indispensable asegurar y mejorar la formación permanente de los profesionales que intervienen en los distintos ámbitos de protección a la infancia.

D) EN RELACIÓN A LA ADOPCIÓN

Respecto de la adopción de menores cuya situación haya quedado acreditada que se encuentran en situación de adoptabilidad:

17. Que conforme a lo establecido en el artículo 126.2 de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana proceda al desarrollo REGLAMENTARIO del procedimiento de adopción nacional, como mínimo los siguientes aspectos:
 - La metodología de valoración de idoneidad de los solicitantes de adopción, así como el contenido del informe psicosocial de los solicitantes y los criterios que permitan determinar si cuentan con la capacidad, aptitud y motivación adecuadas para ejercer la patria potestad y para asumir las peculiaridades de la afiliación adoptiva en general, y en particular, de su concreto proyecto adoptivo.
 - Los criterios de asignación de un menor a una persona o familia en adopción nacional.
 - El procedimiento de tramitación de las solicitudes de adopción nacional.
 - El trámite de audiencia, previo a la emisión de la propuesta de idoneidad o no idoneidad que emiten las Direcciones Territoriales competentes al Consejo de Adopción de Menores de la Generalitat.
 - Las opciones que tienen los solicitantes que hubieran recibido una valoración negativa de idoneidad, a recabar valoraciones contradictorias emitidas por equipos diferentes y pertenecientes a entidades diferentes a la que gestiona el contrato de valoración inicial. (Equipos formados por empleados públicos, Colegios profesionales..).

18. Diseñar e implantar programas de preparación de los menores que van a iniciar procesos de acogimiento familiar preadoptivo o adopción.
19. Diseñar e implantar programas de apoyo y orientación a menores y familia en los procesos de acogimiento preadoptivo.
20. Revisar los programas de post adopción actualmente implantados, a fin de mejorar el apoyo a menores y familias tras la formalización de la adopción.

D) MEJORA DE LA INVESTIGACIÓN Y LA CAPACITACIÓN PROFESIONAL

21. Desarrollar programas de capacitación profesional diseñados específicamente a la formación especializada en la atención a menores de 0-6 años.
22. Implantar, en coordinación con Universidades y otros centros de investigación, líneas de investigación que íntimamente relacionadas con la práctica y la formación promueva la mejora de la atención a menores de 0-6 años y sus familias, la detección de nuevas necesidades y el intercambio de buenas prácticas.

DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Textos legales:

- Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- Ley 12/2008 de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Consell Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunitat Valenciana y su modificación por Decreto 28/2009, de 20 de febrero.
- Orden de 17 de enero de 2008, de la Conselleria de Bienestar Social (DOCV nº 5693), por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial de menores.
- Orden 7/2011, de 23 de noviembre, de la Conselleria de justicia y Bienestar Social, por la que se regulan y convocan prestaciones económicas individualizadas por acogimiento familiar de menores, simple o permanente para el año 2012.
- Orden 23/2011, de 29 de diciembre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la cual se regulan y convocan ayudas dirigidas a programas de atención a menores en situación de riesgo y con medidas jurídicas de protección, para el año 2012.
- Anteproyecto de Ley de actualización de la Legislación sobre protección a la Infancia (*redacción del 7-7 2011*)
- Anteproyecto de Ley orgánica complementaria al Anteproyecto de Ley de Actualización de la legislación sobre protección a la infancia (*redacción del 11-7-2011*)
- Conselleria de Justicia y Bienestar Social. *Protocolo para la valoración de Familias educadoras en las Direcciones Territoriales de la Conselleria de Bienestar Social.*

- Conselleria de Justicia y Bienestar Social. *Protocolo para la Formación y la Inscripción en el registro de Familias educadoras en las Direcciones Territoriales de la Conselleria de Bienestar Social*.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

- Pere Amorós y Jesús Palacios (2004). *“Acogimiento Familiar”*. Alianza Ensayo.
- Generalitat Valenciana. Conselleria de Bienestar Social (2007). *“El papel del ámbito social en el abordaje de situaciones de desprotección infantil”*.
- Jorge Fernández del Valle y Jesús Fuertes Zurita (2007). *“El Acogimiento Residencial en la Protección a la Infancia”* Psicología Pirámide.
- Jorge Fernández del Valle, Mónica López, Carmen Montserrat y Amaia Bravo (2008) *“El acogimiento familiar en España. Una evaluación de resultados”*. Observatorio de la Infancia. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- Jorge Fernández del Valle, Mónica López, Carmen Montserrat y Amaia Bravo (2010). *“Niños que esperan. Estudio sobre casos de larga estancia en acogimiento residencial”*. *Informes, Estudios e Investigación 2010*. Ministerio de Sanidad y Política Social.
- Ana Rosser Limiñana (2010), *“Evolución del proceso de adopción y satisfacción percibida por las familias adoptivas”* Temas de las Cortes Valencianas.
- Conselleria de Justicia y Bienestar Social (2011). *“El papel del ámbito social en el abordaje de situaciones de desprotección infantil”*.

- María Jose Rodrigo, M^a Luisa Maiquez Chaves y Juan Carlos Martín Quintana. (2008) “*Preservación familiar: un enfoque positivo para la intervención con familias*”.

DOCUMENTO ANEXO:

Proposición de Ley de actualización de la legislación sobre Protección a la Infancia. (Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados- de 6 de julio de 2012).



BOLETÍN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

X LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

6 de julio de 2012

Núm. 83-1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000067 Proposición de Ley de actualización de la Legislación sobre Protección a la Infancia.

Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

122/000067

Autor: Grupo Parlamentario Socialista.

Proposición de Ley de actualización de la Legislación sobre Protección a la Infancia.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 3 de julio de 2012.—P. D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Manuel Alba Navarro**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, me dirijo a esa Mesa para, al amparo de lo establecido en el artículo 124 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presentar la siguiente Proposición de Ley de actualización de la Legislación sobre Protección a la Infancia.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de junio de 2012.—**Eduardo Madina Muñoz**, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

Exposición de motivos

I

La legislación española de protección a la infancia deriva del artículo 39 de la Constitución, que establece la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y en especial de los menores de edad, de conformidad con los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Entre estos acuerdos e instrumentos internacionales, destacan la Convención de Naciones Unidas de los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989, así como la Convención de Naciones Unidas de los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de

diciembre de 2006, inspiradoras de las instituciones jurídico-públicas que en la actualidad configuran el sistema de protección jurídica del menor.

La legislación protectora de la infancia tiene como norma de cabecera la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor. Junto con las previsiones del Código Civil en esta materia, constituye un marco regulatorio que considera a las personas menores de edad como sujetos de derechos, garantizándoles una protección uniforme en todo el territorio del Estado y que ha servido de modelo a la legislación que las comunidades autónomas han ido aprobando de acuerdo con su competencia en esta materia.

Sin embargo, transcurridos dieciséis años desde la aprobación de la citada ley orgánica, se han producido importantes cambios sociales que inciden en la situación de los menores y que demandan una mejora de los instrumentos de protección jurídica, en aras del cumplimiento efectivo del citado artículo 39 de la Constitución.

Así se constata en las propuestas formuladas por el Defensor del Pueblo, por la Fiscalía General del Estado o por el Comité de los Derechos del Niño, y en las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial del Senado de estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines.

De acuerdo con las referidas propuestas y recomendaciones, esta Ley tiene como objeto introducir los cambios necesarios que permitan la mejora de dichos instrumentos, a los efectos de continuar garantizando a los menores una protección uniforme en todo el territorio del Estado, que sirva de modelo a las comunidades autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación de protección de menores. Para ello procede a la modificación de las principales leyes que regulan las instituciones para la protección de los menores.

En el artículo primero se establecen las modificaciones de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor. En el artículo segundo se determinan las modificaciones que afectan al Código Civil y en el artículo tercero se recogen las modificaciones correspondientes a la Ley de Enjuiciamiento Civil.

II

Modificación de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor

En primer lugar, como principio inspirador básico en la aplicación de las leyes que afecten a la infancia, se establecen los criterios mínimos que siempre deberán tenerse en cuenta para interpretar y aplicar el interés superior del menor, que ha de primar sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir, como principio jurídico garantista que obliga en todas las decisiones que deban adoptarse que afecten a los menores de edad.

Se trata de un concepto jurídico indeterminado que es necesario delimitar y concretar en cada caso individual en el que se vaya a aplicar, lo que supone que su valoración y determinación no es fácil ni sencilla y conlleva siempre cierto grado de inseguridad sobre las consecuencias, dado que obliga a hacer previsión sobre las implicaciones de la situación del menor en cada caso y esas posibles consecuencias de la decisión tanto a corto como a largo plazo.

Sin embargo, si bien no es posible proporcionar una solución o respuesta única sobre su contenido en términos generales, sí es imprescindible introducir en la legislación unos criterios de interpretación y aplicación.

Así lo han entendido tanto la Comisión Especial del Senado como el Comité de Derechos del Niño, que en sus conclusiones y recomendaciones señalan la necesidad de definir el interés superior del menor de manera que deje de ser un concepto jurídico indeterminado, y permita una interpretación más homogénea, introduciéndose criterios básicos para su determinación.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se incluyen ahora en el artículo 2 criterios de interpretación y aplicación, siguiendo la jurisprudencia sentada en varias sentencias por el Tribunal Supremo, en línea con los criterios mínimos que en los sistemas anglosajones deben tener en cuenta los Tribunales a la hora de concretar el interés del menor.

El sistema de protección de menores, en función de los delicados intereses en juego, necesita, para garantizar el acierto en la toma de decisiones, hacer acopio de información sobre el menor y su familia. Debe existir una previsión legal expresa a fin de legitimar a las entidades públicas y al Ministerio Fiscal para recabar tales datos de otras instancias oficiales (sistema sanitario, educativo, fuerzas y cuerpos de seguridad...), así como establecer que deben facilitar el acceso para entrevistarse con el menor, sin exclusión alguna en los supuestos de niños y niñas con discapacidad. Para ello se modifica el artículo 12 contemplando esta posibilidad.

Mediante la reforma del artículo 17 se realiza un desarrollo más completo de la figura de la situación de riesgo.

La situación de riesgo y las medidas que tras su constatación pueden adoptarse deben ser el primer escalón, el pilar básico del sistema de protección de menores.

La intervención adecuada para paliar las situaciones de riesgo en que pueden encontrarse los menores se torna de capital importancia, tanto para preservar su superior interés, aportando soluciones antes de que la situación sea grave, como para evitar tener que adoptar en el futuro decisiones mucho más traumáticas y de mayor coste individual, familiar y social.

Al igual que a través de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor y el Código Civil se establece la estructura jurídica para la intervención en los supuestos de desamparo, también

debe implantarse con carácter general la de la situación de riesgo, como estadio normalmente previo al desamparo, con el fin de salvaguardar el interés del menor, respetar los intereses de la familia biológica y agotar las posibilidades de permanencia del menor en ella.

En esta Ley se delimita la competencia para la apreciación de la situación de riesgo, que vendrá determinada por lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicable y en coordinación con los centros sanitarios del respectivo ámbito territorial.

Por otra parte, con el fin de salir al paso del problema de inseguridad jurídica que pudiera producirse en algunos casos en relación con el procedimiento y declaración formal de la situación de riesgo, se establece que su declaración deberá formalizarse por medio de una resolución administrativa cuando se observen indicadores de riesgo significativos de desamparo, se inicie un programa de preservación familiar para evitar la separación de la familia y no exista la suficiente colaboración por parte de la familia.

La necesidad de documentar estas actuaciones es esencial también de cara a futuros procedimientos de protección, en los que debe acreditarse que se ha tratado de reinsertar sin éxito al menor en su familia. La declaración formal mediante resolución administrativa también es aconsejable por razones de seguridad jurídica, a fin de garantizar a los padres el conocimiento de lo que deben hacer para evitar una ulterior declaración de desamparo.

En todo caso, en la regulación de las situaciones de riesgo debe tenerse muy en cuenta la necesaria flexibilidad que necesitan los servicios sociales para desempeñar adecuadamente sus cometidos, evitando encorsetamientos formales que puedan llevar al anquilosamiento en su actuación.

Debe igualmente establecerse la posibilidad de recurrir contra la declaración de la situación de riesgo, a fin de preservar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas afectadas por tal resolución.

Asimismo, con la modificación de la Ley Orgánica 1/1996, se introduce la necesidad de que el órgano competente para la declaración de riesgo, en colaboración con los servicios de salud, realice actuaciones de prevención, seguimiento y apoyo de las situaciones de posible riesgo prenatal, a efectos de evitar una eventual declaración posterior de riesgo o desamparo cuando nazca el niño o niña.

Se da una nueva redacción al artículo 21 relativo a los servicios de acogimiento residencial, estableciendo con carácter general las características básicas de los mismos ajustándose a los principios inspiradores de esta Ley y en especial a lo establecido en el artículo 2.

Se añade un nuevo artículo 22 bis, sobre elaboración por la entidad pública de un plan individual de atención al menor, cuando haya asumido su tutela o guarda, con un programa de integración familiar si entiende que existe posibilidad de retorno a la familia de origen.

Se añade un nuevo artículo 22 ter, señalando que las entidades públicas y la Administración General del Estado establecerán un sistema de información estadístico que permita el conocimiento y el seguimiento de la situación de la protección a la infancia en España.

III

Modificación del Código Civil

Se modifica el artículo 158 del Código Civil partiendo del principio de agilidad e inmediatez aplicables a los incidentes cautelares que afecten a menores, para evitar perjuicios innecesarios que puedan derivarse de rigideces o encorsetamientos procesales, permitiendo adoptar mecanismos protectores tanto respecto al menor víctima de los malos tratos como en relación con los que sin ser víctimas puedan encontrarse en situación de riesgo.

Se reconoce la expresa legitimación de la entidad pública a la que, en el respectivo territorio, le esté encomendada la protección de los menores para instar las medidas que permite este artículo 158, dado el relevante papel que desempeñan en relación con los menores en situación de riesgo o desamparo.

Con la modificación del artículo 158 se posibilita también la adopción de nuevas medidas (prohibición de aproximación) ante determinados supuestos en los que las entidades públicas asumen la tutela automática, para evitar que los padres con la patria potestad suspendida perturben el normal desenvolvimiento de la medida de protección, sometiendo esta nueva solución cautelar a las garantías del principio de proporcionalidad y jurisdiccionalidad.

Con la modificación efectuada en el artículo 161 del Código Civil, se introduce la competencia de la entidad pública a la que, en el respectivo territorio, le esté encomendada la protección de los menores, para establecer, respecto a los menores en situación de desamparo, el régimen de visitas y suspenderlas temporalmente de forma motivada cuando sea necesario en interés del menor, con inmediata notificación en este último caso al Fiscal y consiguiente control judicial si tiene lugar su impugnación.

Debe tenerse en cuenta que la protección constitucional de la familia y el reconocimiento internacional del derecho del niño a mantener contacto directo y regular con ambos padres, salvo que ello sea contrario a su superior interés (art. 9.3 de la Convención de Derechos del Niño), se extiende también a los menores separados de su familia por la entidad pública.

Por ello, la entidad pública competente para la declaración de desamparo como medida de separación, debe considerarse también competente para fijar razonablemente y en su caso suspender temporalmente —el régimen de visitas y contactos del menor con su familia, valorando a tal efecto cuál es el interés superior del menor.

Lógicamente, la fijación o suspensión temporal por parte de la Administración del régimen de visitas y relación familiar del menor, podrá ser judicialmente impugnada por el Fiscal o la familia.

Se considera necesaria una reforma de este precepto que, de modo definitivo, clarifique la cuestión, estableciendo la competencia de la entidad pública para regular las visitas.

Dada la importancia de la continuidad del contacto en los primeros tiempos de la separación para lograr la futura reintegración familiar, cualquier decisión administrativa que suprima o restrinja tal derecho deberá revestir una particular motivación.

Se regula la competencia de las entidades públicas respecto a la protección de los menores españoles en situación de desamparo en un país extranjero.

La materia de protección de menores está totalmente descentralizada. Ello lleva a que, en ocasiones, ante supuestos en los que un menor español se encuentra fuera del territorio nacional en una situación de desamparo, ninguna comunidad autónoma se considere competente para adoptar las correspondientes medidas de protección.

Por ello se introduce la oportuna previsión en el artículo 172 del Código Civil, que de manera expresa determina la competencia para intervenir en estos casos, de modo que no se produzcan situaciones en las que por no considerarse competente ninguna entidad pública no se asegure en nuestro país la protección del menor.

Se establece asimismo, en el artículo 172, que con carácter general la guarda se realizará mediante el acogimiento familiar, y que sólo cuando éste no sea posible o conveniente para el interés del menor tendrá lugar en acogimiento residencial.

Por otra parte, se introduce la previsión de que se valorará especialmente la prioridad del acogimiento familiar sobre el residencial como medida de protección de los menores de seis años, y de que los menores de tres años no ingresarán en centros de protección, salvo en los supuestos de imposibilidad debidamente acreditada de adoptar otra medida de protección.

Se trata de una disposición ambiciosa cuyo fundamento estriba en el consenso existente en la idea de que estos menores necesitan un ambiente familiar que es esencial para un adecuado desarrollo de la personalidad. Si este objetivo es común para todos los menores, cuando los destinatarios son de menos de seis años, y de forma aún más señalada e imprescindible si son menores de tres años, la conveniencia se toma en necesidad ineludible, sin perjuicio de introducir una válvula flexibilizadora para dar cobertura a los supuestos en los que, por motivos debidamente justificados, el ingreso en centro de protección sea la única medida de la que se disponga.

Igualmente, en el citado artículo se regula la posibilidad de acordar por las entidades públicas la autorización, para los menores en acogimiento familiar o resi-

dencial, de las salidas en fines de semana o vacaciones con familias alternativas o instituciones adecuadas cuando sea conveniente en interés del menor.

Será una delegación de guarda para fines de semana y de vacaciones, tanto para los menores en centros, para paliar los efectos de los acogimientos residenciales prolongados, como para menores en acogimiento familiar, posibilitando una ayuda o respiro temporal a la familia de acogida.

Teniendo en cuenta que los efectos de esta delegación de guarda temporal son bastante más reducidos que los del acogimiento, su constitución debe estar dotada de especial flexibilidad, debiéndose apoderarse a la entidad pública para acordarla.

En la vigente redacción del artículo 172 del Código Civil se establece que durante el plazo de dos años desde la notificación de la resolución administrativa por la que se declara el desamparo, los padres están legitimados para promover su revocación y para oponerse a las decisiones que se adopten respecto a la protección del menor, derecho que decaerá pasado dicho plazo.

Ahora se establece y aclara en esta Ley que transcurridos esos dos años, únicamente estará legitimado el Ministerio Fiscal para impugnar la resolución que sobre el menor dicte la entidad pública.

Por otra parte, se aclara que durante ese periodo de dos años las entidades públicas, ponderando la situación, podrán adoptar cualquier medida de protección que consideren necesaria, incluida la propuesta de adopción cuando exista un pronóstico de irreversibilidad.

El Código Civil no regula la situación que se genera cuando la entidad pública a la que, en el respectivo territorio, le esté encomendada la protección de los menores asume la guarda de un menor en cumplimiento de la obligación de prestar la atención inmediata sin que previamente se haya declarado el desamparo. Ahora, mediante la inclusión de un nuevo apartado en el artículo 172, se establece la posibilidad de asumir su guarda provisional sin declaración previa de desamparo ni solicitud expresa de los padres, mientras tienen lugar las diligencias precisas para la identificación del menor, investigar sus circunstancias y constatar la situación real de desamparo.

Lógicamente este proceso no puede perpetuarse en el tiempo, ya que en otro caso desembocaría en una situación de grave inseguridad jurídica. Por ello, se prevén las obligaciones de las entidades públicas durante este período interino de tres meses, las consecuencias del incumplimiento del plazo y el rol a desempeñar por la Fiscalía como superior vigilante de la actuación administrativa cuando detecte incumplimientos en los plazos.

En aras a la agilidad e interés de los menores, se modifica el artículo 173, simplificándose la constitución del acogimiento familiar también para los supuestos en que no exista previa conformidad de los padres o

tutores, estableciéndose la competencia de las entidades públicas para tal constitución en todos los casos, sin perjuicio del control jurisdiccional de la resolución administrativa de acogimiento si la misma es impugnada por persona legitimada.

De esta manera se equipara la constitución del acogimiento familiar al del acogimiento residencial.

La necesidad de instar un proceso judicial para constituir estos acogimientos genera complicaciones procesales y dilaciones, amén de situaciones confusas y duplicidad de procedimientos, más aun cuando la constitución del acogimiento no requiere la intervención judicial.

La situación procesal que este *status quo* genera se complica aún más si se tiene presente que el procedimiento de acogimiento discurre por unos trámites extravagantes, el procedimiento de jurisdicción voluntaria regulado en la anterior Ley de Enjuiciamiento Civil. La insuficiencia de trámites hace que en la práctica estos procedimientos se tornen de facto en contentiosos, y en su seno se analice no sólo si es procedente el acogimiento sino también si se mantiene la situación de desamparo.

Suele hacerse referencia al efecto acordeón que se produce en estos procedimientos en los que las causas se hacen difíciles de manejar ante la ingente cantidad de informes (muchos de ellos duplicados y triplicados) y testimonios de otras actuaciones que se incorporan.

Como complemento a los cambios recogidos en el artículo 173, se modifica el artículo 173 bis, reordenándose las modalidades de acogimiento familiar.

Por una parte, se suprime el acogimiento provisional, que ya no será necesario ante la simplificación del acogimiento familiar anteriormente referida, así como el acogimiento preadoptivo, que en definitiva es actualmente una fase del procedimiento de adopción. Con ello se introducirá claridad en los verdaderos supuestos de acogimiento familiar.

Por otra, se establece la competencia de las entidades públicas para que al constituir un acogimiento permanente puedan atribuir a estos acogedores las funciones de la tutela, sin previa intervención judicial.

Igualmente, se establece, por otra parte, que en los acogimientos familiares de menores de tres años tendrá lugar una revisión especial a los tres meses.

Se introduce un nuevo artículo 173 ter, que regula los derechos y deberes de los acogedores familiares que actualmente no contemplaba la Ley. La trascendente función desempeñada por las familias de acogida hace muy conveniente que una disposición general profile su estatus. Esta introducción de una disposición general sobre derechos y deberes de los acogedores ha sido reclamada por numerosos expertos comparecientes ante la Comisión Especial del Senado de Estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas y asumido en sus conclusiones y recomendaciones.

Las altas funciones que se encomiendan al Fiscal como superior vigilante de la actuación administrativa en protección de menores deben verse acompañadas de medios mínimos, a fin de que pueda ejercerlas de manera efectiva, evitando que sus esfuerzos queden limitados a un simple voluntarismo carente de operatividad práctica o que su actuación sea meramente simbólica.

Con carácter general, los informes sobre la situación educativa, social, familiar psicológica de los menores en situación de riesgo o desamparo de los que se sirve el Fiscal proceden de la propia entidad pública.

No obstante, conceptualmente, el cumplimiento de la función de la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores prevista en el artículo 174, puede hacer necesario que el Fiscal recabe el auxilio de otros peritos ajenos a la entidad pública en supuestos en los que puedan existir discrepancias o cuando las solicitudes del Ministerio Público no sean atendidas.

Para ello, se introducen en el citado artículo las previsiones necesarias en orden a que el Fiscal pueda auxiliarse de otros técnicos en orden a concretar el superior interés del menor en los concretos casos en los que sea necesario.

Se introduce una modificación en la excepción prevista en el artículo 175.2 del Código Civil para la adopción de los mayores de dieciocho años a los efectos de facilitar la integración familiar de los menores que antes de cumplir la mayoría de edad hayan estado en situación de convivencia estable o acogimiento familiar.

Para ello, se suprime el requisito actual de la existencia de una situación no interrumpida de acogimiento o convivencia, iniciada antes del que el adoptado hubiera cumplido los catorce años de edad.

En el artículo 176.2 se establecía que la declaración de idoneidad de los adoptantes podía ser previa a la propuesta de adopción que la entidad pública formula al Juez. Evidentemente en ningún caso la entidad pública presenta esa propuesta sin que antes haya declarado la idoneidad, por lo que ahora se establece que esa idoneidad deberá ser previa a la propuesta, adecuándolo a la realidad.

Con la reordenación de las modalidades del acogimiento familiar y supresión del acogimiento preadoptivo, al entenderse que se trata de una fase dentro del procedimiento de adopción, se hace necesario introducir en el citado artículo, una previsión legal que permita mantener la posibilidad ahora prevista con el acogimiento preadoptivo, de que con anterioridad a que la entidad pública formule la correspondiente propuesta al Juez para la constitución de la adopción pueda iniciarse la convivencia provisional entre el menor y las personas seleccionadas para tal adopción hasta que se dicte la oportuna resolución judicial, con el fin de evitar que el menor tenga que permanecer durante ese tiempo en un centro de protección. Esto podrá tener lugar

mediante la correspondiente delegación de guarda de la entidad pública a las referidas personas seleccionadas para dicha adopción.

Conforme al artículo 172, apartado séptimo, del Código Civil, transcurrido el plazo de los dos años desde la declaración de desamparo, los padres pierden la legitimación para promover el cese de la suspensión de la patria potestad y la revocación de la declaración de desamparo del menor. Con el fin de dar coherencia al sistema, se introduce en el artículo 177 la previsión expresa de que —sin perjuicio del derecho a ser oídos— no será necesario el asentimiento de los padres a la adopción, previsto con carácter general en ese artículo 177, cuando hubieran transcurrido esos dos años sin ejercitar acciones de revocación del desamparo o cuando habiéndose ejercitado, éstas hubieran sido desestimadas.

El artículo 239 del Código Civil tras disponer en su párrafo primero que la tutela de los menores desamparados corresponde por ley a la entidad pública, reiterando la previsión contenida en el artículo 172, declara en su párrafo segundo que se procederá, sin embargo, al nombramiento de tutor conforme a las reglas ordinarias, cuando existan personas que, por sus relaciones con el menor o por otras circunstancias, puedan asumir la tutela con beneficio para éste. Por tanto, se prevé expresamente la posibilidad de subvenir a las necesidades materiales y morales del menor desamparado a través de la tutela ordinaria, de modo que se fomenta que sea el propio entorno familiar y afectivo del menor el que se encargue de tales cometidos.

La evidente justificación y aparente claridad de estas disposiciones se ven ensombrecidas por la omisión de referencia alguna al estatus jurídico de los padres. Si éstos hubieran fallecido o hubiesen sido judicialmente privados de la patria potestad (ya por la jurisdicción civil, ya por la penal) no se plantearía problema alguno en cuanto al nombramiento de tutores conforme a las reglas ordinarias.

Por el contrario, si los padres biológicos viven y no han sido privados (judicialmente) ni suspendidos (administrativamente) en el ejercicio de la patria potestad, el nombramiento de un tutor ordinario sin más daría lugar a una colisión por incompatibilidad de dos instituciones que no pueden coexistir simultáneamente: la patria potestad y la tutela ordinaria.

La falta de claridad de la Ley en este punto ha generado prácticas dispersas, inseguridad jurídica y una infrutilización de esta previsión sin duda acertada. Por ello, es necesaria una reforma para aclarar las resoluciones que deben adoptarse con carácter previo al nombramiento de tutor ordinario.

Será a tales efectos necesario bien adoptar una resolución administrativa de desamparo, con fijación en su caso de régimen de visitas, para posteriormente proceder al nombramiento de tutor mediante un sencillo procedimiento de jurisdicción voluntaria, bien promover un procedimiento judicial para la privación de la patria

potestad de los padres, en supuestos de gravedad, para, en los mismos autos, proceder al nombramiento de tutor ordinario.

La modificación que se introduce con el artículo 239 ofrece un abanico de posibilidades para legalizar situaciones de guarda de hecho: bien la declaración de desamparo, asunción de tutela automática y constitución de acogimiento familiar (posibilidad que queda subsistente), bien la declaración de desamparo y constitución de tutela ordinaria, bien la privación de patria potestad y constitución de tutela ordinaria. Serán las circunstancias concretas del caso, analizadas a través del interés superior del menor, las que orienten a la hora de seguir una u otra vía.

IV

Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil

Mediante la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil se introducen reformas procesales que buscan obtener de los tribunales una tutela más efectiva posible de los derechos e intereses de los menores, mejorando los procedimientos ya existentes, haciéndolos verdaderamente efectivos, o corrigiendo aspectos que en la práctica cotidiana han dado lugar a interpretaciones contradictorias.

Con el fin de fortalecer el principio de celeridad, vital en los procesos en los que se ventilan intereses de menores y con el objeto de evitar resoluciones contradictorias, se introducen disposiciones, en línea con las previsiones de la Ley Orgánica 1/1996, para promover la acumulación cuando existieran varios procesos de impugnación de resoluciones administrativas en materia de protección en curso que afecten a un mismo menor.

Por ello se introduce en el artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil la regla general de la acumulación de procesos, en consonancia con lo establecido en la nueva redacción del artículo 173 del Código Civil, y se introduce una previsión especial en el artículo 76 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para determinar que con carácter general todos los procesos de oposición a resolución administrativa que se sigan respecto de un mismo menor de edad se acumulen al más antiguo de ellos, y sean seguidos y resueltos con la debida economía procesal por el mismo juzgado. Ello se garantiza previendo que la acumulación sea promovida incluso de oficio por el juzgado que tenga conocimiento de la existencia de un segundo o posterior proceso.

La necesidad de clarificar aspectos procesales de la protección de la infancia se pone de manifiesto en el régimen actual de ejecución provisional de las sentencias dictadas en los procesos de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores.

Aunque la interpretación generalizada del artículo 525 de la Ley de Enjuiciamiento Civil viene

conduciendo a la imposibilidad de ejecución provisional de esta clase de sentencias (y, en particular, de las dictadas como consecuencia de un proceso de los previstos por el artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), lo cierto es que el tenor literal del apartado 10 del citado artículo 525 no se refiere clara y expresamente a las mismas.

Se introduce, en consecuencia, de forma expresa, clara y terminante en este artículo la prohibición de ejecución provisional de las sentencias que se dicten en los procesos de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores, con el fin de evitar los perjuicios que para el menor de edad supondría la revocación de una sentencia de esta naturaleza que se estuviera ejecutando provisionalmente.

Cuando la sentencia dictada en primera instancia decide revocar una medida de protección y la entidad pública o el Fiscal recurren, el interés superior del menor exige que no se modifique su estatus hasta que la cuestión no sea resuelta en segunda instancia, pues otro proceder podría lesionar gravemente sus derechos y perturbar la necesaria estabilidad en sus relaciones familiares. Ello justifica sobradamente la expresa previsión de la exclusión de la ejecución provisional de este tipo de sentencias.

V

En su parte final la proposición contiene también una disposición adicional y una disposición transitoria que complementan las modificaciones introducidas en la parte dispositiva.

Por una parte, la disposición adicional única establece que en todas las normas en que se haga referencia al acogimiento preadoptivo, institución que desaparece como tal, deben entenderse hechas a la delegación de guarda para la convivencia preadoptiva. Afecta fundamentalmente a la normativa de Seguridad Social y Trabajo sobre prestaciones familiares por hijo a cargo, permiso por maternidad y paternidad, excedencia por cuidado de hijos y protección a las familias numerosas, y también a normativa fiscal sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en lo referente al concepto de descendiente para aplicar el mínimo familiar exento.

Por otra parte, la disposición transitoria única tiene por objeto facilitar la adaptación de las modificaciones procesales introducidas respecto a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley.

Artículo primero. Modificación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor.

Uno. Se modifica el artículo 2, que queda redactado con el siguiente texto:

«Artículo 2. Principios generales.

1. Como principio básico, en la aplicación de la presente Ley y demás que afecten a los menores de edad, primará el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir. A efectos de la interpretación y aplicación concreta en cada caso del interés superior del menor, como criterios mínimos se tendrán en cuenta:

a) Los deseos, sentimientos y opiniones del menor. Se tendrá en consideración su derecho a participar progresivamente en función de su desarrollo y evolución personal en el proceso de determinación de su propio interés.

b) Las necesidades básicas del menor, materiales, físicas, educativas y emocionales, priorizando los aspectos afectivos y emocionales.

c) Su edad, posible situación de discapacidad, entorno y cualquier otra característica relevante.

d) Lo más favorable para un desarrollo armónico de su personalidad.

e) El peculiar efecto del transcurso del tiempo en el desarrollo de los menores.

f) La conveniencia de la integración en su familia de origen, siempre que sea posible y favorable para el menor. En el caso de menores separados de su núcleo familiar se valorarán las posibilidades y conveniencia del retorno desde la óptica de sus intereses y no como derecho de la familia.

g) El efecto probable y los riesgos que cualquier cambio de situación material o emocional pueda tener en su personalidad y desarrollo futuro.

h) La necesidad de estabilidad de las soluciones que se adopten.

i) La conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado.

j) La capacidad de las personas tomadas en consideración para satisfacer sus necesidades.

2. Las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva.»

Dos. Se añade un nuevo apartado 3 en el artículo 12, con el siguiente texto:

«3. A efectos de la adopción y supervisión de las oportunas medidas de protección, los organismos públicos y las entidades privadas facilitarán a las entidades públicas y al Ministerio Fiscal los informes y antecedentes necesarios sobre el menor, sus padres, tutores y guardadores.

Las entidades públicas y el Ministerio Fiscal podrán entrevistarse con el menor para conocer directamente su situación y valorar su interés superior en cada caso, incluido el que presente cualquier situación de discapacidad. Las instituciones deberán facilitar a tal efecto el acceso al menor.»

Tres. Se modifica el artículo 17, que tendrá el siguiente texto:

«Artículo 17. Actuaciones en situaciones de riesgo.

1. En situaciones de riesgo de cualquier índole que perjudiquen el desarrollo personal o social del menor, que no requieran la asunción de la tutela por ministerio de la ley, la actuación de los poderes públicos deberá garantizar en todo caso los derechos que le asisten y se orientará a disminuir los factores de riesgo y dificultad social que incidan en la situación personal y social en que se encuentra y a promover los factores de protección del menor y su familia.

2. La intervención en la situación de riesgo corresponde a la administración pública competente conforme a lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicable y en coordinación con los centros y unidades escolares, sociales y sanitarias del respectivo ámbito territorial.

3. La valoración de la situación de riesgo conllevará la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención social concreto, que deberá recoger las actuaciones y recursos necesarios para su eliminación manteniendo al menor en su entorno familiar.

4. Los padres, tutores, guardadores o acogedores, dentro de sus respectivas funciones, colaborarán activamente, según su capacidad, en la ejecución de las medidas indicadas en la resolución de la situación de riesgo. La omisión de esta colaboración podrá dar lugar a la declaración de desamparo, si así lo requiere la evolución de la situación de riesgo y la protección del menor.

5. La declaración de situación de riesgo deberá formalizarse por medio de una resolución administrativa con notificación formal a los representantes legales del menor, cuando se observen indicadores de riesgo significativos de desamparo, se inicie un programa de preservación familiar para evitar la separación de la familia, y no exista la suficiente colaboración de la familia.

Esta resolución será susceptible de recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

6. Cuando la administración pública competente para apreciar y corregir la situación de riesgo estime que existe una situación de desprotección que puede requerir la separación del menor de su ámbito familiar o cuando, concluido el periodo previsto en el plan de intervención, no se hayan conseguido cambios en el desempeño de los deberes de guarda que garanticen que el menor cuenta con la necesaria asistencia moral o material, lo pondrá en conocimiento de la entidad pública a fin de que valore la procedencia de declarar el desamparo y lo comunicará al Ministerio Fiscal.

7. Cuando en los supuestos señalados en el apartado 6 anterior la entidad pública considere que no procede declarar el desamparo, lo pondrá en conocimiento

del órgano que haya declarado el riesgo y del Ministerio Fiscal.

En todo caso, el Ministerio Fiscal hará una supervisión de la situación del menor.

8. El órgano competente para la declaración de riesgo adoptará, en colaboración con los servicios de salud correspondientes, las medidas adecuadas de prevención, apoyo y seguimiento, de las situaciones de posible riesgo prenatal, a los efectos de evitar una eventual posterior declaración de riesgo o desamparo del recién nacido. A tales efectos, se entiende por situación de riesgo prenatal la falta de cuidado del propio cuerpo, o la ingestión de drogas o sustancias psicotrópicas por parte de la mujer durante el proceso de gestación, así como cualquier otra acción propia de la mujer o de terceros tolerada por ésta, que perjudique el normal desarrollo o pueda provocar enfermedades físicas o psíquicas al recién nacido.»

Cuatro. Se modifica el artículo 21, que pasa a tener el siguiente texto:

«Artículo 21. Servicios especializados de protección a la infancia.

1. Los servicios de acogimiento residencial deberán ajustar su actuación a los principios inspiradores de esta Ley, y tendrán las siguientes características básicas:

a) Asegurarán la cobertura de las necesidades de la vida cotidiana de los menores y tendrán carácter eminentemente educativo, adaptando su proyecto general a las características personales de cada menor, mediante un proyecto socio-educativo individual, que persiga el desarrollo físico, psicológico y social.

b) Promoverán la relación y colaboración familiar, siempre que la reinserción familiar sea en interés del menor, programándose al efecto los recursos necesarios para posibilitar ese retorno a su familia si se considera que ese es el interés del menor.

c) Potenciarán la educación integral de los menores y velarán por su preparación para la vida plena, de manera especial su escolarización y formación ocupacional, para facilitar, en lo posible, su inserción laboral.

d) El acogimiento de los menores se realizará en régimen abierto, ajustando su funcionamiento y régimen de entradas y salidas en la normativa de régimen interno, marcado por las necesidades educativas y de protección.

e) Tendrán articulado un procedimiento de formulación de quejas y reclamaciones accesible, ágil, sencillo, confidencial y seguro, del que se facilitará información comprensible a los menores.

f) Poseerán una normativa de funcionamiento interno que garantice la participación de los menores.

2. Todos los servicios, hogares funcionales y centros dirigidos a menores deberán estar siempre autori-

zados y acreditados por la entidad pública. Además, deberán existir estándares de calidad por cada tipo de servicio. La entidad pública regulará de forma diferenciada el régimen de funcionamiento de los servicios de acogimiento residencial y los inscribirá en el registro correspondiente a las entidades y servicios de acuerdo con sus disposiciones, prestando especial atención a la seguridad, sanidad, número y cualificación profesional de su personal, proyecto educativo, participación de los menores en su funcionamiento interno y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos.

3. Teniendo en cuenta la necesidad de que el menor tenga una experiencia de vida familiar, principalmente en la primera infancia, se procurará que el menor permanezca internado durante el menor tiempo posible, salvo que convenga a su interés.

4. A los efectos de asegurar la protección de los derechos de los menores, la entidad pública deberá realizar la inspección y supervisión de los centros y servicios semestralmente y siempre que así lo exijan las circunstancias.

5. Asimismo, el Ministerio Fiscal deberá ejercer su vigilancia sobre todos los servicios de acogimiento residencial.»

Cinco. Se añade un nuevo artículo 22 bis, con el siguiente texto:

«Artículo 22 bis. Reintegración familiar.

1. Cuando la entidad pública asuma la tutela o guarda del menor elaborará un plan individual de atención, que, basado en los principios de protección a la infancia, establezca los objetivos y la previsión de medidas a adoptar.

2. Cuando del pronóstico se derive la posibilidad de retorno a la familia de origen, la entidad pública elaborará un programa de reintegración familiar.»

Seis. Se añade un nuevo artículo 22 ter, con la siguiente redacción:

«Artículo 22 ter. Sistema de información sobre la protección a la infancia.

Las entidades públicas y la Administración General del Estado establecerán un sistema de información estadístico que permita el conocimiento y el seguimiento de la situación de la protección a la infancia en España.»

Artículo segundo. Modificación del Código Civil.

Uno. El artículo 158 pasa a tener la siguiente redacción:

«El Juez, de oficio o a instancia del propio hijo, de cualquier pariente, de la entidad pública a la que, en el

respectivo territorio, esté encomendada la protección de menores o del Ministerio Fiscal, dictará:

1. Las medidas convenientes para asegurar la prestación de alimentos y proveer a las futuras necesidades del hijo, en caso de incumplimiento de este deber, por sus padres.

2. Las disposiciones apropiadas a fin de evitar a los hijos perturbaciones dañosas en los casos de cambio de titular de la potestad de guarda.

3. Las medidas necesarias para evitar la sustracción de los hijos menores por alguno de los progenitores o por terceras personas y, en particular, las siguientes:

a) Prohibición de salida del territorio nacional, salvo autorización judicial previa.

b) Prohibición de expedición del pasaporte al menor o retirada del mismo si ya se hubiere expedido.

c) Sometimiento a autorización judicial previa de cualquier cambio de domicilio del menor.

4. La medida de prohibición a los padres o a otros parientes de aproximarse al menor declarado en desamparo y acercarse a su domicilio o centro educativo y otros lugares que frecuente, con respeto al principio de proporcionalidad y en tanto tengan suspendido o restringido el régimen de visitas.

5. En general, las demás disposiciones que considere oportunas, a fin de apartar al menor de un peligro o de evitarle perjuicios.

Todas estas medidas podrán adoptarse dentro de cualquier proceso civil o penal o bien en un procedimiento de jurisdicción voluntaria.»

Dos. El artículo 161 queda redactado en los siguientes términos:

«Con respecto a los menores en situación de desamparo, la entidad pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de menores podrá regular las visitas que correspondan a sus padres y abuelos y demás parientes y allegados, pudiendo acordar, en interés del menor, la suspensión temporal motivada de las visitas y relaciones, con inmediata notificación al Ministerio Fiscal.

La resolución administrativa que suspenda temporalmente el derecho de visitas deberá estar debidamente motivada y habrá de ser notificada al afectado, pudiendo ser judicialmente impugnada conforme a lo previsto en el artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.»

Tres. Se modifica el artículo 172, que pasa a tener el siguiente texto:

«1. La entidad pública a la que en el respectivo territorio esté encomendada la protección de los meno-

res, cuando constate que un menor se encuentra en situación de desamparo, tiene por ministerio de la ley la tutela del mismo y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal, y notificando en legal forma a los padres, tutores o guardadores, 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.

2. En los supuestos en los que se detecte una situación de posible desamparo en un menor de nacionalidad española que se encuentre fuera del territorio nacional, para su protección en España será competente la entidad pública correspondiente a la comunidad autónoma en la que el menor hubiera tenido su última residencia en España. En su defecto será competente la entidad pública correspondiente a la comunidad autónoma en la que los padres hubieran tenido su última residencia en España y cuando conforme a tales criterios no pudiera determinarse la competencia, será competente la entidad pública de la comunidad autónoma en la que otros ascendientes del menor hubieran tenido su última residencia en España.

En caso de que por aplicación de los anteriores criterios pudiera ser potencialmente competente más de una entidad pública, se atribuirá competencia a aquella respecto de la que el menor o sus familiares tuvieren mayores vínculos.

Los posibles conflictos de competencia que pudieran originarse habrán de resolverse conforme a los principios de celeridad y de interés superior del menor, evitando dilaciones en la toma de decisiones que pudieran generar perjuicios al mismo.

3. Se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando estos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

La asunción de la tutela atribuida a la entidad pública lleva consigo la suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria. No obstante, serán válidos los actos de contenido patrimonial que realicen los padres o tutores en representación del menor y que sean beneficiosos para él.

4. Cuando los padres o tutores, por circunstancias graves, no puedan cuidar al menor, podrán solicitar de la entidad pública competente que ésta asuma su guarda durante el tiempo necesario.

La entrega de la guarda se hará constar por escrito dejando constancia de que los padres o tutores han sido informados de las responsabilidades que siguen manteniendo respecto del hijo, así como de la forma en que dicha guarda va a ejercerse por la Administración.

Cualquier variación posterior de la forma de ejercicio será fundamentada y comunicada a aquéllos y al Ministerio Fiscal.

5. Asimismo, se asumirá la guarda por la entidad pública cuando así lo acuerde el Juez en los casos en que legalmente proceda.

6. La guarda asumida a solicitud de los padres o tutores o como función de la tutela por ministerio de la Ley, se realizará mediante el acogimiento familiar y, no siendo éste posible o conveniente para el interés del menor, mediante el acogimiento residencial. El acogimiento familiar se realizará por la persona o personas que determine la entidad pública. El acogimiento residencial se ejercerá por el director o responsable del centro donde se ha acogido al menor.

Se valorará especialmente la prioridad del acogimiento familiar sobre el residencial como medida de protección de los menores de seis años.

En ningún caso se acordará el acogimiento residencial de los menores de tres años, salvo en los supuestos de imposibilidad debidamente acreditada de adoptar otra medida de protección.

Los padres, tutores y el Ministerio Fiscal podrán oponerse en el plazo de dos meses a la resolución administrativa que disponga el acogimiento familiar o residencial cuando consideren que no es lo más conveniente para el menor.

7. La entidad pública podrá acordar en relación con los menores en acogida familiar o residencial, cuando sea conveniente en interés del menor, salidas de fines de semana o de vacaciones con familias alternativas o instituciones dedicadas a estas funciones. A tal efecto sólo se seleccionarán a personas o instituciones adecuadas.

Tales salidas serán acordadas por la entidad pública. El documento de delegación de guarda contendrá los términos de la misma. Dicha medida será comunicada a los padres, cuando sea necesario, y siempre que resulte conveniente para el interés del menor se preservarán los datos de estos guardadores.

8. Se buscará siempre el interés del menor y se procurará, cuando no sea contrario a ese interés, su reinserción en la propia familia y que la guarda de los hermanos se confíe a una misma institución o persona.

9. Si surgieren problemas graves de convivencia entre el menor y la persona o personas a quien hubiere sido confiado en guarda, aquél o persona interesada podrá solicitar la remoción de ésta.

10. Las resoluciones que aprecien el desamparo y declaren la asunción de la tutela por ministerio de la ley serán recurribles ante la jurisdicción civil en el plazo y condiciones determinados en la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin necesidad de reclamación administrativa previa.

11. Durante el plazo de dos años desde la notificación de la resolución administrativa por la que se declare el desamparo, los padres que continúen ostentando la patria potestad pero la tengan suspendida conforme a lo

previsto en el apartado 3 de este artículo, están legitimados para solicitar que cese la suspensión y quede revocada la declaración de desamparo del menor, si por cambio de las circunstancias que la motivaron entienden que se encuentran en condiciones de asumir nuevamente la patria potestad.

Igualmente están legitimados durante el mismo plazo para oponerse a las decisiones que se adopten respecto a la protección del menor. Pasado dicho plazo decaerá el derecho de los padres de solicitud u oposición a las decisiones o medidas que se adopten para la protección del menor. No obstante, podrán facilitar información a la entidad pública y al Ministerio Fiscal sobre cualquier cambio de las circunstancias que dieron lugar a la declaración de desamparo.

Durante este plazo la entidad pública, ponderando la situación, podrá adoptar cualquier medida de protección, incluida propuesta de adopción cuando exista un pronóstico de irreversibilidad.

12. La entidad pública, de oficio, o a instancia del Ministerio Fiscal o de persona o entidad interesada, podrá en todo momento revocar la declaración de desamparo y decidir la vuelta del menor con su familia si no se encuentra integrado de forma estable en otra familia o si entiende que es lo más adecuado en interés del menor. Dicha decisión se notificará al Ministerio Fiscal.

En todo caso, transcurridos los dos años, únicamente estará legitimado para impugnar la resolución de la entidad pública el Ministerio Fiscal.

13. Cuando en cumplimiento de la obligación de prestar la atención inmediata los servicios de protección de menores asuman la guarda provisional de un menor, lo comunicarán al Ministerio Fiscal, procediéndose simultáneamente a practicar las diligencias precisas para identificar al menor, investigar sus circunstancias y constatar la situación real de desamparo.

Tales diligencias se realizarán en el plazo más breve posible, que no se extenderá más allá de los tres meses, pasados los cuales deberá procederse en su caso a la declaración de desamparo y correlativa asunción de la tutela o a la promoción de la medida de protección precedente.

En el caso de que transcurrido el plazo de tres meses no se hubiera formalizado la tutela o adoptado otra resolución, el Fiscal competente promoverá ante la jurisdicción civil las acciones precedentes para asegurar la adecuada protección del menor por parte de la entidad pública.»

Cuatro. Se modifica el artículo 173, que pasa a tener la siguiente redacción:

«1. El acogimiento familiar produce la plena participación del menor en la vida de familia e impone a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

Este acogimiento se podrá ejercer por la persona o personas que sustituyan al núcleo familiar del menor o por responsable del hogar funcional.

2. El acogimiento familiar se formalizará por resolución de la entidad pública que tenga la tutela o la guarda, previa valoración de la adecuación de la familia para el acogimiento, con el consentimiento de las personas que reciban al menor y de este si tuviera 12 años cumplidos. Cuando fueran conocidos los padres o el tutor, se les oír en el procedimiento y se les notificará la resolución de constitución de acogimiento familiar. Igualmente, se oír e informará de la constitución del acogimiento familiar a los guardadores de hecho, y en su caso acogedores familiares, en el momento de dictarse la medida.

A la resolución de formalización del acogimiento familiar a que se refiere el párrafo anterior, acompañará un documento anexo que incluirá los siguientes extremos:

- 1.º Los consentimientos necesarios.
- 2.º Modalidad del acogimiento y duración prevista para el mismo.
- 3.º Los derechos y deberes de cada una de las partes, y en particular:

a) La periodicidad de las visitas por parte de la familia del menor acogido.

b) El sistema de cobertura por parte de la entidad pública o de otros responsables civiles de los daños que sufra el menor o de los que pueda causar a terceros.

c) La asunción de los gastos de manutención, educación y atención sanitaria.

4.º El contenido del seguimiento que, en función de la finalidad del acogimiento, vaya a realizar la entidad pública y el compromiso de colaboración de la familia acogedora al mismo.

5.º La compensación económica que, en su caso, vayan a recibir los acogedores.

6.º Si los acogedores actúan con carácter profesionalizado o si el acogimiento se realiza en un hogar funcional, se señalará expresamente.

Dicha resolución y documento anexo se remitirá al Ministerio Fiscal.

3. La resolución de la entidad pública de constitución o cese del acogimiento familiar será recurrible ante la jurisdicción civil, en el plazo y condiciones determinados en la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin necesidad de reclamación administrativa previa.

4. En los supuestos en que la resolución de acogimiento sea impugnada judicialmente y estén en tramitación otros procesos de impugnación de medidas de protección sobre el mismo menor, se procederá a la acumulación y tramitación conjunta de todos ellos.

5. El acogimiento familiar del menor cesará:

1.º Por decisión de las personas que lo tienen acogido, previa comunicación de estas a la entidad pública.

2.º Por decisión de la entidad pública, de oficio o a propuesta de los padres o tutor, o del propio menor, cuando lo considere necesario para salvaguardar el interés del mismo, oídos los acogedores, el menor y su representante.

6. Todas las actuaciones de formalización y cesación del acogimiento familiar se practicarán con la obligada reserva.»

Cinco. El artículo 173 bis pasa a tener la siguiente redacción:

«1. El acogimiento familiar, podrá adoptar las siguientes modalidades atendiendo a su finalidad:

a) Acogimiento familiar simple, que tendrá carácter transitorio, bien porque de la situación del menor se prevea la reinserción de éste en su propia familia, bien en tanto se adopte una medida de protección que revista un carácter más estable.

b) Acogimiento familiar permanente, cuando la edad u otras circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen. En tal supuesto, cuando la entidad pública ostenta la tutela podrá atribuir a los acogedores aquellas facultades de la tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, atendiendo en todo caso al interés superior del menor.

2. En los supuestos de constitución de acogimiento familiar de menores de tres años, la medida estará sujeta a una revisión a los tres meses.»

Seis. Se añade un nuevo artículo 173 ter del siguiente tenor:

«1. Los acogedores familiares tendrán los siguientes derechos:

a) A ser oídos por la entidad pública antes de adoptar cualquier resolución que afecte al menor, especialmente antes de modificar o suspender temporalmente el régimen de visitas con la familia de origen.

b) A ser informados de las medidas de protección relacionadas con el acogimiento que se adopten respecto al menor acogido, sin exclusión alguna por discapacidad.

c) A percibir la compensación económica que se hubiera estipulado, en su caso, en el documento de formalización del acogimiento.

d) A recibir apoyo técnico especializado.

e) A acceder a la información sobre el menor que pueda ser necesaria para velar por el mismo.

f) A recabar el auxilio de la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

g) A ser respetados por el menor acogido y a ser obedecidos por el mismo.

h) A relacionarse con el menor al cesar el acogimiento, si la entidad pública entiende que conviniere a su interés superior y además éste lo consintiere si es mayor de doce años.

i) A recibir información acerca de la naturaleza y efectos del acogimiento.

2. Los acogedores familiares tendrán los siguientes deberes:

a) Velar por el menor, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

b) Oír al menor siempre antes de adoptar decisiones que le afecten, si tuviere suficiente juicio, sin exclusión alguna por discapacidad.

c) Asegurar la plena participación del menor en la vida de familia.

d) Informar a la entidad pública de cualquier hecho de trascendencia en relación con el menor.

e) Respetar el régimen de visitas establecido a favor de la familia del menor.

f) Colaborar con la entidad pública en el desempeño de sus funciones, a fin de garantizar el respeto del interés superior del menor.»

Siete. Se añade un apartado 4, al artículo 174, con el siguiente texto:

«4. Para el cumplimiento de la función de la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores, cuando sea necesario, podrá el Fiscal recabar la elaboración de informes por parte de los equipos técnicos adscritos a la Sección de Menores de la Fiscalía.

A estos efectos, los Servicios correspondientes de las Corporaciones Locales y de las entidades públicas, atenderán las solicitudes de información remitidas desde las Secciones de Menores de las Fiscalías en el curso de las investigaciones tendentes a determinar la situación de riesgo o desamparo en la que pudiera encontrarse un menor.»

Ocho. El apartado 2 del artículo 175 pasa a tener el siguiente texto:

«2. Únicamente podrán ser adoptados los menores no emancipados. Por excepción, será posible la adopción de un mayor de edad o de un menor emancipado cuando, inmediatamente antes de la emancipación, hubiere existido una situación de acogimiento con los futuros adoptantes o de convivencia estable con ellos.»

Nueve. Se modifica el apartado 2 y se añade un nuevo apartado 4, en el artículo 176, que tendrán el siguiente texto:

«2. Para iniciar el expediente de adopción es necesaria la propuesta previa de la entidad pública a favor del

adoptante o adoptantes que dicha entidad pública haya declarado idóneos para el ejercicio de la patria potestad. La declaración de idoneidad deberá ser previa a la propuesta.

No obstante, no se requiere propuesta cuando en el adoptando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Ser huérfano y pariente del adoptante en tercer grado de consanguinidad o afinidad.
- b) Ser hijo del consorte del adoptante.
- c) Llevar más de un año en convivencia preadoptiva o haber estado bajo su tutela por el mismo tiempo.
- d) Ser mayor de edad o menor emancipado.

4. La entidad pública podrá delegar la guarda del menor en las personas seleccionadas para su adopción, con anterioridad a la presentación de la propuesta de adopción, a fin de que tenga lugar su convivencia preadoptiva hasta que se dicte la resolución judicial de adopción. La propuesta de adopción al Juez tendrá que realizarse en el plazo más breve posible, en todo caso antes de los tres meses, prorrogables hasta un máximo de un año cuando, en función de la edad y circunstancias del menor, la entidad pública considere necesario establecer un periodo de adaptación del menor a la familia.

Los guardadores tendrán los mismos derechos y obligaciones que los acogedores familiares.

Las personas referidas deberán reunir los requisitos necesarios para adoptar, han debido ser seleccionadas y prestado ante la entidad pública su consentimiento a la adopción y el menor ha de encontrarse en situación jurídica adecuada para su adopción.

En el supuesto de que el Juez no considerase procedente esa adopción, la entidad pública deberá determinar la medida protectora más adecuada para el menor.»

Diez. En el artículo 177.2.2.º, su párrafo segundo, quedará redactado como sigue:

«No será necesario el asentimiento cuando los que deban prestarlo se encuentren imposibilitados para ello, imposibilidad que se apreciará motivadamente en la resolución judicial que constituya la adopción. Tampoco será necesario el asentimiento de los padres que tuvieran suspendida la patria potestad cuando hubieran transcurrido dos años desde la declaración de desamparo, en los términos previstos en el artículo 172, apartado 11, del Código Civil, sin oposición a la misma, o cuando interpuesta en plazo hubiera sido desestimada.»

Once. Se añaden, tras el párrafo segundo del artículo 239, tres nuevos párrafos con la siguiente redacción, pasando el párrafo tercero a ser párrafo séptimo:

«En los supuestos a que hace referencia el párrafo anterior, previamente a la designación judicial de tutor ordinario deberá acordarse la suspensión o la privación de la patria potestad.

La suspensión en el ejercicio de la patria potestad podrá acordarse mediante resolución administrativa de desamparo, en la que, en su caso, se establecerá el régimen de visitas a favor de los padres. El nombramiento de tutor ordinario, cuando proceda, tendrá lugar a instancias de la entidad pública mediante resolución judicial dictada en procedimiento de jurisdicción voluntaria.

Tanto la suspensión como la privación de la patria potestad podrá tener lugar mediante resolución judicial. En el mismo procedimiento podrá acordarse el nombramiento de tutor ordinario.

Estarán legitimados para el ejercicio de las acciones de privación de patria potestad y para la solicitud de nombramiento de tutor el Fiscal, la entidad pública y los llamados al ejercicio de la tutela.»

Artículo tercero. Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Uno. Se añade un nuevo supuesto 3.º, al apartado 2, del artículo 76, redactado en los siguientes términos:

«3.º Cuando se trate de procesos sobre oposición de resoluciones administrativas relativas a la protección de un mismo menor de edad, y se sigan los trámites previstos por el artículo 780 de esta Ley, siempre que no se haya iniciado la vista del juicio en ninguno de los procesos, la competencia corresponderá en todo caso al juzgado que conociera del proceso incoado con anterioridad, al que se acumularán los que se promovieran posteriormente.»

Dos. Se modifica el apartado 1, 1.ª, del artículo 525, que tendrá la siguiente redacción:

«1.ª Las sentencias dictadas en los procesos sobre paternidad, maternidad, filiación, nulidad de matrimonio, separación y divorcio, oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores, capacidad y estado civil y derechos honoríficos, salvo los pronunciamientos que regulen las obligaciones y relaciones patrimoniales relacionadas con lo que sea objeto principal del proceso.»

Tres. Se modifica la rúbrica del artículo 780, y se añaden al mismo un párrafo segundo en el apartado 1 y un nuevo apartado 5, que quedan redactados con el siguiente texto:

«Artículo 780. Oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores y autorización para la entrada en domicilio en ejecución de resoluciones administrativas». «Estarán legitimados para formular oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección los padres, tutores y el Ministerio Fiscal.»

5. Si el Ministerio Fiscal, las partes o el Juez competente tuvieren conocimiento de la existencia de más de un procedimiento de oposición a medidas de protección sobre un mismo menor, pedirán los primeros y dispondrá el segundo, incluso de oficio, la acumulación ante el Juzgado que hubiera conocido del procedimiento más antiguo.

Acordada la acumulación, se procederá según dispone el artículo 84 de esta Ley, con la especialidad de que no se suspenderá la vista que ya estuviera señalada si fuera posible tramitar el segundo proceso dentro del plazo determinado por el señalamiento y, en otro caso, el señalamiento de la nueva vista deberá hacerse con carácter preferente. Contra el auto que deniegue la acumulación procederán los recursos de reposición y apelación sin efectos suspensivos. Contra el auto que acuerde la acumulación no se dará recurso alguno.»

Cuatro. Queda sin contenido el artículo 1828 de Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, que seguía en vigor a tenor de lo establecido en la disposición derogatoria de la Ley 1/2000.

Disposición adicional única.

Todas las referencias que en las leyes y demás disposiciones se realizaren al acogimiento preadoptivo deberán entenderse hechas a la delegación de guarda para la convivencia preadoptiva prevista en el artículo 176.4 del Código Civil, según redacción dada por la presente Ley.

Disposición transitoria única.

Los procedimientos judiciales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. Los acogimientos constituidos judicialmente con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley podrán cesar por resolución de la entidad pública competente para la protección de los menores sin necesidad de resolución judicial.

Disposición final primera. Modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se modifica el artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, añadiendo el siguiente párrafo final:

«Se exceptúa la autorización para la entrada en domicilios y restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de medidas de protección de menores acordadas por la entidad pública competente en materia de protección de los menores.»

Disposición final segunda.

La presente Ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Edita: **Congreso de los Diputados**
Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid
Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid
Teléf.: 902 365 303. <http://www.boe.es>



Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**