

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME ESPECIAL AL PARLAMENTO

EL ACOGIMIENTO FAMILIAR EN ANDALUCÍA

JULIO 2001

PRESENTACIÓN

Siguiendo la senda de los diversos informes especiales de esta Institución sobre los problemas que afectan a los menores andaluces, cuyo más claro exponente es el anterior informe sobre el Sistema de Protección de Menores en Andalucía (1.999), en el que se reflejó la realidad andaluza sobre el acogimiento residencial, en el presente informe se aborda la situación desde la óptica del acogimiento familiar, medida prioritaria y complementaria de la anterior que nos permite tener una visión más integral del Sistema de Protección de Menores.

Buena parte de los problemas que observamos en aquel Informe Especial han servido para aflorar otras cuestiones que se abordan en éste, ofreciendo a esta Defensoría una perspectiva mas global en el desarrollo de las funciones garantistas respecto de los menores.

Vuelve, pues, esta Institución a volcar su interés sobre este colectivo, doblemente vulnerable, primero por su condición de minoría en cuanto a dependencia se refiere y, segundo, por su procedencia de una situación de riesgo o desamparo que circunstancias adversas o el simple desinterés de sus progenitores les ha llevado.

Las conclusiones más claras que se derivan del presente informe son las deficiencias organizativas en el sistema de protección de menores, la insuficiente promoción y utilización de esta medida, por parte de la Administración responsable y tuteladora de estos menores, insuficiencia que se muestra, tanto en cuanto a la aplicación de esta medida como al equilibrio entre las distintas modalidades de la misma, así como al escaso o nulo seguimiento de los menores sometidos a acogimiento una vez se incorporan a la dinámica familiar de los acogedores.

Tenemos la obligación de convertir el interés superior del menor en algo más que un principio de actuación, en el paradigma irrenunciable de todos los que desde las instituciones, la sociedad y el individuo tenemos una parcela de responsabilidad.

Confiamos en que el presente informe, que encierra más preguntas que respuestas y que alterna constantemente el sentimiento de la crítica con la convicción de la dignidad y necesidad de esta tarea, sirva de estímulo en la búsqueda de soluciones al desvalimiento de estos menores, y que ello se lleve a cabo en el seno de un entorno cálido y familiar más favorable a su apuesta de futuro, que también es la nuestra.

José Chamizo de la Rubia
DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

ÍNDICE TEMÁTICO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. JUSTIFICACIÓN.....	8
3. METODOLOGÍA	20
4. CONSIDERACIONES GENERALES.....	22
4.1. CONCEPTO Y CARACTERES.....	22
4.2. ESTUDIOS SOBRE EL ACOGIMIENTO FAMILIAR.....	27
4.3. TENDENCIA Y EVOLUCIÓN.....	29
4.4. IMPORTANCIA DE LA MEDIDA.....	32
5. MARCO JURÍDICO.....	35
5.1. INTRODUCCIÓN.....	35
5.2. CLASIFICACIÓN.....	49
5.3. FORMALIZACIÓN DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR.....	55
5.4. EFECTOS: RÉGIMEN DE DERECHOS Y DEBERES DE LAS PARTES IMPLICADAS.....	74
5.5. MODIFICACIÓN Y CESE DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR.....	81
5.6. RÉGIMEN REGISTRAL DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR.....	85
6. ADMINISTRACIONES Y ENTIDADES INTERVINIENTES.....	90
6.1. LA DISTRIBUCIÓN Y COORDINACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	90
6.2. LA JUNTA DE ANDALUCÍA.....	93
6.2.1. Órganos centrales de planificación y gestión.....	93
6.2.2. Órganos de asesoramiento y participación.....	95
6.2.3. Órganos periféricos.....	99
6.3. LAS CORPORACIONES LOCALES.....	101
6.4. ENTIDADES COLABORADORAS.....	104
7. FASES DE LA MEDIDA.....	109
7.1. SENSIBILIZACIÓN Y CAPTACIÓN DE FAMILIAS. INFORMACIÓN. SOLICITUDES.....	110
7.2. ESTUDIO. DECLARACIÓN DE IDONEIDAD. REGISTRO DE SOLICITANTES.....	113
7.3. SELECCIÓN.....	116
7.3.1. Detección del menor susceptible de acogimiento familiar.....	116
7.3.2. Selección de la familia adecuada.....	117
7.4. FORMALIZACIÓN DEL ACOGIMIENTO. PREPARACIÓN. ACOPLAMIENTO.....	120
7.4.1. Formalización.....	120
7.4.2. Preparación y acoplamiento.....	122
7.5. SEGUIMIENTO.....	127
7.6. EVALUACIÓN.....	129
8. SITUACIÓN DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR EN ANDALUCÍA.....	132
8.1. SOLICITUDES.....	133
8.1.1. Solicitudes para acogimiento simple y permanente en familia extensa y alternativa.....	134
8.1.1.1. Solicitudes formuladas por la familia extensa.....	134
8.1.1.2. Solicitudes de familia alternativa.....	136
8.1.2. Solicitudes de adopción nacional e internacional.....	139
8.2. ESTUDIO DE IDONEIDAD.....	147
8.2.1. Técnicos que realizan el estudio de idoneidad.....	147
8.2.2. Criterios de idoneidad.....	151

8.2.3. Resolución sobre la idoneidad.....	153
8.3. REGISTRO DE SOLICITANTES.....	156
8.4. MENORES EN ACOGIMIENTO FAMILIAR.....	157
8.4.1. Evolución del acogimiento familiar.....	157
8.4.2. Tramos de edades de los menores en acogimiento familiar.....	159
8.4.3. Unidades de procedencia de los expedientes de acogimiento.....	160
8.5. TIPOLOGÍA DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR.....	162
8.6. ACOGIMIENTO FAMILIAR DE MENORES CON NECESIDADES ESPECIALES.....	174
8.6.1. Menores con necesidades especiales acogidos/adoptados.....	175
8.6.2. Menores con necesidades especiales pendientes de acogimiento/adopción.....	177
8.7. ACOGIMIENTO FAMILIAR REMUNERADO.....	179
8.8. PREPARACIÓN PARA EL ACOGIMIENTO FAMILIAR.....	182
8.8.1. Preparación técnica previa.....	182
8.8.1.1. Preparación del menor.....	183
8.8.1.2. Técnicos responsables.....	184
8.8.1.3. Plan de Actuación Individualizada.....	185
8.8.1.4. Preparación de la familia acogedora.....	186
8.8.1.5. Preparación de la familia biológica.....	187
8.8.2. Fase de adaptación menor-familia (acoplamiento).....	188
8.8.2.1. Acoplamiento en familia ajena.....	188
8.8.2.2. Acoplamiento en familia extensa.....	189
8.9. SEGUIMIENTO.....	189
8.9.1. Seguimiento familia ajena.....	190
8.9.2. Seguimiento en familia extensa.....	191
8.10. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA.....	192
8.11. CESE DEL ACOGIMIENTO.....	194
9. CONCLUSIONES Y VALORACIONES.....	196
9.1. EN RELACIÓN CON LAS SOLICITUDES, IDONEIDAD Y REGISTRO DE SOLICITANTES.....	197
9.2. TIPOLOGÍA DEL ACOGIMIENTO.....	204
9.3. PREPARACIÓN Y ACOPLAMIENTO.....	208
9.3.1. Preparación de los menores.....	208
9.3.2. Acoplamiento del menor.....	211
9.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA MEDIDA.....	212
9.4.1. Seguimiento.....	212
9.4.2. Evaluación.....	215
10. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS.....	217
10.1. RECOMENDACIÓN PREVIA.....	217
10.2. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL.....	218
10.3. REFERIDAS A LA AGILIZACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES: RECEPCIÓN Y ESTUDIO DE SOLICITUDES, DECLARACIÓN DE IDONEIDAD Y REGISTRO DE SOLICITANTES.....	221
10.4. RELACIONADAS CON LA TIPOLOGÍA DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR.....	222
10.5. REFERIDAS A LA PREPARACIÓN Y ACOPLAMIENTO FAMILIAR.....	223
10.6. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA MEDIDA.....	224

ÍNDICE DE TABLAS

Pág.

Tabla nº 1 Distribución provincial de las solicitudes de Acogimiento en familia extensa _____	135
Tabla nº 2 Estado de tramitación de las solicitudes de Acogimiento en familia extensa _____	135
Tabla nº 3 Distribución provincial de las solicitudes de Acogimiento en familia alternativa _____	137
Tabla nº 4 Estado de tramitación de las solicitudes de Acogimiento en Familia Alternativa _____	137
Tabla nº 5 Cuadro comparativo de las solicitudes para adopción nacional e internacional _____	139
Tabla nº 6 Distribución provincial de las solicitudes de adopción nacional _____	141
Tabla nº 7 Estado de tramitación de las solicitudes de adopción nacional _____	141
Tabla nº 8 Distribución provincial de las solicitudes de adopción internacional _____	144
Tabla nº 9 Estado de tramitación de las solicitudes de adopción internacional _____	144
Tabla nº 10 Personal adscrito a los Departamentos de Acogimiento y Adopción _____	148
Tabla nº 11 Acogimiento familiar - Acogimiento residencial ⁽¹⁾ _____	158
Tabla nº 12 Tramos de edades de los menores en acogimiento familiar _____	159
Tabla nº 13 Unidades de procedencia de los expedientes de acogimiento _____	161
Tabla nº 14 Acogimiento Familiar simple según modo de formalización y tipo de familia _____	167
Tabla nº 15 Acogimiento Familiar Permanente según modo de formalización y tipo de familia _____	168
Tabla nº 16 Acogimiento Familiar Preadoptivo según modo de formalización y tipo de familia _____	170
Tabla nº 17 Acogimiento Familiar según finalidad _____	171
Tabla nº 18 Acogimiento Familiar según tipo de familia _____	171
Tabla nº 19 Menores con necesidades especiales acogidos/adoptados (1997-2000) _____	175
Tabla nº 20 Tipo de familia de acogimiento/adopción de menores con necesidades especiales (1997-2000) _____	175
Tabla nº 21 Acogimientos de menores con necesidades especiales 1997-2000 ⁽¹⁾ _____	176
Tabla nº 22 Menores con necesidades especiales pendientes de acogimiento/adopción. Nº y tipo de necesidades que presentan los menores. 31/12/2000 _____	177
Tabla nº 23 Acogimientos remunerados. Datos globales 1997-2000 (presupuesto en miles de pesetas) _____	179
Tabla nº 24 Acogimientos familiares/acogimientos familiares remunerados 1997-2000 _____	180

ABREVIATURAS

APAS	Asociación de Padres de Alumnos.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BOPA	Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía.
C.A.S.	Consejería de Asuntos Sociales.
C.C.	Código Civil.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
DGAN	Dirección General de Atención al Niño.
DGIF	Dirección General de Infancia y Familia.
DPA	Defensor del Pueblo Andaluz.
ECAI	Entidad Colaboradora de Adopción Internacional.
FAU	Familia Acogedora de Urgencia.
ICIF	Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar.
LRC	Ley del Registro Civil.
RRC	Reglamento del Registro Civil.
SAN	Servicio de Atención al Niño.
SS.CC.	Servicios Sociales Comunitarios.
TIPAI	Turno de Intervención Profesional para la Adopción Internacional.

1. INTRODUCCIÓN.

Aún son recientes los ecos del debate parlamentario (Diciembre de 2000) con ocasión del Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz sobre el Sistema de Protección de Menores, informe en el que planteábamos la situación del acogimiento residencial de los menores en nuestra Comunidad y que en línea de continuidad pretendemos proseguir con el presente Informe Especial sobre el acogimiento familiar, dando así, paralelamente, respuesta a múltiples cuestiones planteadas en las quejas presentadas ante esta Institución sobre distintos extremos relacionados con esta medida de protección.

Al igual que en el anterior informe, también aquí nos encontramos con el hito fundamental que ha supuesto la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor, en la que modificando paralelamente el Código Civil, subsana las insuficiencias de la regulación de esta figura en dicho Código tras su anterior regulación por Ley 21/1987, de 11 de Noviembre (que fue la ley que introdujo esta figura en nuestro ordenamiento jurídico), incorporando nuevas modalidades de la medida en cuanto a su finalidad, facilitando su constitución; en suma, inspirando la medida del acogimiento familiar sobre el interés superior del menor que enarbola la legislación nacional e internacional.

A esta normación estatal tenemos que añadir la legislación autonómica con la ley andaluza 1/1998, de 20 de Abril, de los derechos y la atención al menor, en la que encontramos importantes referencias a esta medida en su capítulo IV, desde la promoción de esta medida hasta que el menor pueda reintegrarse (en su familia de origen), reinsertarse (en su medio social) o ser adoptado, hasta la prioridad de ésta sobre el acogimiento residencial, pasando por referencias a la idoneidad y selección de los acogedores.

Pero con ser cierto que el presente informe pretende ser una continuación del anterior sobre el acogimiento residencial, su más profunda razón de ser deviene de la constatación, en las distintas visitas a los centros residenciales, de que buena parte de los 2.666 menores tutelados y residenciados, podían tener un mejor acomodo para su desarrollo en un ámbito familiar, en el convencimiento de que la medida del acogimiento familiar no se llevaba a cabo por los estamentos públicos con el nivel que exige la trascendencia de esta medida.

Aún cuando en el informe sobre el acogimiento residencial pudimos comprobar que en Andalucía existía un, en principio, razonable equilibrio entre dicha medida (41%) y la del acogimiento familiar (47%), toda vez que

la media nacional respecto de esta última medida se situaba en el 46%, hoy nos mueve el convencimiento de que este equilibrio debe ir decantándose en el tiempo en favor del acogimiento en familia, por así exigirlo la bondad de la medida, más acorde con el desarrollo personal del menor, como la previsión legal en favor de promover y priorizar la misma frente al internamiento.

Somos conscientes de que el estudio de esta medida es algo precipitado en el tiempo, pues datando su regulación jurídica de principios de 1996, puede considerarse breve el período transcurrido para visualizar y valorar su plasmación práctica, de ahí que el período estudiado se circunscriba, fundamentalmente, al comprendido entre 1996 y 1999.

A lo anterior hay que añadir la dificultad de recabar los datos necesarios ante la ausencia o deficiencias organizativas de los archivos administrativos, por no abundar en la falta de medios para capturarlos y tratarlos, tratando de vencer en este aspecto una inercia histórico-administrativa que ha hecho más difícil el estudio de la medida. Sin embargo, la importancia de hacernos con un documento sobre la situación del acogimiento familiar en Andalucía y la trascendencia que sobre sus potenciales beneficiarios puede tener nos ha obligado a llevarlo a cabo y, de hecho, estimamos que el esfuerzo ha valido la pena.

Por último, no nos cabe duda de que el acogimiento familiar constituye uno de los instrumentos fundamentales para el ejercicio de la función protectora de los menores en situación de riesgo o desamparo y cuyo grado de aplicación sirve de barómetro respecto a la sensibilidad de los poderes públicos para llevar a la práctica el interés superior del menor.

2. JUSTIFICACIÓN.

En el año 1998 se inició en esta Institución una investigación de oficio sobre el sistema de protección de menores en Andalucía, que adoptó la forma de Informe Especial y fue presentado ante el Parlamento de Andalucía en Julio de 1999 (publicado en su Boletín de 20 de Julio del mismo año y objeto del correspondiente debate parlamentario en Diciembre de 2000). En dicho trabajo se hacía especial hincapié en la medida de acogimiento residencial, considerando que más adelante se abordaría por esta Defensoría la medida de acogimiento familiar.

Con objeto de recabar información sobre esta modalidad de protección y de este modo centrar nuestra atención a las quejas que pudieran recibirse sobre esta materia, se inicia la **queja de oficio 00/332**, que al igual que el caso anterior se transforma por su contenido y naturaleza en el Informe Especial sobre el Sistema de Protección de Menores en la faceta del “acogimiento familiar”.

Nuestra investigación toma como referente los principios rectores de la política social y económica enumerados en el Capítulo III del Título I de la Constitución, en concreto la obligación de los Poderes Públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y, dentro de ésta, con carácter singular, la de los menores (art. 39).

El desarrollo legislativo de dicho mandato constitucional se efectúa, entre otras disposiciones, mediante la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor, que prevé la actuación inmediata de los Poderes Públicos en situaciones de riesgo. El art. 26 de dicha Ley prescribe:

«1. Cuando las circunstancias del menor lo aconsejen, se promoverá su acogimiento familiar hasta que pueda reintegrarse en su familia de origen, o reinsertarse en su medio social una vez alcanzada su mayoría de edad, su emancipación, o bien hasta que pueda ser adoptado. Los acogedores podrán recibir una compensación económica en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

2. Todas las actuaciones de formalización y cesación del acogimiento familiar se practicarán con la conveniente reserva. A fin de que la familia de origen no conozca a los acogedores, se mantendrá la obligada reserva sobre los datos que permitan su identificación, a excepción del acogimiento familiar simple y siempre que no resulte perjudicial para el menor».

El acogimiento familiar se erige en uno de los instrumentos fundamentales para la función protectora de los menores desamparados o en situación de riesgo, al considerarse esta medida más idónea frente al internamiento residencial. Partiendo de este presupuesto, el presente Informe Especial efectúa un análisis de la intervención de los poderes públicos en todo lo relacionado con esta medida de protección, desglosando las distintas fases de intervención desde el estudio de los menores susceptibles de esta medida, la selección de las familias aspirantes, la formalización de los acogimientos familiares, la asistencia social y económica y, por último, el seguimiento y control de los acogimientos familiares en curso.

No ha sido ajena a esta iniciativa las insistentes reclamaciones planteadas ante esta Defensoría relativas a la institución del acogimiento familiar, aflorando una rica casuística de conflictos relacionados con esta medida de protección, que llegan a nosotros en forma de quejas presentadas por personas a título individual, otras veces por colectivos y, las menos, por los propios menores objeto de protección por parte de los poderes públicos.

De las quejas registradas en esta Institución que pudiesen afectar a menores en acogimiento familiar, debemos señalar que la práctica totalidad de ellas fueron presentadas por los propios familiares acogedores. En cuanto a su contenido, en un grupo de ellas se denunciaba la **demora** en la formalización de acogimientos que, constituidos de hecho, se encontraban a la espera de que la Administración competente interviniese dando cobertura legal a dicha situación; en otras, se hacía referencia a las dificultades en obtener la resolución de **idoneidad**; en algunos casos, se hacía alusión a la falta de **seguimiento** de los menores en acogimiento y a los problemas relacionados con el acogimiento **remunerado** y, un último bloque, lo integran las quejas presentadas por familias acogedoras de **urgencia** que discrepaban de la actuación de la Administración.

La intervención de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz en relación con dichas quejas también presenta matices diferenciados en función de la heterogeneidad de los casos sometidos a nuestra supervisión. De este modo, y refiriéndonos al ejercicio 1999, nos parecen especialmente ilustrativas sobre la casuística anteriormente reseñada las siguientes quejas:

1.- En cuanto a las quejas relativas a la **demora** en la formalización de los acogimientos, el titular de la **queja 99/2028** expone cronológicamente las ocasiones en las que se había dirigido al Servicio de Atención al Niño solicitando el acogimiento familiar de su nieto sin obtener respuesta. Así, en su escrito de queja indicaba haber solicitado el acogimiento familiar por primera vez en Noviembre de 1992, reiterando su petición en Septiembre de

1994. Desde esa fecha y hasta Septiembre de 1996 desde los Servicios Sociales Comunitarios se realizan numerosas gestiones con los responsables del SAN comunicando el agravamiento de las circunstancias familiares del menor, no encontrando respuesta por parte de este organismo. En dicha fecha los servicios sociales comunitarios vuelven a emitir un informe social dirigido al SAN reiterando la petición de acogimiento. Finalmente, en Octubre de 1998, el SAN emite un certificado acreditativo de que el expediente se encontraba en tramitación por parte del Departamento de adopción, pendiente de resolución. No obstante, en Junio de 1999 el expediente seguía aún sin resolver, viéndose agravada la situación del menor ante la falta de una respuesta administrativa.

A resultas de nuestra intervención, la Administración vino a reconocer las irregularidades que se evidenciaban en el expediente, aunque matizando que parte de la demora vendría motivada en los antecedentes de este acogimiento de hecho, así como en las contradicciones manifestadas por los abuelos, la reticencia de éstos a mantener contacto directo con el SAN y la conflictiva relación existente entre el abuelo y la madre del menor. No obstante, concluye el informe de la Administración que, teniendo en cuenta las circunstancias personales del menor, su edad y el período de convivencia transcurrido, se estimaría la posibilidad de formalizar el acogimiento familiar permanente del menor por parte de los abuelos maternos, siempre que las circunstancias y el interés del mismo lo aconsejasen.

También ilustrativa al respecto era la **queja 99/4208** relativa a unos menores que, tras fallecer su abuelo y acogedor, la viuda y acogedora de los menores nos daba traslado de su situación, solicitando nuestra intervención.

La interesada exponía que sus nietos, de 20 y 14 años, habían venido conviviendo con ellos prácticamente desde su nacimiento y que, tras el fallecimiento de su marido, había solicitado la formalización del acogimiento de la menor sin que, a pesar de haber transcurrido más de 2 años, hubiera recibido contestación, lo que imposibilitaba a ésta recibir la pensión de orfandad que le correspondería por el fallecimiento de su abuelo.

En el informe que nos remite la Administración se indica que, tras recibir la solicitud de acogimiento en Julio de 1998, se requirió de los servicios sociales comunitarios la emisión de un informe social sobre la menor, remitiéndose éste en Julio 1999. En este punto señalaba que el retraso en las siguientes fases del procedimiento para la formalización del acogimiento familiar vinieron ocasionadas por el gran volumen de trabajo, así como por el elevado número de expedientes de la misma clase pendientes de resolución administrativa, lo que impidió que la tramitación del expediente hubiese sido todo lo ágil como hubiera sido deseable.

En cualquier caso, se nos da traslado de la resolución de desamparo de la menor, dictada con fecha 20 de Julio de 2000, delegando su guarda provisionalmente -en tanto no se produzca resolución judicial- en la persona de la interesada.

A la vista del informe procedimos a cerrar la queja por encontrarse solucionado el asunto que dio origen a la misma, indicando a la Administración, respecto al lamentable retraso en la resolución del procedimiento, que por nuestra parte quedábamos a la espera de los efectos que sobre casos futuros pudiera suponer la adopción de las medidas organizativas para la mejora de la actividad del SAN de esa Delegación puestas en marcha por la Consejería de Asuntos Sociales, como aceptación de la Recomendación hecha desde esta Institución en la tramitación de las quejas 98/4136 y 99/959, y de las que aquélla nos había dado traslado.

En igual sentido, en la **queja 99/4407** los interesados exponían que, siendo su intención adoptar al menor que tenían acogido de hecho a fin de regularizar esta situación, procedieron en 1995 a formular escrito al Delegado Provincial de Asuntos Sociales de Sevilla, acompañando a tal fin todos los documentos necesarios e informes preceptivos que les fueron solicitados.

Al parecer, dicho expediente se encontraba totalmente paralizado desde hacia más de tres años, sin que ninguna de las numerosas llamadas telefónicas y las visitas efectuadas por esa parte, solicitando la continuación y resolución definitiva del expediente, hubieran tenido el más mínimo éxito. A este respecto, indicaban que tan extremada dilación en la resolución del expediente estaba irrogando serios perjuicios al menor, dado que, por su edad, cada vez le resultaba más necesario cumplimentar todo tipo de trámites burocráticos tales como la matrícula en el Instituto y el documento nacional de identidad, de importante transcendencia en el futuro, y para lo que sería aconsejable que el menor pudiese cumplimentar tales documentos con los apellidos que fuera a llevar el resto de su vida y no los que provisionalmente había llevado hasta el momento.

En el informe que nos remite la Administración se manifiesta que los acogedores habían presentado en Mayo de 1985 una solicitud de adopción de un menor, y que, no obstante, con fecha 10 de Agosto de 1988 les fue entregado un recién nacido al que tuvieron en acogimiento de hecho sin comunicarlo a la Administración hasta el momento en que solicitan su adopción con fecha 10 de Octubre de 1995.

En base a ello, la Entidad pública solicitó los preceptivos informes psico-sociales a los servicios sociales comunitarios, citándose para entrevista a los interesados en Septiembre de 1997. Según el informe, vistas las irregularidades del procedimiento, la falta de consentimiento de los

padres del menor para darlo en adopción y la necesidad de observar lo establecido por la legislación civil en orden a la adopción de menores, resultaba imposible formalizar la adopción.

No obstante, se añadía que, dadas las circunstancias personales del menor, su edad y el período de convivencia con sus acogedores de hecho, se estaba valorando la posibilidad de formalizar el acogimiento familiar permanente si las circunstancias y el interés superior del niño así lo requiriesen.

A la vista del informe se procedió a señalar a la mencionada Administración que no parecía aportarse causa alguna que pudiese justificar el retraso en cinco años que presentaba la resolución del expediente, sin que pudiésemos estimar que las dificultades legales sean motivo para ello. Es más, parece que hubiera sido la intervención de esta Institución, interesándose por el estado del asunto en cuestión, la que hubiese propiciado la decisión de dar una definitiva respuesta al mismo, ya que sólo entonces manifestaba indicios de quedar definitivamente zanjado. No se entiende que, puesta de manifiesto la existencia de un acogimiento de hecho por los propios acogedores en Octubre de 1995, hasta dos años después no se les cita en comparecencia ante la propia Entidad pública y aún no se hubiese decidido la medida que se estimase más conveniente al interés superior del menor, dilatando en el tiempo una situación de hecho que, de esta manera, iba creando unas expectativas de estabilidad en los interesados y especialmente en el niño.

Ante estas circunstancias, se procedió a dirigir a la mencionada Delegación Provincial **Recomendación** de carácter particular en el sentido de que resolviere expresamente, adoptando la decisión que se estimase más conveniente en interés del menor. Asimismo nos pronunciamos en el sentido antes expuesto en relación a la adopción de las medidas organizativas para la mejora de la actividad del Servicio, que permitiese la agilización de los procedimientos.

De todos estos supuestos lo que se concluye necesariamente es lo irregular de una actuación administrativa que se supone dirigida a la protección del menor frente a situaciones de desamparo, manteniendo en el tiempo unas circunstancias de hecho, sin darles una cobertura legal que pudiese articular los mecanismos necesarios para evitar dicha desprotección. Independientemente de las dificultades que puedan surgir en el proceso, resulta obligado para la Entidad Pública la inmediata adopción de la medida de protección que se estime adecuada ante una posible situación de desamparo, asumiendo la tutela del menor como mecanismo para hacer valer de manera más eficaz los derechos de éste.

2.- En cuanto al grupo de quejas que hacen referencia a la obtención de la resolución de **idoneidad** consideramos de interés resaltar las presentadas por solicitantes de adopción nacional, que en su tramitación originarían un acogimiento preadoptivo, precisamente una de las modalidades de acogimiento que abordamos en este informe. Asimismo, comentaremos algunas quejas presentadas por familia extensa en las que la Administración incumple la obligación genérica de resolver todas cuantas solicitudes le sean presentadas, entre ellas las solicitudes de acogimiento familiar.

Ilustrativa de lo anterior es la **queja 99/1501**, en la que la interesada se dirigió a esta Institución solicitando ayuda para que le devolvieran a su hija de 4 años, que se encontraba interna en un centro de primera acogida. Entre los asuntos que planteaba hacía mención expresa a la falta de respuesta administrativa, concretamente decía que la abuela de la menor presentó solicitud de acogimiento de su nieta ante el SAN de Sevilla en Noviembre de 1998, sin haber recibido contestación alguna hasta ese momento. Ante ello mostraba su total desacuerdo, alegando que la Ley del Menor de Andalucía expresa como criterio de prevalencia que los hermanos deban permanecer juntos, siendo así que la abuela ya tenía acogida a la hermana mayor.

Tras solicitar informe a la Delegación de Asuntos Sociales, se nos informa sobre las causas que motivaron la retirada de la menor y sobre la situación en la que ésta se encontraba, interna en un centro de primera acogida pendiente de la realización de un estudio psicológico previo a la propuesta de medida de protección.

Por lo que hace a la falta de respuesta a la solicitud presentada por la abuela de la niña para recibirla en acogimiento, argumentaba la Delegación Provincial que el informe-propuesta emitido por los técnicos del SAN recogía que *“si bien la abuela materna había mostrado interés por la situación de la menor, no solicitaba el acogimiento familiar de su nieta al considerar que su madre estaba perfectamente capacitada para hacerlo”*.

A este respecto apreciamos que las solicitudes formuladas por la interesada son posteriores a la fecha en que los técnicos del SAN se entrevistaron con la misma, lo que podría hacer suponer un cambio respecto a las manifestaciones que ésta pudiera haber realizado a aquéllos acerca de su disponibilidad para acoger a su nieta.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, dirigimos nuevo oficio a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales en Sevilla interesando información acerca de la definitiva medida que se hubiese propuesto. Asimismo se señalaba a la citada Delegación Provincial que, sin entrar en el fondo del asunto, en el informe remitido no quedaba acreditado haberle

dado una respuesta expresa a la abuela materna, cuyo sentido habría de ser el que se estimase conveniente al interés superior de la menor. A este respecto, consideramos oportuno requerirle la aclaración de dicha circunstancia e interesar la necesidad de resolver expresamente la petición formulada por la interesada, sin que a la fecha de elaboración de este informe hayamos obtenido información al respecto.

Otra queja significativa es la **99/351**, en la que los interesados manifestaban que, en Marzo de 1996, presentaron una solicitud de adopción ante la Delegación de Asuntos Sociales, y que debieron transcurrir tres años para que les contestaran en sentido negativo a su idoneidad como adoptantes.

Los interesados añadían que, al año de su solicitud, recibieron una notificación en la que se les informaba que, en función a su edad, les correspondería un menor de siete años en adelante, al tiempo que se les pedía que ratificasen su interés en continuar el procedimiento. Una vez respondieron afirmativamente, se les citó en Octubre de 1997 para la entrevista con la psicóloga, quedando pendiente una visita domiciliaria por parte de la trabajadora social, que nunca se llegó a realizar. Finalmente, en Diciembre de 1998, les comunican la respuesta de no idoneidad, tanto para la acogida como para la adopción.

Solicitado el correspondiente informe a la Delegación Provincial de Almería, en el mismo se manifestaba que debido a la gran acumulación de expedientes de dicha naturaleza y a la situación en cuanto a personal, resultaba en aquellas fechas imposible proceder al estudio psico-social de los solicitantes en breve tiempo.

Además, se consideraba que resultaba conveniente dejar transcurrir el plazo de un año aproximadamente desde la presentación de la solicitud, al efecto de que los futuros padres acogedores o adoptivos tuvieran la decisión plenamente consolidada.

Así las cosas, en Mayo de 1997, con carácter previo a su citación para estudio, se notificó al matrimonio que “de acuerdo con los criterios de edad convenientes entre adoptado y adoptante, en caso de ser valorada su solicitud como idónea tras los pertinentes estudios, les correspondería un menor de 7 años en adelante”, lo que se les hacía saber al efecto de que manifestaran ante este organismo su deseo de seguir o no adelante con su solicitud y someterse a los pertinentes estudios.

Tal decisión se debía a que la edad de los solicitantes era la de 43 y 35 años, solicitando en su escrito inicial una edad máxima de dos años en el menor que adoptaran, cuando los criterios utilizados se basan en que debe

existir menor diferencia de edad entre adoptantes y adoptado al efecto de que la filiación adoptiva sea realmente sustitutiva de la biológica.

El matrimonio contestó diciendo que aceptaban tales criterios de edad, emitiendo informe la psicóloga del SAN valorando su no consideración como aptos para la adopción de un menor por los motivos que en el citado informe obran. Por su parte, la trabajadora social que inició el estudio pasó a situación de incapacidad laboral temporal, sin que se procediera a su sustitución. Además de que lo ordinario sea que la misma profesional inicie y termine el informe de valoración en asunto tan íntimo de las personas como son sus datos psicológicos y sociales.

A la vista del informe, esta Institución procedió a efectuar Recordatorio de deberes legales, así como dos **Recomendaciones**, una dirigida a la Consejería de Asuntos Sociales y otra a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales en Almería.

En la primera se indicaba:

"Que se elabore una normativa reguladora de los requisitos y trámites del expediente administrativo de adopción, al tiempo que se desarrollan reglamentariamente los criterios biológicos y psicosociales para la declaración de idoneidad de los solicitantes, conforme a la habilitación reglamentaria establecida en el art. 33.1 y Disposición final primera de la Ley 1/1998 de los derechos y la atención al menor".

Por su parte, la Recomendación dirigida a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales en Almería señalaba:

"1.- Que se adopten las medidas precisas para reducir el tiempo de espera para la emisión de certificados de idoneidad como adoptantes, tomando como referencia el plazo de tres meses previstos con carácter general en la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

2.- Que se abandone la práctica administrativa de dejar transcurrir un año desde la presentación de cualquier solicitud de adopción antes de proceder al estudio de la misma.

3.- Que cualquier decisión que se adopte respecto de una solicitud de adopción, bien fuera restringiendo el tramo de edad al que pudiera acceder el solicitante, bien estableciendo otro tipo de condicionantes o limitaciones a la solicitud, se instrumente mediante la forma jurídica de resolución administrativa,

suficientemente motivada, y suscrita por la autoridad competente para ello, indicando el correspondiente pie de recurso”.

Estas Recomendaciones fueron aceptadas por ambos organismos, contestando la Consejería que se estaba ultimando un borrador de Decreto sobre la medida de acogimiento familiar y adopción, regulando los aspectos indicados. Por su parte, la Delegación Provincial indicaba que se daban las instrucciones precisas para el abandono de la práctica de dejar transcurrir el plazo de un año desde la presentación de la solicitud antes de proceder al estudio de la misma y que se ponía en marcha una serie de dispositivos para reducir el tiempo de espera.

3.- Entre aquellas quejas que hacen referencia a la falta de **seguimiento** por parte de la Administración Pública a los menores en acogimiento familiar se encuentra la **queja 99/3403**, en la que unos acogedores se dirigían a la Institución manifestando su disconformidad con la decisión tomada por la Administración Autonómica de retirarles a las niñas, a quienes tuvieron en acogimiento familiar durante dos años.

El cese del acogimiento se efectuaba por considerar la Administración que no se había producido una integración familiar ni adecuada ni completa, a lo que los interesados respondían que no les informaron de las circunstancias psicológicas en las que se encontraban las menores y añadían que las visitas de seguimiento habían sido insuficientes (tres visitas en dos años). Como dato importante, resaltaban que las menores habían progresado considerablemente en su comportamiento y aceptación hacia ellos, llamándoles de motu propio papá y mamá, encontrándose plenamente integradas en la familia así como en el colegio y en el barrio y, por todo ello, solicitaban al Defensor del Pueblo Andalúz que intercediera para que la Administración reconsiderase su decisión y las niñas pudieran volver a casa.

Al informe emitido se acompañaban una serie de informes psicológicos de seguimiento durante el proceso de acoplamiento de las menores en la familia seleccionada, llegándose a la conclusión de que los vínculos afectivos creados con los acogedores no eran suficientes para mantener el acogimiento familiar, ya que no existía integración familiar ni adecuada ni completa y se mantenían factores negativos tales como aislamiento social de las niñas, rigidez inamovible en los criterios educativos de los acogedores, falta de vinculación afectiva del acogedor supeditada a la definitiva resolución judicial o deseo de una de las menores de no vivir con los acogedores de forma definitiva.

Tras un estudio detallado del informe recabado de la Delegación Provincial de Asuntos Sociales, no observamos que se hubiese vulnerado algún derecho de las menores, sino que tales actuaciones estuvieron

dirigidas a proteger el superior interés de las niñas. Parecía acreditarse además un seguimiento adecuado de la situación por parte de las personas responsables de ello, quedando de manifiesto las orientaciones que en todo momento se les proporcionó a los interesados para encauzar la complicada tarea de educar y asistir a las niñas.

En cualquier caso, además, esta Institución no podía entrar a valorar cuestiones cuya competencia no le ha sido atribuida y que corresponden preferentemente a las entidades que cuentan con los medios técnicos adecuados para ello, entendiendo que actúan orientadas por el interés superior del menor. Por otro lado, estando pendiente el asunto de un procedimiento judicial todavía en trámite, en última instancia correspondía al Juez adoptar la decisión definitiva que se estime más conveniente en interés de las niñas, correspondiendo a los interesados ejercer los medios ordinarios de defensa en dicha vía, oponiéndose a la medida acordada.

No obstante, lo que sí se apreció en la tramitación del procedimiento administrativo de cese del acogimiento es la ausencia de un trámite de audiencia en favor de los interesados al objeto de que éstos pudiesen alegar lo que estimasen conveniente en relación a la adopción de dicha medida, resultando de aplicación a este respecto el artículo 173.4 del Código Civil (en su redacción dada por la Ley de Protección Jurídica del Menor), que establece como uno de los supuestos de cese del acogimiento familiar la decisión de la entidad pública que tenga la tutela o guarda del menor «*cuando lo considere necesario para salvaguardar el interés de éste, oídos los acogedores*».

Atendiendo a este aspecto concreto, se consideró conveniente dirigir **Recomendación general** a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales en Sevilla relativa a la necesidad de promover el trámite de audiencia de los interesados en el procedimiento administrativo de cese del acogimiento, en aras de la proscripción de toda indefensión lesiva de derechos constitucionales y en orden a garantizar más eficazmente los derechos e intereses de las partes.

A este respecto aún no hemos recibido contestación administrativa acerca de la aceptación o no de los términos de la Recomendación formulada.

4.- Sobre el acogimiento familiar **retribuido**, debe decirse que estas prestaciones tienen como objeto la colaboración institucional a fin de facilitar la medida de acogimiento familiar y, con ello, la posibilidad de prevenir o sustituir el internamiento del menor en una Institución. Así, se hace necesario prestar un apoyo económico a las familias de acogida, bien derivado de la escasez de recursos económicos de la familia acogedora,

bien de las necesidades especiales del menor acogido, para asegurar que las necesidades básicas del mismo sean cubiertas adecuadamente.

A este respecto, referiremos la **queja 98/504**, en la que el interesado ponía en nuestro conocimiento que se había visto obligado a acoger a tres sobrinos menores de edad, porque sus padres se habían quedado sin vivienda a resultas de una deuda estrechamente vinculada a la drogodependencia de uno de los progenitores.

Nos comunicaba que acudió junto a la madre de los menores ante el SAN para formalizar el acogimiento de aquéllos, pensando que la situación sería declarada como desamparo. Sin embargo por la Administración se le negó tal carácter, actuación que fue ratificada con el archivo del expediente por parte de la Fiscalía de Menores.

El interesado queda así al cargo de una familia constituida por siete menores (sus cuatro hijos más sus tres sobrinos), y en una precaria situación económica y laboral, considerando que en realidad llevaba a cabo cometidos que correspondían a la Administración y que, en cambio, no obtenía ninguna ayuda.

Recibido el informe, se nos dice que los menores citados no se encontraban desprotegidos, toda vez que habían sido acogidos por sus tíos maternos, por lo que no se había reconocido nunca que los menores se encontrasen en situación de desamparo. Pese a lo anterior, sí se reconocía explícitamente la necesidad de una regulación jurídica y, en este sentido, se optaba porque los interesados iniciasen los trámites oportunos de una delegación de guarda y custodia a través del Juzgado de Primera Instancia-Familia.

El por qué no se consideraba la fórmula del acogimiento legal por la Entidad pública se explicaba por el propio proceso de acogimiento, siempre más lento que el judicial, ya que aquél implica un conjunto de actuaciones, valoraciones, e incluso, en lo relativo a los consentimientos, si no media el de alguno de los padres de los menores, requiere la intervención del juez, quien en definitiva decidiría la custodia de los menores.

Añadía que de los escritos presentados por la familia extensa, en ningún caso se desprendía la solicitud de ayuda económica, sino la regularización de su situación ante el Juzgado competente.

Con posterioridad, recibimos la visita de un familiar del reclamante, quien nos dio traslado de nueva documentación relacionada con el asunto, entre ella un recurso administrativo contra la resolución de la Delegación de Asuntos Sociales por la que se ordenaba el archivo del expediente de

protección sobre sus sobrinos, sin que, a pesar del tiempo transcurrido, hubiese recibido contestación.

Desde esta Institución se interesó de la Consejería de Asuntos Sociales la resolución expresa del recurso, conforme a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Tras esta intervención el asunto quedó resuelto favorablemente para el interesado y los menores.

5.- Como ejemplo del último bloque, relativo a las **Familias Acogedoras de Urgencia**, en la **queja 99/3815**, la interesada, que junto a su esposo son acogedores simples con carácter temporal de una menor, manifestaba su deseo de que la niña, en el caso de ser dada en adopción, lo fuese en favor de ellos.

Ésta, sin embargo, no fue admitida a trámite entendiéndose, tras un detenido estudio de cuanto nos expresaba en su escrito, que del asunto planteado no se derivaba una actuación administrativa que fuera contraria al ordenamiento jurídico o que no respetase los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública en su actividad. En cualquier caso, se asesoró a los interesados que podrían informarse en la Delegación Provincial de Asuntos Sociales de su provincia sobre otras medidas, como sea el acogimiento con carácter permanente, que seguramente satisfaría sus pretensiones.

Otra reclamación, que también hacía referencia al acogimiento simple en calidad de familia acogedora de urgencia, era la **queja 00/275**, en la que los interesados se dirigían a esta Institución para manifestar que desde hacía dos años aproximadamente estaban atendiendo en acogimiento de urgencia a dos hermanos, a pesar de que el plazo establecido para este tipo de acogimientos está establecido entre tres y seis meses, pero dadas las circunstancias especiales del caso de estos menores les solicitaron que se prorrogase la estancia de los niños en su domicilio familiar a lo que los interesados accedieron con la única condición de que los menores abandonarían el hogar cuando se adoptase una medida definitiva para ellos.

En Diciembre de 1999, fueron citados en el Servicio de Atención al Niño correspondiente para comunicarles que los menores pasarían a un centro de primera acogida para realizarles el estudio-diagnóstico y llevar a cabo la nueva medida para los menores desde el centro seleccionado.

Solicitado informe a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales en Sevilla y a la ONG habilitada para dichos acogimientos, el asunto quedaba solucionado al haberse renovado de nuevo el acta de delegación de guarda, independientemente de quedar pendiente la adopción de una medida definitiva de protección respecto a los menores.

3. METODOLOGÍA.

Como se decía al inicio de esta exposición, a la vista de las numerosas quejas presentadas y dada la trascendencia del acogimiento familiar como instrumento de protección de menores, esta Institución decide emprender la elaboración de un Informe Especial sobre la situación del acogimiento familiar en nuestra Comunidad Autónoma.

La investigación se inicia en Agosto de 1999 con la elaboración de un cuestionario que fue enviado a las ocho Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales a fin de recabar datos cuantitativos y cualitativos sobre el tema objeto de nuestro estudio. El cuestionario se estructuraba en una serie de apartados bien diferenciados, que abarcaban extremos tales como el estudio y registro de las solicitudes, el número de menores en acogimiento familiar según tipo de acogimiento -simple, permanente y preadoptivo-. También nos interesamos por el número de acogimientos según su forma de constitución -administrativos, judiciales y provisionales-, y sobre los incidentes relacionados con la preparación de la medida de protección tanto referidos a los menores candidatos al acogimiento, a las futuras familias acogedoras, o a las familias biológicas afectadas. Por otro lado, pretendíamos obtener datos del seguimiento llevado a cabo por la Administración de los acogimientos familiares ya constituidos, y acerca del cese de los acogimientos, segregando las diferentes causas que se recogen en el Código Civil.

En definitiva, se plantearon una serie de cuestiones con las que pretendíamos recabar información de todas y cada una de las fases del acogimiento familiar.

En el curso del proceso de obtención de datos pudimos constatar las dificultades que las citadas Administraciones encontraban para cumplimentar los formularios, dada la complejidad y magnitud de los datos a consignar, así como la carga de trabajo en los respectivos Servicios de Atención al Niño, en discordancia con los medios materiales y personales disponibles. Ello además fue demorando dicho trámite de información de tal modo que algunas Delegaciones Provinciales llegaron a tardar entre cinco y nueve meses en dar respuesta a nuestra solicitud.

Avanzado ya el estudio, nos planteamos la necesidad de dirigirnos a las familias acogedoras con el fin de contrastar sus opiniones en relación la información de la que ya íbamos disponiendo. Entendimos que resultaría de gran interés contar con el parecer de quienes son partícipes, por un lado, del procedimiento dirigido a la adopción de esta medida de protección y, por otro, de la propia experiencia del acogimiento.

A estos efectos, se consideró conveniente remitir a algunas de las familias que participan en los programas de acogimiento un cuestionario relativo a aspectos tales como las motivaciones que les llevaron a presentar su solicitud, los trámites seguidos para la adopción de la medida de acogimiento, las relaciones con los profesionales responsables de estos programas, así como con los propios menores, la información y apoyos con los que habían contado, y otros aspectos conexos.

Con esta intención, interesamos de las Delegaciones Provinciales, con las debidas reservas sobre los datos personales que se debían manejar, la individualización de algunas familias acogedoras que hubieran iniciado su participación en los programas de acogimiento familiar en los años 1997, 1998, 1999 y 2000, con objeto de ponernos en contacto con las mismas.

Asimismo, les remitimos el cuestionario provisional cuya cumplimentación se solicitaría a las familias acogedoras para su oportuno conocimiento, así como a fin de que se nos formularan cuantas observaciones y sugerencias se estimasen convenientes para el más acertado conocimiento del asunto.

De este modo, pudimos contactar con cerca de 160 familias acogedoras. A todas, excepto aquellas que fueron citadas para entrevista por el propio Servicio de Atención al Niño, nos dirigimos por escrito solicitando su colaboración, obteniendo una excelente respuesta, lo que a la postre hizo imposible que pudiésemos mantener una entrevista personalizada con todas y cada una de las familias que se nos ofrecieron. A todos estos ciudadanos hemos de hacerles llegar un agradecimiento muy especial, y manifestarles que sus testimonios y reflexiones han resultado claves para las conclusiones obtenidas en el presente Informe.

Hemos de mencionar de manera destacada el ofrecimiento altruista de algunas familias, que por voluntad propia prefirieron comparecer personalmente en la Institución para hacernos partícipes de su experiencia como acogedores, algunas de ellas procedentes de puntos geográficos bastante alejados de la sede de nuestra oficina.

4. CONSIDERACIONES GENERALES.

4.1. Concepto y caracteres.

La **definición** más generalizada y utilizada por el sistema de protección de menores y que encontramos en los distintos artículos, revistas y documentos oficiales sobre acogimiento familiar es la siguiente:

"Se trata de una figura jurídica por la que se integra a un menor en una familia que no es la constituida por sus padres biológicos o tutor, sin crear vínculos de parentesco con ella.

Los acogedores tienen todas las obligaciones derivadas de la guarda del menor, esto es, velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral".

Los Tribunales se han encargado de destacar las **características** que se derivan de esta configuración de la institución; así, su **provisionalidad**, en cuanto el acogimiento sólo subsistirá en tanto exista la situación que dio origen al mismo y no otorga un vínculo jurídico familiar y estable entre acogedor y acogido; su **temporalidad**, puesto que finalizará por las causas establecidas en el artículo 173.4 del Código Civil y por la constitución de la adopción; y, finalmente, su **prescindibilidad**, puesto que no es necesaria su constitución para la protección del menor.

Al hilo de estas consideraciones debe indicarse que mediante el acogimiento la entidad pública asume el cuidado del menor, si bien podrá ejercerlo por la persona o personas que ella misma determine, en el caso del acogimiento familiar, o bien por el Director del Centro donde sea acogido aquél, si se adoptase la medida de acogimiento residencial. En este sentido Egea Fernández (*Comentarios a la Reforma del Código Civil -desde la Ley 21/87, de 11 de Noviembre a la Ley 30/91, de 20 de Diciembre-, Madrid, 1993. Cita, Benito Alonso, Francisco, Actuaciones frente a situaciones de riesgo y desamparo de menores tutela por ministerio de la Ley y guarda. La Ley, 1997-6*) indica que el acogimiento resulta ser una forma de ejercicio de la guarda administrativa, la cual, siendo parte integrante de la patria potestad o tutela, puede sin embargo ser ejercitada por un tercero que no detente tales potestades. Sobre quienes puedan ser sujetos acogedores en

caso de acogimiento familiar tendremos ocasión de pronunciarnos con mayor profundidad más adelante.

Antes habrá que hacer referencia a la **naturaleza jurídica** de esta figura jurídica, existiendo al respecto unanimidad en la doctrina al entender que la entidad pública no está actuando en el campo del Derecho Administrativo sino del Derecho Civil. De acuerdo con este criterio, el artículo 173. 3 del Código Civil establece que si los padres o el tutor no consienten o se oponen al acogimiento acordado administrativamente, corresponderá al juez acordar lo procedente sobre el mismo, conforme a los trámites de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y no por el procedimiento contencioso-administrativo. Asimismo, el artículo 172.6 del mismo Código establece que «las resoluciones que aprecien el desamparo y declaren la asunción de la tutela por ministerio de la Ley serán recurribles ante la jurisdicción civil sin necesidad de reclamación administrativa previa».

En palabras de Vargas Cabrera (“La protección de menores en el Ordenamiento Jurídico. Adopción, desamparo, tutela automática y guarda de menores. Doctrina, Jurisprudencia, Legislación autonómica e internacional. Ley 21/87, de 11 de Noviembre”. ideem) las facultades administrativas de protección, al contemplar el mismo supuesto de hecho que las normas jurídico-civiles, esbozan un cuadro de respuestas asistenciales creando así una situación de guarda material del menor con connotaciones jurídico-civiles, demostrándose una vez más la existencia de zonas fronterizas entre las diversas ramas del ordenamiento jurídico.

Añade el mismo que, si bien la Administración Pública está bajo la esfera del Derecho Administrativo en lo que se refiere a organización de medios para atender las necesidades del menor, no puede olvidarse que cuando inicia actividades de investigación y tratamiento de supuestos de desamparo con significación jurídica, se encuentra sometida al Derecho Civil sin ostentar la posición de preeminencia ni facultades exorbitantes propias de la misma, sin perjuicio de las importantes facultades tuitivas que se le atribuyen y las especiales modalidades al ser desempeñadas por sujetos públicos.

En este mismo sentido, el Preámbulo de la Ley 21/1987, de 11 de Noviembre, estimada que la figura poseía la sustantividad necesaria para ser digna de incluirse en el Código Civil. La Ley procuraba dotar de un contenido jurídico, de carácter esencialmente personal, a la relación que se crea entre el menor y la persona o personas a quienes se les confía, no olvidando los derechos de los padres por naturaleza. Finalmente resaltaba que, aunque el acogimiento se formaliza en el plano administrativo, no deja de estar sometido, ya desde su iniciación, a la vigilancia del Ministerio Fiscal y al necesario control judicial.

Sobre lo que ya no existe unanimidad doctrinal es acerca de la naturaleza jurídica de la figura ante la que nos encontramos, si bien parece ser la postura mayoritaria el distinguir entre negocio jurídico típico de Derecho de Familia, cuando se realiza sin la intervención judicial, y categoría de acto judicial en caso contrario.

El acogimiento familiar constituye una medida de protección al menor, que pasa por la separación de su familia de origen. La finalidad es evitar el internamiento del menor en una institución y proporcionarle un ambiente familiar normalizado que le garantice una atención adecuada.

Atendiendo a la formalización del acogimiento, la legislación reconoce dos **tipos**: el acogimiento familiar administrativo y el acogimiento familiar judicial.

El acogimiento familiar administrativo será formalizado por la Administración de la Junta de Andalucía, con el contenido y los consentimientos legalmente establecidos, con independencia que ésta tenga o no la tutela o la guarda del menor.

En los casos en los que el acogimiento familiar deba ser declarado judicialmente, la Administración de la Junta de Andalucía formulará propuesta ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

La Junta de Andalucía podrá acordar un acogimiento familiar provisional que subsistirá hasta tanto se produzca resolución judicial y que se formalizará con el mismo contenido que se prevé en el acogimiento judicial y de acuerdo con lo establecido en el Código Civil (Art. 28 Ley 1/98, de 20 de Abril).

Atendiendo a su finalidad, la legislación civil reconoce tres tipos de acogimiento: simple, permanente y preadoptivo.

- Acogimiento familiar simple: 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.
- Acogimiento familiar permanente: se trata del tipo de acogimiento en el que la edad u otras circunstancias del menor o su familia aconsejan dotarlo de una mayor estabilidad, ampliando la autonomía de la familia acogedora, respecto a las funciones derivadas del cuidado del menor, mediante la atribución por el Juez, a instancia de la Entidad Pública, de aquellas facultades de la tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades.

– Acogimiento familiar preadoptivo: consiste en un período de tiempo durante el que el menor está con la familia de acogida, bien porque la entidad pública eleve la propuesta de adopción de un menor, o bien cuando considere necesario establecer un período de adaptación del menor a la familia antes de elevar al Juez dicha propuesta.

Con independencia de esta clasificación legal, la Dirección General de Infancia y Familia, en sus distintos Manuales define a su vez los tipos de acogimientos en función del tiempo y utilizando la terminología acogimiento familiar de breve duración, de media y larga duración y según las necesidades de los menores, agrupándolos en acogimientos normalizados y especializados.

- En función del tiempo:

De breve duración, fines de semana o vacaciones. Dirigido a niños que necesitan el contacto con una familia de forma gradual o parcial. De este tipo de acogimiento se podrán beneficiar, entre otros, los menores que residan en instituciones.

De media o larga duración, dirigido a niños que necesitan vivir con una familia distinta a la suya para reparar o prevenir problemáticas personales y familiares.

- Por las necesidades de los menores:

Acogimiento normalizado: en el que el menor se integra en una familia durante el tiempo que dure la crisis en la suya. Se realizará a ser posible, en su entorno natural más próximo, para ello un buen recurso suele ser la familia extensa del niño.

Acogimiento especializado: es el tipo de acogimiento para aquellos menores que no pueden o no es conveniente que sean adoptados, pero para los que una convivencia en familia resulta positiva para su desarrollo integral.

Se trata de la integración en familias de menores con necesidades especiales: trastornos emocionales, niños mayores, grupos de hermanos, enfermedades graves, menores con minusvalías físicas, psíquicas o sensoriales, minorías étnicas.

La puesta en práctica de la medida, las actuaciones de formalización y cesación así como los criterios para la aplicación de la medida queda recogido en la Ley del Menor de Andalucía, todavía por desarrollar, y dice:

«Se procurará la permanencia del menor en su propio entorno familiar.

Cuando las circunstancias del menor aconsejen su salida del grupo familiar propio, se actuará de forma prioritaria a través de medidas de alternativa familiar» (art. 19).

«Favorecer la permanencia del menor en su propio ambiente, procurando que el acogimiento se produzca en su familia extensa, salvo que no resulte aconsejable en orden al interés primordial del menor». (art. 26.1; art. 26.2; art. 27).

Ha sido el Manual de Intervención de los SAN de la Consejería de Asuntos Sociales el que establece, dentro de los planes de intervención de dichos Servicios, la necesidad de incluir los menores en alguno de los siguientes programas:

a) Separación temporal y reunificación familiar. Con la finalidad de proteger la integridad y seguridad del menor mediante su separación provisional del entorno familiar, estableciendo las condiciones necesarias en la familia de origen para posibilitar su retorno definitivo.

b) Separación definitiva e integración en nueva familia (familia extensa o ajena). Con la finalidad de proteger la integridad y seguridad del menor mediante su separación permanente del entorno familiar y de promover su inserción en un entorno convivencial alternativo y estable (con o sin contacto con su familia de origen).

c) Separación definitiva y preparación para la emancipación. Con la finalidad, en los casos de que el menor no pueda incorporarse de manera estable a ningún núcleo familiar, de ejercer de manera subsidiaria las funciones parentales, y dotarle de las habilidades necesarias para desarrollar una vida adulta de manera independiente. Igualmente, en los casos que presentan necesidades especiales, con la finalidad de promover su integración en un entorno convivencial adaptado a sus necesidades especiales.

La inclusión del menor protegido en cada uno de estos programas dependerá, entre otros, de la gravedad de la situación de desamparo, la edad del niño y sus necesidades específicas, el grado de colaboración de los padres con la Administración tuteladora y el pronóstico en cuanto a la posibilidad del cambio de la situación familiar.

La reunificación familiar constituye, pues, la alternativa prioritaria, salvo los casos en que:

- los padres renuncien a sus obligaciones y derechos como tales.
- se constate claramente que los factores que han motivado el desamparo son inmodificables.
- ha habido intentos anteriores de modificación de la situación familiar y éstos no han tenido éxito, sin que ello sea atribuible a que la intervención llevada a cabo no ha sido suficiente o apropiada a las necesidades del caso.
- los padres se oponen totalmente o no pueden implicarse en un proceso de rehabilitación/tratamiento dirigido a capacitarles en el ejercicio de sus responsabilidades parentales, y
- el interés del menor sea contrario a su reinserción en su familia de origen.

Esta alternativa prioritaria obliga a la Administración, antes de incluir al menor en un programa de separación definitiva a constatar, a través de la provisión de servicios de apoyo, tratamiento y/o rehabilitación a la familia de origen, que los padres son incapaces de proporcionar al niño un cuidado adecuado a sus necesidades y/o que el plazo de tiempo que éstos pueden necesitar para ello no es compatible con las necesidades del menor.

4.2. Estudios sobre el acogimiento familiar.

Según la bibliografía consultada podemos concluir que en nuestro país, y más específicamente en nuestra Comunidad Autónoma, se han desarrollado pocos estudios sobre el acogimiento familiar. No obstante, sí se detecta una creciente preocupación por los problemas que sufre una parte de la población infantil: abusos, malos tratos, negligencias, etc., así como una creciente sensibilización por atender a la infancia y garantizar sus derechos. Estas cuestiones están sirviendo en la actualidad de estímulo indirecto para la investigación sobre la "asistencia sustitutiva".

Por tales motivos, se vienen organizando, cada vez con más frecuencia, encuentros y conferencias con el fin de promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre los profesionales en ejercicio y los investigadores, y son cada vez más habituales los artículos publicados en relación con los abusos sobre niños y la problemática de éstos.

En todo caso, y a nuestro juicio, la investigación que se viene realizando nos parece que es de carácter más descriptivo que explicativo. En este sentido, consideramos que hacen falta medidas para estimular la

investigación académica y clínica sobre acogimiento familiar y atención residencial.

En cuanto a las investigaciones y estudios sobre el acogimiento familiar en nuestro país podemos citar, entre otros:

- El Centro de Estudios del Menor y la Familia (CEMF) que ha patrocinado varios programas de investigación sobre la crueldad ejercida contra los niños, así como investigaciones sobre la percepción que los adultos tienen de la infancia y de sus problemas.
- Por otra parte, el CEMF ha comenzado a publicar un anuario de Estudios e Investigaciones sobre Infancia en España que ofrece varios resúmenes de las investigaciones más recientes, habiendo recogido hasta ahora ocho proyectos de investigación sobre acogimiento familiar.
- El Centre d'Etudis Jurídics i Formació Especialitda, de Cataluña, que ha financiado investigaciones y publicado trabajos, principalmente sobre delincuencia juvenil.

En síntesis, podemos añadir que la mayoría de los proyectos de investigación sobre el acogimiento familiar están impulsados por las distintas Comunidades Autónomas entre la que se encuentra Andalucía.

Centrándonos en nuestra Comunidad Autónoma, de los datos sobre los que tenemos conocimiento se puede inferir que la alternativa de acogimiento familiar no está suficientemente investigada. Queda mucho camino por recorrer y en principio, correspondería a la Administración Pública, directa o indirectamente, promover o poner en funcionamiento equipos especializados de investigación y estudio para tal fin, ya que es una medida que entraña dificultades y la garantía de éxito no está asegurada en todos los casos.

Siguiendo en la línea de investigación, retomamos la Ley andaluza, de 20 de Abril de 1998, de los derechos y la atención al menor, que en su Disposición Adicional Sexta recoge:

«1. Se crea el Observatorio de la Infancia en Andalucía, para el desarrollo de actuaciones de investigación, estudio y análisis técnicos de las materias relacionadas con los derechos y la atención a los menores. Su composición, objetivos y régimen de funcionamiento serán establecidos por norma reglamentaria, pendiente de desarrollar».

Este órgano consultivo ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante Decreto 75/2001, de 13 de Marzo, entre cuyos objetivos señala los siguientes niveles de actuación:

a) Investigación: Mediante la promoción de proyectos de investigación sobre las materias relacionadas con los derechos y la atención a los menores.

b) Documentación: Con la producción, coordinación y divulgación de documentación especializada sobre el menor.

c) Formación: Con el desarrollo de planes y programas de formación, sobre los derechos y la atención a los menores, destinados a aquellos colectivos directamente implicados en funciones relacionadas con esta materia.

d) Información: Con el objeto de disponer de la información necesaria, a fin de permitir el adecuado conocimiento y análisis de la situación de los menores en Andalucía, y el grado de satisfacción de los derechos reconocidos en favor de los menores.

4.3. Tendencia y evolución.

Un fenómeno que se puede observar en todos los países miembros de la Unión Europea es el aumento en el número de niños atendidos en régimen de acogimiento familiar y un correlativo retroceso en la atención residencial.

El aumento de la medida de acogimiento familiar no obedece solamente a los cambios registrados en la composición y las necesidades de la población atendida, sino más bien a unos procesos sociales mucho más amplios. Una de las causas obvias es la irrupción de la crítica, que se remonta a los años 50, y que ha creado una imagen negativa de la atención residencial. Spitz, Bowlby y muchos otros, han insistido, a partir de entonces, en los efectos adversos que esta clase de atención entraña para el desarrollo psicosocial de la infancia.

Siguiendo esta línea, estudios actuales siguen arrojando resultados similares a los ya detectados por los autores nombrados anteriormente. Recientemente, en nuestra Comunidad Autónoma se ha llevado a cabo un estudio por la Cátedra de Psicología Evolutiva de la Facultad de Psicología de Sevilla, que pone de manifiesto en sus conclusiones cómo los niños atendidos en acogimiento residencial quedan afectados de ciertos déficits en

su desarrollo psicosocial. Afectación que no aparece, al menos, con la misma intensidad, cuando otros niños de similares características han sido atendidos en familias sustitutas, observándose, en éstos últimos, un desarrollo evolutivo y social similar a los niños que crecen en su familia biológica.

Otros factores, que según estudios realizados, han contribuido en el fomento de la medida de acogimiento familiar frente al residencial serían:

- La sociedad, en la medida que esta más sensibilizada parece haberse vuelto más solidaria con los problemas de la infancia.
- En el ámbito de trabajo de campo, se vienen realizando campañas informativas y de sensibilización a la población, a través de los distintos medios de comunicación, con respuestas favorables. Cada vez hay más familias que se ofrecen para la acogida de los niños en desprotección.
- El coste de la atención residencial se ha elevado considerablemente, en parte, a causa de la creciente profesionalización de la plantilla de personal.
- El acogimiento retribuido, que apoya económicamente a las familias acogedoras con medios económicos escasos y a niños con necesidades especiales cuya medida más idónea sea el acogimiento familiar.
- Otro cambio estaría en relación al tipo de población infantil atendida. Tradicionalmente, el acogimiento ha sido la forma de asistencia preferida para los niños de corta edad. Pero, a lo largo de los últimos años, han sido acogidos en familias un número creciente de niños que antes se consideraban como no aptos para esta forma de asistencia, tal sería el caso de los niños con necesidades especiales.
- Y otra razón influyente es que la legislación vigente dispone que se recurra a la atención residencial en última instancia y que los menores desamparados se atiendan preferentemente en su familia extensa, en su medio y en familias sustitutas.

La tendencia, en aumento, a atender a los menores en acogimiento familiar en nuestra Comunidad Autónoma queda reflejada en los siguientes datos: (Fuente: 1993 D.G.A.N.; 1997 D.P.A.).

En el año 1993, el número de niños acogidos residencialmente, fueron 1.135, lo que representa un 72,8% de la población atendida. Mientras

que 422, es decir, el 27,1% del total, fueron atendidos en acogimiento familiar, buena parte de los cuales culminarían en adopción.

Contrastando estos datos con los acogimientos producidos en el año 1997: fueron atendidos en acogimiento residencial 2.467, mientras que el total de niños atendidos en familias acogedoras asciende a 2.817, lo que supone el 46,70% y el 53,29% respectivamente.

Mientras que el acogimiento residencial ha descendido del 72,8% al 46,70%; el acogimiento familiar ha ascendido del 27,1% al 53,29%, según población total atendida en 1993 y población total atendida en 1997.

Finalmente, el sentido de esta evolución se confirma a partir de los datos disponibles correspondientes al año 2000, en el que se produjeron 2.164 acogimientos residenciales frente a los 3.635 que se formalizaron en familia, independientemente de las características de ésta. Estas cifras suponen un 37% y un 63% respectivamente del total de las medidas de protección acordadas en dicho período, de ahí que efectivamente pueda hablarse de un profundo cambio en los criterios adoptados en la atención de menores desamparados y de una mejoría sustancial en los medios puestos a disposición de esta población.

En cuanto al tipo de *acogimiento familiar*, en nuestra Comunidad Autónoma, tradicionalmente se han venido formalizando acogimientos en familia extensa y preadoptivos; pero actualmente existe cierta tendencia a ampliar esta medida a otros tipos de acogimientos, por ejemplo, acogimientos temporales simples, especializados y permanentes. Tendencia favorecida, en parte, por la habilitación de entidades colaboradoras que son las que actualmente trabajan más específicamente en esta dirección.

En cuanto al *acogimiento simple*, desde Diciembre de 1996, se ha puesto en práctica un programa de familias acogedoras de urgencia (F.A.U.), como experiencia piloto, en tres provincias andaluzas: Cádiz, Málaga y Sevilla. La selección de estas tres provincias se realiza porque en ellas existe un gran número de menores con edades comprendidas entre 0-6 años en situación de riesgo y, al mismo tiempo, por ser las que disponen de más recursos profesionales. Este programa queda enmarcado en el Programa de Acogimiento Simple retribuido de la Dirección General de Infancia y Familia. En Diciembre de 1996, la Consejería de Asuntos Sociales suscribió un convenio con la Asociación "Vínculos" (Asociación Andaluza para la Acogida de Menores), para que ésta colaborara en la ejecución del programa.

En cuanto a los *acogimientos especializados*, la citada Dirección General ha elaborado programas específicos para el acogimiento familiar de

menores con características especiales: con déficits sensorial, físico, psíquico; grupos de hermanos; minorías étnicas y edades tardías.

Las campañas de sensibilización para la acogida de estos niños han tenido buena aceptación por parte de la población en general. A finales de 1997, un total de 1.578 niños con necesidades especiales estaban siendo atendidos por familias acogedoras.

En cuanto al tiempo de duración, la Asociación "APRONI", (Asociación de Ayuda y Protección al Niño), está promoviendo desde el año 1997 que los menores atendidos en Residencias pasen fines de semana y períodos vacacionales en familias. Actualmente tienen una bolsa compuesta por más de 400 familias acogedoras; son familias de apoyo que, además, atienden a menores extranjeros (Bielorrusos).

Por tanto, la tendencia a utilizar esta medida de protección, se va ampliando paulatinamente, tanto en base a las necesidades de los niños, extendiéndose a una población con características especiales, como al tipo de acogimiento y tiempo de duración del mismo. Esta tendencia no se da por igual en todas las provincias andaluzas. Entre otras razones, argumentan los profesionales encargados de la protección de menores, porque faltan medios personales y materiales.

Señalan también, la falta de familias para acogimiento familiar simple, ya que las familias que presentan solicitud, en su mayoría, desean la adopción de los menores, perdurando en la actualidad la rigidez en la demanda, en cuanto a la edad y salud de los niños.

En nuestra opinión, existen otros factores sobre los que es importante considerar y analizar en qué medida pueden estar actuando para que dificulten la práctica de otros tipos de acogimiento diferentes a los que tradicionalmente se vienen practicando (factores de tipo administrativo, factores ideológicos).

Para concluir, aunque reconocida la importancia del acogimiento sin fines adoptivos, nos encontramos que en la actualidad estos tipos de acogimientos son poco utilizados frente a los preadoptivos y en familia extensa, siendo estos últimos los que han experimentado mayor aumento.

4.4. Importancia de la medida.

En los últimos tiempos viene observándose una tendencia a la individualización de los derechos de los miembros de la familia. En España,

este proceso es muy reciente y se ha centrado más en las mujeres. Ahora parece haberle llegado el turno a los hijos y a la infancia en general.

Nos encontramos ante una profunda inversión. La paternidad ha sido tradicionalmente una patente de inmunidad. Ha bastado ser padres para disponer de la suerte del hijo y de su destino. En la actualidad, los hijos no son una propiedad de los padres y los derechos de estos últimos tienen su razón de ser en la medida que se cumplen sus deberes adecuadamente.

El acogimiento también intenta anular todos los elementos de posesión, subrayando la dimensión de desinterés y servicio, ya que la protección de la persona del niño posee mayores intereses que los posesivos y solicita oportunidades de crecimiento y capacidades para vivir.

Dicho de otra manera, la innovación del acogimiento familiar estriba en situar el interés del menor por encima de cualquier otro interés. Se selecciona la familia idónea en función de las necesidades que presenta el menor objeto de acogimiento.

A nuestro juicio, la importancia de la medida de acogimiento familiar radica principalmente en que da respuesta a unas necesidades sociales de una población muy concreta que precisa ayuda para mantenerse viva, y que dejados así mismos pelagra su supervivencia al no poder satisfacer sus necesidades elementales.

Cuando al menor desamparado hay que proporcionarle una medida alternativa para garantizarle sus derechos y cubrir sus necesidades, el acogimiento familiar sería la medida que les facilitaría un mayor nivel de bienestar, por entender que en el seno de una familia, los niños pueden desarrollarse de manera más plena: se va a favorecer la creación de vínculos afectivos más estables, se van a adquirir pautas de socialización normalizadas, etc.

Por tanto entendemos que lejos de ser una medida puramente asistencial, es una medida educativa, integradora, que favorece el crecimiento sano del menor y, además, se van a evitar los efectos perversos del asistencialismo que se da, en mayor o menor grado, en las instituciones.

Por esta razón postulamos que el acogimiento familiar debe ir más allá de un tratamiento reparador, es decir un recurso orientado a poblaciones gravemente deterioradas, sino que debería también situarse en el plano preventivo, orientada a evitar los procesos marginales, antes que la situación llegue a deteriorarse y cronificarse.

Debería ser practicable cuando la dificultad del menor y de la familia se prevén verdaderamente temporales; cuando existe la posibilidad real de

implicar positivamente a los padres; cuando otras soluciones menos traumáticas para el menor se muestran impracticables.

El ejercicio de acogida no está reñido con los proyectos de cambio ni con la recuperabilidad de la familia de origen del menor o menores acogidos.

Para esto se necesitan familias que estén dispuestas a asumir riesgos, a no cambiar de nombre y apellidos a niños que saben ya como se llaman; a tener un régimen de visitas con los padres o algún familiar. En síntesis, acogedores que respeten la biografía del menor.



5. MARCO JURÍDICO.

5.1. Introducción.

En este punto debe hacerse referencia a los principios que sustentan la regulación jurídica de la institución del acogimiento familiar, nacida de la Ley 21/1987, de 11 de Noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil (C.C.) y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (L.E.C.) en materia de adopción.

La novedosa regulación de esta figura introducida por la mencionada Ley tiene su referente en un principio fundamental que, a partir de entonces, viene inspirando todo el sistema de protección de menores y que no es otro que el del **interés superior del menor**, que primará sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir. Así también ha quedado recogido en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que venía a responder a algunas de las demandas que no habían sido cubiertas por aquella regulación.

Asimismo, en el ámbito procesal, la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de Junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los Juzgados de Menores, determina en su Exposición de Motivos que venía a establecer un marco flexible para que los Juzgados de Menores pudiesen determinar las medidas aplicables a éstos cuando hubiesen realizado hechos susceptibles de ser tipificados como infracciones penales, *“pero siempre sobre la base de valorar especialmente el interés del menor”*.

La propia Exposición de Motivos de la mencionada Ley Orgánica apunta hacia cuales sean las causas que han determinado una nueva concepción del ordenamiento jurídico en materia de menores, siendo así *“el reconocimiento pleno de la titularidad de derechos en los menores de edad y de una capacidad progresiva para ejercerlos”*.

Sigue añadiendo la citada Exposición de Motivos que *“El ordenamiento jurídico, y esta Ley en particular, va reflejando progresivamente una concepción de las personas menores de edad como sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad de modificar su propio medio personal y social; de participar en la búsqueda y satisfacción de sus necesidades y en la satisfacción de las necesidades de los demás”*.

El resultado lógico de este discurso, aplicado al sistema de protección de menores, queda plasmado en la idea de las necesidades de los menores como eje de sus derechos y su protección. Así, a continuación se indica que *“El conocimiento científico actual nos permite concluir que no existe una diferencia tajante entre las necesidades de protección y las necesidades relacionadas con la autonomía del sujeto, sino que la mejor forma de garantizar social y jurídicamente la protección a la infancia es promover su autonomía como sujetos. De esta manera podrán ir construyendo progresivamente una percepción de control acerca de su situación personal y de su proyección de futuro. Este es el punto crítico de todos los sistemas de protección a la infancia en la actualidad. Y, por lo tanto, es el reto para todos los ordenamientos jurídicos y los dispositivos de promoción y protección de las personas menores de edad. Ésta es la concepción del sujeto sobre la que descansa la presente Ley: las necesidades de los menores como eje de sus derechos y de su protección”*.

En parecidos términos se pronuncia la Ley andaluza 1/1998, de 20 de Abril, de los derechos y la atención al menor, al establecer como uno de los principios rectores de las actuaciones públicas o privadas, en el ejercicio de las competencias de promoción y protección de los derechos de los menores, el del *«reconocimiento de la capacidad del menor para participar activamente en la construcción de una sociedad más justa, solidaria y democrática, así como para conocer la realidad que vive, descubrir los problemas que más le afectan y aportar soluciones a los mismos»* (artículo 3).

De la misma manera, las Leyes de las diferentes Comunidades Autónomas han venido recogiendo el interés superior del menor como uno de los principios básicos del sistema de protección de menores.

Así, en Cataluña, la Disposición Adicional primera de la Ley 37/1991, de 30 de Diciembre, sobre Medidas de protección de menores desamparados y de la adopción, establece que *«la protección de la infancia debe basarse en el interés superior del niño y fundamentarse en los principios de la libertad y de la dignidad de éste y en el respeto a sus señas de identidad y a sus características individuales y colectivas»*. La Ley 8/1995, de 27 de Julio, de Atención y Protección de los niños y adolescentes y de modificación de la anterior, en su artículo 3 señala que *«El interés superior del niño y del adolescente debe ser el principio inspirador de las actuaciones públicas y las decisiones y actuaciones que les conciernen adoptadas y llevadas a cabo por los padres, tutores o guardadores, las instituciones públicas o privadas encargadas de protegerles o asistirles o por la autoridad judicial o administrativa. Para la determinación de dicho interés debe tenerse en cuenta, en particular, los anhelos y opiniones de los niños y los adolescentes y también su individualidad en el marco familiar y social»*.

En Murcia, el artículo 4 de la Ley 3/1993, de 21 de Marzo, de la Infancia, articula los principios rectores que informarán la actuación de la Comunidad Autónoma en esta materia en base al principio de prevalencia del interés del menor sobre cualquier otro. En idénticos términos se pronuncia la Ley 4/1994, de 10 de Noviembre, de Protección y Atención a menores (artículo 4).

Asimismo, recogen la prevalencia del interés del menor sobre cualquier otro concurrente entre los principios rectores de la actuación de la respectiva Comunidad Autónoma en la protección de menores, Aragón (artículo 2 de la Ley 1/1995, de 27 de Enero, de Protección de Menores); Baleares (artículo 4 de la Ley 7/1995, de 21 de Marzo, de Protección de Menores); y Canarias (artículo 4 de la Ley 1/1997, de 7 de Febrero, de Atención integral a los menores).

De forma más explícita se pronuncian la Ley gallega 3/1997, de 9 de Junio, de protección jurídica, económica y social de la Familia, la Infancia y la Adolescencia, estableciendo *«la primacía del interés del niño y de la niña y del adolescente y la adolescente sobre cualquier otro interés que inspire las actuaciones públicas o privadas encargadas de su protección»* (artículo 3); o la de Castilla-La Mancha, Ley 5/1995, de 23 de Marzo, de Solidaridad, primando el interés de los menores sobre cualquier otro interés legítimo, *«interpretando las limitaciones a su capacidad de obrar de forma restrictiva»* (artículo 9).

Por su parte, en Madrid, la Ley 6/1995, de 28 de Marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, remite la primacía del interés superior de los menores a *«los términos establecidos en el Código Civil y en la Convención de los Derechos del Niño»* (artículo 3). La propia Ley establece que tiene por objeto *«regular, de forma integral, la actuación de las instituciones públicas o privadas de la Comunidad de Madrid, en orden a procurar la atención e integración social de los menores en todos los ámbitos de convivencia, favoreciendo su desarrollo de forma integral y buscando el interés superior del menor»* (artículo 1.c).

Finalmente, en este mismo sentido se pronuncia el artículo 2 de la Ley 1/1995, de 27 de Enero, de Protección del Menor, del Principado de Asturias, al definir la protección de menores como conjunto de actuaciones que aquélla realice *«con la finalidad de promover el desarrollo integral del menor, así como prevenir y remediar cuantas situaciones de indefensión detecte, atendiendo, en todo momento, al interés primordial del menor y procurando su integración familiar y social»*.

Esta concepción del menor trasciende de diversos Tratados Internacionales ratificados por España, así como de normativa aprobada por

las Instituciones europeas. Así, cabe destacar la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de Noviembre de 1989, ratificada por España el 20 de Diciembre de 1990, de cuyo preámbulo se deduce que el niño debe estar preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados por la Carta de las Naciones Unidas; reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de una familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión; y teniendo presente que, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal.

Asimismo, en su artículo 3.1 se dispone que *«En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño»*.

De manera particular, y por lo que hace a las situaciones de acogimiento de menores objeto de nuestro estudio, el artículo 20 de la Convención expresa el derecho a la protección y asistencia especiales del Estado (debiendo entenderse la acepción de Entidad Pública competente) que asiste a los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio. Añade que habrá de garantizárseles todo tipo de cuidados, entre los que cita, la colocación en hogares de guarda, la Kafala del derecho islámico, la adopción, o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores.

Entre otros instrumentos que recogen este nuevo estatus social del niño que venimos poniendo de manifiesto, puede hacerse referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de Diciembre de 1948, y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de Diciembre de 1966; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores, de 29 de Noviembre de 1985; así como, en el nivel comunitario, la Carta Europea de los Derechos del Niño, de 8 de Julio de 1992.

Todas estas son normas internacionales de aplicación en España en virtud del artículo 9 de la Constitución española, según el cual los tratados internacionales son de directa aplicación en España una vez publicados oficialmente.

Además, específicamente en esta materia, la propia Constitución establece que *«los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos»* (artículo 39.4).

En el mismo precepto se contiene la base constitucional del sistema de protección de menores, señalando como uno de los principios rectores de la política social y económica el deber de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, así como de los hijos, independientemente de su filiación.

Otras referencias implícitas se contienen en el artículo 20.4, estableciendo la protección a la juventud y la infancia como uno de los límites a la libertad de expresión; o en el artículo 27 recogiendo el derecho a la educación.

Hasta aquí, la intención del legislador, ya sea constituyente, ya el ordinario, no es otra que la de garantizar una especial posición de **protección del menor** dentro de su ordenamiento jurídico, imponiendo a los padres obligaciones de ineludible cumplimiento y facultando a los poderes públicos para intervenir de forma inmediata cuando aquéllos incumplan tales deberes, creando situaciones de desamparo del menor.

Esta especial protección puede suponer un choque frente a los derechos y deberes de los padres, tutores u otras personas responsables del menor ante la ley, lo cual se justifica en virtud del principio de primacía del interés del menor que se viene defendiendo, así como en la consideración de que la patria potestad no es un derecho fundamental y, por tanto, no es susceptible de una protección reforzada.

Este hecho ha quedado aún más en evidencia a partir de la Ley 21/1987, de 11 de Noviembre, que recogía por primera vez la desjudicialización que supone la asunción de la tutela automática por las entidades públicas, sin necesidad de que mediara resolución judicial, ante supuestos de desprotección de menores. Igual criterio se ha mantenido en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, así como, en el ámbito andaluz, en la Ley 1/1998, de 20 de Abril.

En cualquier caso, debe hacerse especial hincapié en la **función preventiva** que corresponde a los poderes públicos, arbitrando las medidas tendentes a que los particulares que están obligados a ello protejan y promuevan los derechos especiales que corresponden a los menores, con la finalidad última de procurar el desarrollo integral de éstos.

Así, señala la mencionada Ley Orgánica que los poderes públicos velarán para que los padres, tutores o guardadores desarrollen adecuadamente sus responsabilidades y facilitarán servicios accesibles en todas las áreas que afectan al desarrollo del menor (artículo 12). Por su parte, la Ley andaluza, entre los principios rectores del artículo 3, también recoge la misma idea, estableciendo que los poderes públicos otorgarán la protección y asistencia necesarias a la familia para que pueda asumir

plenamente sus responsabilidades como grupo y medio natural para el adecuado crecimiento y bienestar de los menores.

En esta misma línea, se recoge, tanto a nivel estatal como autonómico, entre los principios rectores de la actuación de los poderes públicos en la materia, el de mantenimiento del menor en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés, promoviéndose en caso de intervención las medidas tendentes a la reinserción familiar del menor, siempre que fuera posible.

Si, a pesar de los mecanismos de prevención, llegasen a producirse hechos que evidenciaran una situación de desprotección del menor, procederá entonces la intervención directa de las entidades públicas, distinguiéndose las situaciones de riesgo y las de desamparo.

En el primer caso, nos encontramos ante situaciones en que existen carencias o dificultades en la atención de las necesidades básicas que los menores precisan para su correcto desarrollo físico, psíquico y social, pero que no alcanzan la gravedad suficiente para justificar su separación del núcleo familiar. En este supuesto, la actuación pública se limitará a la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención social individual y temporalizado que, en todo caso, deberá recoger las actuaciones y recursos necesarios para disminuir los factores de **riesgo** y dificultad social que incidan en la situación personal y social en que se encuentre el menor y promover los factores de protección de éste y su familia (artículo 17 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero).

Por su parte, se considera que se produce una situación de **desamparo** cuando, *«a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de menores, éstos quedan privados de la necesaria asistencia moral o material»* (artículo 172.1 del Código civil).

En concreto, en la legislación andaluza (art. 23.1) se recogen los supuestos en los que, con independencia de lo definido con carácter general, se apreciará la existencia de una situación de desamparo. Éstos son:

- «a) El abandono voluntario del menor por parte de su familia.
- b) Ausencia de escolarización habitual del menor.
- c) La existencia de malos tratos físicos o psíquicos o de abusos sexuales por parte de las personas de la unidad familiar o de terceros con consentimiento de éstas.

- d) La inducción a la mendicidad, delincuencia o prostitución, o cualquier otra explotación económica del menor de análoga naturaleza.
- e) La drogadicción o el alcoholismo habitual del menor con el consentimiento o la tolerancia de los padres o guardadores.
- f) El trastorno mental grave de los padres o guardadores que impida el normal ejercicio de la patria potestad o de la guarda.
- g) Drogadicción habitual en las personas que integran la unidad familiar y, en especial, de los padres, tutores o guardadores del menor, siempre que incida gravemente en el desarrollo y bienestar del menor.
- h) La convivencia en un entorno socio-familiar que deteriore gravemente la integridad moral del menor o perjudique el desarrollo de su personalidad.
- i) La falta de las personas a las cuales corresponde ejercer las funciones de guarda o cuando estas personas estén imposibilitadas para ejercerlas o en situación de ejercerlas con peligro grave para el menor».

La Dirección General de Infancia y Familia (DGIF), en el Manual que ha elaborado acerca de la Intervención de los Servicios de Atención al Niño (Junio 2000), desarrolla los conceptos de “incumplimiento o ejercicio imposible o inadecuado de los deberes de protección determinantes de la consideración de la concurrencia de una situación de desamparo. Así, señala que se produce un *incumplimiento* de dichos deberes cuando los obligados legalmente a la guarda del menor se desentienden de éste, descuidando alguno de los deberes de convivencia (por mantener al menor alejado o no integrarlo en la familia); de vigilancia y asistencia (no impidiendo perturbaciones dañosas o peligros graves al menor); de educación o de representación legal. El *ejercicio imposible* de los deberes de guarda determinante de una situación de desamparo tiene lugar cuando el menor se ve privado de la necesaria asistencia material o moral a causa de que nadie puede ejercerlas, sin culpa en la persona del obligado a la guarda (fallecimiento de padres o tutores, encarcelamiento, enfermedad física o mental o toxicomanía incapacitante). Finalmente, respecto al *ejercicio inadecuado* de los deberes de guarda se refiere a los límites generales de la legalidad y moralidad, siempre que no se violen los derechos de los menores, entre éstos el que estén garantizadas sus necesidades básicas. Bajo este tipo de conducta se engloban todas las situaciones calificadas de maltrato (físico o psicológico/emocional, abandono, abuso sexual, corrupción por explotación sexual, inducción a la

delincuencia o modelos parentales asociales, explotación laboral, maltrato prenatal, retraso no orgánico en el crecimiento, síndrome de Munchausen por poderes).

La existencia de una de estas situaciones, y es la novedad introducida por la Ley 21/1987, de 11 de Noviembre, corresponde apreciarla a la Administración Pública, que determinará lo procedente sobre la situación legal de desamparo y el ejercicio de la guarda del menor, acordando la medida de protección que estime más adecuada, todo ello sin perjuicio del importante papel de vigilancia del Ministerio Fiscal, así como que los interesados puedan plantear su oposición a la misma ante la jurisdicción competente, donde se sustanciará el necesario control judicial.

La declaración de una situación de desamparo supone automáticamente, por ministerio de la ley, la asunción de la **tutela** del menor por la Entidad Pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores. Esta asunción de la tutela atribuida a la Entidad Pública lleva consigo la suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria, si bien serán válidos los actos de contenido patrimonial que realicen los padres o tutores en representación del menor y que sean beneficiosos para él.

Al hilo de estas consideraciones debe hacerse referencia a la naturaleza jurídica con que parece que se ha querido revestir a la figura de la tutela administrativa o tutela de protección de menores.

En este sentido, tradicionalmente se venía suscitando una polémica doctrinal entre quienes defendían que las peculiaridades que presenta no impiden su consideración como verdadera tutela; quienes entendían que, en este caso, nos encontrábamos ante una tutela de naturaleza especial; y quienes destacaban su naturaleza provisional, transitoria y subsidiaria respecto a la tutela ordinaria, lo que la alejaba de esta institución. No obstante, la intención del legislador parece clara al respecto cuando indica, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/1996, que la coexistencia de dos vertientes de la institución de la tutela demanda una armonía interna en el Código Civil que dicha Ley intenta resolver, con el objetivo básico de la protección de los menores de edad. Se trata de una institución única con dos vertientes, de un lado, una tutela ordinaria, de constitución judicial, para los menores e incapacitados a que se refieren los tres primeros números del artículo 222 del Código Civil, cuya regulación se contiene en su capítulo II del título X del Libro I, y, de otro, una tutela administrativa, atribuida ope legis a las entidades públicas, para los menores que se hallen en situación de desamparo, a la que es aplicable el régimen de aquélla, excepto aquellos preceptos que sean incompatibles con sus peculiares características.

No obstante, el contenido de la tutela ordinaria responderá, en determinados supuestos, al máximo contenido posible de la tutela administrativa, pero no necesariamente habrá de ser así, de tal forma que el contenido de ésta será tan diferente como supuestos a los que pretende dar respuesta. Prueba de las particularidades que presenta esta figura es el hecho de que la ley mantenga la validez de los actos de contenido patrimonial beneficiosos para el menor realizados por sus padres o tutores, a pesar de la suspensión operada sobre la patria potestad o tutela a partir de la declaración administrativa de desamparo y asunción de tutela.

De lo dicho hasta ahora se deduce que la tutela automática, conferida a las entidades públicas por ministerio de la ley, se configura como un instrumento rápido y eficaz de protección de menores desamparados, ante la necesidad de dar respuesta inmediata a situaciones que presentan esta nota, caracterizándose por su provisionalidad, en tanto paso previo a la adopción definitiva de la resolución más conveniente para el menor.

En otros supuestos no se recurre al mecanismo de la tutela administrativa, sino que las circunstancias del caso hacen suficiente la protección del menor a través del ejercicio de la **guarda** por las Entidades Públicas. Esta guarda no será la de la función propia de la tutela administrativa sino que se convierte en figura jurídica con autonomía, identificándose con el ejercicio de las facultades personales que integran la potestad paterna., mientras que los poderes de representación y administración siguen en manos de quienes venían ejerciendo la patria potestad o tutela.

El artículo 172.2 del Código Civil recoge los supuestos en que las entidades públicas podrán asumir «durante el tiempo necesario» la guarda de menores, siendo así, cuando los padres o tutores lo soliciten justificando no poder atenderlo por circunstancias graves, o bien cuando así lo acuerde el juez en los casos en que legalmente proceda. Respecto a estos últimos, la doctrina ha ido desentrañando cuales puedan ser esos supuestos legales, destacando su adopción como posible medida cautelar en las demandas de separación, nulidad o divorcio, o en los procesos de filiación, en supuestos de privación de la patria potestad o de internamiento de incapaces, así como en materia de adopción ex artículos 179 y 180 del Código Civil.

Una modalidad de esta guarda judicial nos la ofrece la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal del Menor, en cuyo art. 7.1.i) se prevé la posibilidad de que el Juez de Menores pueda imponer la medida de convivencia del menor con otra persona, familia o grupo educativo, debiendo el menor sancionado convivir, durante el período de tiempo establecido por el Juez con otra persona, con una familia distinta a la suya o con un grupo

educativo, adecuadamente seleccionados para orientarle en su proceso de socialización.

Ambos supuestos, el de asunción de la tutela de menores desamparados y el de ejercicio de la guarda por razones de enfermedad u otras circunstancias graves o por decisión judicial, también quedan recogidos en la legislación andaluza (artículos 23 y 24 de la Ley 1/1998, de 20 de Abril).

En cualquier caso, tanto si la Administración competente acuerda la asunción de la tutela de un menor desamparado, como si lo que va a ejercer es la guarda de menores en los supuestos en que así proceda, deberá resolverse la **medida de protección** que se estime más conveniente en cada caso. Estas medidas podrán ser las de acogimiento, residencial o familiar, o bien la adopción.

Antes de entrar a analizar estas medidas de protección, concretamente la de acogimiento familiar, sería procedente hacer referencia a los **principios** que inspiran la actuación de las Administraciones Públicas y de los distintos profesionales implicados en esta materia, tanto en situaciones de riesgo como propiamente de desprotección.

A este respecto, con carácter general, establece la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero (art. 11.1) que las Administraciones Públicas facilitarán a los menores la *asistencia* adecuada para el ejercicio de sus derechos y que, a estos efectos, les corresponde articular políticas integrales encaminadas al desarrollo de la infancia.

Además, se impulsarán *políticas compensatorias* dirigidas a corregir desigualdades sociales, con objeto de que, en ningún momento, el contenido esencial de los derechos del menor pueda verse afectado por falta de recursos sociales básicos.

Por otro lado, en el ejercicio de sus competencias, y especialmente en materia de control sobre productos alimenticios, consumo, vivienda, educación, sanidad, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transporte y espacios libres en las ciudades, las Administraciones deberán *atender las necesidades de los menores*. Particularmente, tendrán en cuenta la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios en los que permanecen habitualmente niños y niñas, en lo que se refiere a sus condiciones físico-ambientales, higiénico-sanitarias y de recursos humanos y a sus proyectos educativos, participación de los menores y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos.

El artículo 11 de la mencionada Ley Orgánica, en su párrafo 2º, enumera cuales sean los principios rectores de los poderes públicos:

- «a) La supremacía del interés del menor.*
- b) El mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, salvo que no sea conveniente para su interés.*
- c) Su integración familiar y social.*
- d) La prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.*
- e) Sensibilizar a la población ante situaciones de indefensión del menor.*
- f) Promover la participación y la solidaridad social.*
- g) La objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora, garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de medidas».*

De ellos debe destacarse el de *supremacía del interés del menor*, al que ya aludíamos anteriormente, en tanto que, como señalan algunos autores (Benito Alonso. Actuaciones frente a situaciones de riesgo y desamparo de menores: tutela por ministerio de la Ley y guarda. Revista "La Ley", 1997-6) este principio no es una mera declaración programática sino que constituye la propia justificación y finalidad de la actuación pública. En este mismo estudio, el autor citado destaca como se vienen profundizando en la concepción de la protección del menor de forma integral, de suerte que la acción protectora no sólo supone actuar sobre una situación de desamparo, hasta la total normalización de la situación del menor, sino que debe comprender también aquellas situaciones en que, una vez desaparecida la situación de desamparo, procuren su integración social.

En este sentido viene pronunciándose expresamente la legislación de protección de menores de algunas CC.AA. (Aragón, Cataluña, Madrid o Valencia). Cabe destacar especialmente la Ley de Solidaridad de Castilla-La Mancha, de 23 de Marzo de 1995, que recoge entre las medidas de atención de menores en familias alternativas aquellas destinadas a garantizar la cobertura de las necesidades básicas y formativas de aquellos mayores de 18 años sobre los cuales se haya ejercido alguna actuación protectora. En la misma línea de protección integral del menor, también se destaca el carácter prioritario que habrá de tener la intervención preventiva y el apoyo familiar como soporte básico del desarrollo y bienestar del menor,

eliminando las posibles situaciones de desprotección que por graves carencias materiales, culturales o formativas hubieran podido producirse.

Este principio, de supremacía del interés superior del menor, señala el artículo 2 de la Ley de Protección Jurídica del Menor, «*primará sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir*».

De forma paralela a éste, el principio de *integración familiar* constituye igualmente, más que una declaración de intenciones, una condición de la actuación administrativa. Así, cualquier medida que se adopte habrá de dirigirse primariamente a favorecer la permanencia del menor en su propio ambiente, mediante las medidas que se estimen necesarias para la disminución o eliminación del riesgo detectado, antes de optar por la privación de las facultades tuitivas de padres o tutores. Por otro lado, y aún en caso de que, adoptadas dichas medidas, la gravedad de la situación aconseje la adopción de las oportunas medidas de protección frente al desamparo, el mencionado principio determina la necesidad de agotar los recursos de la propia familia extensa antes de desarraigar al menor de su propio entorno, salvo que, como indica el propio precepto, ello no resulte aconsejable en orden al interés primordial del menor. Asimismo, el principio que nos ocupa destaca la provisionalidad de la medida de protección que se adopte, dado que ésta habrá de orientarse a la reinserción familiar del menor.

En este mismo sentido, establece el artículo 12.2 de la Ley del Menor que «los poderes públicos velarán para que los padres, tutores o guardadores desarrollen adecuadamente sus responsabilidades y facilitarán servicios accesibles en todas las áreas que afectan al desarrollo del menor».

En relación a los principios de *objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica*, debe hacerse referencia a la necesidad de tramitar un verdadero procedimiento administrativo, en el que se hace preciso recabar cuantos informes técnicos se estimen oportunos y que, en aras fundamentalmente de la seguridad jurídica, habrá de resolverse mediante declaración formal que acuerde la medida conveniente y frente a la cual los interesados puedan ejercitar sus derechos.

Directamente relacionado con la tramitación del procedimiento, se establece, en diferente sede legal (artículo 15, en el capítulo relativo a las actuaciones en situaciones de desprotección social), otro principio de actuación a tener en cuenta, indicándose que «*en toda intervención se procurará contar con la colaboración del menor y su familia y no interferir en su vida escolar, social o laboral*».

En este mismo capítulo se recoge un principio elemental en la actuación administrativa de protección de menores, como sea el de *actuación inmediata*. Señala así el artículo 14 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, que «*las autoridades y servicios públicos tienen obligación de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor, de actuar si corresponde a su ámbito de competencias o de dar traslado en otro caso al órgano competente y de poner los hechos en conocimiento de los representantes legales del menor o, cuando sea necesario, del Ministerio Fiscal*».

Otro principio fundamental en la realización de estos trámites es el *deber de reserva* que corresponde a autoridades y personas que, por su profesión o función, conozcan los datos relativos a los menores que sean objeto de la medida correspondiente.

La propia Disposición Adicional Primera de la Ley 21/1987, de 11 de Noviembre, establecía que «*las personas que presten servicios en las entidades públicas o en las Instituciones colaboradoras, están obligadas a guardar secreto de la información obtenida y de los datos de filiación de los acogidos o adoptados*».

El problema se plantea en relación con el derecho de los padres a relacionarse con sus hijos, en los supuestos en que la medida acordada sea la de acogimiento, puesto que, si éste se constituye con carácter temporal y, lógicamente, dirigiéndose a la reinserción del menor en su ámbito familiar, deberá facilitarse a los padres información suficiente sobre la situación de su hijo a los efectos del ejercicio de aquél derecho.

Este derecho de *información* de los familiares es otro de los principios que deben regir la actuación de la Administración Pública, que deberá compatibilizarse con el anterior, estableciendo el artículo 22 de la Ley de Protección Jurídica del Menor que «*la entidad pública que tenga menores bajo su tutela o guarda deberá informar a los padres, tutores o guardadores sobre la situación de aquéllos cuando no exista resolución judicial que lo prohíba*».

El derecho a la información se refuerza en aquellos supuestos en los que los padres o tutores mantienen la patria potestad o la tutela respectivamente, asumiendo la Administración, a instancia de éstos, la sola guarda administrativa. Así, el art. 24.3 de la Ley Andaluza del Menor dispone:

«*Quiénes, teniendo la patria potestad o tutela del menor, solicitaran la guarda administrativa recibirán información completa*

de todo el proceso, derechos y obligaciones para evitar situaciones de desinformación».

En términos idénticos a los hasta ahora descritos se pronuncia la legislación autonómica, por lo que transcribimos aquí el artículo 19 de la Ley andaluza 1/1998, de 20 de Abril, suficientemente clarificador al regular los criterios administrativos de actuación:

«1. Para el logro de los fines previstos en esta Ley, las Administraciones Públicas andaluzas, en el ámbito de sus respectivas competencias y respetando la primacía del interés superior del menor, se regirán por los siguientes criterios de actuación:

a) Se fomentarán las medidas preventivas a fin de evitar situaciones de desprotección y riesgo para los menores.

b) Se procurará la permanencia del menor en su propio entorno familiar.

c) Cuando las circunstancias del menor aconsejen su salida del grupo familiar propio, se actuará de forma prioritaria a través de medidas de alternativa familiar.

d) Cuando no sea posible la permanencia del menor en su propia familia o en otra familia alternativa, procederá su acogida en un centro de protección, con carácter provisional y por el período más breve posible.

f) Se potenciará el desarrollo de programas de formación profesional e inserción laboral de los menores sometidos a medidas de protección, con el fin de facilitar su plena autonomía e integración social al llegar a su mayoría de edad.

2. Cualquiera que sea la medida protectora que se adopte, se procurará que los hermanos se confíen a una misma institución o persona.

3. Con el fin de garantizar la objetividad e imparcialidad en su actuación protectora, las Administraciones Públicas de Andalucía adoptarán las oportunas medidas de forma colegiada e interdisciplinar».

Por su parte, respecto concretamente a la medida de acogimiento familiar, el artículo 27 de la misma Ley establece los principios por los que se regirá la aplicación de esta medida por la Administración andaluza:

«a) Prioridad en su utilización sobre la medida de alojamiento del menor en centros.

b) Evitar, en lo posible, la separación de hermanos y procurar su acogimiento por una misma persona o familia.

c) Favorecer la permanencia del menor en su propio ambiente, procurando que el acogimiento se produzca en su familia extensa, salvo que no resulte aconsejable en orden al interés primordial del menor».

En relación al principio de *actuación inmediata* recogido por la legislación estatal, también el artículo 18.5 de la Ley 1/1998 se pronuncia en términos parecidos, señalando que *«cualquier persona o entidad y, en especial, las que por razón de su profesión o finalidad tengan noticia de la existencia de una situación de riesgo o desamparo de un menor, deberá ponerlo en conocimiento de cualquier autoridad, que inmediatamente lo comunicará a la Administración competente, Autoridad Judicial o Ministerio Fiscal».*

Respecto al principio de reserva de actuaciones en la formalización y cesación del acogimiento, precisa el artículo 26.2 de la Ley Andaluza que, *«a fin de que la familia de origen no conozca a los acogedores, se mantendrá la obligada reserva sobre los datos que permitan su identificación, a excepción del acogimiento familiar simple y siempre que no resulte perjudicial para el menor».*

Finalmente, destacar un importante principio recogido en el artículo 41.3 de la citada Ley, como sea el de *coordinación*. Establece a este respecto dicho precepto que las medidas de intervención, en lo que a menores se refiere, sean cuales fueren -de iniciación, seguimiento, modificación o cese de las mismas- se llevarán a cabo siempre de forma coordinada entre las distintas Administraciones implicadas, velando especialmente porque exista continuidad y coincidencia entre dichas medidas.

5.2. Clasificación.

Resulta procedente ya entrar en el tema que en estos momentos es objeto principal de nuestro análisis, la figura del **acogimiento familiar**, dejando de un lado la medida de adopción y remitiéndonos, respecto al

acogimiento residencial, a lo ya dicho en el Informe Especial del que fue objeto esta figura en esta Institución.

Para definir el acogimiento familiar, según lo legislado, se hará en función de la tipología de la medida, atendiendo a su finalidad y su formalización, así como a la posibilidad de su remuneración.

Atendiendo a su finalidad, el artículo 29 de la Ley 1/1998, de 20 de Abril, establece que el acogimiento familiar se constituirá con el carácter de simple, permanente o preadoptivo. Es el artículo 173 bis del Código Civil el que se encarga de definir cada uno de ellos, como novedad introducida por la Ley Orgánica 1/1996, de 11 de Noviembre.

El **acogimiento familiar simple** 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.

Lo normal es que este tipo de acogimiento se realice con la familia extensa del menor protegido con esta medida y durante el cual el régimen de visitas de los padres biológicos sea fácil y frecuente. Será difícil encontrar otras familias dispuestas a un acogimiento temporal y, en cualquier caso, en las ocasiones en que efectivamente así se actúa puede resultar problemática la reintegración familiar del menor que se ha adaptado a situaciones muy diferentes a la de su familia de origen. Es de destacar a este respecto la existencia de Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar con funciones de guarda y mediación, si bien se hace necesario su despegue definitivo con objeto de facilitar la adopción de esta medida de acogimiento. A estas Instituciones nos referiremos con más detalle en el apartado dedicado a las entidades intervinientes en el proceso de constitución del acogimiento.

El **acogimiento familiar permanente** es el tipo de acogimiento en el que la edad u otras circunstancias del menor o su familia aconsejan dotarlo de una mayor estabilidad, apreciación que corresponde a los Servicios de Atención al Menor.

En este supuesto, podrá ampliarse la autonomía de la familia acogedora respecto a las funciones derivadas del cuidado del menor, mediante solicitud efectuada por la entidad pública al Juez en orden a que les atribuya *«aquellas facultades de la tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, atendiendo en todo caso al interés superior del menor»*. Estas funciones habrán de entenderse referidas a las de representar al menor y administrar sus bienes, puesto que las de cuidado y atención ya corresponden intrínsecamente a la institución del acogimiento.

Por otra parte, de la lectura del artículo 173 bis del Código Civil parece deducirse que no serán todas las facultades de la tutela las que podrán conferirse. A falta de mayor concreción de la norma, serán los Tribunales los que deban establecer el contenido del acogimiento en cada supuesto concreto.

Configurada así esta modalidad de acogimiento, algunos autores han señalado que se podría hablar de una superposición con la institución de la tutela, tanto por su contenido como por la duración indefinida de ambas, máxime cuando la Disposición Final Decimocuarta de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, ha añadido un último párrafo al artículo 234 del Código Civil estableciendo que «*se considera beneficiosa para el menor la integración en la vida familiar del tutor*». Estos mismos autores señalan que, la diferencia entre ambas, recae sobre las personas que pudieran ejercer la tutela o el acogimiento, dado que el Código Civil prefiere a determinados familiares para el nombramiento de tutor, mientras que no se exige esa condición para el acogimiento familiar. No obstante, esta diferencia podrá ser salvada en los supuestos en que el Juez, conforme permite el propio precepto, en resolución motivada prescinda de las personas que establece el mismo, si el beneficio del menor así lo exigiere.

El **acogimiento familiar preadoptivo** se formalizará por la entidad pública en dos supuestos:

El primero, como novedad introducida por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, «cuando eleve la propuesta de adopción del menor, informada por los servicios de atención al menor, ante la autoridad judicial, siempre que los acogedores reúnan los requisitos necesarios para adoptar, hayan sido seleccionados y hayan prestado ante la entidad pública su consentimiento a la adopción, y se encuentre el menor en situación jurídica adecuada para su adopción».

El problema que plantea esta situación es que, tratándose de una constitución administrativa, caso de no concurrir el consentimiento de padres biológicos, acogedores y menor de más de doce años, en principio se haría preciso acudir a la constitución judicial, de tal forma que correría paralelo al expediente de adopción. No obstante, algunos autores señalan que se trata de un supuesto parecido al de acogimiento provisional, acordándose directamente por la entidad pública para legitimar a los acogedores preadoptivos en el ejercicio de la guarda en tanto no se dicte el auto de adopción.

El otro supuesto de formalización del acogimiento familiar preadoptivo por la entidad pública será «cuando considere, con anterioridad a la

presentación de la propuesta de adopción, que fuera necesario establecer un período de adaptación del menor a la familia».

Añade el artículo 173 bis del Código Civil, en su nueva redacción, que *«este período será lo más breve posible y, en todo caso, no podrá exceder del plazo de un año»*. Ello, sin embargo, entra en contradicción con la letra del artículo 176.2.3ª de la misma norma, que exige de la propuesta de adopción a efectuar por la entidad pública cuando el adoptando lleve más de un año acogido legalmente bajo la medida de un acogimiento preadoptivo.

Del análisis de la regulación del acogimiento preadoptivo parece desprenderse que éste no sea requisito indispensable previo a la adopción, en tanto que, de un lado, puede acordarse esta medida como fase de adaptación a la familia adoptante y, de otro, será necesaria la propuesta de la entidad pública a favor de aquélla en los casos que no concurra un acogimiento preadoptivo previo que exceda de un año.

Un carácter añadido a cualquiera de los tipos de acogimiento antes mencionados es la posibilidad de que puedan ser **remunerados**. Ésta viene establecida en el artículo 173 del Código Civil, al indicar que sea recogida en el correspondiente documento de formalización del acogimiento o, en su caso, en la propuesta de formalización del acogimiento familiar provisional. El desarrollo normativo autonómico de esta previsión se contiene actualmente en la Orden de 9 de Mayo de 1997, por la que se regulan las compensaciones económicas de los acogimientos familiares remunerados.

Esta figura tiene su razón de ser en el dato que, en muchas ocasiones, el acogimiento familiar como medida de protección de menores que tiende a prevenir o sustituir el acogimiento residencial en una institución, se encuentra con la dificultad para su constitución de la carencia, por parte de los acogedores, de los recursos económicos suficientes para prestar la adecuada atención de las necesidades básicas del menor.

La normativa andaluza establece que estas compensaciones económicas se concederán, bien a la persona o personas que figuren como acogedoras de un menor y carezcan de los recursos económicos suficientes para prestar la necesaria atención al niño acogido, bien a las que, por su especial disponibilidad y/o formación específica, acojan a un menor en situación de urgencia, con necesidades especiales o sujeto a medida de acogimiento dictada por los Jueces de Menores.

Estas compensaciones oscilarán entre unos límites mínimos y máximos fijados en la mencionada Orden, sujetos a actualización anual, en función de las características que concurran. Por otro lado, estas cuantías

no serán fijas sino que, cuando el seguimiento del acogimiento familiar constata un cambio en las condiciones que determinaron la fijación de la cuantía de la prestación, podrá acordarse la modificación o, en su caso, supresión de la acordada inicialmente. En el caso de que el acogimiento familiar hubiese sido acordado por resolución judicial, si se pretendiere suprimir la prestación será necesario instar previamente a la autoridad judicial el cambio en la calificación del acogimiento familiar. Además, la entidad pública competente o, en su caso, la Institución Colaboradora de Integración Familiar habilitada al efecto deberán hacer un seguimiento a fin de comprobar que los acogedores destinan las prestaciones recibidas al cumplimiento de las obligaciones asumidas en el ejercicio de su función.

Atendiendo a la constitución del acogimiento se habla de acogimiento de hecho y acogimiento legal, que, a su vez, puede ser administrativo o judicial.

El **acogimiento de hecho** se identifica con la figura de la guarda de hecho del artículo 303 del Código Civil, situación que suele darse frecuentemente en la práctica cuando los padres delegan en otra persona o entidad, que no está obligada legalmente a ello, el cuidado y atención de sus hijos.

De la lectura del precepto mencionado, que se remite al artículo 228 del mismo texto legal (y al 203 en relación a los incapaces), atribuyendo al Ministerio Fiscal o al Juez competente la constitución de la tutela del menor, parece deducirse que la guarda de hecho se trate de una situación provisional en tanto no se constituya formalmente dicha tutela.

Por su parte, el artículo 239 del C.C. se refiere a la posibilidad de nombramiento de tutor conforme a las reglas ordinarias, por contraposición a la tutela ex lege, cuando existieran personas que, por sus relaciones con el menor o por otras circunstancias, puedan asumir la tutela con beneficio para éste. En este sentido parece que se dirige la práctica administrativa, como se deduce de la respuesta ofrecida (en el Manual de Intervención de los Servicios de Atención al Niño antes citado) a las situaciones de ejercicio imposible de los deberes de guarda por los obligados legalmente a ello, requiriéndose la desatención material o moral para entender que existe desamparo y, por tanto, procediese asumir la tutela ex lege.

En cualquier caso, correspondiendo a la entidad pública, tenga o no la tutela o la guarda, el consentimiento para la formalización del acogimiento, también parece que podría darse cobertura legal a estas situaciones de hecho constituyendo el acogimiento a favor de las personas que venían ejerciéndolo en la práctica.

A este respecto, entienden algunos autores, como Sancho Rebullida, Lacruz Berdejo y Pérez Martín (Adopción, acogimiento, tutela y otras instituciones de protección de menores. Lex Nova, 1998), que resulta errónea esta actividad de la entidad pública, puesto que la medida de acogimiento es consecuencia de una declaración de desamparo, desamparo que no podría apreciarse en los casos en que el menor venga siendo atendido correctamente por los guardadores de hecho.

Por otra parte, el artículo 172.2 del Código Civil, en su redacción dada por Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, contempla la posibilidad de delegar la guarda de menores en la entidad pública competente, cuando razones graves así lo justifiquen (o por enfermedad u otras circunstancias graves, o cuando así lo acuerde el Juez en los casos que legalmente procede -como matiza de la Ley Andaluza-). Parece lógico que por estas mismas causas encomendasen los padres la guarda de sus hijos a favor de una tercera persona, sin que pueda apreciarse por tanto la concurrencia de una situación de desamparo.

El acogimiento familiar **administrativo** será formalizado por la entidad pública competente, con el contenido y los consentimientos legalmente establecidos, con independencia que ésta tenga o no la tutela o la guarda del menor.

En los casos en los que el acogimiento familiar deba ser declarado **judicialmente**, la Administración de la Junta de Andalucía formulará propuesta ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

Otra nueva categoría introducida por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, es la del **acogimiento familiar provisional**, para dar respuesta a aquellos supuestos en que los padres o el tutor no consientan o se opongan a la medida de acogimiento adoptada administrativamente. En estos casos, la entidad pública podrá acordar en interés del menor un acogimiento provisional, que subsistirá en tanto se produzca resolución judicial que acuerde lo procedente respecto a la medida de protección adoptada. En cualquier caso, la entidad pública, una vez realizadas las diligencias oportunas, y concluido el expediente, deberá presentar la propuesta al juez de manera inmediata y, en todo caso, en el plazo máximo de quince días.

A este respecto, hace referencia la Exposición de Motivos de la citada Ley Orgánica a los perjuicios psicológicos y emocionales que a los niños produce la ausencia de un ambiente familiar, por la aplicación de la normativa que obligaba a las entidades públicas a internar a los menores en un centro, incluso en aquellos casos que la familia extensa había manifestado su intención de acoger al menor, por no contar con la voluntad de los padres, y en tanto no existiese pronunciamiento judicial.

El artículo 28 de la Ley 1/1998, de 20 de Abril, también establece que la Administración de la Junta de Andalucía podrá acordar un acogimiento familiar provisional, que subsistirá hasta tanto se produzca resolución judicial y que se formalizará con el mismo contenido que se prevé en el acogimiento administrativo y de acuerdo con lo establecido en el Código Civil.

La inexistencia de un control judicial en esta nueva figura ha sido criticada por muchos autores, estimando que debieron articularse los mecanismos necesarios para que, manteniendo la agilidad y eficacia de este procedimiento, se diese entrada a la intervención del Juez. Entienden, además, que éste podrá verse forzado a reconocer una situación de hecho creada por la entidad pública cuando, a la hora de dictar resolución, el menor ya se encuentre plenamente integrado en la familia de acogida, haciendo imposible la reinserción en su familia biológica.

5.3. Formalización del acogimiento familiar.

En este punto debemos entrar ya en el aspecto relativo a la **formalización** del acogimiento familiar, distinguiendo pues entre una constitución administrativa y una constitución judicial, de carácter residual, sin perjuicio de la posibilidad de acordar un acogimiento provisional.

a) Acogimiento provisional.

A esta figura, ya tratada anteriormente y con referencia al art. 28.2 de la Ley andaluza del menor, debemos referirnos con carácter previo en tanto supone la atribución de una facultad exorbitante a la entidad pública que permitirá la formalización del acogimiento familiar por decisión administrativa, aún en el caso de oposición de los padres, que no estuvieran privados de la patria potestad, o del tutor, o bien en caso de falta de comparecencia de éstos en el expediente de protección.

Lo normal en estos casos es que la entidad pública concluyese el expediente con una propuesta de constitución judicial del acogimiento dirigida al Juzgado de 1ª Instancia o Familia competente. No obstante, el artículo 173.3 del Código Civil, en su nueva redacción dada por la Ley del Menor, ha permitido, en interés del menor, que se acuerde este acogimiento provisional, que subsistirá hasta tanto se produzca la resolución judicial. Esta posibilidad, como ya se indicó más arriba, ha sido criticada por numerosos autores en cuanto supone mayor grado de desjudicialización si cabe respecto al procedimiento administrativo ordinario de constitución del acogimiento, quedando fuera del control judicial una decisión que en la mayoría de los casos puede tardar bastante tiempo en ser revisada.

En cualquier caso, no se pronuncia la ley respecto a los efectos que la falta de concurrencia del consentimiento del menor que tuviese doce años cumplidos sobre esta modalidad de acogimiento. Entiende la mayor parte de la doctrina que, en estos casos, no podría formalizarse el acogimiento provisional, de la misma manera que el consentimiento de estos menores es requisito ineludible para la constitución del acogimiento administrativo o de la adopción.

Otro de los aspectos discutidos sobre el acogimiento provisional es el del momento en que la entidad pública deba presentar la propuesta de acogimiento al Juez. La indicación legal se refiere a que *«una vez realizadas las diligencias oportunas, y concluido el expediente, deberá presentar la propuesta al juez de manera inmediata y, en todo caso, en el plazo máximo de 15 días»*. El hecho de que no exista una regulación acerca de cuáles sean los trámites a seguir para la formalización administrativa del acogimiento, ni un plazo máximo para su terminación dificulta la determinación del momento en que pueda darse por concluido el expediente, con objeto de facilitar el cómputo del plazo establecido.

A este respecto, viene siendo práctica administrativa la formalización del acogimiento provisional simultáneamente a la propuesta de acogimiento judicial o, como máximo, se presenta en el plazo de quince días desde la formalización de aquél.

b) Constitución administrativa del acogimiento.

Ésta podrá iniciarse bien de oficio, bien a instancia de parte. En el primer caso, ello es así en tanto las autoridades y servicios públicos tienen obligación de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor, actuando si corresponde a su ámbito de competencias (artículo 14 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero), y promoviendo preferentemente el acogimiento familiar (artículo 27 de la Ley andaluza 1/1998, de 20 de Abril), en los supuestos que las circunstancias del menor lo aconsejen y cuando no fuera posible su reinserción en la propia familia.

Por su parte, el acogimiento podrá instarse por los padres o tutores que, por circunstancias graves, no puedan cuidar al menor, o bien por la persona o personas que vinieran ejerciendo su guarda de hecho, así como, en los supuestos de previa declaración de desamparo, por una tercera persona, normalmente familiar, que desee acoger al menor.

Además, debe tenerse en cuenta que la propia Ley del Menor establece que toda persona o autoridad, y especialmente de aquéllos que por su profesión o función, detecten una situación de riesgo o posible desamparo de un menor, deberán comunicarlo a la autoridad o sus agentes

más próximos, sin perjuicio de la obligación de prestarle el auxilio inmediato que precise (artículo 13.1), denuncia que podrá determinar la iniciación de este procedimiento.

Incluso añade el artículo 10.2 de la citada Ley que el propio menor, para la defensa y garantía de sus derechos, podrá solicitar la protección y tutela de la entidad pública competente. En este mismo sentido se pronuncia el artículo 4 de la Ley andaluza 1/1998, de 20 de Abril, de los derechos y la atención al menor.

Ante la existencia de un menor susceptible de ser acogido, la entidad pública competente **seleccionará** a la persona o personas que considere más adecuadas de entre las que formen el Registro de Solicitantes de Acogimiento o Adopción, regulado para Andalucía en el artículo 34 de la Ley 1/1998, de 20 de Abril.

Este Registro, único para toda nuestra Comunidad, tiene su sede en la Consejería de Asuntos Sociales, existiendo una oficina del mismo en cada una de sus Delegaciones Provinciales para facilitar la inscripción de todas aquellas familias idóneas.

La determinación de los criterios de selección se remite a regulación reglamentaria, aún no aprobada, atendiendo a *«la aptitud que resulte de la declaración de idoneidad, la relación y composición familiar y aquellas otras condiciones que se determinen teniendo en cuenta prioritariamente el interés superior del menor»* (art. 35.2 de la Ley andaluza de atención al menor).

A este respecto debe hacerse especial mención a una cuestión que vienen suscitándose en la opinión pública, y que ha sido objeto de diversas iniciativas estatales y autonómicas, como sea la de la posibilidad de que las parejas de hecho puedan acceder al acogimiento familiar o adopción de menores.

En cuanto a las iniciativas estatales, numerosas han sido las proposiciones de ley sobre igualdad jurídica de las parejas de hecho; una en 1996 (rechazada), tres en 1997 (dos rechazadas y una caducada) y tres en el año 2000 (también rechazadas), sin que en ninguno de los casos se hayan convertido en norma jurídica reguladora de la convivencia extramatrimonial.

Tan sólo en los ámbitos autonómicos de Aragón, Cataluña y Navarra han prosperado iniciativas legislativas. En el caso de Cataluña (Ley de parejas de hecho de Junio de 1998) se restringe la adopción a los miembros de pareja estable heterosexual y en el de Navarra (Ley de Julio de 2000) se contempla el derecho de adopción por parte de las parejas de hecho, con

independencia de su orientación sexual (ley recurrida por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional).

En lo que respecta a Andalucía, tras la proposición de Ley para la igualdad de las parejas de hecho presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes (BOPA nº 28, de 18 de Julio de 2000), en cuyo art. 6 se recogía la posibilidad de adoptar de forma conjunta por parte de las parejas de hecho estables, en igualdad de derechos y deberes que las parejas unidas por matrimonio, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de Septiembre de 2000 lo fue manifestando su criterio contrario a su toma en consideración, argumentando que “en materia de adopción no cabe la regulación efectuada en el art. 6 de la Proposición de ley mientras continúe vigente la Disposición Adicional tercera de la Ley 21/1987, de 11 de Noviembre, que, reformando lo dispuesto en el art. 175.4 del C.C., reconoce la posibilidad de adoptar conjuntamente a un menor a los integrantes de una pareja unida de forma permanente por relación de afectividad análoga a la conyugal, pero siempre que dichos integrantes sean hombre y mujer”.

Posteriormente, como consecuencia de otra Proposición no de ley sobre regulación de las parejas de hecho del grupo Parlamentario Socialista (BOPA nº 59, de 20 de Octubre de 2000), el Pleno del Parlamento de Andalucía de 25 y 26 de Octubre de 2000 instó al Consejo de Gobierno la elaboración y presentación de un proyecto que regule las parejas de hecho en Andalucía.

En base a dicho mandato parlamentario, nos consta por las referencias de los distintos medios de comunicación que por la Consejería de Asuntos Sociales se ha elaborado un borrador de anteproyecto de ley en el que se prevé la posibilidad del acogimiento familiar no preadoptivo por parte de estas unidades convivenciales.

Retomando las fases del procedimiento administrativo de constitución del acogimiento, debe decirse que previamente a la selección de los solicitantes integrados en el Registro administrativo mencionado, éstos han debido pasar por un proceso de valoración de **idoneidad**, en el que habrán de tenerse en cuenta los criterios biológicos y psicosociales que se establezcan reglamentariamente. La declaración de idoneidad, pues, no supondrá el derecho a acoger a un menor, sino que otorga exclusivamente el acceso al Registro correspondiente (art. 33.1 de la Ley andaluza).

A este proceso también deberán someterse quienes insten de la entidad pública el acogimiento de un menor, si bien en este caso la valoración de idoneidad formará parte de expediente específico referido al menor en cuestión.

Por otra parte, el artículo 173.1 in fine del Código Civil señala la posibilidad de que el acogimiento familiar pueda ejercerse por el responsable del **hogar funcional**. Parece que la ley apunta a una alternativa diferente al modelo que viene siendo habitual en el acogimiento familiar, y que se presenta como una dicotomía frente a aquél, el acogimiento por «persona o personas que sustituyan al núcleo familiar».

En Andalucía, la referencia a un “hogar funcional” suele entenderse hecha a las “casas” sostenidas en régimen de concierto por asociaciones colaboradoras de la infancia y que se definen como núcleos de convivencia ubicados en viviendas normalizadas que siguen los patrones de unidades familiares de tipo medio, con una capacidad máxima de ocho plazas (Orden de la Consejería de Asuntos Sociales de 28 de Julio de 2000). No obstante sus posibles similitudes, este recurso no deja de ser una medida residencial de acogimiento. No alcanzamos, por tanto, a vislumbrar a qué situación de hecho se está refiriendo la ley cuando contempla la posibilidad de establecer una medida de acogimiento familiar en hogar funcional si en ella no concurre el referente de «participación del menor en la vida de familia», como propiamente se define a aquél (artículo 173 del Código civil). No obstante, en la línea señalada por el Código Civil, el Manual de Intervención de los Servicios de Atención al Niño que venimos citando se refiere al recurso al acogimiento familiar en hogar funcional (casa tutelada) en los supuestos de inclusión del menor en un programa de separación definitiva de su familia biológica y preparación para la emancipación, por ser éste el más ajustado a sus necesidades.

Retomando el hilo de la constitución administrativa del acogimiento, una vez valorada la capacidad de una persona para el acogimiento de un menor y seleccionada como la más adecuada en beneficio de éste, habrán de recabarse los **consentimientos** necesarios a dicho efecto.

El artículo 173 del Código Civil exige que concurren los consentimientos de la entidad pública, tenga o no la tutela o la guarda; de las personas que reciban al menor; de éste, si es mayor de doce años; y de los padres, cuando fueran conocidos y no estuvieran privados de la patria potestad, o, en su caso, del tutor. No obstante, podrá prescindirse del consentimiento de estos últimos en los supuestos que la entidad pública acuerde un acogimiento familiar provisional, de cuya propuesta habrá de darse traslado inmediato al Juez.

En este punto algunos autores han destacado cómo la referencia a esta exigibilidad de los consentimientos no plantea los problemas de distinción entre asentimiento y consentimiento que surgen en la adopción, siendo así que, mientras el asentimiento es prestado por persona ajena al negocio jurídico de que se trate y es mera *conditio iuris* de eficacia del

mismo, el consentimiento ha de ser prestado por las partes en la relación y es requisito esencial a ésta.

Respecto al consentimiento de la **entidad pública**, algunos autores han destacado su significado negocial, a pesar del hecho que ésta no sea parte en el acogimiento, poniéndose de manifiesto las funciones de mediación entre acogedores y menores que vayan a ser acogidos que a la misma corresponden, incluso como requisito esencial para la válida constitución del acogimiento.

Pérez Álvarez (García Cantero: Notas sobre el acogimiento. Actualidad Civil nº 21, 1992) se refiere a la naturaleza de este consentimiento de la entidad pública, distinguiendo según la situación que hubiese precedido al acogimiento. Así, dice, en los supuestos de una previa declaración de desamparo el consentimiento administrativo actuaría como una concesión en favor de los acogedores que hayan de ejercer la guarda del menor, mientras que en los demás supuestos la entidad pública accedería o denegaría el acogimiento que se solicita.

En cuanto al consentimiento del **menor** respecto al que pueda adoptarse la medida de acogimiento, la ley sólo se refiere al mayor de doce años. No obstante, debe tenerse en cuenta el artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, que establece que *«el menor tiene derecho a ser oído, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social»*, siendo requisito bastante el que tenga “suficiente juicio”. Este derecho podrá ejercitarlo por sí mismo o a través de la persona que designe para que le represente. Así pues, sin perjuicio de recabarse el consentimiento que fuera necesario, al menos deberá darse audiencia a los menores que aún no hayan alcanzado la mencionada edad y tuvieran suficiente juicio.

Matiza la Ley andaluza de atención al menor, en su art. 14, distinguiendo según estemos en un procedimiento administrativo, judicial o en el estricto ámbito familiar, el derecho a ser oído en la forma legalmente establecida, sin perjuicio de recabarse su consentimiento si fuere necesario. En cualquier caso, añade, la Administración Pública velará, en la aplicación de este derecho, para que se cumplan las condiciones de discreción, intimidad, seguridad y ausencia de presión.

Por lo que hace al consentimiento de los **padres**, conocidos y no privados de la patria potestad, o del **tutor**, puede suceder que, una vez citados correspondientemente, no comparezcan o bien que, compareciendo, se opongan, en cuyo caso la entidad pública deberá elevar la propuesta de acogimiento al Juzgado competente. Aunque no lo dice la ley expresamente,

también debe entenderse que la entidad pública deberá obrar de igual modo cuando el que no comparezca o se oponga al acogimiento sea el menor en tanto que su consentimiento es igualmente requisito esencial a su constitución.

Si los padres o el tutor fuesen conocidos pero se encontrasen en ignorado paradero, deberá actuarse conforme a las normas generales del procedimiento administrativo, pudiéndose instar la intervención de las Fuerzas de Seguridad para su localización, teniendo en cuenta que, si estas actuaciones fuesen infructuosas, deberá constituirse judicialmente el acogimiento.

No será necesario recabar el consentimiento de los padres privados de la patria potestad o de éstos o el tutor cuando fuesen desconocidos, pudiéndose en este caso formalizar administrativamente el acogimiento.

Tampoco se ha previsto legalmente, para los supuestos de guarda de hecho, que el guardador deba prestar su consentimiento.

Finalmente, deberá procederse a la **formalización** escrita del expediente así tramitado mediante el **acta de acogimiento familiar**, como requisito ad solemnitatem. A este respecto ya tuvo ocasión de pronunciarse la Fiscalía General del Estado, a través de la Consulta 8/1997, cuyas conclusiones son las que ahora plasmamos.

El artículo 173 del Código Civil establece que el acogimiento se formalizará por escrito y, como novedad, introduce los extremos que necesariamente hayan de incluirse en dicho documento, siendo éstos:

« 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 hogar funcional, se señalará expresamente.

7.º Informe de los servicios de atención a menores.»

El documento con el contenido expresado deberá ser remitido al **Ministerio Fiscal** por disposición expresa del precepto mencionado en concordancia con la función de superior vigilancia que atribuye al Fiscal el artículo 174.1 del Código Civil.

Añade el artículo 173.3 que, cuando el acogimiento haya de ser constituido judicialmente, también la propuesta de la entidad pública contendrá los mismos extremos antes referidos.

Sin embargo, cuando sea el propio Fiscal el que promueva la constitución del acogimiento, en virtud de la atribución hecha por el artículo 1828 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 (declarado en vigor hasta la vigencia de la Ley sobre Jurisdicción Voluntaria por la nueva Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil), no será exigible que observe los mismos requisitos, siendo suficientes aquellos datos de los que el Fiscal pueda disponer.

De lo dicho anteriormente hay que precisar, no obstante, que sólo en los casos de constitución administrativa puede hablarse propiamente de documento de formalización del acogimiento, mientras que, en los supuestos de intervención judicial, lo que formula la entidad pública es una propuesta, que se formalizará en su caso por resolución judicial.

Parece así que en este último caso no será exigible la remisión del documento-propuesta al Ministerio Fiscal, que tendrá conocimiento del mismo en la tramitación del expediente en vía judicial. En este sentido, la referencia a dicha remisión sólo se contiene en el apartado 2 del artículo 173 del Código Civil, relativo a la formalización administrativa, y no en el apartado 3, cuando se refiere a la propuesta a elevar al Juez. A pesar de ello, la propia Fiscalía General del Estado ha hecho referencia a la conveniencia de que dicha remisión se produzca en aras de la colaboración y necesaria coordinación que han de regir las relaciones entre las distintas instituciones implicadas en materia de protección de menores.

Uno de los aspectos a destacar del contenido del acta de formalización del acogimiento, al que se refiere la consulta de la Fiscalía General del Estado antes mencionada, es el de la especificación del **régimen de visitas**, en tanto que la ley meramente hace una alusión genérica a la necesidad de incluir tal referencia.

Se entiende que lo normal será que, al tiempo que los padres o el tutor consienten el acogimiento, se pacte con ellos la periodicidad de las visitas, plasmándose en el documento. No obstante, puede suceder que haya conformidad con el acogimiento pero no con el régimen de visitas, en cuyo caso habría que acudir al Juez, por disposición del artículo 161 del Código civil, en el que se señala que el derecho de los padres a visitar y relacionarse con el menor acogido podrá ser regulado o suspendido por el Juez, atendidas las circunstancias y el interés del menor. En estos supuestos, en el acta de formalización del acogimiento deberá hacerse constar tal circunstancia, reseñándose la propuesta realizada por la entidad pública o la familia acogedora y no aceptada. De igual modo habrá de actuarse en los casos en que, por la necesidad de acudir a una constitución judicial del acogimiento, el expediente administrativo concluya con una propuesta de la entidad pública al Juez, si bien los defectos de que pueda adolecer esta propuesta podrán subsanarse durante el propio trámite procesal o suplirse finalmente por la decisión judicial.

Una práctica que viene siendo habitual en la actuación de algunas entidades, y que es aconsejable según la Fiscalía General del Estado, es la de hacer figurar la regulación del régimen de visitas en un documento anexo al propio acta, que pueda modificarse por las circunstancias que se estimen convenientes, sin necesidad de renovar todo el escrito de formalización del acogimiento, todo ello sin obviar la ineludible concurrencia del consentimiento de los interesados.

Otro de los aspectos que se destacan es el de la cláusula del sistema de cobertura de las posibles **responsabilidades civiles** por los daños que sufra el menor o los que éste pueda causar a terceros.

A este respecto, se estima suficiente una remisión genérica al régimen legal, sin que el artículo 173 pretenda imponer una obligación de suscripción de un seguro de responsabilidad civil ni alterar las normas generales de los Códigos Civil y Penal. Tan sólo cuando existan otros mecanismos de cobertura, como un seguro concertado, o pactos o compromisos específicos y con fuerza exclusiva entre las partes, deberán consignarse. Así pues, esos posibles pactos, en virtud de los cuales una de las partes podría comprometerse a asumir el pago de todas las posibles responsabilidades que se contraigan como consecuencia de actuaciones del menor (a modo de asunción de deuda futura), y que no tendrían eficacia

más que inter partes por carecer de aptitud para alterar el régimen legal frente a terceros, deberán consignarse si se han concertado, pero no es necesario que se realicen.

En cuanto a cuál sea este régimen general, la literalidad del artículo 1903 del Código Civil no contempla la posible responsabilidad de los acogedores o de la entidad pública por *daños causados por el menor*, pues sólo se refiere a la responsabilidad de los padres por daños causados por sus hijos «que se encuentren bajo su guarda» o la de los tutores por los perjuicios que causen los menores «que están bajo su autoridad y habitan en su compañía». No obstante, la doctrina no vacila en afirmar la responsabilidad de la entidad pública o de los acogedores o de ambos solidariamente, según los casos, basándose tanto en una interpretación extensiva del término tutores empleado en el artículo 1903. En apoyo de esta interpretación extensiva puede traerse a colación la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de Enero, de responsabilidad penal de los menores, que, al regular en el artículo 61 las reglas generales respecto a la responsabilidad civil derivada de los hechos imputados al menor, establece la responsabilidad subsidiaria de éste con la de sus padres, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden.

Si estamos ante *daños causados al menor*, igualmente el artículo 1902 del Código Civil puede determinar en algunos casos la responsabilidad patrimonial, tanto de los acogedores como de la misma entidad pública.

También el artículo 144 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, deja otra vía abierta al establecer la responsabilidad de las Administraciones públicas cuando actúen en relaciones de derecho privado por los daños y perjuicios causados por el personal a su servicio. Asimismo, queda abierta la vía de responsabilidad directa de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, establecida por el artículo 145 de la misma Ley, a la que se remite la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal de los menores, respecto a las responsabilidades civiles derivadas de los hechos penales cometidos por éstos.

Por otra parte, parece que también serían de aplicación los artículos 220 y 236 del Código Civil, según los cuales, la persona que en ejercicio de una función tutelar o de guarda de hecho sufra daños y perjuicios, sin culpa por su parte, tendrá derecho a la indemnización de éstos con cargo a los bienes del tutelado, de no poder obtener por otro medio su resarcimiento.

c) Constitución judicial del acogimiento.

En principio debe destacarse el **carácter residual** otorgado a la constitución judicial del acogimiento, frente a su formalización administrativa. Incluso, algunos autores indican que realmente podría hablarse de un acogimiento normal o convencional, con la matización de que el Juez podrá sustituir la voluntad de los padres o del tutor, siendo su postura favorable la que de hecho constituya formalmente el acogimiento.

A pesar de la desjudicialización operada en la constitución del acogimiento, la intervención judicial no deja de tener un papel importante en este proceso. Así, esta intervención se articula a través de la función del Ministerio Fiscal de superior vigilancia de los acogimientos, al que la entidad pública dará cuenta de los nuevos ingresos de menores y de las resoluciones administrativas al respecto, ya sean de constitución, variación o cesación de los mismos, así como de cualquier novedad de interés en las circunstancias del menor. Al Fiscal corresponde comprobar, al menos semestralmente, la situación del menor y promover ante el Juez las medidas de protección que estime necesarias. Por otra parte, independientemente de la vigilancia del Ministerio Fiscal, la entidad pública habrá de responder ante el Juez del cumplimiento de sus deberes para con el menor (artículo 174.3 del Código Civil).

El **supuesto** de hecho determinante de la formalización judicial del acogimiento aparece recogido en el artículo 173.3 del Código Civil, según el cual, *«Si los padres o el tutor no consienten o se oponen al mismo, el acogimiento sólo podrá ser acordado por el Juez, en interés del menor, conforme a los trámites de la Ley de Enjuiciamiento Civil»*. En la redacción actual del precepto citado se ha suprimido la referencia antes contemplada al supuesto de que los padres o el tutor no compareciesen una vez citados por la entidad pública para recabar su consentimiento. No obstante, en buena práctica administrativa, siguen equiparándose estas situaciones a los supuestos de falta de consentimiento u oposición, operando como otro presupuesto para la formalización de la propuesta de acogimiento judicial.

No debe olvidarse, sin embargo, que los supuestos en que se pretenda constituir una adopción requieren de forma obligada una resolución judicial (art. 176 C.C.), previa propuesta, en su caso, de la entidad pública a favor del adoptante o adoptantes. De ahí que, aún constando el asentimiento expreso de los padres del adoptando -en los supuestos en que según el art. 177 C.C. éste resulta exigible-, será necesario en todo caso acudir a la vía judicial para la definitiva formalización de la medida; hecho distinto, por tanto, de los supuestos antes mencionados de oposición o falta de consentimiento de los padres biológicos del adoptando.

En cualquier caso, un dato importante a tener en cuenta, destacado por la doctrina jurisprudencial, es que el acogimiento, como instituto que no

crea vínculos paterno-filiales, supone que la voluntad contraria de los padres no constituye sino un elemento más a valorar por el Juez en la resolución que dicte en interés del menor.

Por otra parte, debe hacerse notar especialmente que la referencia legal a los padres del menor que haya de ser acogido se hace a aquéllos “que sean conocidos y que no hayan sido privados de la patria potestad”. Respecto a este último punto parece haber cierta contradicción entre lo dispuesto en el citado precepto y la mención del artículo 1828 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (no derogado por la vigente L.E.C. de 2000) que se refiere a “los padres que no estuvieran privados de la patria potestad ni suspendidos en su ejercicio”. Dicha contradicción reside en el hecho de que la suspensión no priva de la titularidad, por lo que, en el supuesto de suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria, según el artículo 173.3 del Código Civil, parece que se exigiría el consentimiento de padres o del tutor para la constitución del acogimiento. El problema surge en tanto que la atribución a la declaración de desamparo de efectos suspensivos de la patria potestad es una novedad introducida por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, y la redacción del artículo 1828 de la Ley de Enjuiciamiento Civil es anterior a dicha fecha, conforme a diferentes previsiones legales que no contemplaban tal posibilidad. Hubiera sido oportuno que, entre las modificaciones operadas por la Ley estatal del Menor, se hubiese contemplado dicha previsión a efectos de clarificar el asunto en cuestión. En cualquier caso, viene siendo práctica administrativa solicitar dicho consentimiento, en concordancia con el deber de informar a los familiares de la adopción de medidas de protección, así como a fin de no causarles indefensión, deber de informar que también se contiene en los supuestos de mera guarda administrativa, en los que no se priva ni se suspende la patria potestad, tal y como se prevé en el art. 24 de la Ley andaluza de atención al menor.

No obstante, algunos autores, asimilando la suspensión a la privación parcial de la patria potestad, admiten que también la suspensión excluya el consentimiento de sus titulares y, en consecuencia, la audiencia judicial si mediare oposición o incomparecencia.

Por otro lado, siendo la declaración de desamparo el supuesto que normalmente dará pie a la constitución del acogimiento, a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección, debe tenerse en cuenta el artículo 170 del Código Civil, según el cual «*El padre o la madre podrán ser privados total o parcialmente de su potestad por sentencia fundada en el incumplimiento de los deberes inherentes a la misma*», siendo éstos los señalados en el artículo 154, de velar por los hijos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral. No obstante, la diferencia fundamental

radica en el hecho de que medie sentencia judicial que declare dicha privación, lo que determinará el que se solicite o no el consentimiento.

Respecto a los **trámites** a seguir para el conocimiento de estos asuntos, en palabras de Muñoz Rojas (Perspectiva judicial del acogimiento y de la adopción. Actualidad Civil, nº 9, 1989), el expediente de acogimiento consiste en una serie sucesiva de actos jurídicamente regulada por disposiciones de derecho público necesario, mediante la cual se pretende alcanzar un efecto jurídico consistente en el reconocimiento, creación, modificación o extinción de una relación o situación de Derecho privado.

A estos efectos, se remite el artículo 173.3 del Código Civil a la Ley de Enjuiciamiento Civil y, en particular, señala la Disposición Adicional primera de la Ley estatal del Menor que se aplicarán las normas de la **jurisdicción voluntaria**, entre otras, contra las resoluciones que declaren el desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la Ley o para cualesquiera otras reclamaciones frente a resoluciones de las entidades públicas que surjan con motivo del ejercicio de sus funciones en materia de tutela o guarda de menores. Estas normas se contienen actualmente en el Libro III de la mencionada Ley y, en concreto, en los artículos 1825 a 1828 (salvo el derogado art. 1827 por la Ley 1/2000, de 7 de Enero), siendo de aplicación supletoria las disposiciones generales de los artículos 1811 a 1823. La regulación del régimen de la jurisdicción voluntaria queda no obstante pendiente de nueva redacción, en virtud de la citada Ley 1/2000, de 7 de Enero, de conformidad con lo establecido en el apartado 1.1ª de su Disposición Derogatoria.

La doctrina del Tribunal Constitucional señala a este respecto que la normativa de la Jurisdicción Voluntaria permite, con las adecuadas garantías que ofrece, la defensa de los intereses del impugnante y que lo importante no es tanto el concreto procedimiento que haya de seguirse para resolver sobre los derechos de los padres, como el respeto en el procedimiento de las garantías procesales básicas del artículo 24 de la Constitución.

Según algunos autores, estamos ante una de esas hipótesis excepcionales en que la oposición se tramita en el propio expediente de jurisdicción voluntaria, desvirtuando la esencia de esta clase de actos, que se caracterizan por la inexistencia de partes en conflicto y, en consecuencia, la ausencia de cosa juzgada material. De esta forma, indican que se está aproximando la jurisdicción voluntaria a la actividad jurisdiccional, produciendo una apertura de la jurisdicción voluntaria a lo contencioso.

Añade el arriba citado precepto del Código Civil que siempre quedará a salvo el ejercicio de las acciones que se estimen oportunas en la vía judicial ordinaria. De esta afirmación se deduce que la resolución que

recaiga en el expediente de jurisdicción voluntaria no produce los efectos de cosa juzgada, pudiendo conocerse de nuevo asuntos de los que ya tuvo conocimiento un Juez. No obstante, se entiende que si en la tramitación de aquel expediente hubo un verdadero conocimiento judicial del asunto, con plena contradicción sobre el asunto litigioso, no podría plantearse en el juicio declarativo posterior la misma cuestión.

Esta opción por el orden jurisdiccional civil, en virtud de la naturaleza de las instituciones que entran en juego, se hace en detrimento del orden contencioso-administrativo a pesar de tratarse de actuaciones administrativas. Algunos autores, como De Pablo Contreras (Comentarios a la reforma del Código Civil -desde la Ley 21/87, de 11 de Noviembre a la Ley 30/91, de 20 de Diciembre-. Madrid, 1993), han indicado los problemas prejudiciales que ello puede conllevar puesto que los Tribunales civiles, en ocasiones, se verán obligados a dilucidar, con carácter previo, la validez del acto administrativo dictado por la entidad pública en cuanto a sus aspectos meramente de aquella naturaleza (competencia del órgano, adecuación del procedimiento, etc.).

Respecto a la **competencia** del órgano judicial, establece el artículo 63, regla 16, de la actualmente vigente Ley de Enjuiciamiento Civil que en las actuaciones judiciales sobre acogimiento familiar será competente el Juez del domicilio de la entidad pública. Dicho Juez será el de Familia que por turno corresponda o, en su defecto, el de 1ª Instancia. La competencia del Juez se referirá tanto a los procedimientos de jurisdicción voluntaria de formalización y cesación de acogimientos como al acuerdo de medidas de protección que estime necesarias.

Por su parte, el artículo 779 de la Ley 1/2000, de 7 de Enero, establece que será competente para conocer de los procesos de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores el Juzgado de 1ª Instancia del domicilio de la entidad protectora y, en su defecto, la competencia corresponderá al Tribunal del domicilio del adoptante. Este último supuesto, pues, sólo se prevé para el caso que la medida a adoptar sea la adopción, pero no si de lo que se trata es de un acogimiento familiar.

A este respecto Hijas Fernández (Tutela, guarda y acogimiento en la Ley 21/1987 -aspectos sustantivos y procesales-. Actualidad Civil, 15 Septiembre 1995) ha destacado que hubiera sido más lógico residenciar estas competencias en los Juzgados de Menores, por la íntima vinculación entre las funciones de reforma de menores y las de protección, que deberían ser otorgadas a un mismo órgano judicial para evitar eventuales descoordinaciones entre los diversos organismos e instituciones intervinientes en las funciones de protección de menores y que,

actualmente, sólo tienen como punto de conexión la intervención del Ministerio Fiscal.

Una previsión legal a tener en cuenta en relación a la tramitación judicial del acogimiento es la que se contiene en la Disposición Final vigésima de la Ley de Protección Jurídica del Menor, por la que se establece que, incoado un procedimiento sobre reclamación frente a las resoluciones de las entidades públicas que surjan con motivo del ejercicio de sus funciones en materia de tutela o de guarda, se resolverán en el mismo expediente todas las acciones e incidencias que afecten a un mismo menor. A tal efecto, dispone, corresponderá al Ministerio Fiscal promover ante los órganos jurisdiccionales las actuaciones oportunas previstas en la legislación procesal.

Muchos autores han visto en este precepto un sustento legal para proceder a la **acumulación** de expedientes en aquellos casos en que, estando en tramitación un procedimiento de oposición a la declaración de desamparo de un menor, se proceda a formular solicitud de constitución judicial de acogimiento del mismo. De este modo, ante un mismo Juzgado y en un mismo proceso se dilucidarían ambas cuestiones, procediendo en la misma resolución, con carácter previo, un pronunciamiento judicial respecto al desamparo.

No obstante, mayoritariamente los Juzgados suelen suspender la constitución del acogimiento hasta que se resuelve judicialmente el desamparo, entendiéndolo que no se reúnen los requisitos establecidos legalmente para que proceda la acumulación de procesos (artículo 160 y ss. de la L.E.C. -74 y ss. de la Ley 1/2000, de 7 de Enero-). En este sentido han manifestado que, en el procedimiento judicial de acogimiento, para cuya constitución se requiere propuesta de la Entidad pública o del Ministerio Fiscal, habrán de intervenir, además de las dos citadas instituciones, no sólo los padres que no estuvieran privados de patria potestad o el tutor, sino también las personas que vayan a recibir al menor en acogimiento. Según los Tribunales, del tenor legal se deduce que no cabe dar en acogimiento a un menor cuya declaración de desamparo no se haya hecho o pueda todavía ser dejada sin efecto por el Juez y, en consecuencia, ni siquiera por economía procesal se estima posible acumular ambos expedientes, de modo que hasta la terminación del primero no cabe iniciar el segundo, en el que intervienen además personas que no tienen cabida en los trámites de la declaración de desamparo como sean los acogedores.

El artículo 1828 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece las pautas a seguir en la tramitación judicial del acogimiento, indicando que la **incoación** de este procedimiento corresponderá al Ministerio Fiscal o a la Entidad pública competente.

Lo habitual será que la entidad pública sea quien promueva el expediente y, en su caso, que el Ministerio Fiscal, a instancia de los particulares interesados, remita la documentación oportuna a aquella para que ésta sea la que inicie el procedimiento de constitución del acogimiento.

La propuesta de la entidad pública contendrá los mismos extremos que el documento de formalización administrativa del acogimiento, a los que se refiere el artículo 173.2 del Código civil.

Esta solicitud, dirigida al Juzgado para que dicte auto constituyendo el acogimiento, deberá ir precedida por un resumen de los hechos, facilitando los datos de identificación del menor y su familia, y acompañada de los fundamentos de derecho aplicables. En el mismo escrito, la entidad pública podrá requerir que se dicte resolución acordando la suspensión del régimen de visitas.

En relación a la determinación del **régimen de visitas**, la Consulta de la Fiscalía General del Estado a la que se ha hecho referencia con anterioridad, señala que la propuesta de formalización judicial del acogimiento supone que los titulares de la patria potestad o el tutor no han consentido el acogimiento, bien por no estar localizados, bien por haber rehusado comparecer, bien por haberse opuesto expresamente, y que, en algunos de tales casos, ciertamente puede ser más problemática la fijación de la periodicidad de las visitas, especialmente cuando los padres no están en paradero conocido. Según la Consulta, ello no excluye que en la propuesta de la entidad pública se recojan las circunstancias que determinen la forma de ejercicio del ius visitandi, siendo admisible todo tipo de fórmulas flexibles, como una indicación genérica de la posibilidad de variar el régimen que inicialmente se fije de acuerdo con los padres.

Continúa la Fiscalía indicando que esta consideración es especialmente predicable cuando no existe conformidad de los padres tampoco en cuanto al régimen de visitas, en cuyo caso la propuesta de la entidad pública fijará la que estime más adecuada en atención al interés del menor, correspondiendo al Juzgador, al pronunciarse sobre el acogimiento y una vez oídos padres y acogedores, decidir sobre lo adecuado de la propuesta, que podrá modificar precisando definitivamente el régimen de visitas (artículo 161 del Código civil y Disposición Final vigésima de la Ley Orgánica 1/1996). Todo ello, además, sin perjuicio de las modificaciones que pueda sufrir el régimen en virtud de acuerdos posteriores de todas las partes o de nueva resolución judicial.

En cualquier caso, se añade, si la propuesta de la entidad pública adolece de algún defecto en este punto, al no señalarse de forma clara lo relativo a la concreción de las relaciones del menor con su familia de origen,

aquél podrá subsanarse durante el propio trámite procesal, requiriendo a tal fin a la entidad, o bien podrá suplirse mediante la correspondiente decisión judicial en el auto de constitución del acogimiento sobre la regulación del ius visitandi.

Por otro lado, también es posible que, mediante otrosí, solicite la entidad pública que se acuerde cautelarmente la suspensión del régimen de visitas en tanto no se resuelva el expediente, motivándolo en beneficio del menor.

Una vez presentado el escrito al que venimos haciendo referencia, el Juzgado al que haya correspondido el conocimiento del asunto dictará **providencia** admitiendo a trámite la solicitud, teniendo por promovido el expediente de jurisdicción voluntaria para la constitución judicial del acogimiento familiar. Asimismo, se ordenará el traslado de la solicitud al Ministerio Fiscal y la citación de las personas que reciban al menor y de éste, si tuviera más de doce años, a fin de que presten su consentimiento al acogimiento, así como de los padres que no estuvieran privados de patria potestad -ni suspendidos en su ejercicio, señala el artículo 1828 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, si bien deberá tenerse en cuenta la modificación operada por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero- o del tutor, en su caso, y del menor de doce años que tuviera suficiente juicio, éstos para ser oídos. Normalmente no será necesario recabar el consentimiento de la entidad pública, en tanto que lo habitual será que ésta haya promovido el expediente y, por tanto, el consentimiento se entiende lógicamente implícito en dicha solicitud; sí será necesario instar dicho consentimiento cuando quien promueva la constitución del acogimiento judicial sea el Ministerio Fiscal.

En relación al consentimiento de la Entidad pública, algunos autores se han pronunciado indicando que se trata de una autorización discrecional de un órgano con potestad constitutiva de relaciones jurídico-privadas, actuando en función de la situación por la que se promueve el acogimiento, como concesión en los supuestos de declaración de desamparo, o como autorización o denegación de un acogimiento solicitado (Pérez Álvarez, La nueva adopción. Madrid, 1989). Frente a esta postura, otros autores sin embargo se refieren al carácter reglado del consentimiento de la Entidad pública, susceptible de recurso ante los Tribunales (García Cantero, Notas sobre el acogimiento familiar. Actualidad Civil nº 21, 1992).

Por lo que hace al consentimiento de padres o tutores, cuando no hubiera podido conocerse su domicilio o paradero, o si citados no comparecieran, se prescindirá del trámite y el Juez podrá acordar el acogimiento. En el primer caso, previamente será necesario dirigir oficio a la policía judicial a efectos de que informe sobre el paradero de los

interesados, procediéndose del modo indicado si el resultado fuese negativo.

La **oposición** de padres o tutores a la constitución del acogimiento podrá formularse desde que tengan conocimiento de la propuesta y hasta el momento en que el Juez dicte auto acordando la misma, puesto que posteriormente lo procedente será la interposición de un recurso judicial.

Establece la nueva L.E.C. (Ley 1/2000, de 7 de Enero) que *«quien pretenda oponerse a una resolución administrativa en materia de protección de menores presentará un escrito inicial en el que sucintamente expresará su pretensión y la resolución a que se opone»* (art. 780). Esta nueva regulación difiere de lo que hasta ahora viene siendo práctica habitual, formulando los interesados su oposición bien por escrito, mediante comparecencia, o en la misma audiencia para la que fueron citados.

Para la actuación de los interesados no será necesaria la intervención de Procurador (art. 4.5 de la L.E.C.) ni de Abogado (arts. 10.3 y 1825 de la L.E.C.), en consonancia con la opción legal por el régimen de la jurisdicción voluntaria.

Si los interesados se opusieron a la constitución del acogimiento, establece el artículo 1827 de la L.E.C. que *«no será de aplicación lo dispuesto en el artículo 1817, salvo en el supuesto de que los padres citados sólo para audiencia comparecieren alegando que es necesario su asentimiento, en cuyo caso se interrumpirá el expediente, y la oposición se ventilará ante el mismo juez por los trámites del juicio verbal»*.

A la vista de este precepto, la doctrina ha venido discutiendo cuál pudiera ser la interpretación del mismo respecto a la forma de tramitar esta oposición a la constitución del acogimiento.

Entienden algunos que, residenciándose este artículo entre las normas comunes al acogimiento y la adopción, habrá de estarse en ambos casos, en los supuestos de oposición, a los trámites del juicio verbal. Esta solución, además, se establece en garantía de una mejor protección de los intereses en juego, por la mayor claridad y orden que suponen dichos trámites.

Frente a esta postura, otros autores señalan que habría que distinguir dos partes en el mencionado precepto. Una primera, común al acogimiento y la adopción, que excluye la aplicación del artículo 1817, de tal forma que la oposición no hará contencioso el expediente. En el mismo sentido, la Disposición Adicional tercera de la Ley del Menor señala que *«la oposición de algún interesado se ventilará en el mismo procedimiento, sin convertirlo*

en contencioso». La otra parte, que se remite a los trámites del juicio verbal, se referiría exclusivamente a la adopción, en tanto que para la constitución judicial del acogimiento los padres deberán ser solamente oídos, careciendo de sentido un incidente para ventilar si aquellos deben prestar su asentimiento o ser simplemente oídos.

En cualquier caso, la solución aparece de la mano de la Ley 1/2000, de 7 de Enero, por la que queda derogado el artículo 1827 y remitiéndose para la tramitación del expediente a su artículo 753, que se refiere a la sustanciación de los procesos sobre capacidad, filiación, matrimonio y menores por los trámites del juicio verbal, recogidos en los artículos 437 a 447 de la misma.

En la tramitación del procedimiento, fuera ya del incidente de oposición, podrá acordarse, a solicitud de los interesados o el juez de motu proprio, la audiencia de un tercero, poniéndole de manifiesto los autos en la Secretaría del Juzgado por un breve término, que fijará el Juez según las circunstancias del caso (artículo 1813 de la L.E.C. de 1881).

Además, se admitirán, sin necesidad de solicitud ni otra solemnidad alguna, los documentos que se presentaren y las justificaciones que se ofrecieren (artículo 1816 de la L.E.C.).

Por otra parte, el Juez podrá ordenar la práctica de cuantas diligencias estime oportunas para asegurarse de que el acogimiento, o su cesación, resultarán beneficiosos para el menor (art. 1826 de la L.E.C.).

En cualquier caso, además, cualquiera de las actuaciones mencionadas anteriormente se practicará con intervención del **Ministerio Fiscal**. Asimismo, de conformidad con el artículo 1815 de la L.E.C., éste emitirá por escrito su dictamen sobre la procedencia o no de la constitución judicial del acogimiento, entregándosele para ello el expediente.

La **resolución** del expediente, una vez efectuados los trámites oportunos y llevadas a cabo cuantas actuaciones se hayan considerado pertinentes, tendrá lugar mediante auto que resolverá lo procedente en interés del menor (artículo 1828 de la L.E.C.).

En caso de haberse formulado oposición a la adopción de esta medida, el conocimiento judicial se habrá dirigido a la constatación de la existencia o no de la situación de desamparo y, en su caso, de la adecuación o no de la medida propuesta por la entidad pública.

A este último respecto, entiende mayoritariamente la doctrina que no parece viable que, de oficio, pueda el Juez acodar una modalidad de acogimiento diferente a la propuesta, ya que podría suponer una invasión en

las competencias de aquélla, estimando que lo procedente en estos casos sería denegar la propuesta de formalización del acogimiento familiar. No obstante, en algunas ocasiones los Juzgados vienen actuando en dicho sentido, pronunciándose acerca del tipo de medida de protección que se considera más conveniente.

Generalmente, el contenido del auto judicial responderá a los mismos pronunciamientos acerca de las condiciones del acogimiento a que hacía referencia la propuesta de la entidad pública, esto es, modalidad en que el acogimiento se constituye y su carácter remunerado o no, régimen de visitas, deberes hacia el menor de la familia acogedora y obligaciones de colaboración de ésta, así como seguimiento que corresponda realizar a la entidad pública y sistema de cobertura de las posibles responsabilidades civiles por actos del menor o por los daños que éste pueda sufrir.

Contra la resolución judicial cabe interponer **recurso de apelación** ante la Audiencia Provincial correspondiente, en el término de cinco días desde la notificación de la misma a los interesados (artículos 1826 y 1828 de la L.E.C.).

El recurso sólo será admisible en un sólo efecto. Esto significa que simplemente se transfiere al órgano jurisdiccional superior que sea competente el poder de decisión del asunto, pero sin que se suspenda la ejecución de la resolución apelada.

La tramitación del recurso se llevará a cabo de conformidad con lo preceptuado en la Sección Primera del Título IX, Libro I de la L.E.C. (Capítulo III, Título IV, Libro II de la Ley 1/2000, de 7 de Enero).

5.4. Efectos: régimen de derechos y deberes de las partes.

El acogimiento familiar, tal como señala el artículo 173.1 del Código Civil, «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».

Algunos autores como Pérez Álvarez (op. cit.), hablan a este respecto de una suerte de “status familiae”, sin que pudiera entenderse propiamente como un “status filii” por no alterar el estado civil, caracterizándose por estar sometido a la vigilancia de la Entidad pública, al tiempo que es compatible con el derecho de los padres biológicos a relacionarse con los menores objeto de esta medida de protección, en los casos en que éste proceda conforme a la naturaleza o carácter del acogimiento.

No obstante, una nota característica del régimen jurídico del acogimiento es que éste no es único sino que puede haber tantos como supuestos concretos de acogimiento, ya que se adapta a las condiciones propias de las partes intervinientes, plasmándolas en el acta administrativa de acogimiento o en el auto judicial que constituya el mismo, en su caso.

El contenido jurídico de la figura del acogimiento, en palabras de la propia Exposición de Motivos de la Ley 21/1987, de 11 de Noviembre, «*es de carácter esencialmente personal*», viniendo a coincidir con el contenido personal de la patria potestad, con exclusión de los aspectos patrimoniales y representativos del menor, que quedarán en manos de aquellos que ostenten aquélla o, en su caso, la tutela del menor.

En cualquier caso, es importante destacar que el régimen de derechos y deberes de la Entidad pública y de los sujetos acogedores respectivamente, variará atendiendo a la función que corresponda ejercer a la primera, bien el ejercicio de la tutela “*ope legis*”, bien porque el acogimiento se constituya en virtud de la sola guarda del artículo 172.2 del Código Civil.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en la regulación del acogimiento es el dato de que la adopción de esta medida de protección frecuentemente procurará la reinserción del menor en su propia familia, cuando ello no sea contrario al interés del menor (artículo 172.4 del Código Civil y artículo 19 de la Ley andaluza de atención al menor).

a) Derechos y deberes de la Entidad pública

En los supuestos de declaración de desamparo, la entidad pública asume automáticamente la **tutela** del menor, encomendando su guarda a terceras personas -familia extensa o familia sustituta- cuando la medida acordada sea el acogimiento familiar, asumiendo el deber de vigilancia de esta situación y conservando el deber de procurar alimentos y de velar por el menor (artículo 269 del Código Civil).

La tutela, en cualquier caso, se ejercerá bajo la vigilancia del Ministerio Fiscal, que actuará de oficio o a instancia de cualquier interesado, pudiendo en cualquier momento exigir de la Administración que le informe sobre la situación del menor (artículo 232 C.C.)

En ejercicio de su cargo, la Entidad pública podrá recabar el auxilio de la autoridad (artículo 268 C.C.) en los supuestos de retención indebida del menor por terceras personas o de fuga del mismo.

El que la Administración ostente la tutela del menor declarado en desamparo supone el ejercicio de las facultades de representación del

mismo, si bien no cesan totalmente estas facultades en manos de los padres.

A este respecto, indica el artículo 267 del Código Civil que el tutor es el representante legal del menor, salvo para aquellos actos que pueda realizar por sí solo, debiendo interpretarse restrictivamente las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores (artículo 2.2 de la Ley de Protección Jurídica del Menor).

Asimismo, la Entidad pública será la administradora legal de los bienes del menor, estando obligada a ejercer dicha administración con la diligencia de un buen padre de familia (artículo 270 C.C.).

Al inicio del ejercicio de la tutela, y dentro del plazo de sesenta días, deberá además realizar inventario de los bienes del menor, que habrá de hacerse con intervención judicial (artículos 262 y ss. C.C.).

Cuando la Administración asuma meramente la **guarda** de menores, bien porque los padres o tutores, no pudiendo cuidarles por circunstancias graves, se la hayan encomendado temporalmente, bien porque se haya acordado judicialmente en los casos en que legalmente proceda, las funciones de aquélla se limitarán a las del contenido personal de la patria potestad o tutela, esto es, de velar por el menor, alimentarlo, tenerlo en su compañía y educarlo. En cualquier caso, el ejercicio de estas funciones, cuando la medida de protección que se adopte sea el acogimiento familiar, corresponderá a las personas a las que se haya encomendado el cuidado directo del menor.

Un capítulo importante dentro de los deberes de la Entidad pública es el de la *responsabilidad en el seguimiento* de la medida adoptada para la protección de menores. Además de la propia vigilancia del modo en que se vaya desarrollando la medida de protección, corresponderá a la Administración competente el seguimiento de los recursos necesarios para la adecuada aplicación de la misma durante su vigencia.

Establece el artículo 41 de la Ley andaluza de atención al menor que en el seguimiento, la Entidad pública podrá recabar la colaboración de otras Administraciones, así como de cualesquiera otros organismos o instituciones públicos o privados que se consideren convenientes, que vendrán obligados a prestarla siempre que resulte posible y en función de sus atribuciones.

En este sentido el artículo 174.2 del Código Civil establece la obligación de la Entidad pública de dar cuenta al Ministerio Fiscal de cualquier novedad de interés en las circunstancias del menor.

b) Derechos y deberes de los acogedores

Las personas acogedoras son las directamente responsables del ejercicio de los deberes propios de la patria potestad y la tutela a los que se refieren respectivamente los artículos 154.1º y 269.1º y 2º del Código Civil, a los que se acaba de hacer referencia.

El *deber de vigilancia* incumbe de modo inmediato a la Entidad pública, si bien se delega en las personas que están directamente al cuidado de los menores, quedando a aquélla la responsabilidad basada en la culpa in eligendo. Éste se asimila a deberes propios de la patria potestad o tutela y viene a coincidir con la obligación de asistencia y protección.

El *deber de velar* por el menor implica la responsabilidad de los acogedores por daños tanto que el menor sufra como los que pueda causar a terceros en virtud del artículo 1903.3 del Código Civil, incluyéndose por vía de interpretación jurisprudencial en la referencia hecha al tutor. Esta responsabilidad será compartida con la que corresponde a la Entidad pública, en cuanto ostenta la tutela o guarda del menor (artículo 174.4 C.C.) y en cuanto le corresponde un deber de vigilancia. No obstante, algunos autores vienen estimando que, no haciéndose referencia expresa en el precepto mencionado al acogedor, no existe base legal suficiente para sostener su responsabilidad y que ésta deberá recaer exclusivamente sobre la Entidad pública que ostenta la tutela o la guarda legal, o en última instancia sobre sus padres. En contra de esta creencia, la Ley de responsabilidad penal de los menores ha venido a clarificar la situación, al establecer en su art. 61 la responsabilidad solidaria de “padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden” respecto a los daños y perjuicios causados por el menor de dieciocho años que se encuentre a su cargo.

El *deber de procurar alimentos* al menor ha de entenderse referido a todo lo indispensable para el sustento, la habitación, vestido y asistencia médica, manteniéndose paralelo y simultáneo al de los padres, a los que podrán exigir el reembolso de la parte que les corresponda. No obstante, por razones prácticas debe desestimarse esta idea ya que resultará muy difícil, si no imposible, llevar a la práctica dicha reclamación. A estos efectos también debe tenerse en cuenta el carácter remunerado o no del acogimiento, bien a cargo de la entidad pública, bien de los propios padres, en cuyo caso sería factible en la constitución del acogimiento pactar la exclusión de los acogedores del deber de prestar alimentos al menor.

En cuanto al *deber de mantener al menor en su compañía*, uno de los elementos distintivos del acogimiento, debe entenderse referido a la obligación de convivencia, sin perjuicio de que por determinadas circunstancias pueda en ocasiones y temporalmente producirse un separación familiar. A dicho fin, se estima que sería necesario recabar el

consentimiento de la Entidad pública en tanto titular de la tutela o guarda del menor.

En relación directa con el deber-derecho de compañía, también los acogedores tienen derecho a reclamar al menor indebidamente retenido por terceros.

Por lo que hace al *deber de educar* al menor y procurarle una formación integral se ejercerá del mismo modo que lo hacen padres y tutores, participando plenamente en las decisiones sobre su educación y a través de los cauces establecidos para ello (Consejos escolares, etc.).

Este deber de formación, por otra parte, abarca distintos aspectos o facetas, tales como la intelectual, física, artística, humana y en general todo lo que signifique el pleno desarrollo de la personalidad del menor.

En relación a los derechos de los padres acogedores, debemos destacar particularmente la Ley 39/1999, de 5 de Noviembre, sobre promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Esta ley supone un nuevo paso respecto a la igualdad de oportunidad entre mujeres y hombres favoreciendo los permisos por maternidad y paternidad de forma equilibrada, sin que ello afecte negativamente a las posibilidades de acceso al empleo, a las condiciones de trabajo y al acceso a los puestos de especial responsabilidad de las mujeres. Al mismo tiempo, se facilita que los hombres puedan ser copartícipes del cuidado de estos menores desde el mismo momento del nacimiento o su incorporación a la familia.

Dicha ley, que introduce importantes modificaciones en la regulación de los permisos de adopción y acogimiento permanente y preadoptivo (modificando el Estatuto de los Trabajadores de 1995 y la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la Función Pública), concede los distintos períodos de tiempo, no en función de la edad del menor -según fuera menor de nueve meses o cinco años, como establecía la regulación anterior- sino sin hacer distinción en la edad de los menores que generan este derecho -siempre que se trate de menores de seis años, salvo supuestos especiales de menores discapacitados o minusválidos o provenientes del extranjero con especiales dificultades de inserción social y familiar-, a la vez que extiende estos permisos al acogimiento permanente.

c) Derechos y deberes de los padres

El reconocimiento de derechos y deberes en favor de los padres biológicos del menor acogido responde a la idea de que el régimen de la tutela administrativa no supone privación de la patria potestad, sino tan sólo suspensión de la misma, por lo que los padres siguen obligados a

interesarse por el hijo, debiéndole alimentos, y mantienen, en su caso, su derecho a relacionarse con él. En relación con esta idea, también el artículo 172.1 del Código Civil declara la validez de los actos de contenido patrimonial que realicen los padres o tutores en representación del menor, siempre que sean beneficiosos para éste.

El deber de prestar alimentos que corresponde a las personas que están al cuidado directo del menor debe precisarse que no elimina el de los padres, ni aún en el caso de privación de la patria potestad, si reúnen las condiciones económicas para ello (artículo 110 del Código Civil). Esto supone la posibilidad de que la Entidad pública pueda reclamar a éstos los gastos derivados de la atención del menor, debiendo estarse no obstante a la posible retribución que se haya pactado.

En relación al derecho de visitas que asiste a los padres del menor acogido, surge el problema de que el interés del menor pueda hacer aconsejable su restricción, lo cual, en virtud de los artículos 160 y 161 del Código Civil, corresponderá determinar al Juez.

Determinar el régimen de contacto de los padres con sus hijos tutelados por la Administración vendrá determinado por los objetivos del programa de intervención establecido. Así, en los casos que el objetivo sea la reunificación familiar, deberá fomentarse el derecho de visitas durante la separación.

La Entidad pública, en el ejercicio de la tutela que ostenta, puede en beneficio o interés del menor establecer el régimen de visitas o relaciones familiares, dictando motivadamente la resolución pertinente.

El artículo 160 del Código Civil establece con carácter general y cuasi-absoluto el derecho de los padres a relacionarse con sus hijos aunque no ejerzan la patria potestad, y el art. 161 se refiere con carácter específico a los menores acogidos estableciendo la posibilidad de que el juez regule o suspenda el ejercicio de dicho derecho.

En cuanto a las relaciones personales del menor con otros parientes o allegados, el Código Civil no requiere la previa existencia de resolución judicial para restringirlas o suspenderlas, pudiendo impedirse con justa causa (art. 160, párrafo segundo) y en caso de oposición, a petición del propio menor o del pariente o allegado, el juez resolverá atendiendo las circunstancias (art. 160, párrafo tercero).

d) Derechos y deberes del menor

Correlativamente a los deberes de los acogedores y la Entidad pública, el menor tiene derecho a las prestaciones del artículo 173.1 del

Código Civil, sin perjuicio de los derechos de carácter general que le asisten, al amparo de los Instrumentos internacionales y demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico español.

Por otra parte, según establece la Disposición Adicional cuarta de la Ley 21/1987, de 11 de Noviembre, el menor confiado en acogimiento legal a un titular o beneficiario del derecho de asistencia sanitaria en cualquier régimen del sistema de la Seguridad Social tendrá derecho a recibir dicha prestación mientras dure el acogimiento.

Debe hacerse especial mención al proyecto de Decreto andaluz sobre la medida de acogimiento familiar y adopción (borrador Junio 2000), en cuyo art. 3 se establece, fundamentalmente en relación a la actuación de la Administración Pública, que el menor acogido familiarmente disfrutará de los siguientes derechos:

«a) Derecho a que la administración de protección de menores le proporcione la posibilidad de convivir en una familia adecuada cuando tenga que ser separado de la suya.

b) Derecho a conservar los vínculos afectivos con su/s hermanos y a ser acogido con su/s hermano/s por una misma familia.

c) Derecho a permanecer en su entorno, procurando que el acogimiento se produzca , preferentemente en su familia extensa.

d) Derecho a conocer por qué se le separa de su familia y qué duración se prevé para la reunificación familiar.

e) Derecho a conocer el plan de intervención individual que se ha realizado para él.

f) Derecho a ser informado de sus derechos y a tener oportunidad de ser oído de acuerdo con su edad y condiciones de madurez. Los menores de más de 12 años deberán prestar su conformidad antes de ser acogidos familiarmente o adoptados. Respecto a los menores de 12 años, que cuenten con suficiente juicio, se valorará su opinión antes de proceder al acogimiento o la adopción.

g) Derecho a establecer contacto fluido y directo con su familia - visitas, llamadas telefónicas y salidas-, que no debe ser interrumpido, oído el menor, más que en caso de gravedad y siempre que un equipo técnico haya valorado que existe perjuicio físico o psíquico para el menor.

h) Derecho a que se le asigne un profesional del Servicio de Atención al Niño, cuyo nombre se le dará a conocer, que será su interlocutor en el

procedimiento de protección y en el establecimiento de la medida de acogimiento familiar. En caso de ausencia, o cambio de destino, otro funcionario asumirá la responsabilidad.

i) Derecho a que su problemática y sus circunstancias familiares sean revisadas, al menos, cada seis meses, y a estar informado sobre el seguimiento del proceso de acogimiento, así como de los motivos de la finalización del acogimiento cuando éste se vaya a producir.

j) Derecho a que el acogimiento o la integración en una familia acogedora sea cuidadosamente planificada, dando al menor apoyo para las fases de preparación al ingreso, acoplamiento y adaptación a la nueva situación, y a la posterior reinserción familiar o al paso a otro recurso de protección.

k) Derecho a participar en el proceso de elección de familia para él y a la posibilidad de mostrar su desacuerdo.

l) Derecho a ser considerado un miembro más de la familia durante el tiempo que conviva en acogimiento».

Además de los derechos que asisten al menor acogido, también a éste corresponden deberes frente a las personas que le acogen, como sean el deber de respeto y obediencia debidos, así como la posibilidad de contribuir equitativamente, según sus posibilidades, al levantamiento de las cargas familiares (por aplicación analógica del artículo 155 del Código Civil). No obstante, respecto a este último punto algunos autores argumentan la inaplicabilidad del precepto en base a la inexistencia formal de vínculos familiares entre acogedores y acogido.

5.5. Modificación y cese del acogimiento familiar.

De la lectura del artículo 172.5 del Código Civil se deduce que podrá solicitarse la remoción del acogimiento si surgieren problemas graves de convivencia entre el menor y la persona o personas a quien hubiere sido confiado en guarda.

Por su parte, el artículo 42 de la Ley andaluza de los Derechos y la Atención al Menor establece que, cuando se constate que han variado o desaparecido las condiciones sociofamiliares del menor que dieron lugar a la correspondiente acción o medida protectora, la Administración Pública competente deberá modificarla o dejarla sin efecto, mediante resolución

motivada, salvo que la misma tenga carácter judicial, en cuyo caso se presentará la oportuna propuesta ante el órgano judicial competente.

Según el artículo 29 de la misma Ley, el modo de articular la posible modificación en la modalidad del acogimiento familiar acordado -simple, permanente o preadoptivo-, cuando ello se considere beneficioso para el menor, será promoviendo conjuntamente el cese del preexistente y la constitución del nuevo acogimiento familiar que se haya estimado oportuno.

Estos preceptos remiten a la cuestión de la posible modificación y cese de la figura del acogimiento, poniendo de manifiesto especialmente los caracteres de provisionalidad y temporalidad que generalmente definen aquél.

En ocasiones, sucederá que se plantee la necesidad de que un acogimiento acordado con carácter simple se transforme en permanente o preadoptivo, en tanto, por su propia definición, se trata de una medida transitoria hasta la posible reinserción del menor o, caso de no alcanzarse dicho objetivo, hasta la adopción de una medida de protección más estable.

Otras veces se tratará de transformar la medida de acogimiento en adopción, desde el mismo momento que se constate la imposibilidad de reintegración adecuada del menor en su familia natural y esta última medida sea favorable al interés del menor.

Cuando el acogimiento se hubiera constituido administrativamente y, por tanto, con el consentimiento de padres o tutores del menor, para su **modificación** se hará necesario formalizar nueva acta de constitución del acogimiento, recabando nuevamente el consentimiento de los padres, en la que se fije claramente la nueva modalidad en que se adopte éste. Se trata así de un nuevo acuerdo entre la Entidad pública y los padres del menor, sin que pueda modificarse unilateralmente por aquélla.

No obstante, en los supuestos del artículo 172.2, esto es, que los propios padres o tutores hubieran confiado a la Entidad pública la guarda de un menor cuando por graves circunstancias no pudieran hacerse cargo del mismo, establece el mismo precepto que cualquier variación posterior a la entrega de la guarda será fundamentada y comunicada a aquéllos y al Ministerio Fiscal. La razón de ser de esta previsión legal no es otra que lo normal en estos supuestos sea la transformación de un acogimiento residencial en otro familiar.

Por su parte, si el acogimiento hubiera sido acordado en vía judicial cualquier modificación posterior del mismo requiere nueva propuesta de la Entidad pública o bien, dentro del mismo proceso seguido, presentar escrito en tal sentido para su tramitación y resolución judicial.

En relación a la **cesación** del acogimiento, han criticado algunos autores la deficiente regulación en esta materia, al no distinguirse con claridad las causas que se aplican al acogimiento administrativo y al judicial y al no tener en cuenta la diversidad de situaciones por las que se constituyó el acogimiento.

No existe, además, una relación clara de cuáles sean las causas que puedan originar el cese del acogimiento, confundiéndose éstas con las formas a través de las que se llevará a cabo. Para determinar cuáles sean las causas más frecuentes, los autores han realizado una labor de recopilación de la dispersa normativa, destacando:

1. La reinserción del menor en su propia familia (artículo 172.4 C.C.).
2. La adopción del menor por otra familia (artículos 175.2 y 176.2 y 3 C.C.).
3. Por alcanzar la mayoría de edad el menor (artículo 276.1 C.C.).
4. Por emancipación otorgada por los padres o como causa del matrimonio.
5. Por constitución de la tutela ordinaria (artículo 239.2 C.C.).
6. Por muerte del menor o de los acogedores (artículo 276.3 C.C.).
7. Por declaración de incapacidad de los acogedores (artículo 247 C.C.).
8. Por resolución judicial o administrativa, a petición del menor o de persona interesada, si surgieren problemas graves de convivencia entre el menor y la persona o personas a quien hubiere sido confiado en guarda (artículos 172.5 y 247 C.C.).
9. Por decisión voluntaria de las personas que lo tienen acogido, previa comunicación de éstas a la Entidad pública (artículo 173.4.2º C.C.).
10. A petición del tutor o de los padres que tengan la patria potestad y reclamen su compañía (artículo 173.4.3º C.C.), en los supuestos que se haya confiado meramente la guarda del menor a la Entidad pública.
11. Por decisión de la Entidad pública que tenga la tutela o guarda del menor, cuando lo considere necesario para salvaguardar el interés de éste, oídos los acogedores (artículo 173.4.4º C.C.).
12. Asimismo se ha establecido la general cesación del acogimiento familiar por decisión judicial (artículo 173.4.1º C.C.), que, aparte de los supuestos de previa constitución judicial del acogimiento, podrá acoger diferentes causas que no tengan cabida en otra sede.

13. Finalmente, atendiendo las circunstancias del menor, en virtud de las facultades atribuidas al Ministerio Fiscal de promover ante el Juez las medidas de protección que estime necesarias (artículo 174.2 C.C.).
14. También nos encontramos ante un supuesto de cese del acogimiento familiar simple cuando éste se extingue por la constitución del acogimiento familiar permanente.

Algunas de las causas mencionadas operan de forma automática, es decir, que, concurriendo las mismas, lógicamente se producirá la extinción del acogimiento (así los supuestos de mayoría de edad del menor, muerte de éste o de los acogedores, etc.). No obstante, en cualquier caso será necesario tramitar un procedimiento, administrativo o judicial, según la forma en que se hubiere constituido el acogimiento, por el que se resuelva el cese del mismo. Así, establece el artículo 173.4 in fine que «*se precisa resolución judicial de cesación cuando el acogimiento haya sido dispuesto por el Juez*».

En vía administrativa podrá cesar el acogimiento simplemente a *solicitud de los acogedores* presentada ante la entidad pública, sin necesidad de que aleguen justa causa. Algunos autores (Ruiz-Rico, La tutela ex lege, la guarda y el acogimiento de menores. Actualidad Civil, 24 Enero 1988) entienden que, en el caso de acogimientos remunerados, podría proceder una indemnización por daños si esta ruptura causara perjuicios, sobre todo personales o morales, al menor.

Cuando los *padres o tutores* del menor que hubiesen cedido su guarda soliciten su cesación por haber superado las circunstancias que les impedían atender al menor, la entidad pública deberá comprobar la veracidad de estos hechos. Si, tras la constatación de estas circunstancias, no se estima conveniente al interés del menor su reinserción familiar, aquéllos podrán instar procedimiento judicial al efecto, en tanto conservan la representación legal del menor (artículo 1828 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Por lo que hace a la posible cesación del acogimiento a *solicitud del propio menor*, no ha establecido la ley previsión alguna en vía administrativa, aunque sí estará legitimado para presentar dicha solicitud ante el Juez (artículo 1828 L.E.C.). Con carácter general, se entiende que si tiene capacidad para consentir el acogimiento también habrá de tenerla para instar su cesación, exponiendo los motivos por los que presenta tal solicitud.

Si el acogimiento se constituyó judicialmente, según el anteriormente citado artículo de la Ley de Enjuiciamiento Civil, podrá el Juez de oficio acordar su cesación en interés del menor y estarán legitimados activamente

para instar dicho expediente el propio menor, su representante legal, la Entidad pública, el Ministerio Fiscal o las personas que lo tengan acogido.

Parece así que a otros familiares del menor no se les reconoce esta legitimación, si bien podrán dirigirse al Juez o al Ministerio Fiscal para que incoen dicho expediente.

Otra cuestión controvertida es la legitimidad de los padres del menor declarado en desamparo, dado que esta declaración sólo supone la suspensión de la patria potestad y no su privación, siendo necesaria una resolución judicial que se pronuncie en tal sentido, si por éstos se promueve una iniciativa en tal sentido.

Al igual que la constitución del acogimiento, su cesación se llevará a cabo por las mismas reglas de la jurisdicción voluntaria, siendo requisito necesario la audiencia de la Entidad pública, el menor, su representante legal y los que lo tengan acogido. Esta distinción respecto al procedimiento de constitución, donde se hace necesario el consentimiento de Entidad pública, menor y acogedores, podría suponer mayores facultades de decisión en manos del Juez, si bien ello será así especialmente en los supuestos que sean los padres los que insten el procedimiento.

En este último supuesto, además, también será posible que los padres incoen un procedimiento declarativo de menor cuantía contra la Entidad pública o contra los acogedores.

Contra el auto que acuerde la cesación del acogimiento sólo cabrá recurso de apelación en un solo efecto (artículos 1826 y 1828 in fine L.E.C.).

Este auto de cesación del acogimiento deberá recoger las medidas que se estimen adecuadas en beneficio del menor, bien sea que la entidad pública asuma nuevamente la guarda del menor, debiendo adoptar cuantas medidas sean necesarias para su protección, o bien la reinserción familiar del menor, asumiendo los padres nuevamente la totalidad de las obligaciones inherentes a la patria potestad.

5.6. Régimen registral del acogimiento familiar.

Indicar que, de conformidad con el artículo 218 del Código Civil, las resoluciones judiciales sobre los cargos tutelares habrán de inscribirse en el **Registro Civil**, sin que dichas resoluciones sean oponibles a terceros mientras no se hayan practicado las oportunas inscripciones.

La inscripción de estas resoluciones se practicará en virtud de la comunicación que la autoridad judicial deberá remitir sin dilación al Encargado del Registro Civil (artículo 219 del Código Civil).

De la lectura de estos preceptos parece deducirse que sólo se promoverá la inscripción registral de la medida de acogimiento (en cuanto que, en su caso, conlleva la representación legal del menor) en los supuestos de constitución judicial del mismo. Sin embargo algunos autores (De Pablo Contreras o Vargas Cabrera, *ops. cit.*) señalan que, por las mismas razones de representatividad, el documento administrativo por el que se constituya el acogimiento también habrá de tener acceso al Registro, siendo la Entidad pública la que deba promover la inscripción. En contra, Hijas Fernández (*op. cit.*) indica que, tratándose de una solución provisional, deberá promoverse posteriormente la constitución judicial del acogimiento, figura plenamente sometida a las prescripciones legales sobre inscripción en el Registro Civil.

En este sentido, la Dirección General de Registros y del Notariado, por resolución de 22 de Junio de 1996, estableció la no aplicación extensiva del artículo 218 del Código Civil en tanto que se refiere exclusivamente a resoluciones judiciales y, por otra parte, en tanto que la tutela ejercida por la Administración por la declaración de desamparo difiere del régimen general de la tutela ordinaria, a la que se refiere dicho precepto.

En cuanto al régimen registral de la tutela administrativa es criterio de la Dirección General de Registro y Notariado (Resolución de 22 de Junio de 1996) no considerar esta modalidad susceptible de inscripción principal en la Sección Cuarta del Registro Civil, que se argumenta de la siguiente forma:

«III. Ante todo, debe precisarse la naturaleza jurídica de esta tutela, ya que de ello dependerá la solución que se adopte respecto del caso planteado. Ciertamente, la situación que se produce cuando una entidad pública asume las funciones de tutela respecto de un menor viene impuesta o predeterminada por una circunstancia de puro hecho, a la que la Administración tiene que hacer frente por virtud de las obligaciones que le impone la Constitución en cuanto a asegurar la protección social y económica de los menores (art. 39 CE). Tal situación de hecho, que exige por parte de los poderes públicos la previa apreciación de que tal desamparo ha tenido lugar, no puede ser asimilada a la tutela propiamente dicha y que como tal debe inscribirse en el Registro Civil, por más que el art. 172 CC se refiera a la función protectora ejercida, como tutela asumida por ministerio de ley. En efecto, esta situación de protección del menor desamparado es radicalmente distinta a la que surge como consecuencia de un

acto expreso de constitución, como es la resolución judicial, que habrá de inscribirse en el Registro Civil, por afectar al estado civil de las personas (art. 218 CC), faltando dicha resolución, por definición, en la tutela legal del art. 172 CC.

IV. El Código Civil es terminante al establecer que «las resoluciones judiciales sobre cargos tutelares y de curatela habrán de inscribirse en el RC (art. 218 CC) siendo evidente, por tanto, la no aplicación de este precepto al caso planteado. Por otro lado, esta tutela por ministerio de ley debe considerarse supletorio, en el sentido de que, en defecto de patria potestad, deberá procederse 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 (art. 239 CC), lo cual implica que la tutela asumida por las entidades públicas, no es propiamente la tutela ordinaria a la que se refiere el art. 218 CC, sino la consecuencia que, en orden a la protección del menor y por imperio de la ley, se produce cuando existe una situación de desamparo.

V. Esta situación de desamparo es la que, de facto, desencadena todo el procedimiento protector, debiendo cesar tan pronto como desaparezca la causa que la motivó. Habida cuenta de que, únicamente la autoridad judicial puede adoptar medidas sobre los menores por lo que a la privación total o parcial de la patria potestad se refiere (art. 170 CC), hay que concluir que la suspensión a que hace referencia el art. 172 CC, es consecuencia del hecho del desamparo, o lo que es igual, se declara el desamparo precisamente porque no se están ejerciendo las obligaciones que la patria potestad conlleva, lo que de hecho conduce a la suspensión, en su ejercicio, pero no en su titularidad, como lo demuestra que no cesan totalmente las facultades de representación sobre el menor desamparado (art. 172 CC). Son estas notas de provisionalidad, la de venir impuesta por la realidad de los hechos más que por un acto de autoridad y la carencia de mandato legal, las que llevan forzosamente a la conclusión de que no es inscribible la llamada tutela asumida por ministerio de la Ley, y por ende, lo que es causa y al mismo tiempo efecto de esa situación de desamparo, es decir, la suspensión de la patria potestad.

VI. Por consiguiente si la tutela del art. 172 CC no es inscribible difícilmente lo será lo que no es sino consecuencia de la asunción de la tutela atribuida a la entidad pública, siendo contradictorio el

admitir esta posibilidad sobre la base de lo establecido en el art. 284.1º RRC».

Sin embargo a pesar de este criterio administrativo, entiende que el mismo es compatible con su publicidad o constancia registral mediante anotación marginal en la inscripción del nacimiento del menor tutelado de conformidad con lo establecido en el art. 38 de la Ley del Registro Civil, con constancia de la suspensión de la patria potestad en favor de la representación legal ostentada por la Entidad Pública.

Frente a este posicionamiento de la referida Dirección General, en relación a la inscripción registral de la tutela legal, la misma Resolución de 22 de junio de 1996 admite la anotación del acogimiento, dada su previsión legal en el art. 154.3 del Reglamento del Registro Civil, argumentándolo en su Fundamento de Derecho III de la siguiente forma:

«Cabe señalar, por último, que no es argumento el manifestar que es posible la inscripción debatida (tutela legal y suspensión de patria potestad), sobre la base de que el acogimiento es susceptible de anotación en el Registro Civil. Efectivamente, el art. 154 RRC recoge esta posibilidad; pero hay que tener en cuenta que se trata de supuestos totalmente diferenciados, estando el acogimiento perfectamente regulado en nuestro ordenamiento, teniendo unos efectos, si cabe mucho más intensos que los que la suspensión de la patria potestad pueda producir, amén de su carácter más estable, al estar las causas de su extinción claramente establecidas (art. 173.4 CC) y poder ser, incluso, antesala de la adopción. No es el acogimiento un acto modificativo del estado civil, pero sí que tiene importantes efectos civiles y de ahí que esté prevista su anotación en el Registro Civil. No se puede pedir igual tratamiento para situaciones jurídicas diferentes y, a mayor abundamiento, tampoco se puede pretender que la suspensión de la patria potestad dé lugar a una inscripción en el Registro Civil, en tanto que el acogimiento, de efectos civiles más intensos, tenga acceso por medio de una anotación, con el régimen peculiar de este tipo de asientos, más limitado que el de las inscripciones».

Esta constatación registral (mediante anotación al margen del folio de nacimiento del menor) de la situación del acogimiento entendemos que es un argumento favorable a la constancia registral de la tutela administrativa, si no como inscripción principal sí al menos como anotación en los términos establecidos en el art. 38 y 145 y siguientes de la Ley y del Reglamento del Registro Civil, respectivamente.

6. ADMINISTRACIONES Y ENTIDADES INTERVINIENTES.

Sin ánimo de exponer todas las Instituciones implicadas en esta medida de protección familiar: Sistema Judicial (Juzgado de Primera Instancia/Familia y Fiscalía), Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado (incluyendo la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía y a la Policía Local) así como otros Departamentos o Centros Directivos de la Junta de Andalucía (Gabinete Jurídico, Educación y Salud, fundamentalmente), ceñiremos el estudio de este apartado a las Entidades más directamente relacionadas con esta figura, como son la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, los Servicios Sociales Comunitarios dependientes de las Corporaciones Locales y las entidades colaboradoras con los Servicios de Atención al Niño.

6.1. La distribución y coordinación de competencias entre las Administraciones Públicas.

Para conocer el estado de la cuestión del sistema de protección de menores en Andalucía es preciso hacer referencia a las distintas instituciones y organismos con implicaciones en la materia.

Debe partirse del reparto competencial operado por la Constitución española, en el que también deberá tenerse en cuenta la interrelación de materias y funciones con respecto a la protección de menores.

Así, el artículo 149.1 del texto fundamental atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación civil y procesal (apartados 8 y 6 respectivamente) o sobre Administración de Justicia (apartado 5). Por su parte, a las Comunidades Autónomas podrá corresponder competencias en materia de asistencia social (artículo 148.1.20º).

En desarrollo de este precepto constitucional, la Comunidad Autónoma Andaluza asume la competencia exclusiva -que abarca funciones de legislación, desarrollo y ejecución- en materia de asistencia y servicios sociales, orientación y planificación familiar y, concretamente, sobre instituciones públicas de protección de menores, respetando la legislación civil, penal y penitenciaria estatal (artículo 13.22 y 23 del Estatuto de Autonomía Andaluz, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de Diciembre).

En el mapa de la distribución de competencias operado por la Constitución española no puede olvidarse el papel asignado a las Corporaciones locales, a las que, si bien no se asigna un listado explícito de competencias, sí quedan éstas delimitadas por el principio de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En este sentido, el artículo 25 de la Ley de Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de Abril) establece que el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

No obstante, serán las Leyes, tanto estatales como autonómicas, las que hayan de fijar los términos en que hayan de desarrollarse dichas competencias, refiriéndose el citado precepto, entre otros aspectos, a la prestación de los servicios sociales (apartado k).

Por su parte, el artículo 26 de la misma Ley, entre los servicios mínimos u obligatorios que hayan de prestar los diferentes municipios, atribuye a los de población superior a 20.000 habitantes, la prestación de servicios sociales.

En este marco, a la institución provincial corresponderá asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, para lo que coordinará los servicios municipales entre sí, así como desempeñará la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión (artículos 31 y 36 de la Ley de Bases del Régimen Local).

En ejercicio de las competencias en materia de asistencia social y protección de menores asumidas estatutariamente, la Junta de Andalucía ha aprobado la Ley de Servicios Sociales (Ley 2/1988, de 4 de Abril) y la Ley de los derechos y la atención al menor (Ley 1/1998, de 20 de Abril).

En la primera se reconocen las competencias de las distintas Administraciones públicas, reservándose la autonómica las funciones de planificación, coordinación, supervisión y control, y encomendándose al Instituto Andaluz de Servicios Sociales y a las Corporaciones Locales la gestión de los servicios que, de esta forma, se acercan a los ciudadanos. Así, en relación al objeto de nuestro estudio, las áreas de actuación de los Servicios Sociales Comunitarios se referirán, entre otras, a la atención y promoción del bienestar de la infancia, adolescencia y juventud (artículo 6.2). Por su parte, los Servicios Sociales Especializados atenderán, por lo

que ahora nos interesa, a la familia, infancia, adolescencia y juventud, con la finalidad de llevar a cabo actuaciones encaminadas particularmente a la promoción social de los jóvenes y los niños, atendiendo la problemática que incide en su bienestar y especialmente las disfunciones que se producen en su medio familiar, compensándolas o corrigiéndolas (artículo 11.1).

En materia concreta de atención al menor, la Ley 1/1998 regula, en su título II, los criterios de actuación y el ámbito competencial de las distintas entidades que intervienen en la protección infantil, así como las actuaciones que la Administración ha de llevar a efecto a tal fin.

Recoge el artículo 18 de dicha Ley la competencia de la Administración autonómica, atribuyéndole *«la planificación, coordinación y control de los servicios, actuaciones y recursos relativos a la protección de los menores en nuestra Comunidad»*, así como el *«desarrollo reglamentario»*. Igualmente se le atribuye *«el ejercicio de las funciones de protección de menores que implican separación del menor de su medio familiar»*.

El mismo precepto establece cuales sean las competencias de las Corporaciones Locales, señalando que les corresponde *«el desarrollo de actuaciones de prevención, información y reinserción social en materia de menores en situación de desprotección y la intervención en los casos que requieran actuaciones en el propio medio»*. Igualmente son competentes para *«apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en las situaciones de riesgo»*.

Siguiendo este esquema estatal y autonómico de reparto de competencias, la Ley 11/1987, de 27 de Diciembre, de relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio, atribuye a la primera la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, y a las segundas, la cooperación económica con las Entidades Locales con población inferior a 20.000 habitantes, articulándose la colaboración de éstas, en materia de servicios sociales, a través de los correspondientes Convenios.

Igualmente, prevé la citada Ley la delegación, en favor de las Diputaciones Provinciales, de la coordinación y gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, así como los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito local, en los municipios de hasta 20.000 habitantes, y los de ámbito supramunicipal, de acuerdo a los principios y criterios generales establecidos por la Junta de Andalucía en materia de Servicios Sociales.

6.2. La Junta de Andalucía.

6.2.1. Órganos centrales de planificación y gestión.

En ejercicio de sus propias competencias la organización administrativa autonómica ha residenciado las relativas a protección de la infancia y familia en la **Consejería de Asuntos Sociales**. Es, pues, este Departamento la Entidad Pública competente a la que se encomienda la protección de los menores a que se refiere la Disposición Final 22ª de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor. La estructura orgánica de ésta queda actualmente establecida por Decreto 180/2000, de 23 de Mayo, dentro de la que, específicamente en relación con la materia, se inserta una Dirección General con la nueva denominación de Infancia y Familia, antes de Atención al Niño.

Según el artículo 6 del citado Decreto, a la **Dirección General de Infancia y Familia** le corresponde el desarrollo, coordinación y proposición de iniciativas en relación con las competencias asumidas en esta materia por la Comunidad Autónoma y, en particular, desarrolla las siguientes funciones:

- «a) Las relativas al ejercicio de las competencias que tiene atribuidas la Junta de Andalucía en materia de adopción, acogimiento familiar y otras formas de protección a la infancia.*
- b) La ordenación, gestión y coordinación de los recursos destinados a la infancia y familia, tanto propios como auxiliares.*
- c) El establecimiento, gestión y control de las ayudas económicas y de otra especie que se otorguen en esta materia.*
- d) El diseño, realización y evaluación de programas específicos en este ámbito.*
- e) Las competencias relativas a centros de atención socioeducativa a niños de 0 a 3 años.*
- f) Reconocimiento, expedición y renovación del título de familia numerosa.»*

Por otro lado, más concretamente le corresponde, según el Manual de Intervención de los Servicios de Atención al Niño (editado por la propia Dirección General, Junio de 2000):

- 1.- La homogeneización de procedimientos.
- 2.- La elaboración técnica de proyectos que sea necesario desarrollar en la materia.
- 3.- La decisión de consultas y cuestiones planteadas por los servicios de protección de menores.
- 4.- Suministrar datos para la elaboración de estadísticas.
- 5.- Evaluación sistemática de actuaciones desarrolladas en el ámbito de la protección de menores.
- 6.- Formación y reciclaje del personal dedicado a estas tareas, para su adecuado ejercicio.

La Dirección General se estructura en Servicios, habiéndose modificado parcialmente la que venía funcionando desde la aprobación del Decreto 287/1990, de 11 de Septiembre, que distinguía los de Centros e Instituciones, Estudios y Programas Especiales, así como Adopción y Acogimiento Familiar. Actualmente, la configuración de la Dirección General de Infancia y Familia responde a los Servicios de Adopción y Acogimiento Familiar; de Prevención y Apoyo a la Familia; de Menores infractores y de Centros de Protección de Menores.

A su vez, estos Servicios se organizan en Departamentos:

El **Servicio de Adopción y Acogimiento Familiar** integra los Departamentos de Adopción; Acogimiento Familiar y Adopción Internacional.

El **Servicio de Prevención y Apoyo a la Familia** responde a dos Departamentos dirigidos a cada uno de ambos aspectos.

El **Servicio de Menores infractores** comprende el Departamento de Recursos de Menores Infractores.

Finalmente, el **Servicio de Centros de Protección de Menores** abarca los Departamentos de Gestión de Centros de Atención al Menor; de Programas Residenciales y de Registro y Acreditación de Entidades y Centros.

6.2.2. Órganos de asesoramiento y participación.

La Ley 1/1998, de 20 de Abril, contempla la creación de otros órganos centralizados de la Consejería de Asuntos Sociales, sin perjuicio de su independencia en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento, investigación, participación y coordinación en asuntos de menores. Así, el Consejo Andaluz de Asuntos de Menores; el Observatorio de la Infancia en Andalucía y los Consejos Regional y Provinciales de la Infancia.

La referencia al **Consejo Andaluz de Asuntos de Menores** se contiene en el artículo 16 de la citada Ley, «*como órgano consultivo y asesor de las Administraciones Públicas andaluzas en temas relacionados con los menores*», todo ello en aras de la efectiva protección de la infancia.

La constitución, composición y funcionamiento del Consejo se regulan por Decreto 228/1999, de 15 de Noviembre. En particular, se le atribuye el ejercicio de las siguientes funciones:

- «a) Elaborar informes y efectuar propuestas, a iniciativa propia o a petición del Consejero de Asuntos Sociales o la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.*
- b) Analizar periódicamente la situación de los menores en Andalucía.*
- c) Asesorar sobre la planificación de las políticas públicas en relación con los aspectos contenidos en la Ley 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y la Atención al Menor.*
- d) Elaborar propuestas sobre divulgación, formación e investigación en materia de menores.*
- e) Informar medidas urgentes a adoptar en materia de menores y proponer medidas de actuación concretas.*
- f) Asesorar e informar al Consejo Regional de la Infancia Andaluza sobre las consultas que le sean sometidas.*
- g) Aprobar la memoria anual.*
- h) Aprobar el Reglamento de Funcionamiento Interno.*
- i) Informar sobre cuantos asuntos sean sometidos a su consideración en materia de menores.»*

El Consejo deberá contar con un Presidente y dieciséis Vocales designados entre personas de reconocido prestigio y amplia experiencia profesional en el ámbito de los asuntos de menores. Además se nombrará como Secretario, con voz y sin voto, a un funcionario de la Consejería. El mandato de los miembros del Consejo será de cuatro años, sin perjuicio de su renovación y de la posibilidad de remoción y sustitución de los mismos.

Este órgano celebrará al menos una reunión al cuatrimestre, si bien el Presidente podrá acordar a iniciativa propia otras convocatorias extraordinarias. Además podrán constituirse Comisiones Especiales con la composición y funciones que para cada caso se determinen, celebrando las reuniones que se consideren adecuadas.

La constitución efectiva del Consejo Andaluz de Asuntos de Menores ha sido un hecho muy reciente, contando con destacadas personalidades del mundo de la psicología, psiquiatría y medicina infantil. Su funcionamiento interno concreto ha quedado establecido por Reglamento aprobado por el propio Consejo.

Por su parte, el **Consejo Regional** y los **Consejos Provinciales de la Infancia**, cuya creación se prevé en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 1/1998, han quedado regulados por Decreto 237/1999, de 13 de Diciembre.

Éstos se definen como órganos colegiados de participación y coordinación de las instituciones públicas y privadas, incluidas las integradas por menores, para el asesoramiento, apoyo a la planificación y seguimiento de la aplicación de los derechos infantiles. Se establecen como fines de los mismos, en sus respectivos ámbitos territoriales:

«1. Promover la participación efectiva de todos los sectores afectados en la definición y desarrollo de las políticas públicas en materia de menores en Andalucía.

2. Cooperar con las entidades públicas y privadas en el desarrollo de programas, actividades y campañas informativas y de divulgación relacionadas con los derechos de los menores en Andalucía.

3. Promover el desarrollo y seguimiento de los objetivos previstos en el Plan Integral de la Infancia y en los distintos planes sectoriales de actuación aprobados por las Administraciones Públicas.

4. Elaborar propuestas e informes a las distintas Administraciones Públicas en materias relacionadas con la infancia que sean solicitados por aquéllas o que acuerde el Consejo.

5. Favorecer la participación activa de los menores andaluces.

6. Participar y mantener las relaciones con los órganos y Consejos de carácter consultivo de menores que se establezcan en el ámbito de otras Administraciones Públicas.»

En concreto, corresponde al Consejo Regional de la Infancia coordinar la actuación de los Provinciales; conocer los anteproyectos de ley sobre materias que afecten a la infancia; informar con carácter previo el Plan Integral de la Infancia y los proyectos normativos y de planes de actuación que sean sometidos a su consideración; así como mantener las relaciones con los órganos y Consejos de carácter consultivo de menores que se constituyan en el ámbito regional y estatal.

Este Consejo Regional estará presidido por el Consejero de Asuntos Sociales y vicepresidido por el Viceconsejero de la misma y por la Directora General de Familia e Infancia. Los Vocales que lo integran actuarán en representación de las Consejerías de Gobernación y Justicia, Empleo y Desarrollo Tecnológico, Salud, Educación y Cultura, además de la propia de Asuntos Sociales; del Consejo Andaluz de la Juventud; de padres de alumnos; de municipios y provincias; de organizaciones sindicales y empresariales; de Asociaciones y entidades sin ánimo de lucro, legalmente constituidas, que tengan por objeto la defensa de los derechos de los menores y la atención a este colectivo; de Jueces de Familia y de Menores de la Comunidad Autónoma, así como de los Fiscales adscritos al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía; y, finalmente de los menores usuarios de los Centros y servicios de atención especializada. Además actuará como Secretario un funcionario de la Dirección General de Familia e Infancia. Asimismo, a las sesiones del Pleno podrán asistir, con voz y sin voto, tres expertos que realicen actividades en el ámbito de la política social de los derechos de los menores.

El Consejo podrá funcionar en Pleno, en Comisión Permanente o en Comisiones Especiales. El Pleno se reunirá una vez al semestre, si bien también podrá hacerlo con carácter extraordinario cuando la trascendencia o urgencia de los asuntos a tratar lo requiera. Las reuniones de la Comisión Permanente se realizarán al menos una vez al trimestre. Por último, las Comisiones Especiales se constituirán para el estudio y análisis de temas concretos encomendados por el Pleno.

El Consejo Regional se ha constituido recientemente (28 de Junio de 2000), habiéndose aprobado su Reglamento de Funcionamiento Interno.

En cuanto a los Consejos Provinciales de la Infancia, las previsiones normativas sobre organización y funcionamiento responden a términos muy parecidos, para su propio ámbito territorial. A ellos se encomienda informar sobre las actuaciones y programas previstos en la provincia por el Plan Integral de Atención al Menor; conocer los resultados de los programas sobre menores en el ámbito de la provincia; emitir los dictámenes que sobre la materia le sean solicitados; así como formular propuestas e iniciativas de actuación en su ámbito. No obstante, en la práctica aún no se ha procedido a la constitución efectiva de todos estos órganos provinciales, si bien nos consta que algunos ya han entrado en funcionamiento y que otros se encuentran en fase de formación.

Por lo que hace al **Observatorio de la Infancia**, la Disposición Adicional Sexta de la Ley 1/1998, de 20 de Abril, contempla su creación para el desarrollo de actuaciones de investigación, estudio y análisis técnico de las materias relacionadas con los derechos y la atención a los menores, remitiéndose a regulación reglamentaria su composición, objetivos y régimen de funcionamiento.

A este respecto el Decreto 75/2001, de 13 de Marzo (BOJA nº 32, de 17 de Marzo) crea el citado Observatorio como órgano colegiado (compuesto por distintos Centros Directivos de la Junta de Andalucía) adscrito a la Dirección General de Infancia y Familia, con las siguientes funciones:

a) Realizar estudios e investigaciones que permitan un mejor conocimiento de la situación y condiciones de vida de la infancia.

b) Establecer un sistema de información sobre los asuntos de menores y desarrollar métodos que hagan posible la recogida de información de forma homologable y fiable.

c) Generar un sistema de indicadores por los que se pueda conocer y medir el estado actual, y la evolución de los niveles de bienestar y calidad de vida y el desarrollo de los derechos de los menores.

d) Realizar procesos de evaluación de las políticas sociales dirigidas a la población de menores, especialmente aquéllas derivadas del desarrollo del Plan Integral de la Infancia.

e) Realizar propuestas que, en base a los estudios y evaluaciones realizadas, favorezcan la toma de decisiones sobre las políticas que se

desarrollen, nuevas necesidades y cambios que vayan sufriendo, permitiendo así identificar tendencias futuras.

f) Fomentar y promover encuentros entre profesionales y expertos, tanto en el ámbito autonómico y estatal como internacional, para facilitar el intercambio de experiencias, investigaciones y trabajos en esta materia.

g) Impulsar planes de formación sobre los derechos y la atención a los menores, destinados a aquellos colectivos directamente implicados en funciones relacionadas con esta materia.

h) Crear un fondo de documentación que favorezca la promoción de actividades de formación-información y estimule el estudio y la investigación.

i) Publicar y difundir los materiales que a través de los diferentes estudios e investigaciones se vayan generando.

j) Elaborar un informe anual sobre la infancia en Andalucía, en el que se recojan los datos más relevantes relativos a los menores.

k) El asesoramiento técnico y el seguimiento de los proyectos de cooperación exterior en materia de menores en los que participe la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.

l) Cualquiera otra función de apoyo y asesoramiento vinculada a la recogida, análisis y difusión de la información, la producción de documentación, el desarrollo de proyectos de investigación y la promoción de la formación de los profesionales implicados en todas las materias relacionados con los menores en Andalucía.

6.2.3. Órganos periféricos.

Las competencias de gestión y desarrollo efectivo de las directrices y propuestas de la Dirección General de Atención a la Infancia y Familia corresponde a las Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales. A ellas compete poner en marcha los expedientes de protección recibiendo información, recabando los informes necesarios para su estudio y resolviendo o proponiendo, en su caso, la adopción de las medidas adecuadas a través de resoluciones que son notificadas a las padres o tutores, así como al Ministerio Fiscal.

Corresponde a las Delegaciones Provinciales, a través de sus Servicios de Atención al Niño (SAN), según el citado Manual de Intervención de los mismos, en síntesis, la iniciación, tramitación y resolución de todos los expedientes de protección, que comprende:

- 1.- Apreciación de la situación legal de desamparo de los menores.
- 2.- Ejercicio de la tutela en relación con los menores declarados en desamparo.
- 3.- Guarda de los menores que le sean confiados por sus padres, tutores o guardadores, así como por decisión judicial.
- 4.- Promover y consentir los acogimientos familiares y, en su caso, proponer al órgano judicial competente su constitución y cese.
- 5.- Proponer, en su caso, las adopciones al órgano judicial competente.
- 6.- Comunicar al Ministerio Fiscal cuantas medidas y actuaciones se realicen en esta materia e informarle de los datos y circunstancias que afecten a los menores sujetos a protección.
- 7.- Coordinar los organismos y servicios de protección de menores en el ámbito territorial de su competencia, el provincial.
- 8.- Colaborar y relacionarse con otros organismos y servicios públicos de protección de menores, así como con los órganos judiciales competentes en la materia.

La creación del Servicio de Atención al Niño, como estructura administrativa competente en materia de protección a la infancia, así como en la ejecución de medidas judiciales impuesta por los Jueces de Menores es relativamente reciente. Ésta se produce por Decreto 287/1990, de 11 de Septiembre, por el que también se creaba en su día la Dirección General de Atención al Niño, a quien se asigna la coordinación y ejercicio de las competencias que tiene atribuidas la Junta de Andalucía en materia de protección y tutela jurídica de los menores, y a nivel provincial los Servicios de Atención al Niño, que desarrollan y ejecutan dichas competencias en ese ámbito.

El Servicio de Atención al Niño se estructura en su ámbito de competencias en dos áreas de actuación: protección y reforma.

En el área de protección se crean tres departamentos: Recepción, Estudio y Diagnóstico; Instituciones de Protección y Reforma; y el de **Acogimiento Familiar y Adopción**.

Las funciones a desarrollar por dichos departamentos, según consta en documento elaborado por la Dirección General de Atención al Niño, son las siguientes:

- Información y asesoramiento a los interesados que lo demanden.
- Recepción de solicitudes relativas a menores susceptible de algún tipo de acogimiento y adopción familiar.
- Registro.
- Tramitación de expedientes relativos a menores susceptible de acogimiento y adopción.
- Propuesta del menor susceptible de acogimiento familiar.
- Preparación del niño para el acogimiento familiar.
- Declaración de las familias acogedoras.
- Formalización del acogimiento familiar.
- Cese del acogimiento familiar.
- Informar, estudiar y valorar solicitudes de adopción internacional, así como la tramitación que corresponda en su caso.

6.3. Las Corporaciones Locales.

La red de Servicios Sociales establecida por la Ley 2/1988, de 4 de Abril, para el ejercicio de las competencias que en esta materia corresponden a las distintas Corporaciones Locales recoge los Centros de Servicios Sociales (Comunitarios y Especializados), dotados de los medios humanos y materiales precisos, donde se ubicarán aquéllos.

Entre las prestaciones básicas de los Servicios Sociales Comunitarios, se integra el Servicio de Convivencia y Reinserción Social (CORE), que se configura como un conjunto de actuaciones dirigidas a posibilitar las condiciones personales y sociales para la convivencia,

participación e integración de los individuos en la vida social, con especial atención a las acciones de carácter preventivo. Asimismo, trata de recobrar la vinculación efectiva y activa de los individuos y grupos en su entorno, cuando éste se haya deteriorado o perdido.

Los **Ayuntamientos** serán responsables de los Servicios Sociales de su ámbito territorial, de acuerdo con los principios más arriba enunciados del régimen local. En concreto, además, les corresponde por delegación de competencias autonómicas la ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Gobierno autónomo, así como, en los municipios de más de 20.000 habitantes, la gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios y de los Especializados de ámbito local.

En los Ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes, en tanto vienen obligados a la prestación de servicios sociales (art. 26 de la Ley de Bases del Régimen Local) suelen constituirse **Equipos de Infancia y Familia** propiamente diferenciados dentro del Área de Servicios Sociales. Estos equipos están encargados de la detección, estudio y derivación de casos al Servicio de Atención al Niño y por otro lado, de realizar trabajos específicos con las familias necesitadas de ayuda y/o del seguimiento de casos de menores que lo necesiten por diversas causas.

Debe destacarse también la previsión contenida en la Orden de 13 de Julio de 2000 en orden a la creación de **Equipos multiprofesionales** para la realización del Programa de Intervención con familias desfavorecidas y en situación de riesgo social. Estos Equipos vienen progresivamente constituyéndose en los municipios que hayan participado en la convocatoria de subvenciones aprobada a dicho fin por la Consejería de Asuntos Sociales y en número ajustado a su población, inicialmente superior a 50.000 habitantes. El programa tiene como finalidad primordial preservar los derechos y el desarrollo integral de los menores, evitando la separación de la familia, mediante un tratamiento e intervención específica e integradora que permita la adquisición de pautas rehabilitadoras que compensen la situación de desventaja social que pueda afectar directa o indirectamente al desarrollo de los menores.

Por su parte, a las **Diputaciones Provinciales** se delega la gestión de Centros y establecimientos de Servicios Sociales Especializados de ámbito provincial y supramunicipal; la coordinación y gestión de Centros de Servicios Sociales Comunitarios y de los Especializados de ámbito local en los municipios de hasta 20.000 habitantes, así como la ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.

Entre los Servicios Sociales Comunitarios y los Servicios de Atención al Niño es necesario que exista una buena coordinación. Lo constatado por esta Institución es que esto no siempre es así. Y en este sentido se han recibido diversas quejas haciendo especial hincapié en la falta de respuestas adecuadas y eficaces por parte de los SAN ante las demandas de los Servicios Sociales Comunitarios (SS.CC.). Estas quejas que han sido remitidas por los propios profesionales de los SS.CC., evidencian la falta de unificación de criterios y la falta de coordinación entre ambos estamentos administrativos.

Buen ejemplo de la colaboración entre la Administración Autonómica y las Corporaciones Locales, es la aprobación de la Orden de 20 de Abril de 1992 (actualmente derogada por la de 13 de Abril de 1998, que viene a sustituirla), relativa a las Ayudas Económicas Familiares para Atención al Niño. Éstas se definen como prestación básica de los Servicios Sociales Comunitarios cuya finalidad preventiva es la de mantener al niño en su medio familiar o bien procurarle el retorno al mismo.

Por Decreto 11/1992, de 28 de Enero, se establece que dichas ayudas deberían incluirse entre las prestaciones que han de ser gestionadas directamente por los Servicios Sociales Comunitarios, si bien, en cualquier caso, habrá de tenerse en cuenta las funciones de coordinación, así como de gestión y control de las ayudas económicas y de otra especie que se otorguen en esta materia que corresponden a la Dirección General de Infancia y Familia.

Atendiendo a estas consideraciones, la mencionada Orden se refiere a la posibilidad de suscribir Convenios entre la Consejería de Asuntos Sociales y la Corporación Local correspondiente, de tal forma que aquélla realice transferencias económicas a favor de ésta en concepto de Ayudas Económicas Familiares, quedándole encargada su gestión.

La exigencia de colaboración entre las distintas Administraciones (estatal, autonómica y local) se viene abordando entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Andalucía a través de los Convenios para el desarrollo de prestaciones de servicios sociales de Corporaciones Locales (Plan Concertado), suscrito el 5 de Mayo de 1988, y entre la Junta de Andalucía y las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes de Andalucía, a través de los correspondientes Convenios anuales para proyectos de intervención de carácter comunitario.

Entre los programas de intervención comunitaria para los que podrán acordarse Convenios de colaboración se contempla la atención a los menores de 18 años en situación de especial dificultad social y la promoción

de los procesos de inserción y reinserción de los mismos, a través de las ayudas económicas familiares.

Los Convenios que se suscriban tendrán como finalidad la cofinanciación de los proyectos de intervención comunitaria que gestionen las Entidades locales, cuya planificación general y coordinación corresponderá a la Consejería de Asuntos Sociales.

El último, con fecha 2 de Enero de 2001, se ha aprobado mediante Orden la regulación de la cooperación con las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de Municipios con población superior a los veinte mil habitantes, en materia de Servicios Sociales Comunitarios, norma que recoge entre las intervenciones de carácter comunitario los programas de atención a los menores de 18 años en situación de especial dificultad social y la promoción de los procesos de inserción y reinserción de los mismos, a través de las ayudas económico-familiares.

6.4. Entidades colaboradoras.

Por último, deberá hacerse referencia a la previsión contenida en el artículo 18.4 de la Ley 1/1998, de 20 de Abril, relativa a la posibilidad de que entidades que estén habilitadas para ello, conforme a la legislación estatal y las condiciones reglamentarias establecidas, puedan colaborar con las Administraciones Públicas competentes en «*funciones de guarda, mediación, prevención, detección, información y promoción*».

Los requisitos legalmente exigidos para ello son que se trate de asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro, entre cuyos fines figure la protección de menores, y que estén inscritas en el correspondiente Registro de entidades, servicios y centros de servicios sociales de Andalucía. Igualmente, deberán disponer de la organización, estructura y medios materiales necesarios en relación a las funciones a desarrollar. A este Registro se refiere el Decreto 87/1996, de 20 de Febrero, relativo a la autorización, registro, acreditación e inspección de Entidades y Centros (modificado parcialmente por Decretos 141/1999 y 102/2000).

La normativa reglamentaria a la que se remitía la Ley andaluza, concretamente por lo que pueda afectar al acogimiento familiar, es la que se contiene en el Decreto 454/1996, de 1 de Octubre, por el que se regula la colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y las Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar (ICIF), así como con las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional (ECAI).

Dentro de esta línea debemos referirnos a las **Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar (ICIF)**, definidas por la Disposición adicional primera de la Ley 21/1987, de 11 de Noviembre, como Asociaciones o Fundaciones no lucrativas, constituidas conforme a las leyes que les sean aplicables, en cuyos estatutos o reglas figure como fin la protección de menores y siempre que dispongan de los medios materiales y equipos pluridisciplinarios necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas, que serán las de guarda y mediación con las limitaciones que la entidad pública señale, estando siempre sometidas a las directrices, inspección y control de la autoridad que las habilite. Se añade que ninguna otra persona o entidad podrá intervenir en funciones de mediación para acogimientos familiares o adopciones.

También, de conformidad con el artículo 242 en relación con el 239 del Código Civil, podrá atribuirse a estas instituciones la tutela de menores desamparados cuando, por sus relaciones con éste o por otras circunstancias, puedan asumirla con beneficio para el menor.

La habilitación de estas instituciones corresponde a las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia en materia de protección de menores, encontrándose reguladas en Andalucía por Decreto 454/1996, de 1 de Octubre, de habilitación de Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar y acreditación de Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional. El Decreto se refiere, en cuanto a las ICIF, exclusivamente a las funciones de mediación para el acogimiento familiar simple y permanente de menores y no a las de guarda de los mismos. Tampoco en la práctica se han encomendado estas funciones, mucho menos se les ha atribuido la tutela de un menor, pero ello no es óbice a que la previsión normativa contemple esta posibilidad.

Entre las funciones de mediación para el acogimiento familiar de menores que según el mencionado Decreto podrán atribuirse a estas Instituciones pueden destacarse las de captación de familias acogedoras; estudio para la valoración de su idoneidad; preparación de familias y menores; seguimiento del desarrollo del acogimiento; o el trabajo con la familia de origen del menor.

A las ICIF también corresponderá la coordinación necesaria con las entidades públicas o privadas relacionadas con los menores objeto de actuación, así como la información puntual a la Consejería de Asuntos Sociales acerca de cuantas actuaciones realicen y el traslado de los informes de seguimiento de los menores.

Con objeto de colaborar con estas Instituciones, la Administración Autonómica convoca subvenciones para la financiación de las actividades de

mediación que desarrollan, la última por Orden de 12 de Julio de 1999. La concesión de estas subvenciones se instrumenta mediante la celebración de un Convenio suscrito por la Dirección General de Atención al Niño y el representante legal de la Entidad beneficiaria, con una vigencia de doce meses, que se prorrogará automáticamente salvo denuncia expresa de alguna de las partes. En caso de prórroga, se incorporará al Convenio una estipulación adicional con vigencia exclusivamente para el período prorrogado, en la que se hará constar la cuantía económica de las cantidades que se transferirán para la realización del programa durante el nuevo período de vigencia.

Actualmente hay en Andalucía ocho organizaciones no gubernamentales habilitadas por la Consejería de Asuntos Sociales como Instituciones Colaboradoras para la Integración Familiar:

DENOMINACIÓN	HABILITACIÓN	CONVENIO	DIRECCIÓN/TELÉFONO
VÍNCULOS	20/11/1996	21/12/1999	Av. Virgen del Carmen, nº 31, 1º ALGECIRAS. Tfno. 956670532 C/ Demetrio de los Ríos, 7. SEVILLA. Tfno. 954413199
HOGAR ABIERTO	21/1/1998	2/11/1999	C/Nosquera 15, 2ª MÁLAGA. Tfno. 952122566
ALDAIMA	24/11/1998	2/11/1999	C/ Doctor Martín Lagos, nº4, 5º GRANADA. Tfno. 958255203
FAMPI (Federación de Mujeres Progresistas de Andalucía).	18/9/1998	10/12/1999	C/ Pozo, nº1 SEVILLA. Tfno. 954905272
APRONI (Asociación de Ayuda y Protección al Niño).	10/12/1998	2/11/1999	C/ Padilla, nº18, 2º ÉCIJA. Tfno. 955902700
INFANIA	25/1/1999	2/11/1999	C/ Marín Gracia, nº5-4º, ofic. 24 CÓRDOBA. Tfno. 952226753
CRUZ ROJA		2/11/1999	C/ Sagunto, s/n CÓRDOBA Tfno. 957437744
AVAS (Asociación de		25/1/2001	c/ Pilar, nº 16 PUENTE GENIL

Voluntariado de Acción Social			Tlfno. 95766740
-------------------------------	--	--	-----------------

(Datos facilitados por la Dirección General de Infancia y Familia)

Estas asociaciones han sido habilitadas para la puesta en práctica de los programas de mediación para el acogimiento familiar simple y permanente, contribuyendo con las siguientes funciones:

- a) La captación de familias acogedoras.
- b) El estudio para la valoración de la idoneidad de posibles acogedores, siempre que hayan formulado la oportuna solicitud ante la Consejería de Asuntos Sociales.
- c) La preparación y formación de las familias acogedoras.
- d) La preparación de los menores para el acogimiento familiar.
- e) La intervención en el proceso de integración del menor y la familia de acogida, así como el seguimiento posterior.
- f) El trabajo con la familia de origen del menor.
- g) La coordinación necesaria con las entidades públicas o privadas relacionadas con los menores objeto de actuación.
- h) La información puntual a la Consejería de Asuntos Sociales en relación con las actuaciones que realicen, así como el traslado de los informes de seguimiento de los menores

En ejercicio de dichas funciones, estas Entidades se obligan ante la Consejería de Asuntos Sociales a:

- a) Desarrollar, a través del correspondiente Equipo Técnico, las actividades arriba descritas y que constituyen el objeto del convenio que suscriben con la Consejería.
- b) Seguir las directrices marcadas por la Dirección General de Infancia y Familia.
- c) Suministrar la información que le sea solicitada en orden a la marcha de la actividad conveniada.
- d) Facilitar la supervisión y seguimiento del trabajo desarrollado con las familias acogedoras y con los menores acogidos.

- e) Comunicar inmediatamente a la Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales correspondiente cualquier incidencia que afecte al programa que desarrollan.
- f) Guardar el más estricto sigilo sobre la información obtenida de las familias y los menores objeto de su intervención.
- g) Mantener las relaciones derivadas del convenio que suscriben, exclusivamente a través de los órganos de la citada Consejería.
- h) Elaborar los informes técnicos correspondientes, así como remitir los datos relevantes sobre menores objeto del programa.
- i) Cumplir las obligaciones establecidas en el Decreto 454/1996, de 1 de Octubre y en la Orden de 12 de Julio de 1999, ya citados.

El SAN de las distintas Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales se coordinará con las ICIF en todo lo referente a la propuesta de acogimiento y la instrucción del expediente, así como establecerá reuniones periódicas para la evaluación de los programas de acogimiento y el asesoramiento que se crea necesario.

A efectos de coordinación y eficacia la Dirección General crea la **Comisión Técnica Mixta Provincial del Acogimiento Familiar**. Dicha Comisión estará compuesta, al menos, por un Técnico del Servicio de Atención al Niño y el Técnico Coordinador de la ICIF.

El objetivo fundamental de esta Comisión, es el de determinar la selección de la familia más adecuada, entre las estudiadas por la ICIF, para el menor respecto al que el Servicio de Atención al Niño haya decidido la medida de acogimiento familiar.

También corresponderá a esta Comisión Mixta revisar el funcionamiento de los Acogimientos, líneas de intervención a seguir, propuesta de finalización, coordinación con las Instituciones implicadas, así como el intercambio técnico y de experiencias.

7. FASES DE LA MEDIDA.

La medida de acogimiento familiar, independientemente de la finalidad con la que se constituya, conforma un proceso con una serie de fases, todas ellas importantes en sí, que en su conjunto tratan de conseguir el objetivo de facilitar a los menores desamparados una alternativa donde se les garanticen sus derechos y bienestar.

El proceso del acogimiento comienza desde el momento en que el solicitante, o la pareja acogedora, presenta su solicitud ante el organismo competente de protección de menores. Esta solicitud, una vez tramitada, dará lugar a la correspondiente resolución administrativa en sentido favorable o negativo a la idoneidad como acogedores. De resultar positiva la resolución (el solicitante individual o la pareja es considerada idónea), el interesado o interesados serían inscritos en el registro de potenciales acogedores, pudiendo resultar seleccionados para tal finalidad en función de la demanda existente.

Llegados a este punto, y una vez acordada la medida de acogimiento familiar respecto de determinado menor en el seno de la familia acogedora seleccionada, pasaríamos a su plasmación en la práctica, transitando por una primera fase de integración familiar, a la que denominaremos de acoplamiento, continuando con la fase de seguimiento de la medida, para culminar el proceso con la fase de evaluación de los resultados obtenidos.

En consonancia con este iter procedimental, las fases del acogimiento familiar podrían estructurarse en las siguientes:

- 1.- Sensibilización, captación de familias. Información. Solicitudes.
- 2.- Estudio. Declaración de idoneidad. Registro de solicitantes.
- 3.- Detección del menor susceptible de acogimiento familiar.
- 4.- Selección de la familia adecuada.
- 5.- Formalización del acogimiento. Preparación. Acoplamiento.
- 6.- Seguimiento.
- 7.- Evaluación.

A continuación efectuaremos una breve descripción de cada una de las fases, conforme a la documentación que hemos consultado, consistente en estudios doctrinales, resoluciones judiciales y la propia praxis de los

Servicios de Atención al Menor, además del proyecto de Decreto sobre acogimiento familiar y adopción, sobre el que viene trabajando la Dirección General de Infancia y Familia, actualmente en un avanzado estado de tramitación.

7.1. Sensibilización y captación de familias. Información. Solicitudes.

Esta fase, previa al inicio de los puros trámites del acogimiento familiar, se revela como de especial importancia por una cuestión innegable, ya que si no existiera un listado de potenciales acogedores dispuestos a responsabilizarse de los menores susceptibles de la medida, en modo alguno resultaría viable siquiera pensar en su posibilidad.

Por tanto, este trabajo previo de captación de familias acogedoras, plenamente conscientes del significado y alcance del compromiso que adquirirían, ha de situarse en una posición preeminente respecto de las posteriores actuaciones de la Administración, pues de su correcta ejecución dependerá la propia existencia del listado de aspirantes, así como la elusión de fricciones y problemas derivados de una incorrecta información sobre esta medida de protección al menor.

En esta fase existen una serie de variables que van a influir directamente en el éxito de la captación de las familias acogedoras. Estas variables obedecen en ocasiones a condicionantes propios de los futuros acogedores, como sería la idea preconcebida que tuvieran del acogimiento y las expectativas que depositaran en el mismo, su percepción sobre el reconocimiento social de la figura del acogimiento, o la afinidad con el personal técnico encargado de encauzar su inquietudes. En otras ocasiones los condicionantes derivan del modo de proceder de la Administración a la hora de ejecutar las tareas de promoción e información, y así resulta determinante la existencia de equipos técnicos específicos para el acogimiento, la dimensión, duración y acierto de la campaña de sensibilización, o la capacidad mediadora y didáctica del personal técnico encargado de relacionarse con los potenciales acogedores.

El trabajo de promoción e información puede desarrollarse utilizando una variada gama de recursos, entre ellos las campañas publicitarias en medios de comunicación, siempre condicionadas por las limitaciones presupuestarias y las dificultades inherentes a la adaptación del marketing publicitario a las políticas públicas.

Con estas campañas de promoción se corre el riesgo de resultar víctimas de su propio éxito, debiendo acompasarse su dimensión y finalidad

a las necesidades reales de la Administración, partiendo para ello de las potencialidades de personal y medios materiales ante una eventual respuesta masiva por parte de los ciudadanos.

Otra fórmula promocional consiste en la celebración de actos públicos con tal finalidad. Esta técnica se encuentra especialmente indicada para incidir en aquellos colectivos o sectores de población que a priori se consideren potenciales interesados, entre ellos las asociaciones cuya actividad se relacione con la infancia o los menores de edad y las APAS de los Centros Educativos.

Para la celebración de estas charlas, conferencias o coloquios, y para la ejecución de la labor informativa y promocional que han de desarrollar los propios servicios administrativos en su contacto con los ciudadanos, resulta determinante la previa elaboración y edición de un material informativo específico, destinado a su divulgación entre las personas interesadas.

La disponibilidad de material, puesto al día por parte de personal cualificado con conocimientos y experiencia tanto en técnicas de comunicación como en la propia medida de protección, responde a la necesidad de clarificar a los ciudadanos los trámites y posibles inconvenientes del acogimiento. Es decir, no solamente debería versar sobre cuestiones jurídicas o de técnica procedimental (plazos, forma de las solicitudes, órganos intervinientes, etc...) sino también hacer referencia al significado de esta medida de protección, a la extraordinaria responsabilidad que asumen los acogedores, y en aquellos casos en que así fuere, hacer hincapié en la temporalidad de la medida al estar orientada al regreso del menor con su familia biológica, una vez superados los problemas que la motivaron.

También sería deseable que este material informativo se refiriera a los criterios psico-sociales y económicos que actúan a modo de barómetro de la aptitud como acogedores. Una información adecuada puede disuadir de su intención a aquellos aspirantes cuyas circunstancias se alejen del entorno óptimo, y tiene el efecto de encauzar las solicitudes a las posibilidades reales de las personas interesadas.

Además de lo dicho hasta ahora, este material informativo preelaborado ganaría en eficacia si fuese único para todas las provincias y Entidades Colaboradoras, y sus contenidos, tanto en cantidad como en calidad, resultasen accesibles y fácilmente disponibles por los interesados.

Por último, como técnica promocional e informativa también resulta interesante la concertación de entrevistas personales o en grupo. Estas entrevistas resultan muy efectivas en aquellos supuestos en que se pretende sensibilizar a los familiares extensos del menor, al tratarse en ellas

cuestiones personales y afectivas idóneas para su comunicación verbal en un entorno más íntimo y reducido.

En el resto de los casos las entrevistas informativas y promocionales dependerían de la disponibilidad por la Administración de listados de personas potencialmente interesadas, hecho que a su vez quedaría supeditado a la existencia de unos adecuados sistemas de tratamiento de la información, captura de datos y almacenaje de los mismos.

Dejando a un lado la labores de promoción e información, nos situaremos ahora en el momento en que los interesados deciden presentar su solicitud ante la Administración.

Conforme al artículo 38 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común la solicitud la podrían presentar, entre otros lugares, en cualquier registro de los existentes en la Administración Central o Autonómica; no obstante, en prevención de posibles errores o retrasos, lo deseable sería que la solicitud se presentara ante el mismo órgano que en adelante se encargaría de su tramitación. En tal sentido, el proyecto de Decreto sobre Acogimiento y Adopción ordena que las solicitudes se presenten ante la Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales, órgano provincial que aglutinaría todos los trámites hasta su resolución.

El proyecto de Decreto relaciona los documentos a aportar junto con la solicitud de adopción (en este caso, de acogimiento), que servirían para acreditar los requisitos legales como adoptantes, equiparables en gran medida a los requisitos como acogedores, entre estos documentos el DNI, libro de familia, declaraciones de la renta y patrimonio, y los certificados de salud, de empadronamiento y de antecedentes penales.

Respecto de estos documentos, habría que incidir en el derecho, reconocido en el artículo 35.f de la Ley 30/1992, que asiste a los ciudadanos a no aportar aquella documentación que ya obrara en poder de la Administración actuante, bastando para ello citar esta circunstancia así como una reseña del procedimiento en el que se aportó la citada documentación.

En lo que respecta al formulario del modelo normalizado de solicitud, y en general a las encuestas que hubiera de responder el interesado, habría que distinguir campos de cumplimentación obligatoria y otros de cumplimentación facultativa por exigirlo así la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de carácter personal. El artículo 5 de dicha norma determina que los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco de la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los

destinatarios de la información; también del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les fueran planteadas, así como de las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.

7.2. Estudio. Declaración de idoneidad. Registro de solicitantes.

El hecho de presentar la solicitud de estudio y valoración de la idoneidad como acogedores, con vistas al posible acogimiento de un menor, en la modalidad que fuere, determinaría el inicio del correspondiente expediente administrativo, expediente que sería único por cada solicitud, debiendo expresar con claridad el solicitante o solicitantes si su instancia lo es a título individual o bien corresponde a una pareja, con relación matrimonial o no.

Acto seguido, según previene el artículo 42.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, el interesado o interesados deberían recibir, en el período de los diez días siguientes al registro de la solicitud, una carta de acuse de recibo de ésta, con la expresión del plazo máximo normativamente establecido para su resolución, así como información acerca de los efectos de un eventual silencio administrativo.

El proyecto de Decreto se pronuncia respecto del plazo máximo para la resolución de idoneidad, estableciéndolo en ocho meses, cinco meses por encima del plazo general establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Común, aunque para que esta disposición resultara viable sería preciso resolver la contradicción existente con el artículo 42.2 de la misma Ley de Procedimiento que impone el rango de Ley para el establecimiento de cualquier plazo de resolución superior a los seis meses.

Por su parte, respecto del silencio administrativo el proyecto de Decreto establece la presunción de respuesta negativa si transcurrido el plazo de resolución no se hubiera obtenido contestación, evitando de este modo la situación de indefensión en que pudieran quedar los solicitantes al quedar expedita su posibilidad de defensa ante los Tribunales, todo ello sin perjuicio de que persistiera la obligación de resolución expresa del expediente.

La Ley de Procedimiento Común (art. 74) prevé la ordenación e instrucción de los expedientes según la fecha de presentación de las solicitudes; no obstante, en el proyecto se prevé una inversión de este orden en aquellos supuestos de solicitudes presentadas por los miembros de la propia familia del menor, estableciendo también preferencia temporal en la

valoración de las solicitudes para acoger o adoptar a menores que se encuentren en las siguientes situaciones:

- Grupos de tres o más hermanos
- Discapacidad y problemas de salud especiales.
- Menores de más de siete años de edad.
- Antecedentes hereditarios de riesgo.

La metodología que se puede utilizar para el estudio y valoración de las solicitudes puede ser diversa; no obstante, suele cobrar preponderancia, aun con sus dificultades, la entrevista personal a los solicitantes.

En este estadio procedimental suelen producirse dos actuaciones paralelas. Por un lado se instruye el expediente allegando al mismo los documentos necesarios: informe socio-económico, peritaje psicológico, etc, y por otro se realizan sucesivas entrevistas personales con los solicitantes.

El sentido del primer contacto personal con los solicitantes sería el detectar la solidez de la decisión de éstos, así como una primera aproximación acerca de la motivaciones para el acogimiento, sus capacidades y posibilidades. Los sucesivos contactos permiten ahondar en aquellos aspectos que hubieran de perfilarse por resultar dudosos a lo largo de todo el proceso, así como, llegado el caso, consensuar con los interesados posibles modificaciones en la solicitud, ajustando ésta a las posibilidades reales.

Según el Manual para la Valoración de los Solicitantes de Adopción, publicado por la Consejería de Asuntos Sociales (Criterios Técnicos y Manual de Entrevista, Edición de Marzo de 1999), las entrevistas personales pueden tener el inconveniente de resultar un proceso un tanto "intimidatorio", incitando a algunos solicitantes a adaptar las respuestas a aquello que a priori podría considerarse favorable a sus intereses. También algunos entrevistados podrían llegar a sentirse menospreciados por la propia finalidad de la entrevista: evaluar su situación, condiciones personales y familiares, y su modo de proceder cotidiano; y en otros casos llegar a incomodarse por la sensación de verse obligados a adoptar una posición activa para demostrar su idoneidad.

En el proyecto de Decreto se establecen una serie de criterios para valorar la idoneidad, que serán los que orienten la decisión final que se hubiere de adoptar. Estos criterios son los siguientes:

a) Ausencia de enfermedades e incapacidades físicas y psíquicas que por sus características o evolución perjudiquen o vayan a perjudicar el desarrollo integral del menor.

b) La estabilidad familiar y la madurez emocional de los solicitantes, así como, en su caso, el grado de aceptación de la adopción por parte del resto de las personas que convivan con ellos.

c) la existencia de motivaciones positivas y compartidas para la adopción, así como, en los casos de infertilidad, tener una vivencia madura y de aceptación de la incapacidad para tener hijos biológicos

d) Capacidad de aceptación de la historia personal del menor y de sus necesidades especiales, en su caso.

e) Capacidad de colaboración con el menor, y su familia de origen, y el respeto y promoción de sus relaciones.

f) Grado de resistencia al estrés que se pueda producir como consecuencia de la relación con el menor, así como adecuado nivel de apoyo social que puedan recibir por parte de la familia extensa u otros.

g) Actitud positiva y flexible para la educación del menor, así como disponibilidad de tiempo para su cuidado y ocio.

h) Actitud positiva y disponibilidad para el seguimiento y orientación en le proceso de integración del menor y la familia.

i) Condiciones adecuadas de habitabilidad de la vivienda, infraestructura del hábitat, así como integración del mismo.

j) Capacidad económica que garantice la cobertura de las necesidades básicas del menor.

Para el supuesto de acogimientos simples, a estos criterios se añadirían dos específicos, valorándose entonces la capacidad de asunción de la temporalidad del acogimiento, así como la capacidad para aceptar la familia biológica como figura activa. De igual manera, tratándose de la modalidad de acogimiento permanente, se añadirían estos otros criterios valorativos:

a) La aceptación de una situación indeterminada.

b) La ausencia de expectativas de adopción.

c) La ausencia de expectativas de previsión de retorno.

d) La aceptación de la relación del menor con su familia biológica.

Una vez instruido el expediente, procedería la emisión sin dilaciones de la correspondiente resolución en sentido favorable o negativo a la idoneidad como acogedores, para la modalidad o modalidades de acogimiento que fuere.

Esta resolución administrativa debería incluir, entre otros, dos apartados esenciales; por un lado la decisión en sí, y por otro la motivación de esta decisión. Se trata de una resolución que los interesados podrían verse obligados a exhibir ante diferentes instancias, lo cual exigiría grandes dosis de prudencia en el manejo de dicha información personal y privada, resultando a tales efectos conveniente que quedase diferenciada la escueta resolución en sentido favorable o negativo, de su motivación, que bien pudiera adjuntarse en hoja aparte, o bien desglosando la resolución en una certificación referida a la sola idoneidad.

En cuanto a la validez temporal de la resolución de idoneidad el proyecto de Decreto establece la sujeción a informes trienales de actualización, con el fin de comprobar si persisten las circunstancias que motivaron la declaración de idoneidad, siendo obligación de los interesados comunicar cualquier eventual modificación en sus circunstancias. Por otro lado, para aquellos solicitantes no declarados idóneos, el proyecto de Decreto determina la imposibilidad de atender una nueva solicitud en tanto no hubieran transcurrido al menos dos años, y siempre que hubieran desaparecido las circunstancias que motivaron la denegación.

La resolución de idoneidad lleva aparejada la inscripción en el registro de potenciales acogedores, inscripción que deberá efectuarse según la modalidad de acogimiento. Dicho registro, pendiente aún de constitución a pesar de la previsión establecida en la Ley 1/1998, deberá ser único para toda la Comunidad Autónoma, con sede en la Consejería de Asuntos Sociales y oficinas en cada de sus Delegaciones Provinciales.

7.3. Selección.

7.3.1. Detección del menor susceptible de acogimiento familiar.

Siguiendo la secuencia procedimental este sería el momento en que la Administración con competencias en materia de protección de menores, en el ejercicio de éstas, barajaría la opción interventora del acogimiento familiar respecto del caso concreto de un menor objeto de protección.

Al respecto, los profesionales intervinientes deben encontrarse correctamente instruidos sobre las opciones interventoras de que disponen, y entre ellas las características y funcionalidad del acogimiento familiar.

A la vista de la información obrante en el expediente de protección, y conforme a los datos personales y familiares del menor, debe procurarse para éste la medida de protección menos traumática y que mayores beneficios pudiera reportarle, siendo así que la propia Ley de Menor en Andalucía otorga preeminencia al acogimiento familiar sobre el residencial, al establecer como criterio de intervención para aquellos supuestos en que las circunstancias aconsejaran la salida del menor de su grupo familiar, la actuación prioritaria a través de medidas de alternativa familiar.

Por ello, en estos momentos procedería un estudio de las circunstancias personales y familiares del menor, emitiendo los técnicos de la Administración su propuesta de acogimiento con la indicación de las características que, a su juicio, debería reunir la familia acogedora, así como el tipo de acogimiento óptimo para el menor. Cuanto más completo y documentado fuera el estudio mayores serían las posibilidades de acierto a la hora de determinar las necesidades del menor, desde una perspectiva integral, y en base a ellas fijar las características de la potencial familia acogedora.

Una vez que, valorado el caso, el personal técnico se hubiera decantado por la medida de acogimiento familiar, correspondería activar el protocolo de derivación, es decir, poner en común los distintos departamentos intervinientes en el asunto, fueren o no de la misma provincia, para de este modo aunar, de la manera más ágil posible, las necesidades del menor con el ofrecimiento previo efectuado por la familia seleccionada, anteriormente declarada idónea.

La existencia y funcionamiento correcto de este protocolo de derivación resulta clave para la operatividad de la medida de acogimiento familiar, evitando con ello la prolongación de acogimientos residenciales innecesarios, o bien el retraso en la adopción de la propia medida de protección.

7.3.2. Selección de la familia adecuada.

El artículo 35 de la Ley del Menor en Andalucía establece la previsión de desarrollo reglamentario de los criterios de selección de las familias acogedoras, atendiendo a la aptitud que resultase de la declaración de

idoneidad, la relación y composición familiar, y resto de circunstancias, tendiendo presente primordialmente el interés superior del menor.

Por mandato legal dicha reglamentación habrá de otorgar prioridad al derecho del menor a convivir en el seno de su propia familia, quedando como solución subsidiaria el recurso a acogedores ajenos a su entorno familiar. Se trata de respetar, y en la medida de lo posible mantener, los lazos familiares existentes.

No obstante la preferencia por la familia extensa, ésta también habría de amoldarse a las necesidades del menor, debiendo reunir ciertos requisitos, tales como los que se proponen en el proyecto de Decreto, cuales serían:

- a) La constatación de muestras de interés por la situación del menor.
- b) La existencia de vínculos afectivos o la posibilidad de establecerlos.
- c) Capacidad para preservar al menor de las condiciones que determinaron su declaración de desamparo.
- d) Adecuada actitud educadora.
- e) Inexistencia de oposición por parte de las personas que convivan en el domicilio de los acogedores.
- f) Preeminencia de aquellos familiares con menor distancia generacional.

En cualquier caso, la selección de idoneidad no se debería limitar a la aplicación automática de unos baremos, sino que debería constituir un trabajo completo y dinámico, esto es, acercar a la familia a la realidad del niño, a sus necesidades, otorgándoles un espacio para la autoselección, sobre todo cuando se hubiere de recurrir a las redes de familias acogedoras sustitutas.

Los criterios para la selección de las familias deben encontrar el punto óptimo en el que de un lado se limiten las arbitrariedades, preservando así los derechos de las familias candidatas al acogimiento, y por otro se otorgue un margen amplio de discrecionalidad al valorar comparativamente las necesidades del menor y las características de las familias.

En esta cuestión el proyecto de Decreto diferencia los criterios y trámites conducentes a la selección de las familias en función de la

modalidad de acogimiento. De este modo, para el supuesto de acogimientos familiares preadoptivos se opta por centralizar toda la tramitación en la Dirección General de Infancia y Familia, organismo que se encargaría de preseleccionar tres expedientes de entre los incoados por solicitantes declarados idóneos de toda Andalucía, remitiéndolos a la Delegación Provincial de origen. Un órgano colegiado, la Comisión de Medidas de Protección, sería el encargado de seleccionar al aspirante que considerase más adecuado de la terna, o en su caso, previa motivación, demandaría una nueva preselección.

Como criterio general de selección se tendería a buscar aquellos aspirantes que ofreciesen mayores posibilidades de integración y óptimo desarrollo del menor, en función del historial y características personales de éste. A continuación prevalecerían los siguientes criterios selectivos:

a) Concordancia entre la edad de los solicitantes y la del menor, de forma que no existiera una distancia superior a los 40 años.

b) Preferencia al hombre y mujer que convivan en pareja, bien matrimonial o en unión de hecho, sobre los solicitantes individuales.

c) Preferencia por aquellas familias cuyo hijo menor superase en edad al acogido, siempre que la diferencia de edad no fuese superior a dos años.

d) En condiciones de igualdad se otorgaría prioridad a aquellas familias que antes hubieran presentado su solicitud.

En el supuesto de acogimientos familiares simples o permanentes el proyecto de Decreto prevé que el trámite de la selección se resuelva en cada provincia, correspondiendo a la Comisión de Medidas de Protección efectuar la selección de entre los aspirantes declarados idóneos que estuvieran registrados en la provincia. Cuando no existieran solicitantes idóneos, o cuando, en interés del menor, se considerase oportuno que el mismo fuera acogido por personas residentes fuera de la provincia el proyecto determina la coordinación entre las distintas Delegaciones a través de Dirección General de Infancia y Familia.

Como criterio de selección se adopta el mismo criterio general que para el acogimiento preadoptivo, y como criterios complementarios el proyecto de Decreto establece los siguientes:

a) Primacía por aquellas personas pertenecientes al contexto socio-cultural próximo al menor, así como personas que tuvieren similitud con su estilo de vida.

b) Tratándose de menores con necesidades especiales se prefiere a los solicitantes que por su formación, profesión y experiencia estén especialmente cualificados para su adecuada atención.

c) Preferencia por las familias que cuenten con hijos convenientes.

d) Como criterio residual se reitera el orden temporal de presentación de las solicitudes.

A nuestro modo de ver, un aspecto a tener en cuenta a la hora de seleccionar a las familias de acogida debiera ser la aptitud para empatizar y mantener cordiales y afectivas relaciones con el niño y con su familia de origen, con las miras puestas en una dinámica relacional de amistad y nunca de rivalidad. A dicha finalidad podría contribuir el hecho de que en el proceso de selección, si ello fuera posible, se tuviera en cuenta el parecer de los padres biológicos respecto de las familias candidatas, así como sus preferencias por unas u otras.

A la hora de efectuar la selección de las familias la experiencia revela como uno de los inconvenientes habituales reside en la búsqueda utópica de la familia ideal, arquetipo al que difícilmente llegaría a ajustarse ninguna familia. En el otro extremo situaríamos las prisas por aliviar a los niños en espera de familias acogedoras, lo que conduciría a una excesiva laxitud en los requisitos con el fin de solventar dichas demoras.

7.4. Formalización del acogimiento. Preparación. Acoplamiento.

7.4.1. Formalización.

Hasta ahora se había individualizado, por un lado al menor y por otro a la familia acogedora, y con la resolución de acogimiento se reúnen ambos, menor y familia acogedora, con el vínculo, derechos y garantías jurídicas que, con carácter general, en la legislación y, con carácter particular, en el acta de acogimiento familiar se señalan.

Mediante el acto administrativo en que consiste la resolución de acogimiento se le da forma jurídica a la relación que en adelante mantendrán el menor y la familia acogedora, con un específico catálogo de deberes y de obligaciones, pendientes de la solución final que se adopte respecto del vínculo jurídico-familiar del menor con su familia de origen, pues, en definitiva, la resolución de acogimiento familiar viene a representar

una reducción o limitación al ejercicio de la patria potestad, que de recobrar su plenitud llevaría aparejado el cese del acogimiento.

El artículo 173 del Código Civil fija los contenidos mínimos del documento de formalización del acogimiento familiar. De entre estos entresacamos la determinación del régimen de visitas por parte de los padres biológicos, derecho de visitas sobre el que la Fiscalía General del Estado ha tenido ocasión de pronunciarse en su respuesta a la consulta 8/1997, publicada en la revista de derecho La Ley 1997-6.

En cuanto a la especificación del régimen de visitas, la Fiscalía indica que es preciso distinguir si nos encontramos ante un acogimiento administrativo o si se trata de constituir un acogimiento judicial.

En la primera hipótesis, acogimiento administrativo o convencional, su presupuesto sería que existiera consentimiento de los padres no privados de la patria potestad, si fueren conocidos, o en su caso, del tutor. Si falta este consentimiento no será posible la constitución del acogimiento sin intervención judicial. En estos casos, dada la situación fáctica en que nos encontramos, será posible y normal que al tiempo que se consiente el acogimiento se acuerde con los referidos titulares de la patria potestad o con el tutor una periodicidad para las visitas que será la que se deba plasmar en el documento escrito por el que se formaliza el acogimiento. Por tal motivo, la Fiscalía no considera aceptable diferir la fijación del régimen de visitas para acuerdos posteriores.

Si no se llegase a un acuerdo lo más probable es que los padres rechacen incluso la formalización del acogimiento, por lo que estaremos en el segundo supuesto a analizar (acogimiento judicial). Y si se llegase al supuesto de conformidad con el acogimiento y disconformidad con la regulación del derecho de visitas propuesta por la Entidad Pública o la familia acogedora, es claro que por disposición del artículo 161 del Código Civil sería necesario acudir al juez, quien tendría la última decisión al respecto. En estos supuestos, el documento de formalización del acogimiento puede recoger las visitas propuestas, sin perjuicio de mencionarse la pendencia de la resolución judicial definitiva sobre tal extremo dada la disconformidad de una de las partes en cuanto a las visitas.

Esta posibilidad (acuerdo respecto al acogimiento pero no respecto a la periodicidad de las visitas) junto con la hipótesis de que vigente ya el acogimiento se haga conveniente una modificación del régimen de visitas, pueden hacer aconsejable que figure la regulación del régimen de visitas en un documento anexo de forma que pueda modificarse posteriormente sin necesidad de renovar todo el escrito de formalización del acogimiento. Obviamente, esas modificaciones exigirán nuevamente el consentimiento o

acuerdo de todas las partes implicadas, y si faltase dicho consentimiento sería necesario acudir al órgano judicial.

El acogimiento judicial, por contra, supone que los titulares de la patria potestad o el tutor no han consentido el acogimiento bien por no estar localizados, bien por haber rehusado comparecer, bien por haberse opuesto expresamente. En algunos de tales casos, ciertamente puede ser más problemática la fijación de la periodicidad de las visitas, especialmente cuando los padres se encuentran en paradero desconocido, pero ello no excluye que en la propuesta de la Entidad Pública se pudiera recoger la periodicidad concreta de visitas que se estime más adecuada en atención al interés del menor. Corresponderá en definitiva al Juzgador, al pronunciarse sobre el acogimiento, decidir igualmente, una vez haya oído en el expediente a los acogedores y a los padres, sobre lo adecuado de esa propuesta que podrá modificar precisando definitivamente el régimen de visitas.

Que no exista acuerdo previo, por tanto, no es obstáculo para que la Entidad Pública refleje en su propuesta el régimen que considere adecuado, sin perjuicio, obviamente, de las facultades que tendrá el Juzgador para variar tal propuesta y así como de las modificaciones que pueda sufrir el régimen en virtud de acuerdos posteriores de todas las partes o nueva resolución judicial en su defecto.

7.4.2. Preparación y acoplamiento.

a) La preparación del niño para el acogimiento.

Una vez individualizado al menor susceptible de la medida de acogimiento familiar, lo procedente sería que se le preparara antes de que esta medida fuera efectiva, para que comprendiera los motivos por los que la Administración o el órgano judicial, con o sin el consentimiento de sus padres, habían decidido que conviviera durante un período de tiempo, más o menos prolongado, con otra familia. También sería conveniente que se le informara de las características de su nueva familia acogedora, procurando que el primer contacto entre ambos fuera lo menos traumático posible.

Para la ejecución de estas tareas comunicadoras y de preparación al niño para el acogimiento se requiere personal con formación especializada, con capacidad para captar y comprender las reacciones que pudiera manifestar el menor, ofreciendo respuestas desde una óptica profesional para de este modo salvaguardar eficazmente la integridad del menor durante todo el proceso de intervención.

La información suministrada al menor debiera reunir ciertas premisas, y así resultar adaptada a la edad del potencial beneficiario del acogimiento, siendo concisa y de fácil comprensión, y estando presidida por la veracidad, sin manipulación sesgada de las circunstancias.

El menor debe conocer porqué esas personas adultas, para él investidas de la doble autoridad de ser personas mayores y representantes de la Administración, se preocupan por su situación, y deciden, en su beneficio, que deje de convivir con sus padres pasando a hacerlo con otros familiares o con una familia sustituta.

Ese porqué se le debe transmitir al menor siempre desde un punto de vista positivo, constructivo, enfatizando aquéllo bueno que le podría reportar el acogimiento, sin descalificaciones hacia sus padres, ni reproches, pero haciéndole también comprender que la actual situación de sus progenitores y pautas de vida deben cambiar en beneficio de todos los integrantes de la familia.

Al menor también se le debe instruir sobre los diferentes acontecimientos que se suceden a lo largo de la medida de acogimiento. Se le debe relatar de una manera comprensible todo el proceso, de tal manera que le resulten previsibles los cambios que ha de experimentar. En este punto los profesionales informantes deben actuar presididos por el mayor grado de fiabilidad, desechando aquellas actuaciones en las que hubiera duda que se pudieran llegar a realizar, para de este modo no quebrar la confianza del niño.

Como corolario de toda esta información el niño debe conocer la temporalidad del acogimiento, situando su punto final en aquel momento en que hubieren variado las circunstancias de sus padres, o bien, si pasado el tiempo esto no fuere posible, las diferentes opciones que, siempre en su beneficio, podría decidir la Administración.

Otro aspecto muy destacable en la preparación del niño para el acogimiento es el respeto a su decisión sobre todos aquellos objetos y enseres personales que decidiera llevar consigo a su nuevo hogar, debiendo los profesionales acordar con el niño aquello que resultase viable, y preparar con la familia de acogida la recepción y ubicación de estos objetos.

En idénticos términos, y en función de la edad del niño, se debe procurar información, directamente del menor, de sus padres biológicos o de su entorno familiar o escolar, acerca de sus aficiones, de su imagen exterior (peinado y forma de vestir), comidas preferidas, y en general todo aquello que conformara su identidad personal, para transmitírselo a los acogedores y que su estancia con ellos no supusiera la imposición de hábitos o cambios

en su identidad que no fueran precisos por demandarlo así una situación de partida deteriorada.

b) El acoplamiento del menor a la familia.

La materialización del acogimiento supone la previa elaboración de un plan individualizado de intervención, en el que partiendo de las características del niño se programe el acoplamiento paulatino con su nueva familia. De este modo, para la elaboración del plan deberá ponderarse la edad del niño, su nivel de maduración y autosuficiencia, su capacidad para la resolución autónoma de los conflictos, sus habilidades sociales, además de las propias expectativas que hubiera depositado el menor en el acogimiento.

Una correcta programación de este momento tan trascendente para la vida del menor redundará en su propia estabilidad emocional, por tratarse de un episodio de cambios en el que podrían aflorar miedos, inseguridades o generar frustración sobre sus expectativas, debiendo por ello procurarse unos referentes claros y la promoción de su autoestima, así como reforzar su confianza tanto en el personal técnico con el que mantenga directa relación como en sus futuros acogedores.

Durante todo el proceso de materialización del acogimiento tanto el menor como la familia acogedora deberán estar acompañados por personal especializado con la asiduidad que demande el caso concreto. El papel de intermediario de estos profesionales encargados del acoplamiento es fundamental para que las dificultades que pudieran surgir en esta fase del proceso fuesen detectadas a tiempo y se pudiera intervenir con operatividad.

El acoplamiento debe producirse de una manera gradual, espaciándose los contactos y el tiempo de permanencia con la nueva familia en función del conglomerado de circunstancias personales del menor expuestas con anterioridad. Al respecto, se debe cuidar que los primeros contactos se produzcan en lugares sin connotaciones negativas para el niño, y que la cadencia y duración de los contactos permitan a éste asumir la convivencia con su nueva familia como algo natural.

Generalmente, el proceso gradual de acoplamiento se produce con las familias ajenas y en la práctica no se suele proceder de igual modo cuando se trata de acogimientos en familia extensa. Al respecto hay que resaltar que la dinámica intrafamiliar e interfamiliar puede generar conflictos que exigirían una actuación preventiva parecida a la que se realiza con las familias ajenas o bien que se intensificara la labor de seguimiento durante el tiempo que se considerase necesario.

Un aspecto a tener en cuenta en el proceso de acoplamiento es el educativo, pues en función de la edad del niño este pudiera encontrarse escolarizado, siendo preciso amortiguar el impacto que supondría, sin duda, un posible cambio de colegio, de profesores y de compañeros, de tal manera que no se resintiese su rendimiento escolar o bien su propia estabilidad emocional.

La programación del tránsito de colegio resulta compleja, máxime cuando por motivo de residencia de los acogedores u otras circunstancias resultase inviable su permanencia en el mismo centro escolar, pero ello no debería ser óbice para que se procuraran las mínimas consecuencias negativas en el niño, bien fuere con profesorado de apoyo, bien con auxilio psicológico durante todo el proceso.

Otro aspecto que no se debe descuidar es el sanitario, ya que la convivencia con la nueva familia ha de suponer el que esta asuma los cuidados sanitarios del menor, debiendo continuar con los tratamientos que éste tuviera instaurados, así como continuar con el programa de controles pediátricos. En el proceso de acoplamiento es cuando se debe proceder al cambio de pediatra en el centro de salud de su elección, con el consecuente traslado de la historia clínica.

c) La familia de origen del menor.

La preparación de los padres biológicos para que asuman la separación de su hijo se encuentra condicionada por la propia medida de protección, siendo así que el acogimiento familiar está íntimamente unido a la intervención que se realice sobre la familia de origen, distinguiéndose los supuestos en que lo que se pretende es el restablecimiento de una situación normalizada (acogimiento simple o permanente) de aquellos orientados a la ruptura total con los antecedentes familiares (acogimiento pre-adoptivo).

Los expertos coinciden en que el acogimiento, no preadoptivo, con vocación temporal, tiene sentido para familias en crisis, con problemática solventable, no para familias absolutamente desestructuradas, y que, en consecuencia, tratándose de estas modalidades de acogimiento se debía prever y ejecutar simultáneamente el consecuente programa de normalización de la vida familiar y reinserción social.

En este contexto, las relaciones del personal técnico con los padres deben estar presididas por una relación de mutua confianza, evitando en lo posible recelos que pudieran llevar aparejada una ruptura de las relaciones y una posición poco colaboradora e incluso hostil por parte de los familiares.

Para contribuir a ello la información que se les suministre debe llevarles a asumir razonadamente la separación de su hijo. El personal técnico debe efectuar un diagnóstico de la situación familiar, exponiendo con delicadeza aquellas carencias y déficits más significativos, así como la influencia negativa que causan sobre el niño, llevándoles a tomar conciencia de la necesidad de ayuda.

Los padres biológicos deben ser prevenidos de las consecuencias previsibles al mantenimiento de sus actuales circunstancias, situando la intervención administrativa en una posición de ayuda y no de reprimenda de sus pautas de comportamiento. El acogimiento debe ser visto por los padres como una solución temporal en beneficio propio, salvaguardando al niño y permitiéndoles afrontar la solución a los condicionantes que motivaron la intervención protectora de la Administración.

Cualquiera que fuera la modalidad de acogimiento, los contactos con los padres biológicos y las tareas informativas deben efectuarse con el mayor respeto y consideración, teniendo presente el impacto emocional que supone la separación forzada de un hijo, todo ello con independencia de los propios hechos que motivaron la medida de protección.

Del mismo modo, a los padres biológicos no se les puede privar de conocer todos aquellos elementos del expediente administrativo de protección a que tuvieran derecho por su consideración de interesados, correspondiendo a la Administración actuar con respeto escrupuloso a las garantías del procedimiento. Los padres afectados deben ser informados de todos los deberes respecto de sus hijos, incidiendo en los incumplimientos que motivan la intervención, pero también deben ser informados de sus derechos, así como de las vías para hacerlos efectivos.

d) Preparación de las familias acogedoras.

Se ha de partir del hecho de que a la familia acogedora seleccionada previamente ya se le habría informado de las características y funcionalidad del acogimiento, así como de la trascendencia del compromiso que conlleva. Por ello, en estos momentos, lo procedente es facilitar una información lo más exhaustiva posible de todo aquello que rodea al niño.

La familia acogedora debe recibir un dossier de información sobre el niño detallando aspectos esenciales como su situación escolar, su salud y cuidados médicos, sus hábitos, su carácter, y en general todo aquello que les permitiera entablar una relación con él lo más personalizada posible.

También este es el momento de adiestrar a la familia biológica sobre la previsible conducta del niño a raíz del acogimiento, y sus probables reacciones, ofreciéndoles técnicas conductuales y pautas de intervención para la superación de los previsibles conflictos, en especial si el menor objeto de acogimiento tuviese necesidades especiales o bien hubiera permanecido con anterioridad durante largo tiempo en instituciones residenciales.

Hay que hacer un inciso especial al acogimiento en familia extensa, pues compete a los profesionales actuantes, en contacto directo con la familia, verificar si la información de que disponen sobre el niño concuerda con la disponible en la Administración, completando aquellos aspectos deficitarios, y en lo demás orientándolos de igual modo que al resto de familias acogedoras.

7.5. Seguimiento.

Entendemos por seguimiento aquellas actuaciones encaminadas a comprobar que el menor, ya acogido, tiene garantizado su bienestar y está recibiendo los cuidados y atención orientados a su desarrollo integral, así como las actuaciones de ayuda, asesoramiento, intervención o derivación a recursos especializados en aquellas situaciones que lo requiriesen; es decir, se trata de la fase en la que se detectan los indicadores favorecedores en el proceso, así como aquellos otros, limitadores, que pudieran poner en riesgo el éxito del mismo y por tanto indicaran la necesidad de intervención más específica.

Por otro lado, entendemos que el seguimiento realizado al menor acogido y a la familia acogedora debería planificarse en función de las características de éstos, menor y familia, determinando la frecuencia y modo del seguimiento así como los ítems a observar, diferenciados según el momento evolutivo del menor y la dinámica relacional de la familia, quedando todo ello recogido en el Plan Individual de Intervención del menor.

Así mismo, durante el seguimiento se debería procurar que la familia no desarrollase una dependencia del SAN, llegando a demandar ayuda para resolver situaciones nimias; en el lado opuesto, se eludirían situaciones de recelo por el sentimiento de una vigilancia extrema, lo cual podría inducir a comportamientos inauténticos.

Los indicadores de riesgo y las dificultades pueden aparecer desde el origen de la medida. Cuando los conflictos no son detectados como

producto del adecuado seguimiento, sino que son señalados por los propios acogedores, la situación suele encontrarse en un punto, prácticamente, con la familia al límite de sus posibilidades. En esta situación, las opciones de recuperabilidad disminuyen, llegando incluso al fracaso por la tardanza en decidir cualquier tipo de solución en interés del menor.

Es en esta fase cuando van a comenzar a bullir los sentimientos de los protagonistas del acogimiento, haciendo patentes dificultades hasta ahora no evidentes, ya que esta fase pretende aflorar la realidad del transcurso cotidiano de la medida de intervención, haciendo palpables los avances conseguidos, así como los puntos oscuros que exigirían de todas las partes intervinientes redobladados esfuerzos para el éxito de la medida de protección.

Por un lado a el niño le puede resulta difícil integrar todo cuanto le está ocurriendo, debiendo hacer compatibles sus deseos con la realidad, resistiéndose, a veces, a aceptarla. Por su parte, para la familia acogedora puede ser igualmente complicado acoger al niño para más tarde posiblemente enfrentarse a su pérdida, debiendo hacer compatibles ambos sentimientos en sí mismos contradictorios.

Para la familia biológica, según el tipo de acogimiento, también entra en contradicción el aceptar a otra familia que le ayude. No es difícil que entre en rivalidad, y que consideren, comparativamente, a la familia acogedora más capacitada que ellos y que esto les provoque sentimientos de hostilidad hacia los acogedores.

El seguimiento dará datos, en sí mismo, sobre cuándo han de actuar los técnicos para evitar que la relación entre las dos familias se establezca como conflictiva. Una relación cordial entre las dos familias crearía un contexto de seguridad para el niño, siendo lo más deseable que la familia natural otorgase el visto bueno a la familia acogedora, facilitando la aceptación del niño, y consiguiendo una mayor confianza.

Por tanto, el distanciamiento que tradicionalmente se ha marcado entre la familia natural y la familia de acogimiento debería ser reemplazado, siempre que ello fuera posible, por la tendencia a una relación de colaboración entre ambas familia, partiendo de la existencia de unos intereses confluyentes, tanto para el bienestar del niño como el de ambas familias.

Es importante detectar en la familia de origen las cualidades y aspectos positivos, de esta manera al niño se le facilita incorporar las características saludables de su familia de origen lo cual podría llegar a ser un elemento muy positivo para su crecimiento personal. El hecho de tener unos padres concretos y pertenecer a una familia concreta es irreversible.

En base a esto, se debe actuar a favor de incorporar los referentes positivos sin fomentar que el niño se aleje de su realidad o la rechace. Siempre hay que acompañar al niño para que asuma de la mejor manera posible su realidad, así como su potencial y sus cualidades personales que, en definitiva, serán claves para su crecimiento psicológico.

En lo que respecta a esta fase, el proyecto de Decreto sobre acogimiento familiar y adopción prevé la revisión, con periodicidad al menos semestral de los diferentes acogimientos (se citan los simples y permanentes, pero entendemos que de igual modo se procedería con los preadoptivos). Para tal finalidad el proyecto dispone la posibilidad de recabar informes sociales, sanitarios y educativos que resulten adecuados, así como requerir a los acogedores cuanta información resultase relevante respecto de la evolución del menor y del acogimiento. Así mismo, el proyecto prevé la confección de informes escritos atinentes a dicha valoración, que se incorporarían al expediente de protección.

7.6. Evaluación.

Sin solución de continuidad con la fase de seguimiento nos adentramos en la fase de evaluación, momento en que se procederá a un análisis crítico del transcurso del acogimiento familiar así como de los resultados obtenidos con el mismo en comparación con las expectativas depositadas en la medida de protección.

La evaluación comporta un conjunto de actuaciones referidas a la ordenación y tratamiento de determinados datos e informaciones recabadas durante el proceso, así como a su valoración comparativa con una serie de indicadores y baremos, previamente definidos, y a la emisión de un juicio crítico sobre las conclusiones y resultados obtenidos, junto con las propuestas de mejora o de depuración de deficiencias que resultaran procedentes.

En la evaluación hemos de distinguir aquellas valoraciones que se hiciesen del caso concreto (menor en acogimiento) de aquellas otras genéricas referidas al funcionamiento de los servicios y a la eficiencia y operatividad de la medida de protección. En el primer caso, la información obtenida y las conclusiones derivadas del tratamiento de dicha información conducirían a propuestas, posteriormente materializadas en decisiones, sobre la continuidad del acogimiento o aspectos concretos del mismo que requiriesen reformas o mejoras, todo ello en función del bienestar del menor.

El segundo conjunto de valoraciones vendrían referidas a la actuación del personal administrativo y resto de agentes intervinientes en la medida, así como a la propia eficiencia y eficacia de la institución jurídica del acogimiento familiar, obteniendo conclusiones, que unidas a las de otros expedientes, facultarían al evaluador a resaltar incorrecciones y otros elementos distorsionadores del proceso, y en consecuencia proponer reformas y mejoras tanto en la disposición y funcionamiento de los servicios como en la propia dinámica de la medida de protección.

Hemos de destacar tres elementos esenciales en la evaluación. Por un lado la función evaluadora requiere la previa delimitación de aquellos datos a examinar, siendo inconveniente una información desbordada y excesivamente rica en detalles accesorios que dificultaría y ralentizaría el acceso a los aspectos decisivos para el análisis; así pues, lo procedente sería que el personal técnico interviniente en todo el proceso estuviera implicado en la evaluación, contribuyendo a seleccionar exclusivamente aquellos datos e informaciones que resultasen relevantes, y desechando, a los solos efectos de la evaluación, el resto de información que continuaría acumulada en el expediente.

Además, sería conveniente que esta información estuviese normalizada, tanto en lo referente a los documentos de remisión de dicha información, como en la técnica o lenguaje empleado para su confección, consiguiéndose con ello unos datos homogéneos y uniformes, susceptibles de tratamiento automatizado con su consecuente inmediatez y potencialidad de aplicaciones.

Como segundo aspecto relevante, la evaluación también requiere la previa definición de los indicadores y de los baremos con que interpretar dichos indicadores. Se trata de orientar la obtención de información hacia determinados elementos, características y circunstancias, que en su conjunto serían definitorias de la buena marcha y positividad del acogimiento familiar, pero partiendo del hecho de que se han examinar relaciones personales, y en ocasiones sentimientos, muchas veces difícilmente encuadrables en standars lo que dejaría abierto un cierto margen a la valoración personal.

El tercer elemento reseñable es su periodicidad, debiendo normalizarse también la secuencia en la que se produciría la evaluación del acogimiento familiar, de tal modo que fuesen los controles más frecuentes conforme más cercana estuviera la fecha de su constitución.

Por otro lado, la función evaluadora debe quedar en manos de personal especializado, con capacidad para extraer conclusiones de los diferentes indicadores resultantes, y con ello elaborar propuestas

constructivas, que como hemos dicho podrían referirse tanto al acogimiento familiar en curso, como a la propia dinámica de la institución del acogimiento familiar.

También hemos de referirnos a la necesaria retroalimentación de todo el sistema, de forma que las propuestas que se realizaran obtuvieran respuesta por quien tuviera la capacidad de decisión para llevarlas a cabo u optar por soluciones alternativas. Se pretende perfilar un nexo dinámico entre la remisión de información, su tratamiento y juicio crítico, la confección de propuestas, y la adopción de decisiones, siendo así que la fase de evaluación carecería de sentido si no sirviera para influir decisivamente en la inmediata corrección de las deficiencias que se advirtieran, mucho más si estas deficiencias pudieran influir negativamente en el bienestar del menor objeto de protección.

Por último, aludiremos a algunos de los diferentes enfoques de la función evaluadora, al ser variables los resultados en función de la finalidad perseguida. De este modo, el objetivo central de la evaluación sería indagar el grado de satisfacción de las necesidades del niño, es decir la adecuación del acogimiento familiar en curso a las expectativas depositadas en el mismo valorando la evolución del menor, entre otros, en su contexto personal (psicológico, emocional), familiar y educativo.

Sin embargo, no sólo sería este el enfoque que se podría dar a la evaluación, pues también podría ir dirigida a evaluar el coste económico de las diferentes actuaciones, facilitando datos de aquellas que resultaran menos gravosas para la Administración, contribuyendo a perfilar las actuaciones futuras. Otro enfoque vendría determinado por los efectos del acogimiento familiar en el entorno social del menor, graduando de este modo su utilidad de reinserción y normalización social.

8. SITUACIÓN DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR EN ANDALUCÍA.

Como ya anunciábamos al comienzo de este informe, para estudiar la situación del acogimiento familiar en Andalucía se elaboró previamente un cuestionario de recogida de datos que nos diera luz sobre aquellos aspectos que consideramos relevantes para nuestra investigación.

Se hizo necesario solicitar la colaboración de las ocho Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales, sabiendo que ello requería un esfuerzo especial por parte del personal de los Servicios de Atención al Niño, debido al gran volumen de trabajo que les ocupa y a que los datos que requeríamos no se encontraban informatizados, lo cual hacía la tarea más difícil. De ahí que pudiésemos entender que el empeño en recabar la información solicitada requería de un tiempo y dedicación que excedía del que normalmente le exigimos a la Administración. Pese a todo, estos datos fueron cumplimentados y remitidos en un plazo de entre tres y nueve meses.

A todo lo anterior se une también que algunas de las preguntas planteadas en nuestro cuestionario generaban dudas para su cumplimentación, tal como manifestaron los Servicios de Atención al Niño de las provincias de Cádiz, Córdoba y Jaén, que se pusieron en contacto con esta Institución dándonos la oportunidad de aclarar aquello que nos consultaron.

Todos estos factores han influido en la elaboración de este Informe, limitando en algunos aspectos un conocimiento completo sobre el objeto principal del mismo, no pudiendo evaluar algunas cuestiones de interés por discrepancias o ausencia de respuestas.

No obstante, dado el especial interés que nos movía a la hora de iniciar la elaboración de este Informe, que no es otro que la mejor defensa de los derechos de los niños, nos pareció que los datos disponibles eran suficientes para abordar esta tarea.

Dicho lo anterior, pasamos a dar cuenta de los resultados obtenidos en nuestra investigación.

8.1. Solicitudes.

Las primeras cuestiones que planteábamos eran las relacionadas con las “**solicitudes**” para el acogimiento familiar, adopción nacional y adopción internacional. Así, preguntábamos por el número de solicitudes presentadas, cuántas de ellas habían sido estudiadas y, de éstas, cuántas fueron declaradas idóneas y no idóneas, así como aquéllas que quedaron pendientes de estudio.

Aunque este Informe se dirige propiamente al estudio de la figura del acogimiento familiar, se consideró conveniente interesarse por las solicitudes de adopción, con intención, por un lado, de detectar el número de acogimientos preadoptivos, como fase previa a la adopción y, por otro, de hacer un análisis comparativo entre ésta y las solicitudes para el acogimiento simple y permanente, a fin de averiguar en qué sentido van evolucionando estos últimos.

Preguntábamos también por las solicitudes de adopción internacional sólo con la finalidad de poder comparar cuantitativamente la demanda existente para ésta respecto de las demás medidas referidas anteriormente. Esto nos podría permitir ver hacia dónde se dirige el interés de los ciudadanos andaluces, toda vez que se vienen produciendo unas circunstancias en las que no es posible atender a sus expectativas ante la inexistencia de menores con determinadas características susceptibles de ser acogidos y el largo tiempo de espera que ello supone.

Por otro lado, al interesarnos por las solicitudes para acogimiento familiar, distinguimos entre las presentadas por familia extensa y alternativa, con objeto de detectar cuál es el volumen de unas y otras, entendiendo que las primeras -en familia extensa- vienen a cubrir el objetivo prioritario de mantener al niño en su entorno familiar, mientras que las segundas -en familia alternativa- responden a la necesidad de proteger al menor en defecto de las anteriores, y con preferencia a un acogimiento residencial. Estas solicitudes de familia alternativa o ajena se dirigirán, bien a la reintegración del menor en su propia familia mediante la figura acogimiento simple, o bien, a procurar la integración del mismo en la nueva familia, en la modalidad de acogimiento permanente o preadoptivo. En cualquier caso, las solicitudes presentadas por familia ajena en favor de una modalidad de acogimiento excluyen la posibilidad de hacerlo igualmente en favor de otra, puesto que se integran separadamente en el Registro de Solicitantes de Acogimiento o en el de Adopción.

Todos estos datos se solicitaron en referencia al período comprendido entre el año 1994 y el primer semestre de 1999. El objetivo era observar la evolución de las solicitudes en cuanto al número y tipo de acogimiento solicitado y, sobre todo, nos interesaba conocer en qué grado habían aumentado las solicitudes de familias acogedoras alternativas.

Por otra parte, debe matizarse que la figura del acogimiento, en sus distintas modalidades actuales, no aparece hasta la Ley Orgánica 1/1996 y, por tanto, serán las solicitudes posteriores las que pueden diferenciarse con mayor facilidad.

Antes de analizar los datos recabados, debemos aclarar que la información facilitada por los distintos Servicios de Atención al Niño puso de manifiesto la existencia de disparidad de criterios en la interpretación y aplicación de la cuestiones requeridas, de tal modo que no se produce una actuación común ante los mismos supuestos. Esto ha dificultado la tarea de presentar unos resultados homogéneos que puedan ser representativos de la situación del acogimiento en nuestra Comunidad Autónoma, teniendo que recurrir, en algunos casos, a hacer mención de las distintas particularidades que los aspectos estudiados puedan presentar.

8.1.1. Solicitudes para acogimiento simple y permanente en familia extensa y alternativa.

8.1.1.1. Solicitudes formuladas por la familia extensa.

La primera dificultad que encontramos a la hora de analizar estos datos fue que, en la mayoría de las Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales, las solicitudes de acogimiento efectuadas por la familia extensa no conforman un registro aparte sino que se encuentran unidas al expediente del menor. Esto implicaba tener que revisar expediente por expediente para poder contabilizar el número de solicitudes, diferenciando aquéllas que derivaron en un acogimiento formalizado de aquellas otras que, por un motivo u otro, no obtuvieron respuesta. No obstante, algunas provincias tampoco han podido proporcionar los datos sobre las formalizadas, por la dificultad que les suponía recabar esta información.

Teniendo esto en cuenta, debemos aclarar que la exposición que hagamos no será suficientemente representativa del total de la Comunidad Autónoma, dado que las provincias con mayor volumen de niños en su sistema de protección (Cádiz, Málaga y Sevilla) no aportan ningún dato acerca de las solicitudes de acogimiento en familia extensa, pudiendo tener

dicho volumen de menores una relación directa con el posible número de solicitudes presentadas por los familiares de éstos.

Por tanto, el cuadro siguiente representa los datos de las cinco Delegaciones Provinciales restantes (Almería, Córdoba, Granada, Huelva y Jaén), con las precisiones hechas anteriormente, en la medida que la mayoría de las solicitudes expresadas lo son referidas, mayoritariamente, a los acogimientos efectivamente formalizados, debiendo integrarse el número total de solicitudes con el estado de tramitación del expediente relativo a las mismas (que se contiene en la tabla posterior).

Tabla nº 1 Distribución provincial de las solicitudes de Acogimiento en familia extensa

	ACOGIMIENTO EN FAMILIA EXTENSA					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹ smtre
ALMERÍA		12	7	1	9	1
CÁDIZ						
CÓRDOBA	23	26	22	22	53	42
GRANADA	14	11	21	38	17	21
HUELVA	26	25	27	35	30	21
JAÉN	22	16	21	22	13	7
MÁLAGA						
SEVILLA						
TOTAL	85	90	98	118	122	92

Tabla nº 2 Estado de tramitación de las solicitudes de Acogimiento en familia extensa

	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹ smtre
Presentadas	85	90	98	118	122	92
Estudiadas	85	90	97	114	106	71
Idóneas	64	84	87	102	95	58
No idóneas	9	6	7	6	7	2
Pendientes	0	0	1	4	16	35

Las solicitudes presentadas para acogimiento en familia extensa quedan en su mayoría estudiadas, salvo en los dos últimos años, en los que se aprecia un aumento de las que quedan pendientes de estudio. Por otro lado, el hecho de que la mayoría de las estudiadas resulten idóneas, estaría

poniendo de manifiesto, como decíamos anteriormente, que sólo se contabiliza la solicitud en aquellos casos en que se procede a la formalización del acogimiento. Por tanto, el dato de las solicitudes presentadas y pendientes de estudio estaría a falta de completar con aquéllas que se hubieran presentado en su día y que no aparecen registradas por no tenerse constancia expresa de las mismas de forma independiente del expediente del menor, solicitudes que en muchos casos quedaron sin contestar.

Por otro lado, estas modalidades de acogimiento surgen, en muchos casos, a iniciativa de los responsables de los SAN que, ante una intervención concreta, plantean promover el acogimiento en el seno de la familia extensa, que en el caso de encontrar en ésta una actitud favorable, suele materializarse en una solicitud que sigue su curso en orden a su idoneidad.

Debe indicarse que, para el supuesto de acogimiento en familia extensa, las solicitudes presentadas efectivamente habrán de ir vinculadas a una necesidad de protección de un menor concreto, con el que se mantiene algún lazo familiar. Teniendo en cuenta este dato, la valoración de esta solicitud habrá de seguir obviamente trámites distintos a los que se siguen para el acogimiento en familia ajena, de tal modo que aquélla sólo surtirá efectos respecto al concreto menor que haya de ser objeto de la medida de protección, sin integración en el Registro de solicitantes. En cualquier caso, el cumplimiento de este precepto legal no puede obviar la observación de aquellos otros exigibles como sean la contestación a todas las solicitudes presentadas en el sentido que se estime conveniente para el interés del menor, así como la realización de los estudios pertinentes a dicho fin.

8.1.1.2. Solicitudes de familia alternativa.

Con las reservas ya comentadas por la información recabada, la exposición que hagamos a continuación sobre solicitudes de familia alternativa (acogimiento simple y permanente) hará referencia a la suma global de los datos disponibles, intentando dar una visión de conjunto de la presencia en Andalucía de esta iniciativa. En este caso, quedan excluidas Almería, Córdoba y Granada, que no proporcionaron dato alguno al respecto, señalándose, que en el caso de Córdoba, se han considerado familias alternativas los solicitantes de adopción nacional, aunque el día de la visita nos informaron sobre las familias estudiadas para este fin.

Otro aspecto que podemos destacar es que las solicitudes estudiadas y declaradas idóneas en este caso, como en familia extensa, también se

corresponden mayoritariamente en número con los acogimientos formalizados en familia alternativa.

Tabla nº 3 Distribución provincial de las solicitudes de Acogimiento en familia alternativa

	ACOGIMIENTO EN FAMILIAS ALTERNATIVAS					
	94	95	96	97	98	99
ALMERÍA						
CÁDIZ				14	12	5
CÓRDOBA						
GRANADA						
HUELVA	8	9	7	8	5	2
JAÉN	10	5	3	5	4	2
MÁLAGA	4	5	5	14	18	26
SEVILLA	3	3	1	9	4	7
TOTAL	25	22	16	50	43	42

Tabla nº 4 Estado de tramitación de las solicitudes de Acogimiento en Familia Alternativa

	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^{1 smtre}
Presentadas	25	22	16	50	43	42
Estudiadas	12	7	4	8	6	6
Idóneas	7	4	3	8	6	6
No idóneas	0	1	0	0	0	0
Pendientes	1	1	0	20	14	8

A la vista de estos datos relativos a las solicitudes para acogimiento simple y permanente en familia alternativa, se observa que el número de solicitudes presentadas resulta muy desproporcionado en relación a las presentadas para las restantes medidas de protección -como más adelante veremos con ocasión de las solicitudes de adopción-, siendo la opción menos solicitada por los andaluces.

Si los datos aportados se pudieran generalizar y fuesen representativos de lo que ocurre en nuestra Comunidad Autónoma,

podríamos concluir que hacen falta más esfuerzos por parte de la Administración para fomentar los acogimientos simples y permanentes en familia alternativa. Se observa además que, mientras que el número de solicitudes aumenta, no lo hace así la puesta en práctica de esta medida. Así, en el año 1997, una vez en vigor la Ley estatal de Protección Jurídica del Menor, de las 50 solicitudes presentadas en toda Andalucía sólo se estudiaron 8, igual ocurre para el año 1998, de 43 presentadas se estudian 6.

Basándonos además en las entrevistas mantenidas con los técnicos de los Servicios de Atención al Niño, aclaratorias de los términos antes expuestos, podemos concluir que la medida de acogimiento simple y permanente en familia ajena apenas se viene desarrollando.

La explicación que se repite por parte de los técnicos a esta realidad es que no existen familias que realicen esta demanda. También añaden otras, como la falta de campañas específicas con objeto de sensibilizar a la población, atendiendo a una acepción del acogimiento como acto de solidaridad en favor de los menores en circunstancias de privación familiar.

A este respecto, también se añade que el trabajo de actualización de las bolsas de solicitudes de adopción que se está realizando por las ICIF con objeto de captar posibles familias para acogimiento simple -especialmente- y permanente no está resultando operativo, entendiendo que será difícil hacer cambiar la idea de fondo de realización de la paternidad/maternidad de los solicitantes, y de ahí que se haga necesario abordar otros campos de actuación distintos de aquellas bolsas.

Sin embargo, poco a poco se están poniendo en marcha proyectos y programas dirigidos a fomentar la figura del acogimiento simple o permanente, en el que tienen un papel destacado las Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar (ICIF), que tienen encomendadas entre sus funciones las de captación, información, formación, estudio y propuesta de idoneidad de familias acogedoras alternativas.

Para la declaración de familias acogedoras, la ICIF colabora en el estudio de los requisitos mínimos que se les pide a las citadas familias y posteriormente, una vez realizado el informe, lo envían al SAN a fin de que éste pueda determinar la idoneidad de las familias.

Actualmente existen en nuestra Comunidad Autónoma ocho ICIF distribuidas en siete Delegaciones Provinciales.

Así, en Almería, para el acogimiento en familia ajena, está previsto en el presente ejercicio comenzar a desarrollar una estrecha colaboración con la Federación de Mujeres Progresistas de Andalucía (FAMPI), que ha

presentado un proyecto en la Consejería de Asuntos Sociales (Dirección General de Infancia y Familia).

En Cádiz, la ICIF “Vínculos” se encarga de la captación y formación de familias para el acogimiento simple y permanente de menores; y en Málaga y Sevilla, para el acogimiento familiar de urgencia, así como del acoplamiento y seguimiento de la situación de estos menores acogidos.

Por su parte, en Córdoba las ICIF que vienen desarrollando estas tareas son Cruz Roja y la Asociación de Voluntariado de Acción Social (AVAS), que hasta ahora venía desarrollando actividades de acogimiento temporal, con intención de que también pueda ejercer funciones de mediación para el acogimiento familiar de menores.

En Granada la ICIF ALDAIMA (Asociación Andaluza de Apoyo a la Infancia) viene desarrollando las funciones de colaboración en el acogimiento familiar simple y permanente en familia ajena, así como la de seguimiento de menores acogidos.

En este mismo sentido en la provincia de Málaga la Asociación “Hogar Abierto” es la encargada de desarrollar estas funciones.

En Sevilla se encuentra la Asociación FAMPI (Federación de Mujeres Progresistas de Andalucía) y en su provincia están las Asociaciones APRONI (Asociación de Ayuda y Protección al Niño) y Vínculos.

Finalmente, hay que destacar que solo la provincia de Huelva no cuenta, en el momento de redactar este informe, con institución colaboradora de integración familiar.

8.1.2. Solicitudes de adopción nacional e internacional.

En contraposición a la escasez de solicitudes de acogimiento simple y permanente procederemos a continuación a estudiar el mayor número de solicitudes de adopción, sin que en este apartado hagamos distinción entre solicitudes presentadas por familia alternativa y extensa, ante la práctica inexistencia de solicitudes de esta modalidad por parte de la familia extensa.

Tabla nº 5 Cuadro comparativo de las solicitudes para adopción nacional e internacional

	ADOPCIÓN NACIONAL						ADOPCIÓN INTERNACIONAL					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ALMERÍA	53	57	48	42	61	14		5	10	15	22	59
CÁDIZ	107	102	113	93	123	29	18	69	77	57	125	79
CÓRDOBA	49	53	68	51	49	9	9	18	34	50	41	37
GRANADA	79	108	89	82	95	73	4	74	76	47	62	48
HUELVA	50	57	69	46	46	18	1	23	44	24	17	15
JAÉN	81	88	82	90	93	18	2	22	31	12	31	18
MÁLAGA	129	107	141	148	154	51			43	32	104	64
SEVILLA	278	288	215	226	212	37	12	153	293	128	129	100
TOTAL	826	860	825	778	833	249	46	364	608	365	531	420

(Los datos de 1999 están referidos al primer semestre)

El número total de solicitudes presentadas en nuestra Comunidad Autónoma para **adopción nacional**, en el período comprendido entre los años 1994-1998, ha sido prácticamente el mismo, una media de 824 solicitudes por año. No obstante esta cifra es significativamente inferior para el año 1999, siendo en el primer semestre la de 249, que sólo ascendió a final de año a 408 en total. Para el primer semestre de 2000, el número de estas solicitudes vuelve a descender, en este caso a 180. (Las últimas cifras, que no aparecen en la tabla, han sido facilitadas por la Dirección General de Infancia y Familia).

No ha ocurrido lo mismo con las solicitudes presentadas para la adopción **internacional**, de las 46 contabilizadas en el año 1994 pasan a 364 en el año 1995. Esta cifra continúa creciendo en años posteriores, con 608 solicitudes en el año 1996, sin que perdamos de vista que sólo para el primer semestre del año 1999 ya se habían presentado 420, concluyendo el año con 667 solicitudes.

Sevilla, Málaga y Cádiz son las provincias que más solicitudes han recepcionado tanto para acogimiento preadoptivo (nacional) como para la adopción internacional, siendo Sevilla la provincia que alcanza mayor cuota.

Estos resultados ponen de manifiesto el incremento de las solicitudes para adopción internacional. Según opiniones de los técnicos de los Departamentos de Adopción y Acogimiento Familiar, esto pudiera deberse a que persiste en los adoptantes la necesidad de acoger niños pequeños, a ser posible bebés, sin ningún tipo de déficits. Esta explicación tendría su razón de ser en que el perfil de las familias que solicitan adopción internacional es el mismo que las que hasta ahora presentaban solicitud para acogimiento preadoptivo, toda vez que no se admiten más solicitudes para la adopción nacional hasta convocatoria al efecto, a salvo de las dirigidas a menores de necesidades especiales, en virtud de la Orden de 3 de Noviembre de 1998, por la que se regula la admisión de solicitudes de adopción de menores tutelados por la Junta de Andalucía.

Esta Orden se promulga como consecuencia del cúmulo de solicitudes requiriendo niños en edades comprendidas de 0 a 3 años y ante el escaso número de niños con estas características, ya que, según datos proporcionados por la propia Dirección General de Infancia y Familia, el número de solicitudes a la fecha de aprobación de la Orden era 10 veces superior al de niños susceptibles de ser acogidos.

Del número de solicitudes **presentadas** en Andalucía, y por provincias, para la adopción nacional e internacional, pasamos a analizar las solicitudes **estudiadas** y, de éstas, cuáles han resultado idóneas o no idóneas, así como las que quedaron pendientes de estudio.

Antes de proceder a describir los resultados es importante destacar que una de las provincias (Málaga) no ha facilitado datos sobre las solicitudes estudiadas, tanto para la adopción nacional como para la internacional, y que otra de ellas no lo ha hecho para las estudiadas de adopción internacional (Sevilla). No obstante, como en ocasiones anteriores, también podemos afirmar que las conclusiones a las que nos permiten llegar los datos recabados entendemos que son suficientemente representativos del total de nuestra Comunidad Autónoma.

Tabla nº 6 Distribución provincial de las solicitudes de adopción nacional

	ADOPCIÓN NACIONAL					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ALMERÍA	53	57	48	42	61	14
CÁDIZ	107	102	113	93	123	29
CÓRDOBA	49	53	68	51	49	9
GRANADA	79	108	89	82	95	73
HUELVA	50	57	69	46	46	18
JAÉN	81	88	82	90	93	18
MÁLAGA	129	107	141	148	154	51
SEVILLA	278	288	215	226	212	37
TOTAL	826	860	825	778	833	249

Tabla nº 7 Estado de tramitación de las solicitudes de adopción nacional

	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^{1 smtre}
--	------	------	------	------	------	-------------------------

Presentadas	826	860	825	778	833	249
Estudiadas	523	464	369	286	156	31
Idóneas	303	281	216	173	100	30
No idóneas	26	27	28	9	9	0
Pendientes	230	348	432	477	669	213

Lo primero que llama la atención respecto a las solicitudes de **adopción nacional estudiadas** es el descenso que se produce desde el año 1994, en el que se estudian 523 solicitudes de las 826 presentadas (lo que supone el 63% de las mismas), hasta el año 1998, en el que sólo se valoran 156 de las 833 que se presentan (un 18%). Se aprecia así en este lapso temporal una bajada en 45 puntos respecto al nivel de solicitudes estudiadas, progresión que continúa, confirmándose en este sentido para el primer semestre de 1999.

Continuando con el análisis de este cuadro podemos añadir que en una proporción algo inferior siguiendo la regresión anterior, ha descendido el número de solicitudes **idóneas** y **no idóneas**. Estos datos, sumados, resultarían el total de las solicitudes estudiadas; sin embargo no ocurre así, encontrándonos que en pocas ocasiones concuerdan. La explicación a esta falta de coincidencia matemática podría ser la que recoge en su cuestionario el Servicio de Atención al Niño de Jaén, quien especifica que han contabilizado como no idóneas solamente aquellas solicitudes que contasen con una resolución expresa de no idoneidad, no incluyendo en este apartado aquellas otras desestimadas por causa distinta a la referida anteriormente (desistimiento de la pareja, caducidad, incompetencia territorial, imposibilidad material). En este mismo sentido se han pronunciado las Delegaciones de Huelva y Málaga.

Otra observación que puede hacerse ante los datos expuestos es que aumenta proporcionalmente el número de solicitudes **pendientes de estudio**, de forma paralela al descenso que se produce en el número de solicitudes estudiadas respecto al de las que se presentan. Así, mientras que en el año 1994 la cifra que se cita es de 230, ésta casi se triplica en el año 1998, ascendiendo a 669 las pendientes de estudio.

Lo cierto es que la relación entre solicitudes y resoluciones debería coincidir, en mayor o menor grado, lo que implicaría la garantía del derecho de los interesados a ser contestados acerca de su idoneidad. Estas cifras deberían al menos aproximarse numéricamente, en tanto se deben ordenar los medios administrativos a la consecución de sus fines, pero dichas cantidades, sin embargo, se alejan cada vez más. En el año 1998 quedan pendientes de estudio, 669 solicitudes de las 833 presentadas para adopción nacional y lo mismo sucede con la adopción internacional, que en

el mismo año quedan pendientes de estudio 261 solicitudes, de las 531 presentadas.

Por otro lado, si analizamos la relación que existe entre solicitudes presentadas -que prácticamente se mantienen-, la disminución de las estudiadas y el incremento de las pendientes de estudio, se podría estar poniendo de manifiesto que el estudio de solicitudes se produce en función del volumen de menores susceptibles de esta medida y no en función de la obligatoriedad de dictar la correspondiente resolución de idoneidad.

Esta apreciación ha sido constatada con la información facilitada por los técnicos de los SAN, manifestando que, al verse desbordados por el volumen de solicitudes presentadas, se han visto obligados a estudiar únicamente éstas en función de la existencia de un menor respecto al que vaya a acordarse la medida de acogimiento. Continuando con nuestra reflexión, podríamos concluir que manteniéndose el número de solicitudes presentadas, descienden las solicitudes estudiadas a medida que desciende el volumen de la población infantil objeto de esta medida.

En la práctica, además, venimos observando cómo estas situaciones se vienen reproduciendo, de tal modo que, presentada una solicitud por los interesados, éstos no tienen noticia sobre la iniciación de actuaciones hasta el momento en que pueda producirse el posible acogimiento de un menor. No obstante, la mayoría continúa esperando a que dicho momento tenga lugar, desconociendo cuál es su situación.

La conclusión a la que llegamos es que, ante la existencia de un menor susceptible de ser acogido no se estaría garantizando plenamente su derecho a integrarle en la familia más adecuada a sus características personales, dado que no se vienen observando las disposiciones legales acerca de “la selección de la persona más adecuada de entre las que integran el Registro de Acogimiento y Adopción”, toda vez que a un elevado número de potenciales acogedores no se les estudian ni resuelven sus solicitudes de acogimiento.

Otro aspecto a tener en cuenta, en defensa de los intereses de los solicitantes, y que resultará difícil garantizar a la vista de la situación descrita, es la del orden de prelación de los mismos a la hora de realizar la valoración de su idoneidad, así como el derecho a ser informados acerca de la situación de su expediente.

Todas estas consideraciones que venimos realizando pretenden dar cabida a las prescripciones de la Ley de los Derechos y la Atención al Menor, que establece la obligación de dictar resolución sobre la idoneidad, y notificar la misma, a los solicitantes de acogimiento o adopción, otorgando

ello exclusivamente el derecho a integrar el Registro de Acogimiento y Adopción.

En cualquier caso, y antes de concluir este apartado, debemos destacar especialmente que la situación hasta ahora descrita acerca del desajuste que se produce entre la actividad de estudio y resolución de solicitudes y el propio número de éstas, no se repite por igual en las distintas provincias y que, en el caso de Almería y Jaén, se produce en el sentido señalado por la norma, de tal forma que llevan actualizado el estudio de las solicitudes presentadas.

Tabla nº 8 Distribución provincial de las solicitudes de adopción internacional

	ADOPCIÓN INTERNACIONAL					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ALMERÍA		5	10	15	22	59
CÁDIZ	18	69	77	57	125	79
CÓRDOBA	9	18	34	50	41	37
GRANADA	4	74	76	47	62	48
HUELVA	1	23	44	24	17	15
JAÉN	2	22	31	12	31	18
MÁLAGA	-	-	43	32	104	64
SEVILLA	12	153	293	128	129	100
TOTAL	46	364	608	365	531	420

Tabla nº 9 Estado de tramitación de las solicitudes de adopción internacional

	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^{1 smtre}
Presentadas	46	364	608	365	531	420
Estudiadas	33	178	244	232	141	145
Idóneas	25	132	196	137	116	132
No idóneas	4	2	12	4	9	10
Pendientes	0	8	95	64	261	334

El análisis de conjunto de las solicitudes para la **adopción internacional**, como ya habíamos dicho anteriormente, queda afectado en sus resultados, puesto que dos de las provincias con mayor volumen de gestión no

completan sus datos en relación a algunos de los aspectos requeridos. Concretamente la Delegación de Sevilla nos informa que le resulta imposible proporcionar datos para el período comprendido entre 1994 -1998, sin indicar las causas. Por su parte, en el caso de Málaga, que sí facilitan los datos de que disponen, éstos no resultan coincidentes, de tal modo que no se corresponden las solicitudes idóneas con las estudiadas, siendo incomprensiblemente superior el volumen de las primeras y sin aclarar nada al respecto. No obstante, dado que las solicitudes idóneas han debido ser previamente estudiadas hemos optado por engrosar aquéllas en la lista de estas últimas. Esto nos obliga a dejar aquí nuestro análisis sobre el estado de la cuestión, considerando por otro lado cumplidos los objetivos del presente Informe, en cuanto nuestra intención era conocer la demanda de solicitudes para esta modalidad de adopción en relación a la figura del acogimiento. A este respecto, ya hemos señalado anteriormente la conclusión a la que podemos llegar, que no es otra que el espectacular aumento que esta demanda viene experimentando en los últimos años. Asimismo, manteniéndose el estudio de solicitudes aproximadamente en el mismo nivel a partir de 1996, el número de solicitudes que queda pendiente de estudio obviamente cada vez es superior ante la creciente demanda que se viene poniendo de manifiesto.

Hasta aquí hemos hecho referencia a los datos cuantitativos que hemos obtenido acerca de las solicitudes de acogimiento y adopción en nuestra Comunidad Autónoma, cuyos resultados podríamos resumir afirmando que el mayor número de solicitudes, actualmente, se dirige a la adopción internacional; que las presentadas para la adopción nacional de niños con necesidades especiales han descendido considerablemente, que apenas existen solicitudes para el acogimiento simple y permanente; y que no podemos informar, con total exactitud, acerca de las solicitudes para el acogimiento en familia extensa debido a que estos datos, casi con carácter general, no han sido facilitados por la Administración.

Por otro lado, las solicitudes están colapsadas en los Departamentos de Adopción y Acogimiento Familiar de los SAN durante años, fundamentalmente las de adopción y, en muchas ocasiones, las de acogimiento en familia extensa, situación que podría venir determinada por el volumen de trabajo que supone para el Departamento gestionar solicitudes de adopción nacional, adopción internacional y acogimiento familiar en general. Este volumen de trabajo supera en exceso las posibilidades reales de los SAN para su estudio, determinando, en la mayoría de las ocasiones, que los solicitantes obtengan la resolución de idoneidad pasados varios años después de la presentación de su solicitud.

Este tiempo de espera sin tener información alguna, tras presentar la solicitud, genera un gran malestar en la población solicitante. Este malestar

queda puesto de manifiesto, tal como decíamos en la justificación de este Informe, en las quejas que los solicitantes vienen presentando ante esta Oficina, en relación a la escasa información que reciben por parte de la Administración sobre su solicitud y posibilidad de formalización del acogimiento.

En orden a la actualización de las bolsas de solicitantes de **adopción nacional** y, consecuentemente, a la agilización de los trámites, en las entrevistas mantenidas en las Delegaciones Provinciales sobre esta situación ha quedado puesto de manifiesto que, con el fin de informar y formar a los solicitantes, la Asociación "Llar" viene desarrollando la tarea de realizar sesiones informativas con estos solicitantes en lista de espera, como primera fase de autoselección. En estas sesiones, se les informa acerca de las dificultades del acogimiento en general, de la existencia de niños con necesidades especiales que necesitan ser acogidos, de la escasa población infantil con menos de tres años, etc. Como resultado de las mismas, muchos solicitantes han desistido, renunciado u optado por la adopción internacional.

No obstante, en algunos casos, este encargo presenta ciertas limitaciones ya que estas sesiones informativas, al ser grupales, no permiten ciertas aclaraciones de dudas, orientaciones, etc. a los solicitantes que, por ser de carácter personal, sería más adecuado abordarlas individualmente. Así mismo, el trato personal permitía delimitar y definir claramente el sentido de la solicitud, mientras que en el grupo estas posibilidades pueden verse limitadas. Estas afirmaciones se basan en la aparición de dudas que, después de las sesiones, plantean telefónicamente los interesados, así como en el hecho de que sigan presentándose algunas solicitudes de adopción nacional a pesar de la suspensión establecida por la Orden de 3 Noviembre de 1998.

En cualquier caso, entendemos que la tarea de esta Asociación tiene especial sentido en aquellas provincias donde el volumen de solicitantes excede en la capacidad de los técnicos con los que cuentan los Departamentos, pudiendo dar salida a esta situación de desbordamiento administrativo.

Respecto a la agilización de la tramitación de solicitudes de **adopción internacional** cabría hacer referencia a la aparición de las Entidades Colaboradoras para la Adopción Internacional (ECAI), así como a la firma de convenios con los Colegios Profesionales de Psicólogos y Trabajadores Sociales, por los que se le atribuyó competencias para la realización de estudios de idoneidad a los Turnos de Intervención Profesional en Adopción Internacional (TIPAI), cuya función en general es la de resolver los estudios y elevar la propuesta a los Servicios correspondientes, quienes asumirían la

última decisión con la consiguiente resolución, en su caso. Esta solución tiene en su contra el coste económico que supone para los interesados que, no obstante, suelen acogerse a esta posibilidad, ante la previsión de tener que esperar plazos mayores para una tramitación por parte del propio Servicio sin coste alguno.

8.2. Estudio de idoneidad.

Otros de los aspectos por los que nos interesábamos en nuestro estudio se referían a los profesionales que realizan los estudios para valorar la **idoneidad** de los solicitantes, así como los criterios por los que se rigen aquéllos para declarar esta idoneidad.

Hay que señalar que, generalmente, se considera que una solicitud ha sido estudiada cuando los técnicos han realizado las entrevistas, visitas y sesiones pertinentes para recabar todos los datos necesarios a fin de proponer sobre la idoneidad de los solicitantes.

8.2.1. Técnicos que realizan el estudio de idoneidad.

En general, según la información aportada por las Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales, los estudios de solicitantes para la declaración de idoneidad los realizan los técnicos del SAN, generalmente los responsables del Departamento de Adopción y Acogimiento Familiar, sin perjuicio de la colaboración de los SS.CC. y de las ICIF en los acogimientos simples y permanentes en familia extensa y alternativa, respectivamente. Dichos Departamentos cuentan en su plantilla con titulados en Derecho, Psicología y Trabajo Social, así como con personal de gestión administrativa.

En el cuadro siguiente queda reflejado el personal efectivo del que disponen los Departamentos de Adopción y Acogimiento Familiar de los ocho Servicios provinciales.

Tabla nº 10 Personal adscrito a los Departamentos de Acogimiento y Adopción

	Jefe Dpto. (1)	Letrado	Psicólogo	T. Social	Educador	Personal de gestión dm.
ALMERÍA	1	1 ⁽²⁾	2	2	0	0
CÁDIZ	1	1	2	1	0	3
CÓRDOBA	1	1	1	1	1 ⁽³⁾	1
GRANADA	1	3	3	2	0	3
HUELVA	1	0	1	2	0	
JAÉN	1	1	2 ⁽⁴⁾	2 ⁽⁴⁾	0	3
MÁLAGA	1	⁽⁵⁾	⁽⁵⁾	⁽⁵⁾	⁽⁵⁾	⁽⁵⁾
SEVILLA	1	3	3	3	1	3

⁽¹⁾ Todos Psicólogos/as, salvo un Trabajador Social.

⁽²⁾ Este licenciado en Derecho no está adscrito propiamente al Departamento de Adopción y Acogimiento Familiar sino que ejerce funciones de asesoramiento y gestión de todo el Servicio.

⁽³⁾ Este Educador está adscrito propiamente al Departamento de Recepción de casos, si bien realiza funciones de preparación y posterior seguimiento individualizado de los menores para los que se acuerda el acogimiento familiar.

⁽⁴⁾ A la fecha de la entrevista mantenida con los técnicos, contaban con una trabajadora social y una psicóloga, habiéndose contratado la colaboración temporal de otro Psicólogo y otro Trabajador Social.

⁽⁵⁾ No se dan datos de esta provincia por mantener una estructura interna diferente al resto de las provincias andaluzas, independientemente de que se adscriban al mismo determinados puestos de trabajo.

El SAN de Málaga mantiene la estructura de Jefe de Servicio y Jefes de Departamentos (Departamento de Recepción, Estudio y Diagnóstico, Departamento de Instituciones de Protección y Reforma, y Departamento de Adopción y Acogimiento Familiar), al igual que las demás provincias andaluzas; ahora bien, no existe un equipo de acogimiento y adopción propiamente dicho, sino que se han constituido cinco equipos y a cada uno de ellos se le asigna un número de expedientes, siendo el mismo equipo quien se encarga del estudio y diagnóstico del menor, propone la medida más adecuada para éste y la pone en práctica, coordinándose con el Jefe de Departamento que corresponda.

En el supuesto que la medida acordada para el menor sea la de acogimiento o adopción, el equipo correspondiente se coordina con el jefe del Departamento de Adopción y Acogimiento Familiar. Una vez seleccionada la familia por el equipo, éste mismo se responsabiliza del acoplamiento, seguimiento y evaluación de la medida.

Por tanto, en este Servicio los cinco equipos gestionan expedientes de acogimiento y adopción.

Esta organización interna tiene como objetivo dar al menor un referente estable durante el tiempo que se encuentre protegido por la Administración Pública.

En relación al **acogimiento simple y permanente**, hay que señalar nuevamente que en los casos de solicitudes presentadas por la familia extensa, éstas quedan archivadas, en su mayoría, en su respectivo expediente sin que sean objeto de estudio. Esta práctica administrativa hemos podido constatarla en los casos en que el SAN considera no conveniente que el menor protegido pase a convivir en el domicilio del familiar solicitante, bien porque en el mismo conviva el progenitor negligente, bien porque estos familiares (generalmente los abuelos) no pudieron garantizar a sus propios hijos la atención o socialización necesaria. En estos casos las solicitudes, previa verificación de estas circunstancias, son tácitamente desestimadas sin declaración expresa de no idoneidad.

En los casos en que se estudian las solicitudes de acogimiento simple o permanente en familia extensa, éstos suelen realizarlo los técnicos del SAN y, en bastantes ocasiones, los técnicos de los Servicios Sociales Comunitarios (dependientes de las Corporaciones Locales).

En aquellas ocasiones que el estudio de la familia extensa lo realizan los técnicos del Departamento de Adopción y Acogimiento Familiar, lo que se procura es evitar la intervención de los técnicos que se vienen relacionando con las familias y, por tanto, la posible subjetivización del expediente. Otras veces intervienen porque existen dudas sobre la idoneidad de la familia por parte de los técnicos de los SS.CC. o bien porque exista más de un familiar solicitando el acogimiento del menor.

En otras ocasiones, normalmente cuando se trata de formalizar acogimientos que se vienen produciendo de hecho los técnicos del Departamento suelen validar los estudios realizados por los SS.CC. Hay muchos casos que no ofrecen duda porque llevan mucho tiempo funcionando y no hay indicadores de riesgo. Cuando el acogimiento debe hacerse por vía judicial los técnicos del SAN realizan directamente los informes preceptivos en orden a su aportación en esta instancia.

En cualquier caso, siempre se cuenta con la colaboración de la red de Servicios Sociales Comunitarios. Algunas Delegaciones Provinciales (Almería y Córdoba) incluso han procedido a la formalización de esta coordinación a nivel de protocolo ante supuestos de intervención.

Respecto al estudio de las solicitudes de acogimiento simple y permanente en familia ajena, en aquellas provincias en las que no existen Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar (Huelva), la realización del estudio se aborda directamente por los técnicos del Departamento de Acogimiento y Adopción, siendo escasas las actuaciones administrativas en este sentido, al ser también escasos los solicitantes para esta modalidad de acogimiento familiar.

Por su parte, en aquellas provincias que se han constituido Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar (ICIF), son los técnicos de estas instituciones los que se encargan del estudio de las familias para acogimientos simples (incluyendo la modalidad de temporal) y permanentes, elevando la propuesta de idoneidad al SAN correspondiente para que éste tramite la correspondiente resolución acerca de la idoneidad de los solicitantes, ya que sólo la Administración Pública con competencia en materia de menores puede dictar resolución de idoneidad.

Como se ha visto anteriormente, siete provincias de nuestra Comunidad Autónoma cuentan con ICIF: Cruz Roja, AVAS y FAMPI en Córdoba; Vínculos, APRONI y FAMPI en Sevilla; Vínculos en Cádiz; Vínculos, Hogar Abierto e INFANIA en Málaga; Aldaima en Granada; FAMPI en Almería y Hogar Abierto en Jaén.

Cuando se trata de estudiar solicitudes de **acogimiento preadoptivo**, los técnicos encargados de esta tarea son los del Departamento de Adopción y Acogimiento Familiar de la provincia correspondiente. Esta práctica es común para todas las Delegaciones andaluzas.

Por último, en cuanto a las solicitudes de **adopción internacional** son estudiadas, generalmente, por los técnicos de los Turnos de Intervención Profesional de Adopción Internacional (TIPAI).

Desde los propios Servicios y, actualmente, la Asociación “Llar” en las reuniones informativas que se vienen manteniendo en todas las provincias, se pone de manifiesto a los solicitantes de adopción internacional que el correspondiente estudio de idoneidad pueden realizarlo los técnicos de los TIPAI, con el fin de evitar la espera, en algunos casos de años, que se haría necesaria si el estudio lo realizasen los técnicos del Departamento de Adopción y Acogimiento Familiar.

Los interesados pueden manifestar la opción de ser estudiados y valorados por los TIPAI, indicándolo expresamente en la propia solicitud. Una vez recepcionada ésta, y si en la misma constara esta opción, se deriva a las entidades habilitadas para este fin. El tiempo para realizar el estudio es mínimo, aunque conlleva un coste económico para el interesado que no se produciría de ser estudiado por la Administración.

Nuestra Comunidad Autónoma cuenta con TIPAI en todas las provincias a través de los Colegios Oficiales de Psicólogos y de Diplomados en Trabajo Social en cada provincia a través de los convenios suscritos.

8.2.2. Criterios de idoneidad.

A este respecto, la Consejería de Asuntos Sociales ya tiene editado un manual sobre la “Valoración de solicitudes de Adopción. Criterios Técnicos y Manual de Entrevistas”, en el que se recogen conceptos y requisitos relativos a los criterios de idoneidad, si bien referidos a la figura de la adopción (tan sólo en el borrador de Decreto aludido en el apartado 7.2 de este informe se prevé la regulación de criterios generales y específicos para el acogimiento familiar en sus distintas modalidades).

En este sentido, señala que los solicitantes que pretenden adoptar deben demostrar el cumplimiento de “unos criterios que garanticen la atención adecuada a los niños adoptados. Esto conlleva que los aspirantes a adoptar deban ser valorados con respecto al cumplimiento de las características o condiciones que se consideran necesarias, debiendo ser declarados idóneos por la Administración pública que tenga conferida tal potestad”.

Asimismo, añade que “la certificación de idoneidad para el acogimiento no es otra cosa que una manifestación oficial de la confianza que unos candidatos a adoptar merecen desde el punto de vista de sus características como personas, como familia y como potenciales educadores de los niños o niñas que se les confíen”.

En otro orden de cosas, también establece que “los procedimientos utilizados para verificar esa idoneidad deben ser lo menos molestos posibles para las personas que son objeto de valoración y la decisión final debe estar basada al máximo en criterios técnicos bien fundados conceptualmente”.

A continuación se indican los criterios más importantes que la Dirección General recoge, a tener en cuenta por los técnicos competentes de los distintos Servicios en el momento de determinar si los solicitantes son idóneos para adoptar.

- **Edad:** además de las condiciones de edad de los solicitantes establecidas en el Código Civil (edad mínima de 25 años por parte del adoptante y de uno de ellos cuando se trata de una pareja, y diferencia mínima de 14 años entre adoptado y adoptante), aconseja el manual establecer una diferencia máxima de edad entre adoptante y adoptado que podría situarse en torno a los 40 años y, en todo caso, sin que sobrepase el

límite de los 45. En el caso de una pareja, el límite máximo de diferencia de edad se establecerá en base a la edad promedio de ambos miembros.

Añade que estos criterios sean tenidos en cuenta en el proceso de valoración, pero habrán de actualizarse en el momento en que se produzca la incorporación del niño o la niña a la familia para verificarse que ese momento no se sobrepasen las diferencias de edad referenciadas.

El criterio se completa señalando que las consideraciones anteriores respecto a la edad valen para los casos de adopción nacional y que, cuando se trate de una adopción internacional, habrán de tenerse en cuenta los criterios concretos que, en su caso, cada país tenga establecidos, siendo de aplicación los anteriores en el caso de ausencia de estos últimos.

- **Salud física y mental:** a este respecto se establece que cualquier tipo de enfermedad de los solicitantes debe ser valorada en relación al grado de impedimento que representa para proporcionar a un niño las atenciones necesarias en relación con otros apoyos adecuados con los que se pueda contar y fuera de la familia, y en función de las características de ese niño.

Otros criterios a los que se atiende y que desarrolla el manual reseñado son: Ingresos económicos; Motivaciones (considerándose las que puedan tener consecuencias negativas en la atención al niño); Nivel de estrés; Disponibilidad de tiempo para atender al niño (en función de la edad de éste); Apoyo social; Vivienda y entorno (equipamiento mínimo y acceso a los recursos de la comunidad); Relación de pareja; Actitudes educativas adecuadas; Adecuación al rol de padres adoptivos (curso de formación); Respeto a la condición del adoptado y a sus antecedentes; y la Disponibilidad de la pareja o la persona para ser objeto de seguimiento.

También enumera una serie de criterios para aquellos casos o situaciones menos habituales que, por sí mismos no pueden considerarse inadecuados, pero que requieren de consideraciones adicionales, recogiendo en dicho apartado situaciones tales como: personas que han perdido un hijo o personas significativas; las que biológicamente pueden tener hijos pero prefieren la paternidad adoptiva; las que ya tienen hijos; que viven solas; fórmulas de convivencia especiales (debiéndose valorar todas las personas que convivirían con el menor); homosexualidad del solicitante; o creencias religiosas minoritarias.

Por lo que hace a la respuesta a esta cuestión de las distintas Delegaciones Provinciales, debe decirse que fue contestada por casi todas las provincias y con criterios comunes. En algunos casos, hacían referencia expresa a los criterios establecidos por la Dirección General y, en otros,

pasaban a enumerar los criterios más comúnmente seguidos, siendo éstos en cualquier caso los mismos que los primeros.

Así, los datos recabados en nuestro cuestionario han sido: diferencia máxima de edad de 40 años entre adoptante y adoptado y mínima de 25 años, salud mental y física de los solicitantes, ingresos económicos, motivación hacia la adopción, situación socio-laboral, relación de pareja y revelación de la condición de adoptado.

Dicho lo anterior, debemos recordar que el objetivo de nuestro estudio se centraba en el acogimiento familiar y, en tal sentido, en el cuestionario presentado preguntábamos por los criterios establecidos para el acogimiento familiar. A pesar de ello, en ninguno de los remitidos se ha destacado ninguna característica o particularidad de esta figura, pareciendo lógico que existan diferencias de criterios para determinar la idoneidad de los solicitantes en función de la modalidad de acogimiento que demanden (simple, permanente, preadoptivo). Exclusivamente Córdoba se refiere al criterio de existencia de vinculación afectiva con el menor, en los casos de acogimiento en familia extensa.

Como se ha dicho, tan sólo en el borrador del proyecto de Decreto sobre acogimiento familiar y adopción encontramos referencia concreta a los criterios de idoneidad para el acogimiento familiar simple y permanente, en los términos recogidos en el apartado 7 de este Informe.

8.2.3. Resolución sobre la idoneidad.

En relación a los acogimientos familiares con finalidad simple y permanente debemos hacer el distingo entre los solicitantes de familia extensa y solicitantes de familias alternativas.

Ya hemos dicho anteriormente que los solicitantes de familia extensa, cuyas solicitudes quedan diluidas en la documentación del expediente del menor, no sólo no reciben respuesta administrativa, sino que tampoco existe un registro diferenciado donde consten dichas peticiones y, por tanto, se desconoce, en la mayoría de las provincias andaluzas, el número de los posibles solicitantes de estas características que quedaron a la espera sin obtener respuesta alguna.

Por la razón anteriormente descrita, queda recogido en los cuestionarios que desconocen el número de solicitantes, así como aquellos a los que no se les remitió respuesta administrativa los SAN de Cádiz, Málaga y Sevilla.

Almería, Jaén y Huelva no tienen solicitudes de familia extensa pendientes de contestar. En Granada son muy pocos los casos que le quedan pendientes y Córdoba el día de la visita nos informa que han elaborado un listado de familia extensa que le facilita mayor control de la situación con lo cual empiezan a dar respuesta más ágiles en este sentido.

Respecto a los solicitantes de acogimientos familiares con la finalidad de simple y permanente en familia alternativa, nos encontramos que, aunque el número de solicitantes es bastante bajo en nuestra Comunidad Autónoma, algunas provincias no contabilizan ninguno (Almería, Córdoba y Granada), siendo la situación más generalizada que sólo obtienen resolución de idoneidad aquellos que han formalizado acogimiento, quedando pendiente de resolución de idoneidad y notificación de la misma el resto, lo que supone la mayoría de las solicitudes presentadas.

En lo que se refiere al acogimiento preadoptivo en Andalucía la situación es la que a continuación se describe.

Sólo el SAN de Jaén se ajusta a las disposiciones legales que resultan de aplicación, es decir:

- Tiene estudiadas todas las solicitudes presentadas para acogimiento y adopción hasta el año 1999.

- Responden a los solicitantes, declarando o denegando la idoneidad, con la correspondiente resolución.

- Tienen una ficha de valoración de éstos con fotos, características de la solicitud, etc., de modo que ante la existencia de un niño, resulte más fácil la búsqueda de la familia adecuada para el mismo.

- Realizan una revisión cada dos años de los solicitantes idóneos, realizando nuevas entrevistas y ratificando la idoneidad mediante nueva resolución.

- Respecto a los solicitantes citados que no comparecen, se archiva su expediente por caducidad.

Las particularidades observadas en cada uno de los SAN han sido las siguientes:

La situación en Almería, al día de la visita, era que se había elaborado un listado de familias idóneas desde el año 1992 hasta el 1998, en total 54, con la correspondiente resolución y notificación de la misma a los interesados. No obstante, a esto añadían que no tienen contabilizadas las solicitudes que habían resultado no idóneas y que, respecto a las

solicitudes para acogimiento familiar simple y permanente, en extensa y alternativa, quedaban solicitudes pendientes de resolver.

El SAN de Huelva nos trasladaba que una media de 40 solicitantes quedaban sin estudiar ni resolver cada año, si bien esta cifra viene disminuyendo progresivamente a partir de 1998 desde que la Asociación LLAR realiza sesiones informativas y formativas sobre las bolsas de solicitantes que aún no han obtenido respuesta a su solicitud.

En Málaga nos informaban que, a partir de 2001, se citarían para sesión informativa los solicitantes de 1996. En esta provincia quedaron pendientes de contestar más de un centenar de solicitantes en ese año, cifra que se ha repetido en años posteriores.

Cádiz, informaba que la Asociación LLAR ha realizado varias sesiones informativas y formativas, habiéndose reducido el número de solicitudes pendientes. Así, en el momento de emitir este informe, son alrededor de 50 solicitantes por año, desde 1995, los que están pendiente de obtener respuesta.

La Delegación Provincial de Asuntos Sociales en Córdoba deja a la espera de la pertinente respuesta a unos 40 solicitantes por año, si bien se nos informa que este problema se está subsanando con las reuniones formativas e informativas que realiza la asociación LLAR.

En Granada, la misma asociación viene realizando reuniones de formación desde el año 1999. En esta Delegación las sesiones informativas las realizan los técnicos del SAN, mientras que las formativas son llevadas a cabo por los técnicos de LLAR. Aunque en el momento de cumplimentar el cuestionario no se respondía a los solicitantes, el día de la visita nos informaban que actualmente le contestan a todos con la correspondiente resolución. No obstante, según los datos recogidos en el cuestionario, son aproximadamente 40 solicitantes por año a partir de 1998 los que no recibieron la correspondiente notificación administrativa a su petición de acogimiento.

El SAN de Sevilla informa que emite resolución de no idoneidad a los interesados, mientras que los solicitantes que resultan ser idóneos se les comunica verbalmente dicha idoneidad a la vez que les informan del tiempo aproximado de espera para que se produzca el acogimiento.

Es imposible hacer un cálculo aproximado sobre los solicitantes que no reciben contestación alguna por parte de este Servicio. Así, nos informan que se están valorando las solicitudes presentadas en el año 1994 (lo que podría suponer más de 100 solicitudes sin respuesta por año), a lo que añaden que existe una bolsa de solicitantes (denominada por los técnicos

XL) de la cual se desconoce el número de solicitudes y sobre la que no se va a realizar ninguna actuación.

8.3. Registro de solicitantes.

Efectuada una solicitud, bien orientada a la adopción o bien al acogimiento -excluyéndose ambas mutuamente-, y realizado el estudio de la misma por parte de los técnicos procedentes (SAN, ICIF, TIPAI), dicha labor concluirá con la emisión de un informe que, en caso de ser positivo, contendrá la propuesta para la resolución de idoneidad de los interesados por parte de la Entidad pública competente en la materia (Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales), otorgando con la correspondiente resolución/certificación, meramente el derecho a incorporarse en un Registro en el que están incluidos -de forma separada- todos los potenciales acogedores o adoptantes.

Sobre la constitución de este “Registro de Solicitantes de Acogimiento y Adopción” dispone la Ley andaluza del menor que éste será único para toda la Comunidad Autónoma, con sede en la Consejería competente en materia de protección de menores y con una Oficina de este Registro en cada una de las respectivas Delegaciones Provinciales, en orden a facilitar la inscripción de todas aquellas familias idóneas para el acogimiento familiar simple o permanente y para la adopción.

La previsión legal sobre la regulación reglamentaria de su organización y funcionamiento tan sólo se ha plasmado en el proyecto de Decreto sobre el acogimiento familiar y la adopción, en cuyo título V se aborda dicha normación, constituyendo el Registro en la Consejería de Asuntos Sociales, cuya gestión se atribuye a la Dirección General de Infancia y Familia, sin perjuicio de su gestión descentralizada en las Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales, bajo la dirección, evaluación y control de la Dirección General, estructurando dicho Registro en cuatro Secciones:

- a) Sección de solicitantes de acogimiento familiar simple.
- b) Sección de solicitantes de acogimiento familiar permanente.
- c) Sección de solicitantes de adopción y acogimiento familiar preadoptivo.
- d) Sección de solicitantes de adopción internacional.

Otros aspectos que se regulan en el citado proyecto son los relativos al contenido de cada una de las Secciones registrales, reserva de los datos, efectos de la inscripción registral y certificaciones registrales.

De la información recabada de la Dirección General, así como de las visitas a los distintos SAN, pudimos comprobar la inexistencia del Registro único en el citado Centro Directivo, pendiente aún de su constitución hasta la aprobación del proyecto de Decreto regulador de esta materia, así como su articulación en el seno del futuro Sistema Informático Integrado de Servicios Sociales.

En cuanto a los acogimientos simples y permanentes, igualmente pudimos constatar la práctica inexistencia de Registro en las distintas Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales. Tan sólo en el SAN de Jaén se lleva a cabo un Registro de solicitantes declarados idóneos, a través de un fichero en el que constan los datos personales de los solicitantes idóneos, características de los menores para los que han sido declarados idóneos, datos sobre la medida adoptada, en su caso, así como una foto del/de los solicitante/s.

En la práctica, el Registro de Solicitantes lo conforma de hecho el conjunto de solicitudes de acogimiento o adopción pendientes de estudio, en la medida que, un determinado menor sea susceptible de acogimiento, estas son objeto de estudio en orden a la declaración de idoneidad y formalización del acogimiento.

Por el contrario, respecto al acogimiento preadoptivo y adopción, todas las Delegaciones Provinciales están dotadas de unos ficheros de solicitantes declarados idóneos.

8.4. Menores en acogimiento familiar.

8.4.1. Evolución del acogimiento familiar.

Uno de los aspectos que más nos ha interesado estudiar ha sido el de la evolución del acogimiento familiar, respecto al acogimiento residencial.

El único referente a este respecto nos viene dado por el carácter prioritario de la medida familiar sobre la residencial, por ser unánime la

opinión de que la medida familiar facilita mejor el desarrollo personal del menor (en la medida que sus circunstancias lo aconsejen) y así disponerlo la ley andaluza del menor (art. 27 a)).

Tabla nº 11 Acogimiento familiar - Acogimiento residencial ⁽¹⁾

	1997	1998	1999	2000
Acogimiento familiar	2.817	3.304	3.731	3.635 ⁽²⁾
Acogimiento residencial	2.467	2.515	2.197	2.164
TOTALES	5.284	5.819	5.928	5.799

(1) Acog. familiares/residenciales acumulados a final de cada período.

(2) Cifra resultante tras reducir unos 300 expedientes en una revisión extraordinaria en el SAN de Málaga.

Fuente: Dirección General de Infancia y Familia.

La evolución del acogimiento familiar en Andalucía en el período 1997-2000 marca una clara progresión que va del 53% en el año 1997 (frente a un 47% del acogimiento residencial) al 63% en los años 1999 y 2000 (contra un 37% de acogimiento residencial).

Si comparamos estos datos con los ofrecidos en el Informe Especial del Acogimiento Residencial en Andalucía (1999), en el que, con referencia al año 1996 se ofrecía un equilibrio (no deseable) entre ambas medidas (50,52% de acogimiento familiar frente a un 49,48% de residencial), homologable a la media nacional (54% y 46% entre el familiar y el residencial, respectivamente), hay que concluir que la medida del acogimiento familiar ofrece actualmente una situación más favorable en su relación preferente y complementaria con la medida residencial, adecuándose en este aspecto a los criterios de la ley.

Es precisamente esta tendencia ascendente del acogimiento familiar la que está marcando el nuevo equilibrio entre ambas medidas, confiando en que estos niveles se mantengan (e incluso se incrementen) en torno a estos valores o bien sigan en la misma progresión de este período.

Hay que tener en cuenta que los datos globales ofrecidos por la Dirección General de la Infancia y Familia incluyen los referidos a las distintas modalidades, incluido el mayoritario acogimiento preadoptivo, frente a la menor presencia de los acogimientos simples y permanentes en nuestro ámbito autonómico.

8.4.2. Tramos de edades de los menores en acogimiento familiar

Tabla nº 12 Tramos de edades de los menores en acogimiento familiar

		RECIÉN NACIDOS	DE 0 A 5 AÑOS	DE 6 A 10 AÑOS	DE 11 A 15 AÑOS	DE 16 A 18 AÑOS	TOTAL
ALMERÍA	NIÑOS	2	10	3	3	0	18
	NIÑAS	1	24	7	0	1	33
	TOTAL	3	34	10	3	1	51
CÁDIZ	NIÑOS	8	20	23	16	7	74
	NIÑAS	8	24	24	10	2	68
	TOTAL	16	44	47	26	9	142
CÓRDOBA	NIÑOS	2	33	28	20	4	87
	NIÑAS	2	30	24	16	2	74
	TOTAL	4	63	52	36	6	161
GRANADA	NIÑOS	4	19	17	13	6	59
	NIÑAS	6	13	14	22	7	62
	TOTAL	10	32	31	35	13	121
HUELVA	NIÑOS	0	21	12	7	1	41
	NIÑAS	0	19	11	7	1	38
	TOTAL	0	40	23	14	2	79
JAÉN	NIÑOS	5	16	21	14	1	57
	NIÑAS	3	17	20	14	2	56
	TOTAL	8	33	41	28	3	113
MÁLAGA	NIÑOS	8	67	31	28	31	165
	NIÑAS	1	37	29	40	27	134
	TOTAL	9	104	60	68	58	299
SEVILLA	NIÑOS	0	0	0	0	0	0
	NIÑAS	0	0	0	0	0	0
	TOTAL	0	0	0	0	0	0
TOTAL	NIÑOS	29	186	135	101	50	501
	NIÑAS	21	164	129	109	42	465
	TOTAL	50	350	264	210	92	966

En la tabla nº 12 se reflejan los menores en acogimiento **por tramo de edad** excluyendo los datos correspondientes a Sevilla (cuyo SAN no los pudo facilitar) sobre una muestra de 966 menores en acogimiento resulta lo siguiente:

El 5,2% (50 menores) corresponde a recién nacidos.

El 36,2%, (350 menores) tienen menos de 5 años.

El 27,3% (264 menores) tienen entre 6 y 10 años.

El 21,7% (210 menores) se encuentran entre 11 y 15 años.

El 9,9% (92 menores) tienen una edad comprendida entre 16 a 18 años.

De los datos recabados se desprende que la prevalencia de edad es la comprendida entre 0 a 5 años, alcanzando a un 41,4% si se incluye en dicho tramo a los recién nacidos.

La práctica totalidad de los menores comprendidos en la franja de edad de 0-5 años tienen resuelta la medida de protección por ser dicha franja la más solicitada por las personas dispuestas a acoger o adoptar; en igual sentido, observamos cómo desciende la población acogida-adoptada de menores a medida que aumenta la edad de éstos, influyendo aquí tanto la falta de solicitantes para estas edades como la propia oposición de los menores a la citada medida.

En cuanto la distribución por sexos, se encuentra prácticamente igualada con 51,8% niños y 48,1% niñas, porcentajes correlativos con la distribución por sexos de la población andaluza según los Datos Básicos suministrados por el Instituto de Estadística de Andalucía.

8.4.3. Unidades de procedencia de los expedientes de acogimiento.

El siguiente bloque de información solicitada hacía referencia al número total de expedientes de protección recepcionados en el Departamento de Acogimiento y Adopción, tomando como referencia el periodo comprendido entre 1998 y primer semestre de 1999. Así, preguntábamos por los casos que se recepcionan a través del Registro General; del Departamento de Recepción, Estudio y Diagnóstico; del Departamento de Centros, así como cuantos había por reapertura de expedientes.

- Derivados por el Registro General. Hemos querido conocer el número de menores, que una vez detectada su situación de riesgo, desde un primer momento se estima que la mejor medida sería el acogimiento familiar. En estos casos el expediente pasa directamente al Departamento de Acogimiento y Adopción toda vez que las circunstancias familiares indican que no va a ser posible su reinserción familiar. El caso más claro sería el de aquellos menores que son retirados del hospital por renuncia o abandono de sus padres o el de familias o madres muy desestructuradas, multiproblemáticas que ya vienen siendo objeto de seguimiento por los Servicios de Atención al Niño.

- Derivados por el Departamento de Recepción, Estudio y Diagnóstico. Serían aquellos menores que pasan a un Centro de Acogida Inmediata o Residencial y tras su estudio y diagnóstico la medida a adoptar es la de acogimiento familiar preadoptivo, simple o permanente, suponiendo para el menor una estancia en dicho centro de al menos tres meses, aunque la práctica más generalizada es que supere dicha permanencia en más de seis meses.

- Derivados por el Departamento de Centros. Nos referimos a los menores que, estando en acogimiento residencial, se estima conveniente para los mismos el cambio de medida por la de acogimiento familiar. Normalmente porque ha habido un deterioro en las circunstancias familiares y el menor manifiesta de alguna manera que desea estar en familia. El tiempo de espera estará en función de las características del caso, pudiéndose dar la circunstancia de que no se llegue a materializar nunca el acogimiento.

- Reapertura de expedientes. Comprende los casos en que un menor, respecto del que se ha conseguido la reintegración familiar, o se ha adoptado una medida de protección de acogimiento familiar, tras el seguimiento, se detecte una situación de riesgo y se retome el caso con reapertura del expediente. Reapertura que podrá venir promovida bien por la propia Administración, bien por decisión judicial, lo que implicaría el cese de la medida anterior y propuesta de medida en acogimiento o adopción.

Tabla nº 13 Unidades de procedencia de los expedientes de acogimiento

PROVINCIA	EXPEDIENTES RECEPCIONADOS	REGISTRO GENERAL	DEPTO. R.E.D.	DEPTO. CENTROS	REAPERTURA EXPEDIENTES
Almería	51	17	34	0	0
Cádiz	142	4	112	20	6
Córdoba	161	8	85	59	9
Granada	121	0	102	19	0
Huelva	79	0	75	4	0
Jaén	113	10	57	30	16
Málaga	299	0	264	35	0
Sevilla	207	0	200	7	0
TOTAL	1.173	39	929	174	31

En el período de tiempo estudiado (año y medio) el número total de expedientes recepcionados en nuestra Comunidad Autónoma es de 1.173, correspondiendo un 79% a los derivados por el Departamento de Recepción, Estudio y Diagnóstico, un 14,8% derivados por el Departamento

de Centros, un 3,3%, derivados por el Registro General y un 2,9% por reapertura de expedientes.

El hecho de que el 79% de los expedientes procedan del Departamento de Recepción, Estudio y Diagnóstico evidencia que éste es tratado por la Unidad que mejor conocimiento puede tener de la situación del menor y de la futura familia acogedora y, por tanto, con mayor acierto pueda proponer la medida a adoptar, siempre que esta tramitación se haga en un tiempo razonable.

La intermediación de este Departamento, pues, en la medida que el estudio de la situación se agilice y no se dilate en el tiempo, juega como un factor fundamental en orden a no causar mayores perjuicios al menor tutelado.

La tendencia general de los SAN es que todos los casos antes de llegar al Departamento de Adopción y Acogimiento pasen por el Departamento de Recepción, Estudio y Diagnóstico. No obstante, encontramos que la casuística varía según las provincias.

Así, los SAN de Almería y Cádiz reciben los casos directamente en el Departamento de Adopción y Acogimiento. Tal supuesto se daría fundamentalmente en los casos de renuncia ya que recientemente los casos de reapertura de expediente son atendidos en primera instancia en los Departamentos de Recepción, Estudio y Diagnóstico.

En el caso de Jaén, la particularidad estriba en que el acogimiento administrativo en familia extensa se gestiona por el Departamento de Recepción, Estudio y Diagnóstico, sin que se derive al Departamento de Acogimiento y Adopción, como ocurre en el resto de los SAN.

8.5. Tipología del acogimiento familiar.

Hemos recabado datos que nos permiten aproximarnos a la figura del acogimiento según su finalidad, es decir, cuántos de ellos son simples, cuántos permanentes y cuántos preadoptivos; tipo de familia acogedora (extensa o alternativa); así como modo de formalización de dicho acogimiento (administrativo, judicial o provisional).

El fin que perseguimos con este análisis es conocer qué tipo de ayuda se va a proporcionar al menor, en tanto entendemos que cada uno de los acogimientos orienta una acción protectora con objetivos diferentes. Así, para preservar al menor de una situación de desprotección se aplicará una modalidad u otra de acogimiento en función de las características, tanto del

menor como de la situación en la que se encuentre, intentando buscar siempre la que más beneficie a éste.

La finalidad del acogimiento simple sería atender al menor en tanto se recupera su familia biológica. Su objetivo final sería la reunificación familiar, una vez quedasen superados los problemas que motivaron aquel acogimiento.

El acogimiento permanente permite al menor ser atendido por una familia, extensa o ajena, sin perder sus señas de identidad. Preservaría su derecho a mantener su propio nombre y apellidos, cuestión muy importante para algunos menores que así lo desean.

El preadoptivo, tiene la vocación de integrar al menor en una familia ajena a la propia, perdiendo toda vinculación con sus padres biológicos.

Otro aspecto que nos resulta de interés es el modo de formalización de los acogimientos. Éste nos informa acerca de la concurrencia del consentimiento expreso de los padres o tutores legales del menor al acogimiento acordado o, por el contrario, si no han pronunciado expresamente su posición o se han opuesto manifiestamente a su constitución.

Los acogimientos formalizados en vía administrativa son aquéllos que cuentan con el consentimiento expreso de los padres para que sus hijos sean atendidos por otras personas o familia. Este consentimiento pudiera llevar implícita la aceptación del hecho que necesitan ayuda, así como el reconocer que no están ejerciendo debidamente las obligaciones derivadas del ejercicio de la patria potestad.

En este supuesto, entendemos que la protección del menor se da en un contexto de ayuda a la familia y, salvo en aquellos casos que el consentimiento sea por renuncia o abandono, entendemos que la intervención del sistema de protección pudiera conseguir mejores resultados tanto para la familia como para el menor, partiendo del propio reconocimiento de que tienen problemas.

Cuando se trata de un acogimiento formalizado judicialmente, indica que no existe el consentimiento de los padres del menor por oposición o por falta de consentimiento expreso, siendo necesario en ambos casos, por tanto, la confirmación judicial de la resolución administrativa adoptada. En este último supuesto, los padres pueden haberse negado a firmar el documento por el que se acuerda la medida de acogimiento, siendo ésta la única forma que conocen para poner de manifiesto su disconformidad con la medida de protección adoptada por la Administración, no acudiendo al Juzgado correspondiente para oponerse expresamente a la medida de

protección, sea cual fuere (en el caso que nos ocupa, el acogimiento familiar). En otras ocasiones no consta el consentimiento expreso de los padres por desconocerse el paradero de los mismos.

Los expedientes iniciados de oficio por el propio órgano judicial normalmente implicarán situaciones graves de desprotección que dan lugar a la reacción de la justicia ante su denuncia. En estos casos, el órgano judicial requerirá a la Administración Pública la propuesta de una medida de protección adecuada para el menor, que podrá ser la de acogimiento familiar. En estas actuaciones judiciales, a priori, no concurrirá el consentimiento de los padres biológicos ante la actuación pública de protección y, por tanto, el contexto en el que se va a producir la intervención pudiera ser más coercitivo, no contando con la colaboración de éstos con el sistema de protección ni con el propio menor, pudiendo incluso suspenderse el derecho de visitas porque durante las mismas se pueda influir negativamente sobre el menor.

El acogimiento se puede desarrollar en familia extensa o en familia ajena. Desde la perspectiva del interés del menor debemos destacar aquellas situaciones en las que son los propios padres del menor los que solicitan a los familiares extensos que atiendan a su hijo, indicando la experiencia que, cuando hay consentimiento por parte de los padres, el éxito de la medida aumenta. En este supuesto, la confianza que manifiestan los padres es mayor, el sentimiento de pérdida disminuye o no existe, y todo ello parece actuar como factor favorecedor de la integración del menor en la familia acogedora. Por el contrario, cuando lo que aflora en los padres son los sentimientos de pérdida, rivalidad, desconfianza, etc., el éxito de la medida puede verse afectado considerablemente. Este tipo de sentimientos puede darse en cualquiera de las medidas aplicadas, pero tiene menor incidencia en los acogimientos con familia extensa que cuentan con el consentimiento de los padres biológicos.

Dicho todo lo anterior, respecto a la recogida de estos datos debemos precisar que hemos tenido cierta dificultad en relación al modo de formalización del acogimiento. Dicha dificultad se ha detectado a la hora de contabilizar los acogimientos provisionales, dado que se ha producido una diferente interpretación del significado de esta figura. Así, algunas provincias (Almería, Granada y Huelva) no han aportado los datos relativos al acogimiento administrativo provisional por entender que ello podría falsear los resultados, toda vez que en este concepto estarían incluidos los supuestos de acogimiento judicial pendiente de resolver en esta instancia. Por el contrario, Cádiz, Jaén, Málaga y Sevilla sí facilitan los acogimientos formalizados provisionalmente, pero no los pendientes judiciales, atendiendo a la misma razón, a la inversa. Sólo una provincia, Córdoba, aporta todos estos datos de forma completa.

Estamos ante una diferente perspectiva respecto a una misma medida; de una parte, poniendo el acento en el carácter administrativo de la propuesta inicial y, de otra, en el carácter judicial de la resolución definitiva.

En cualquier caso, nuestra intención era conocer el número de resoluciones administrativas en las que se hubiera hecho necesario recurrir a la confirmación judicial de la medida de protección ante la falta de consentimiento u oposición de la familia biológica (art. 173.3 del C.C.).

Además, con la diferenciación entre resoluciones provisionales y pendientes de auto judicial pretendíamos conocer la diligencia en la resolución de expedientes de cada uno de los órganos con competencia en materia de protección de menores y, en concreto, respecto al acogimiento familiar. Por otro lado, entendíamos que dicha diferenciación podría ponernos de manifiesto la coordinación o, por el contrario, las posibles disfuncionalidades entre la instancia administrativa y la judicial.

Debemos aclarar sin embargo, en relación a las tablas que exponemos a continuación, que en la tercera columna figura el número de expedientes provisionales y pendientes judiciales, dado que, según hemos dicho, cada provincia ha optado por ofrecer una de estas posibilidades, por tanto, evitando así el riesgo de duplicar los datos. No obstante, no hemos podido alcanzar los objetivos previstos según señalábamos más arriba, ya que, sumados ambos elementos, no se distinguen aquellos procedimientos residenciados en vía judicial porque se haya presentado una propuesta administrativa provisional (en los supuestos en que ésta se hace necesaria), de aquellos otros que se encuentren en la misma vía por otros motivos diferentes de aquéllos pero igualmente preceptivos (así, en los casos de constitución de la adopción).

En cualquier caso, además, entendemos que la interpretación hecha por los distintos Servicios de Atención al Niño respecto al dato de los acogimientos provisionales no aborda la totalidad de las previsiones legales, en tanto que, en el supuesto de una medida pendiente de auto judicial no necesariamente se ha producido previamente una resolución administrativa acordando el acogimiento provisional, sino que podría tratarse de una resolución administrativa de adopción -contando con el consentimiento de los padres- o bien, de supuestos en los que la iniciativa haya partido del propio órgano judicial (aunque sea la entidad pública la que proponga la medida de protección más adecuada).

Antes de proceder a ofrecer los resultados relativos al número de acogimientos formalizados según finalidad, tipología de familia acogedora y modo de formalización, debemos añadir que no podemos hacer lo mismo

respecto a los acogimientos familiares **pendientes de resolución administrativa**.

El problema ha surgido cuando hemos querido recabar datos acerca de los expedientes pendientes de resolver en vía administrativa. Sólo Málaga y Cádiz informan, en el cuestionario remitido, de un número de expedientes pendientes de resolución administrativa, sin especificar tipo de familia o finalidad de la medida. Se trata de menores que han sido propuestos por los Servicios Sociales Comunitarios para que se constituya en su favor un acogimiento con familia extensa que ya existía de hecho; otros se encuentran en acogimiento residencial con propuesta de medida de acogimiento familiar; y otro grupo puede encontrarse en el propio domicilio esperando la actuación de la Administración.

Así, el SAN de Málaga informa que, durante el período computado (de 1997 a primer semestre de 1999), un total 61 expedientes están pendientes de resolución administrativa.

Cádiz manifiesta que 181 expedientes de menores, con propuesta de acogimiento familiar por parte de los Servicios Sociales Comunitarios, están pendientes de resolución administrativa, unos pendientes de valoración del propio Servicio y otros pendientes de regularizar.

Por su parte, Almería y Huelva nos facilitaron en los protocolos remitidos el número de expedientes pendientes de resolución administrativa, pero éste es tan escasamente significativo que entendemos que no puede ajustarse a la realidad. Así, efectivamente pudimos comprobar en las visitas realizadas a los distintos Servicios que existía un alto número de menores respecto a los que formalmente no se había adoptado una resolución administrativa, en el sentido que ésta se estimara conveniente en cada caso.

Sevilla nos aclaró durante la entrevista mantenida que un total de 557 expedientes de acogimiento en familia extensa se encuentran a la espera de resolución administrativa. Respecto a otros expedientes de menores pendientes de una resolución definitiva acerca de la medida de protección a ofrecerles, dicho Servicio desconoce el dato.

A continuación pasamos a ofrecer los datos recabados sobre los acogimientos familiares **resueltos** según finalidad, tipo de familia y modo de formalización legal de la medida (teniendo en cuenta, como ya hemos puesto de manifiesto, que también están incluidos -en la tercera columna- los pendientes de resolución judicial). Por el contrario, no se incluyen los datos correspondientes a los expedientes de acogimiento familiar pendientes de resolución administrativa, ante la no aportación de estos datos por parte de los SAN.

Tabla nº 14 Acogimiento Familiar simple según modo de formalización y tipo de familia

	TIPO FAMILIA	ADMINISTRATIVO			JUDICIAL			PROVIS./PEND.JUD.		
		97	98	99 ⁽¹⁾	97	98	99 ⁽¹⁾	97	98	99 ⁽¹⁾
ALMERÍA	EXTENSA	5	0	0	0	0	0	0	0	0
	AJENA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CÁDIZ	EXTENSA	14	6	9	6	4	1	4	0	4
	AJENA	0	0	1	4	4	2	0	4	3
CÓRDOBA	EXTENSA	0	3	0	0	0	0	0	0	0
	AJENA	0	1	0	7	0	0	0	0	0
GRANADA	EXTENSA	6	4	4	0	0	2	2	0	0
	AJENA	1	3	0	11	25	27	0	0	0
HUELVA	EXTENSA	12	12	17	19	12	4	5	14	4
	AJENA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JAÉN	EXTENSA	6	10	0	0	2	0	2	4	0
	AJENA	9	2	1	10	0	0	5	0	0
MÁLAGA	EXTENSA	1	1	5	0	2	3	2	1	1
	AJENA	5	1	3	0	2	1	1	1	0
SEVILLA	EXTENSA	4	1	0	2	2	1	3	0	2
	AJENA	3	0	4	1	1	0	4	3	0
TOTAL	EXTENSA	48	37	35	27	22	11	18	19	11
	AJENA	18	7	9	33	32	30	10	8	3

(1) Datos referidos al primer semestre de 1999.

En la tabla nº 14, recogemos los acogimientos familiares **simples** resueltos en los años 1997, 1998 y primer semestre de 1999, desglosados según modo de formalización del mismo, es decir, en administrativos y judiciales, así como tipo de familia acogedora. A éstos se añaden, en la tercera columna, los acogimientos administrativos provisionales y los pendientes de resolver en vía judicial, sin que hayamos podido ofrecerlos de modo diferenciado por las razones ya expuestas.

Los datos reflejados en esta tabla informan acerca de la adopción de esta medida de protección de forma más generalizada en familia extensa que en la ajena, tanto si se acuerda en vía administrativa como judicial.

Por otra parte, parece que el mayor número de acogimientos familiares simples se formalizan en vía administrativa, si bien, teniendo en cuenta que el número de los formalizados provisionalmente terminará por engrosar el bloque de los acogimientos judiciales, también podría afirmarse que en el mismo grado se constituyen los acogimientos familiares simples sin consentimiento expreso o con oposición de los padres biológicos de los menores objeto de la medida de protección.

De modo particular, podemos decir que los acogimientos simples en familia extensa y formalizados administrativamente destacan en mayor número en las provincias de Cádiz, Huelva y Jaén. Respecto de esta última, y de Málaga, también puede decirse lo mismo en relación con el acogimiento simple en familia ajena, si bien en proporciones bastante inferiores. En el extremo contrario llama la atención el caso de Almería, provincia donde no consta la formalización de este tipo de acogimiento en ninguna modalidad, a excepción de los administrativos en familia extensa del año 1997.

Tabla nº 15 Acogimiento Familiar Permanente según modo de formalización y tipo de familia

	TIPO FAMILIA	ADMINISTRATIVO			JUDICIAL			PROVIS./PEND.JUD.		
		97	98	99 ⁽¹⁾	97	98	99 ⁽¹⁾	97	98	99 ⁽¹⁾
ALMERÍA	EXTENSA	2	0	0	2	0	0	0	0	0
	AJENA	0	0	0	0	0	0	0	3	0
CÁDIZ	EXTENSA	1	7	32	10	2	1	0	5	6
	AJENA	0	2	0	0	0	0	0	0	0
CÓRDOBA	EXTENSA	11	28	10	7	4	4	0	5	15
	AJENA	0	1	0	0	0	0	0	0	1
GRANADA	EXTENSA	2	9	0	10	4	1	5	7	0
	AJENA	0	0	0	2	0	0	11	0	0
HUELVA	EXTENSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	AJENA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JAÉN	EXTENSA	12	1	1	3	1	0	0	0	0
	AJENA	0	1	0	0	1	0	0	0	0
MÁLAGA	EXTENSA	72	84	46	30	22	11	15	25	22
	AJENA	0	1	5	1	3	1	0	3	5
SEVILLA	EXTENSA	27	27	16	12	39	7	58	53	25
	AJENA	1	0	0	1	2	1	6	2	4
TOTAL	EXTENSA	127	156	105	74	72	24	78	95	68
	AJENA	1	5	5	4	6	2	17	8	10

(1) Datos referidos al primer trimestre de 1999

En la tabla nº 15, recogemos los acogimientos familiares **permanentes**, siguiendo los mismos criterios de actuación enunciados para la tabla anterior.

Analizando separadamente los datos recabados, se observa que el acogimiento permanente formalizado administrativamente en familia extensa es notablemente superior al realizado en familia ajena, representando la casi totalidad de los acogimientos formalizados.

Destacan particularmente Málaga, Sevilla y Córdoba, que suponen más de 75 % de los acogimientos acordados en esta modalidad (Málaga,

53%; Sevilla, 20% y Córdoba, 15%), frente a los casos de Huelva y Almería, en que se desconoce esta modalidad. Por su parte, Cádiz, Granada y Jaén mantienen unos niveles intermedios.

En cuanto al acogimiento familiar permanente formalizado judicialmente sucede lo mismo, la mayoría de ellos se formalizan en familia extensa, mientras que en la ajena la cifra es muy inferior.

Igualmente, con esta característica destacan Málaga y Sevilla, que suponen el 70% de los acogimientos formalizados judicialmente en este período, reproduciéndose en este modo de formalización idéntica casuística que la señalada para las formalizaciones administrativas.

Si atendemos a los datos globales, esto es, los acogimientos familiares permanentes según modo de formalización, sin tener en cuenta el tipo de familia, encontramos que los formalizados administrativamente, en el período que estamos estudiando, son 399 acogimientos, lo que representa el 68% de los realizados en este período, frente a los 182 acogimientos formalizados judicialmente, que representan el 31% del total. No obstante, si volvemos a atender al razonamiento más arriba expuesto acerca de la posibilidad de computar globalmente los acogimientos incluidos en la segunda y tercera columna, tendríamos que el número de los acogimientos que se ven ratificados por una resolución judicial resulta ligeramente superior.

Tabla nº 16 Acogimiento Familiar Preadoptivo según modo de formalización y tipo de familia

	TIPO FAMILIA	ADMINISTRATIVO			JUDICIAL			PROVIS./PEND.JUD.		
		97	98	99 ⁽¹⁾	97	98	99 ⁽¹⁾	97	98	99 ⁽¹⁾
ALMERÍA	EXTENSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	AJENA	1	10	2	16	2	0	11	0	1
CÁDIZ	EXTENSA	0	3	2	1	0	0	0	0	1
	AJENA	6	0	2	40	20	28	0	10	12
CÓRDOBA	EXTENSA	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	AJENA	6	1	4	7	12	2	0	1	15
GRANADA	EXTENSA	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	AJENA	8	5	1	24	29	15	25	19	11
HUELVA	EXTENSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	AJENA	1	1	3	0	23	22	18	26	17
JAÉN	EXTENSA	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	AJENA	7	4	3	7	20	9	4	4	2
MÁLAGA	EXTENSA	4	4	0	3	1	0	0	3	2
	AJENA	5	0	3	48	25	2	22	18	18
SEVILLA	EXTENSA	0	0	0	1	0	0	1	0	0
	AJENA	2	7	1	25	42	43	82	110	27
TOTAL	EXTENSA	5	8	2	6	1	0	1	4	4
	AJENA	36	28	19	167	173	121	162	188	103

(1) Datos referidos al primer semestre de 1999.

Si analizamos los datos de la tabla anterior atendiendo, en primer lugar, al tipo de familia, en líneas generales, se puede decir que el 90% aproximadamente del total se realiza en familia ajena, mientras que en familia extensa este porcentaje es sólo del 10% o inferior; invirtiéndose con estos datos lo concluido con respecto al acogimiento simple y permanente. Ello, por otra parte, es lógico pues legalmente está limitado el acogimiento preadoptivo de menores por sus familiares.

Atendiendo a la formalización del mismo, debe indicarse que el 9,5% de los acogimientos preadoptivos se formalizan en vía administrativa (con consentimiento expreso de los padres o tutores legales), el 45% con carácter provisional y 45,5% en vía judicial. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta, como en los casos anteriores, que el número de los acogimientos provisionales incrementaría hasta el doble la cifra de los que se producen sin el consentimiento de la familia biológica del menor, así como el hecho de que cualquier acogimiento preadoptivo requiere por ley, incluso si concurriese aquel consentimiento, su confirmación por auto judicial.

El mayor número de acogimientos preadoptivos con auto de adopción se encuentra en la provincia de Sevilla, siguiéndole Málaga, Cádiz y Granada, que representan casi el 70% de los acogimientos preadoptivos realizados en Andalucía. El caso de Sevilla también destaca particularmente

por el elevado número de acogimientos que se acuerdan con carácter provisional, representando el 47,6% de la totalidad.

Tabla nº 17 Acogimiento Familiar según finalidad

	TIPO DE FAMILIA	ADMINISTRATIVO			JUDICIAL			PROV./PEND.JUD.		
		97	98	99 ⁽¹⁾	97	98	99 ⁽¹⁾	97	98	99 ⁽¹⁾
SIMPLE	EXTENSA	48	37	35	27	22	11	18	19	11
	AJENA	18	7	9	33	32	30	10	8	3
	TOTAL	66	44	44	60	54	41	28	27	14
PERMANENTE	EXTENSA	127	156	105	74	72	24	78	95	68
	AJENA	1	5	5	4	6	2	17	8	10
	TOTAL	128	161	110	78	78	26	95	104	78
PREADOPTIVO	EXTENSA	5	8	2	6	1	0	1	4	4
	AJENA	36	28	19	167	173	121	162	188	103
	TOTAL	41	36	21	173	174	121	163	192	107
TOTALES		235	241	175	311	306	188	286	323	199

(1) Los datos referidos al primer semestre de 1999

Tabla nº 18 Acogimiento Familiar según tipo de familia

	ADMINISTRATIVO			JUDICIAL			PROV./PEND.JUD.		
	97	98	99 ⁽¹⁾	97	98	99 ⁽¹⁾	97	98	99 ⁽¹⁾
EXTENSA	180	201	142	107	95	35	97	118	83
AJENA	55	40	33	204	211	153	189	204	116
TOTAL	235	241	175	311	306	188	286	322	199

(1) Los datos referidos al primer semestre de 1999

A la vista de estos datos, resumidos en las tablas nº 17 y 18, puede concluirse que los acogimientos más practicados en nuestra Comunidad Autónoma son los preadoptivos en familia ajena y formalizados judicialmente o bien administrativamente con carácter provisional, pendientes de resolución judicial de confirmación de la medida acordada. Éstos representan un 40,3% sobre el total de los acogimientos acordados en nuestra Comunidad (44% si le adicionamos los formalizados administrativos), constituyendo la mayoría de los acogimientos que se practican.

Por el contrario, el acogimiento preadoptivo en familia extensa tiene una escasa o nula presencia en este panorama, pues con independencia de las limitaciones legalmente establecidas respecto a la adopción entre parientes, la atención de los menores afectados se enmarca en la idea del deber de colaboración en el seno de ésta.

Continuando con este análisis global, se observa que, después del acogimiento preadoptivo en familia ajena, el acogimiento permanente en familia extensa es el que se acuerda en mayor número de casos (35,3%), presentando un equilibrio entre las distintos modos en que pueden formalizarse, si bien con una ligera inclinación en favor de los que se acuerdan administrativamente. No obstante, no podrá afirmarse una mayoría de acogimientos con esta finalidad y tipo de familia consentidos por la familia biológica del menor y, por tanto, constituidos administrativamente, puesto que debe tenerse en cuenta que la cifra de los que quedan pendientes de resolución judicial unida a los que ya han quedado resueltos en esta vía superará en conjunto a aquéllos. En cualquier caso, la diferencia no es tanta como para no poder reconocer un importante número de acogimientos de esta naturaleza consentidos, en equilibrio con los que no lo son, debiendo destacar los especiales beneficios que ello significa para el desenvolvimiento de la medida de acogimiento y, especialmente, para el desarrollo del menor objeto de la misma.

Menos frecuentes que los anteriores son los acogimientos simples, (un 16,7%) tanto en familia extensa como ajena, denotando una escasa utilización de esta medida por parte de los organismos públicos con competencia en la materia, por contraposición a las cifras antes expuestas. Dentro de éstos, los más practicados son los acogimientos administrativos simples en familia extensa y, los menos, los administrativos en familia ajena.

Por último, destaca especialmente que apenas se produzcan acogimientos permanentes en familia ajena, tanto en vía administrativa como judicial, aunque la cifra se eleva ligeramente cuando se trata de acordar la medida con carácter provisional.

A la vista de los datos hasta aquí expuestos podríamos ofrecer una primera conclusión y valoración acerca del modo en que se viene desarrollando la medida de acogimiento familiar. La mayoría de acogimientos acordados con carácter preadoptivo debe ser una llamada de atención acerca de la orientación práctica que en Andalucía está recibiendo esta medida, por contraposición al espíritu de la Ley de atención al menor. Como venimos repitiendo a lo largo de este trabajo, la intención del legislador no es otra que facilitar una alternativa que dé respuesta a situaciones de crisis familiar en que se vean implicados menores de edad y en que se haga necesaria su separación del entorno familiar. En estos

casos, el acogimiento familiar se entiende como el medio menos lesivo al normal desarrollo del niño para facilitarle aquellas atenciones que se han descuidado por la familia biológica. No obstante, la tarea administrativa debe orientarse a devolver a estos familiares sus capacidades de atención y protección de los hijos, manteniendo sólo temporalmente a éstos alejados del hogar familiar en tanto se restituyen estas capacidades y, en cualquier caso, siempre que sea posible deberá hacerse en el entorno familiar del menor. Sin embargo, como ha quedado puesto de manifiesto, la escasa cifra de los acogimientos acordados con carácter simple en familia ajena, habla de un posible olvido de los responsables del sistema de protección de menores de esta orientación legislativa, cuando no de un deficiente esfuerzo administrativo por impulsar los mecanismos y recursos que el amplio desenvolvimiento de esta medida requiere.

8.6. Acogimiento familiar de menores con necesidades especiales

Especial relevancia ofrece la información recabada sobre el acogimiento familiar de menores con determinadas características que dificultan la aplicación de la medida de protección familiar, y que vienen siendo calificados como acogimientos de menores con necesidades especiales, respecto de los cuales se excepciona el cierre de la bolsa de solicitantes de adopción nacional establecida por Orden de 3 de Noviembre de 1998.

En esta categoría de acogimientos, que se dan en todas sus variantes (simple, permanente y preadoptivo), suelen incluirse los siguientes supuestos:

- Mayor de 7 años
- Grupo de hermanos: casos en que una misma familia acoge al menor con alguno o algunos de sus hermanos.
- Enfermedad grave: casos de menores con enfermedades orgánicas, portadores de anticuerpos VIH, hepatitis C, SIDA u otras enfermedades graves.
- Deficiencias discapacitantes: casos de menores que padecen algún tipo de deficiencia física, psíquica o sensorial, así como cualquier tipo de problema conductual.
- Razas o etnias: casos de menores pertenecientes a otras razas o etnias.

8.6.1. Menores con necesidades especiales acogidos/adoptados.

Tabla nº 19 Menores con necesidades especiales acogidos/adoptados (1997-2000)

	1997	1998	1999	2000	TOTALES
Almería	3	7	6	13	29
Cádiz	18	23	58	44	143
Córdoba	21	85	20	20	146
Granada	52	55	59	38	204
Huelva	15	11	20	6	52
Jaén	15	31	26	14	86
Málaga	110	121	92	80	403
Sevilla	115	76	115	112	418
TOTALES	349	409	396	327	1.481

Fuente: Dirección General de Infancia y Familia.

Conjugando la tabla precedente con la totalidad de los acogimientos familiares referidos al período 1997-2000 (tabla nº 11), en la que estudiamos la evolución de la medida del acogimiento familiar en relación al acogimiento residencial, podemos observar que estos acogimientos especiales vienen representando una media del 11% de los acogimientos totales.

Respecto a la distribución provincial, Málaga (27%) y Sevilla (28%) aglutinan el 55% de los acogimientos de estos menores.

Tabla nº 20 Tipo de familia de acogimiento/adopción de menores con necesidades especiales (1997-2000)

FAMILIA	1997	1998	1999	2000	TOTALES
EXTENSA	170	177	168	163	678
ALTERNATIVA	179	232	228	164	803
TOTAL	349	409	396	327	1.481

Fuente: Dirección General de Infancia y Familia.

En cuanto al tipo de familia que asume estos menores, puede afirmarse que existe un cierto equilibrio entre los acogimientos realizados en familia extensa (46%) y el realizado por las familias alternativas (54%), sin que se hayan podido obtener datos del desglose de estos acogimientos en sus modalidades de simple, permanente y preadoptivo, si bien cabe suponer que, dado que la bolsa de adopción nacional permanece abierta en

relación a los menores con estas características, la formalización de estos acogimientos se realizarían con carácter preadoptivo.

Tabla nº 21 Acogimientos de menores con necesidades especiales 1997-2000⁽¹⁾

NECESIDADES	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Mayores de 7 años	66	140	137	172	515
Grupo de hermanos	210	281	247	177	915
Enfermedad orgánica	5	8	16	19	46
Portador VIH	1	5	14	6	26
Enfermedad SIDA	1	2	4	4	11
Discapacidad física	2	12	3	8	25
Discapacidad psíquica	4	1	9	10	24
Discapacidad sensorial	1	2	1	2	8
Otra raza o etnia	12	7	29	11	59
Total	302	458	460	409	1629

Fuente: Dirección General de Infancia y Familia.

⁽¹⁾ Cada menor puede presentar una o varias de estas necesidades, por lo que un mismo menor puede aparecer en uno o más grupos de necesidades a la vez.

Dentro de esta categoría de acogimientos, las circunstancias prevalentes son las relativas a acogimientos de grupos de hermanos (56,2%) seguido de los acogimientos de menores con edad superior a los 7 años (31,6%), aglutinando ambos supuestos la práctica mayoría, casi el 88%, de los acogimientos realizados en relación a este colectivo.

8.6.2. Menores con necesidades especiales pendientes de acogimiento/adopción.

Tabla nº 22 Menores con necesidades especiales pendientes de acogimiento/adopción. Nº y tipo de necesidades que presentan los menores. 31/12/2000

Nº de menores con necesidades especiales (1)	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Total
1 sola necesidad	3	4	16	13	8	10	28	40	122
2 necesidades	8	3	34	25	18	17	33	29	167
3 ó más necesidades	-	4	2	18	5	5	5	5	44
Total menores	11	11	52	56	31	32	66	74	333
Tipo de necesidades (2)	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Total
Mayores de 7 años	8	6	46	42	23	24	57	52	258
Grupo de hermanos	7	4	42	34	25	24	35	44	215
Enf. Orgánica	1	4	-	3	-	1	2	3	14
Portadores VIH	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Enfermo VIH	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Discap. Física	1	-	-	7	-	1	-	4	13
Discap. Psíquica	-	7	2	6	5	3	7	9	39
Discap. Sensorial	-	-	-	1	4	-	-	-	5
Otra raza o etnia	2	-	-	26	2	7	8	-	45
TOTAL	19	22	90	119	59	60	109	113	591

(1) Nº de menores con necesidades especiales por provincias, según el nº de necesidades que presente cada menor.

(2) Tipo de necesidades: Cada menor puede presentar varias de estas necesidades, por lo que un mismo menor puede aparecer en uno o más grupos de necesidades a la vez.
Fuente: Dirección General de Infancia y Familia

Los datos relativos a los acogimientos especiales realizados en este período de tiempo (1997-2000) carecerían de perspectiva e incluso de sentido, si no se completara con los datos referentes a los menores con estas necesidades especiales que, al día de hoy, están pendientes de esta medida familiar de protección, como alternativa a la residencial, que en el cuadro precedente se ofrece datada al 31 de diciembre de 2000 y desglosada por número/s y tipo/s de necesidades.

A la fecha citada el número de menores pendientes de la medida de acogimiento familiar asciende a 333 en Andalucía, de los que casi dos tercios adolecen de dos o más necesidades. Esta significativa presencia numérica, así como la alta incidencia de pluralidad de necesidades nos muestra la necesidad de reforzar la promoción de esta alternativa familiar.

En cuanto a los tipos de necesidades, también aquí la prevalencia la marcan los mayores de 7 años y los grupos de hermanos con un 80% de los supuestos.

8.7. Acogimiento Familiar Remunerado.

Tabla nº 23 Acogimientos remunerados. Datos globales 1997-2000 (presupuesto en miles de pesetas)

	1997			1998			1999			2000		
	Nº de menores acogidos	Nº de familias de acogida	Presupuesto asignado	Nº de menores acogidos	Nº de familias de acogida	Presupuesto asignado	Nº de menores acogidos	Nº de familias de acogida	Presupuesto asignado	Nº de menores acogidos	Nº de familias de acogida	Presupuesto asignado
ALMERÍA	21	10	4000	21	11	4500	29	14	7500	28	15	7500
CÁDIZ	35	23	10038	44	26	10500	71	43	16500	77	18	16500
CÓRDOBA	43	28	6500	59	36	6700	58	38	11200	52	33	11200
GRANADA	22	16	4750	22	14	5500	39	26	10000	44	31	10000
HUELVA	23	19	4500	23	15	4800	38	22	7800	33	21	7800
JAÉN	21	15	3500	28	20	4300	53	32	7300	36	18	7300
MÁLAGA	47	28	12716	67	45	14300	82	58	24300	89	52	24300
SEVILLA	104	74	12336	89	65	14000	84	52	22000	90	57	22000
TOTAL	316	213	58340	353	232	64600	454	285	106600	449	245	106600

Fuente: Dirección General de Infancia y Familia.

Un primer dato sobre los acogimientos remunerados en Andalucía tenemos que extraerlo en relación al número total de menores en acogimiento en los últimos ejercicios y así nos resulta la siguiente tabla:

Tabla nº 24 Acogimientos familiares/acogimientos familiares remunerados 1997-2000

	1997	1998	1999	2000
Acog. familiares	2.817	3.304	3.731	3.635
Acog. familiares remunerados	316	353	454	449

Fuente: Dirección General de Infancia y Familia.

Puede afirmarse ante estos resultados que se mantienen los acogimientos remunerados en torno a un 11-12% de los acogimientos familiares totales.

Un segundo dato a destacar es el relativo a las cantidades correspondientes a cada remuneración, en la que pueden distinguirse dos grupos diferenciados: en los años 1997 y 1998 se da una remuneración media en torno a las 15.000 pesetas mensuales por acogimiento remunerado, cantidad que asciende a las 20.000 pesetas mensuales, de media, en los años 1999 y 2000.

Hay que tener en cuenta que el importe mínimo señalado por la orden reguladora de estas prestaciones (Orden de 9 de Mayo de 1997) se fija en las 15.000 pesetas mensuales para atender las necesidades básicas de estos menores (manutención, educación y atención sanitaria), sin que en ningún caso pueda superar las 45.000 pesetas mensuales, salvo supuestos especiales (en que se fija otro tope superior en las 60.000 pesetas mensuales).

Un tercer dato nos lo da el mayor esfuerzo presupuestario en los años 1999 y 2000, en el que incrementándose el presupuesto asignado en torno a un 75% respecto de los ejercicios precedentes, éste se acompaña con un paralelo, aunque inferior, incremento de los menores beneficiarios (en torno a unos 450), lo que hace que la asignación media por menor se sitúe en las 20.000 pesetas mensuales referidas anteriormente, cantidad que si bien ya no es el tope mínimo anterior se sitúa en el tramo inferior del intervalo.

A la vista de los datos obtenidos acerca de las cuantías que se asignan por menor en acogimiento familiar, se aprecia que la mayoría de los menores perciben cantidades incluidas en el intervalo inferior de la cifra que figura como tope mínimo en la Orden reguladora de estas prestaciones.

Esto pudiera indicar una falta de recursos suficientes para atender a todas las familias, obligando a ajustarse al mínimo con objeto de asistir a un mayor número de menores, postergando el objetivo principal de esta prestación que no es otra que la de ajustarse a las necesidades de cada caso para la mejor atención del menor.

En cuanto a los criterios para asignar las retribuciones, las respuestas proporcionadas por las Delegaciones Provinciales nos indican que los más comúnmente seguidos son: 1º) los relacionados con las características del niño acogido. En concreto las referidas a edad y a necesidades específicas que pudiera presentar tales como las derivadas de procesos educativos o sanitarios especiales, incapacidad física, psíquica o sensorial, incrementando la cuantía en función de los gastos que pudieran derivarse de estos procesos.

2º) En función de la familia acogedora. El criterio principal para la asignación de estas ayudas es su situación económica y socio-familiar. Respecto al primero, se estudia el nivel de renta por miembro de la unidad familiar y se estima la cuantía, priorizando las rentas más bajas. En relación al segundo criterio citado, se atiende a los recursos sociales de la comunidad en que se inserta la familia acogedora.

3º) Otros criterios familiares a los que se atiende son el número de miembros que compone la unidad familiar, número de hermanos acogidos por una misma familia; o las necesidades especiales que pudieran presentar los acogedores (p. ej. su edad, minusvalía o enfermedad).

Este conjunto de criterios, que giran alrededor de las necesidades del acogido y de la familia acogedora no tiene su respaldo en una norma reglamentaria o instrucción que objetive y homogeneice los mismos, de tal modo que quede garantizado un régimen igualitario de aplicación de estas remuneraciones.

8.8. Preparación para el acogimiento familiar.

En este apartado hemos realizado una serie de preguntas para conocer en qué medida los Servicios de Atención al Niño consideran que la intervención preparatoria de los agentes que intervienen en el acogimiento familiar es la adecuada. Así hemos preguntado si se elabora un Plan de Actuación Individual para el menor; nos hemos interesado por la preparación de la familia acogedora, tanto si es extensa como si es alternativa; e intervención en este sentido con las familias de origen, cuestionando también sobre quiénes realizan dicha preparación y calidad de la misma.

8.8.1. Preparación técnica previa.

Esta cuestión quiere hacer referencia al trabajo que se realiza con las personas implicadas en el acogimiento que se constituya a favor de un menor.

Como ya hemos dicho en anteriores ocasiones, la medida de protección de acogimiento familiar es un proceso que entraña dificultades en si misma, y en la que, además, pueden surgir problemas, de ahí la importancia de realizar un trabajo técnico previo para procurar, en la medida de lo posible, que todo transcurra de manera adecuada, aunando esfuerzos para la consecución del fin, que no es otro, que la medida culmine con éxito.

En este sentido, la preparación técnica previa está orientada, por un lado, al estudio y valoración de la situación de los participantes en el proceso, a fin de conocer la actitud y posibilidades reales para llevar a cabo la medida, y de otro, a reducir o evitar los factores de riesgo y al tratamiento de las dificultades que surjan, requiriéndose para ello la intervención de técnicos especialistas.

Respecto del menor, se trata de llegar a un conocimiento lo más exhaustivo posible de la historia personal y familiar de éste a fin de conocer si es susceptible de acogimiento familiar.

En relación a la familia acogedora versaría sobre la búsqueda de la familia compatible con las necesidades del menor; seleccionada de entre las familias declaradas idóneas que integran el registro de solicitantes para este fin, así como de la preparación de ésta, tanto para la aceptación de las expectativas del menor que se disponen a acoger como para el ajuste de las propias, creadas por el acogimiento de este menor.

Respecto a la familia de origen, comprendería, en aquellos casos que se estime oportuno, el asesoramiento y ayuda necesaria, bien, encaminada

a la superación de los problemas que provocaron la intervención; bien, a la aceptación de la medida adoptada para el/los menores, a fin de que no interfiera y colabore con la misma.

Dicho lo anterior, a continuación daremos cuenta de las respuestas remitidas por los SAN a este respecto. Para su mejor comprensión lo haremos según el agente del que se trate, comenzando por el menor por ser este el principal protagonista.

Podemos adelantar que prácticamente la totalidad de las respuestas facilitadas hacen referencia al acogimiento preadoptivo, o lo que es lo mismo, al trabajo realizado en aquellos casos que la medida propuesta para el menor ha sido la de adopción. En consecuencia, las respuestas sobre la preparación de las personas implicadas para la medida de acogimiento familiar en extensa y sustituta con finalidad de simple o permanente son casi inexistentes.

8.8.1.1. Preparación del menor.

Se trata de estudiar la actitud del menor hacia el acogimiento y de la elaboración del Plan de Actuación Individualizado ajustado según tipo de familia y finalidad del acogimiento, así como a la edad del menor.

Respecto al acogimiento preadoptivo, nos informan, que es fundamental valorar en qué medida el menor tiene capacidad para romper los vínculos afectivos con su familia de origen y establecer otros nuevos con la familia sustituta.

En este supuesto, la preparación consiste fundamentalmente en ir proporcionándole al menor contactos con la posible pareja acogedora (fines de semana, vacaciones, etc.) así como apoyo profesional en la medida que lo necesite.

Almería, Cádiz, Córdoba y Sevilla son las Delegaciones Provinciales que más de acuerdo están con el grado de preparación proporcionado a los menores para el acogimiento, siendo éste de carácter preadoptivo principalmente. El resto de las provincias (Granada, Huelva, Jaén y Málaga) manifiestan que no lo realizan en el grado que les gustaría, considerando que precisarían, a veces, dedicar mayor atención y que por falta de recursos personales y tiempo no les resulta posible.

Según respuestas que hemos obtenido de los SAN, un sector de la población infantil con propuesta de acogimiento que presenta dificultades para abordar la medida serían aquellos menores cuya edad se sitúa en torno a los 6 años o más, en la que el proceso se suele desarrollar más lento y las dificultades de adaptación aumentan.

Nos responden, también, que estos casos serían muy frecuentes dado que son bastantes los niños que se encuentran en esta situación y añaden que, en algunos casos, este proceso requiere el trabajo especializado de psicólogos colaboradores que ayuden a los menores a elaborar “la pérdida” de sus padres.

En resumen, la mayoría de las respuestas hacían referencia a la preparación de los menores con más de 7 años de edad, sin que consideren tan necesaria la preparación de los más pequeños, o al menos, en muy pocas ocasiones nos informan que se realice la misma.

8.8.1.2. Técnicos responsables.

Todos los SAN señalan que de la preparación se ocupa un psicólogo del propio SAN y, en los casos de Almería, Córdoba, Huelva y Málaga, también lo hace un técnico en Trabajo Social. En el caso de Córdoba, como decíamos al referirnos a las estructuras departamentales, esta tarea aún no corresponde al Dpto. de Adopción y Acogimiento sino al de Recepción, de tal modo que el Equipo que ha llevado al niño no sabe finalmente en qué familia queda acogido. El SAN de Granada nos informa que la preparación de los menores para el acogimiento la suele realizar los técnicos del Servicio en coordinación con los técnicos de los centros donde se encuentre el menor residenciado.

En esta tarea suele colaborar un Educador de la casa o residencia o, en muchas ocasiones, del Centro de Acogida Inmediata donde se encuentre el menor. En reuniones -cuya frecuencia varía, en los casos que las haya, según los distintos Servicios- normalmente entre el psicólogo del SAN y técnicos del centro (educador y, en su caso, psicólogo y/o trabajador social) se establecen los objetivos y pasos para la preparación del niño, que luego realiza el educador, por ser su referente más inmediato, en coordinación estrecha con el SAN.

En aquellos casos que el Centro no cuenta con dichos Equipos Técnicos (Psicólogo y Trabajador Social) la preparación la realizan los técnicos del SAN, que a su vez orientan al educador del Centro (éste siempre juega un papel importante de apoyo). Además, suelen ofrecer instrucciones precisas al resto del personal de atención directa del menor.

En general, se procura que los niños, próximos al acogimiento familiar, vayan a los centros que estén mejor preparados y dotados de personal. No obstante, paulatinamente vienen implantándose Equipos Técnicos en los Centros de menores, especialmente en los propios y, progresivamente en los concertados.

Según los técnicos entrevistados, los problemas surgen en aquellos casos de divergencia entre el criterio de los diferentes profesionales actuantes, produciéndose un fuerte distanciamiento entre el Servicio y el Centro, actuando ambos descoordinadamente. Estas situaciones suelen producir un estancamiento en la situación del menor, que se ve afectado por la discrepancia técnica, de tal modo que no llega a producirse o se dilata una decisión administrativa definitiva respecto al mismo. Las informaciones que hemos obtenido nos llevan a pensar que los Centros no se sienten implicados en el proceso cuando se les imponen criterios desde los SAN en aquellos casos en que no son aceptadas sus propuestas. Desde algunos SAN nos informan que continuamente se trabaja para que se cumplan los Protocolos; que procuran fomentar el trato personal (con el personal de los Centros, con SS.CC...) y, sin embargo, afirman que queda mucho camino por recorrer.

8.8.1.3. Plan de Actuación Individualizada.

El Proyecto Individualizado de cada niño será el que vaya marcando el trabajo, con el objetivo de que acepte una familia extensa o ajena.

Los criterios que se establezcan en el programa de actuación para cada menor vendrán determinados por las características personales del mismo, resultando necesario recoger en documento escrito aquellos criterios comunes para la mayoría de los casos así como los particulares para cada menor. Entre los particulares figurarían, entre otros, la finalidad del acogimiento; según se prevea posibilidad de retorno o la integración en la familia de acogida, los objetivos a corto, medio y largo plazo y las propias particularidades del menor.

La experiencia demuestra que determinados factores en los menores como minusvalías, edad, problemas emocionales, etc., a veces, pueden actuar como factores de riesgo, de ahí que sea necesaria su previsión en el plan en orden a una intervención específica.

La información recabada en el cuestionario, sobre si se elabora el Plan de Actuación Individual, cuatro Delegaciones responden que sí lo realizan, dos (Cádiz, Granada) no responden, y otras dos (Málaga, Sevilla) contestan que no elaboran dicho Plan.

En las entrevistas mantenidas, sólo en cuatro Delegaciones Provinciales, Almería, Córdoba, Huelva y Jaén indican utilizar este recurso para el desarrollo de la labor de preparación del menor. No obstante, estos Planes Individualizados de Actuación, en la mayoría de los casos, no constan en documentos escritos, no se trata de un documento formal sino un borrador de programación con fechas que se va redactando en las

reuniones, aunque siguiendo unos criterios específicos para cada niño. Se están empezando a plantear como programa organizado y temporalizado, entendiendo que sería bueno contar con un esquema general que fuese adaptable luego a cada niño. Hasta ahora se venía actuando mediante la coordinación con el Equipo Técnico en el seguimiento del caso.

8.8.1.4. Preparación de la familia acogedora.

Por lo que hace a la preparación de la familia acogedora, debe destacarse, con carácter general, que se aprecia una intervención muy débil en los supuestos en que el acogimiento se produce en familia extensa. A este respecto, se entiende necesaria la colaboración entre SS.CC. y el Dpto. de Acogimiento y Adopción.

Se debe tener en cuenta lo inadecuado de un excesivo intervencionismo sobre este tipo de familia, bastando monitorizar la concurrencia de ciertos factores que pueden apreciarse desde la red social (SS.CC., escuela, etc.) para que se den por preparadas a las familias. Aunque esta práctica no sería generalizable a todos los casos y de ninguna manera justificaría el casi total abandono en el que se encuentran la mayoría de ellas.

En los casos en que se realiza la preparación de la familia extensa, como son los de Almería, Huelva, Córdoba y Jaén, se intenta que el acogimiento sea consentido por los padres de tal forma que lo vean como algo positivo. Se plantea incluso a los padres biológicos, cuando se produce la retirada, si están dispuestos a que sus hijos vayan con algún familiar. Se pretende mantener controlada la situación para evitar interferencias y que no fuera necesario retirar a los niños de su entorno. Esta tarea consiste en la información acerca de las características del niño, recursos, asesoramiento y estrategias, así como facilitar contactos y obtener el permiso previo antes de la formalización del acogimiento.

De los datos que hemos obtenido nos llama la atención la frecuencia de los acogimientos de hecho en familia extensa, en los que sería deseable su formalización administrativa. En estos casos los familiares extensos suelen encontrarse desprotegidos, al albur de la voluntad de los padres que en cualquier momento podrán recuperar a sus hijos.

La intervención administrativa en estos casos, ante lo perentorio de la situación, no se centra tanto en la preparación de la familia como en la regularización administrativa de la situación existente.

En relación a la preparación de la familia acogedora ajena o sustituta debe distinguirse según que el acogimiento a formalizar sea simple,

permanente o de urgencia, o bien, de otro lado, que se constituya con carácter preadoptivo.

Según la información obtenida, los solicitantes del primer bloque citado reciben formación por parte de las ICIFS encargadas de la captación y formación de posibles familias acogedoras y los solicitantes de adopción la reciben por parte de los técnicos de los SAN y/o de la Asociación LLAR, que ha empezado a realizar formación específica desde hace tres años aproximadamente en algunas provincias (Sevilla, Málaga) y más recientemente en las restantes.

Dicha preparación de la familia ajena o sustituta comprende la realización de cursos de formación para parejas acogedoras preadoptivas, de la cual se encargan los técnicos de la Asociación (en virtud del contrato suscrito con la Dirección General de Infancia y Familia), impartiendo los cursos de información y formación en las ocho provincias andaluzas.

En aquellos supuestos que se produce formación específica e individual a la familia acogedora ajena o sustituta desde el SAN, previamente al acogimiento preadoptivo (Almería, Granada, Huelva y Jaén), esta preparación se programa en función de la edad y características del menor, proporcionando estrategias específicas. La realización de estos cursos de formación, así como las recomendaciones y asesoramiento para la adecuada atención al menor se lleva a cabo por el Dpto. de Acogimiento y Adopción.

Entre los objetivos de la preparación de la familia está el facilitar información sobre las características concretas del menor, sus dificultades y la manera más adecuada de responder a éstas. En esta fase colabora también el educador del menor cuando éste se encuentra en acogimiento residencial.

Asimismo, se realizan contactos con el menor antes de formalizar el acogimiento, todo ello bajo la supervisión de los técnicos del Servicio de Atención al Niño y la colaboración de los educadores del centro.

En algunos casos, además de intervenir los técnicos (psicólogo y trabajador social), se facilita a la familia el apoyo de un asesor jurídico para la aclaración de cuestiones legales.

8.8.1.5. Preparación de la familia biológica.

Por último, también nos interesábamos por la preparación o formación de la familia biológica del menor respecto del que se va a acordar la medida de acogimiento familiar.

El resultado de la información facilitada pone de manifiesto una ausencia llamativa de esta labor en la tarea ordinaria de los distintos Servicios de Atención al Niño. A falta de respuesta de tres Delegaciones Provinciales y la emitida por otras dos en sentido negativo, sólo Almería, Córdoba y Jaén se refieren a esta preparación, y solo en relación a aspectos muy específicos.

Así, la Delegación Provincial de Almería señala que los técnicos del SAN intervienen con estas familias en los casos de renuncia. También Córdoba ponía de manifiesto venir desarrollando cierto esfuerzo en este sentido, trabajando con las madres la maduración de la decisión.

Por otra parte, el SAN de Córdoba también indica que lleva a cabo la preparación de la familia biológica cuando la medida a adoptar respecto al menor sea la de acogimiento simple en familia extensa, informándole sobre este extremo con objeto de recabar su consentimiento.

El Servicio de Atención al Niño de Jaén suele orientar la preparación de las familias biológicas del menor, aunque es menos frecuente, a dar instrucciones y asesoramiento de habilidades sociales y educativas; al aprovechamiento de los recursos existentes en la comunidad; así como a facilitar permisos progresivos antes de la reinserción definitiva.

8.8.2. Fase de adaptación menor-familia (acoplamiento).

8.8.2.1. Acoplamiento en familia ajena.

De la información recabada se deduce que el acoplamiento del menor, al igual que la preparación se efectúa más prolijamente cuando el acogimiento se produce en familia ajena, interviniéndose algo menos cuando lo es en familia extensa. Respecto de aquélla, el acoplamiento se realiza de forma gradual. El proceso se inicia informando a la pareja acerca de un niño (que ya está preparado y precisa una familia) y se programan una serie de contactos del menor con la familia; se efectúan contactos telefónicos de seguimiento, entrevistas con la familia y el menor respectivamente, contactos domiciliarios con ambos, consulta telefónica de los problemas que surjan, y, excepcionalmente, citación o derivación a algún Servicio especializado que se considere necesario para facilitar el proceso. De todo ello se encargan el psicólogo del Departamento de adopción y el educador del centro.

Los contactos suelen comenzar con visitas en los centros, saliendo después por espacios cortos de tiempo con los acogedores, para pasar más tarde a fines de semana hasta que el menor queda establecido en la familia.

El tiempo de duración del acoplamiento depende de las características del menor y de cómo se vayan desarrollando los encuentros, donde el educador juega un papel activo recogiendo toda la información que el menor aporta cuando cuenta como ha transcurrido la visita.

El acoplamiento del menor dependerá de cómo vaya éste desenvolviéndose, incluso se hace con bebés (dar el biberón, cambiar pañales...) para que la familia conozca sus hábitos y tenga la máxima información posible. Con los que vienen directamente del hospital no es así, recibiendo una información breve (último biberón, medicación). No obstante, la regla general es que no se realice este acoplamiento de bebés a la familia acogedora sino que se entrega al niño facilitándose escasa información acerca del mismo a sus acogedores.

Desde algunas Delegaciones (Cádiz, Jaén) se insiste en la idea de incidir en la importancia del acoplamiento, considerando que éste es beneficioso tanto para el menor como para la familia acogedora y que no se trata de una intromisión en la intimidad de éstos si no por el contrario de una ayuda necesaria.

8.8.2.2. Acoplamiento en familia extensa.

Por lo que hace al acoplamiento del menor en familia extensa, tres Delegaciones Provinciales (Almería, Málaga, Sevilla) contestan que no se ocupan de ello o que lo hacen excepcionalmente, o bien que se limita a abrir un régimen de visitas en la fase de diagnóstico del menor, cuando se piensa que la medida que pueda adoptarse sea la de acogimiento en dicha familia.

En algunos casos como el del SAN de Jaén, para el acoplamiento del menor a la familia acogedora extensa se realizan visitas domiciliarias, contactos con el centro educativo, contactos con el servicio sanitario, seguimiento por parte de los servicios sociales comunitarios y finalmente se mantienen reuniones de coordinación con estos últimos, de las que se encargan psicólogo y trabajador social del Dpto. de Acogimiento y Adopción.

8.9. Seguimiento

Ésta es una de las fases más importantes de la medida, como ya decíamos en el capítulo dedicado a éstas, este sería el momento donde pueden surgir problemas que difícilmente pueden detectarse en cualquiera de las otras fases del proceso.

Dada la importancia que le damos a esta fase de la medida, se decidió dedicar un apartado de nuestro cuestionario a solicitar información sobre la misma, recabando también información sobre esta cuestión durante las entrevistas mantenidas con los distintos SAN. Preguntábamos si se realizaba dicho seguimiento, tanto en familia acogedora extensa como alternativa.

A pesar de que las respuestas obtenidas fueron afirmativas en su mayoría, esta Institución, a través de los datos obtenidos por otras fuentes de información, así como por las quejas presentadas por algunas familias acogedoras, hemos de manifestar que dicha afirmación no es coincidente, en su totalidad, con la realidad que hemos constatado.

La información obtenida indica que prácticamente no se realiza seguimiento. Generalmente, se atienden los casos más urgentes y, en la mayoría de las ocasiones, a demanda de la familia acogedora, ya sea alternativa o extensa, no siendo esta situación la misma para todos Servicios.

Una conclusión a la que llevan los datos facilitados es que se produce con mayor frecuencia actuaciones de seguimiento de acogimientos preadoptivos en familia ajena, mientras que en familia extensa apenas se producen éstos, a pesar de existir un gran número de menores sujetos a esta medida.

Otra cuestión que debe destacarse es que, para los distintos tipos de acogimiento, en los supuestos en que se produce el seguimiento, éste tiene lugar en muchas ocasiones a instancia de los propios acogedores ante una situación de necesidad diversa.

8.9.1. Seguimiento familia ajena.

Con carácter general, los diferentes servicios efectúan el seguimiento de las familias ajenas dependiendo de las necesidades del menor y/o de la familia acogedora. La frecuencia con que se realiza el seguimiento puede ser semanal, mensual, trimestral, semestral u otras. En cualquier caso, lo habitual es que la primera visita suela hacerse alrededor de los seis meses. Por otro lado, mucha de la comunicación que se produce es simplemente telefónica.

En otras ocasiones, los servicios consultados nos indican que sí realizan seguimiento, refiriéndose en concreto al efectuado con ocasión de elaborar el informe-propuesta para la adopción en los acogimientos preadoptivos en familia ajena.

En otras ocasiones, los técnicos del Servicio se coordinan con los técnicos de las ICIF, particularmente en los casos de acogimientos permanente y simple en familia ajena.

8.9.2. Seguimiento en familia extensa.

Como se ha dicho, apenas se realiza seguimiento en acogimientos en familia extensa. Los propios técnicos de los Servicios vienen a reconocer que son los más desatendidos, y que una vez dictada la resolución administrativa o judicial el menor queda, prácticamente, a expensas del funcionamiento de la familia.

El escaso seguimiento en estos casos suele ser a instancia de las propias familias, normalmente con ocasión de problemas de comportamiento por parte del menor acogido y, otras veces, con ocasión de las revisiones anuales de los acogimientos remunerados. Mas continuado suele ser el seguimiento de los menores con necesidades especiales.

La principal dificultad con que se encuentran los SAN para este seguimiento es tanto la falta de personal suficiente y cualificado como el excesivo volumen o carga de trabajo.

En general, se puede afirmar que entre los profesionales de los SAN existe la común convicción de profundizar el trabajo en esta fase de la medida; sin embargo, ante la falta de recursos, éstos se ven obligados a atender otras demandas más perentorias, lamentando dejar de lado esta labor.

Igualmente nos informan que en ocasiones suelen recabar la colaboración de los SS.CC. del municipio de residencia del menor. Estos dispositivos podrían jugar un importante papel en el seguimiento por su cercanía al menor y más completo conocimiento del entorno en que se desenvuelve el acogimiento. Sin embargo, la falta de una coordinación reglada, de protocolos de coordinación y de recursos, así como la sobrecarga de trabajo de estos Servicios municipales hace que muchos intentos en este orden deriven desde distintos grados de colaboración a estancamiento o inexistencia de seguimiento.

Un problema que se plantea es el del seguimiento de los niños acogidos por familias residentes en otras provincias (situación que se produce con frecuencia en Almería dada su escasa población y la dificultad desfavorable para muchos niños que seguirían conviviendo cerca de su entorno). El problema es que, además, los otros Servicios que llevan el seguimiento de estos niños, por ser los que tramitaron el expediente de los

solicitantes de acogimiento o adopción, están mermados por el gran volumen de trabajo, postergando el orden de tramitación de estos trabajos.

En este punto, y en relación al Registro único de adopciones (gestionado de forma centralizada) al que se refiere el borrador de Decreto autonómico al que hemos hecho alusión en otras ocasiones, entienden que se plantea el problema del seguimiento del acoplamiento del menor en la familia adoptante, en la medida que tendrán que establecerse los adecuados medios de coordinación interadministrativa en relación a la información sobre el niño. Estiman que, mientras más cercana es la relación de los técnicos con el menor, mayor será el interés en la consecución de su expediente. Por otro lado, entienden que este sistema imposibilita el esfuerzo que se pretende por acercar el acogimiento como forma de mantenimiento de la relación con la familia biológica -en la modalidad de simple- (ha de entenderse que sólo el preadoptivo es el que habrá de gestionarse de modo centralizado).

No obstante, también debe añadirse que en algunos casos (Delegación de Jaén) se hace seguimiento no sólo de los menores propios, sino también de aquéllos que están en otras provincias, CC.AA. o los de adopción internacional.

En resumen, y a la vista de la información obtenida puede afirmarse, con carácter general, que se realizan las mínimas gestiones de formalización de la documentación, a la vez que contactos puntuales y telefónicos con los acogedores. No se contempla, sin embargo, un trabajo de apoyo técnico específico y diferenciado del anterior, con objeto de proporcionar ayuda ante las diversas situaciones que puedan darse en el transcurso del acogimiento y que precisen de intervención especializada.

Una buena práctica que se viene realizando desde algunas Delegaciones es la sistematización en una base de datos de todos los acogimientos, concretando la situación particular de cada menor.

8.10. Evaluación de la medida.

Hemos querido obtener información sobre cómo y quiénes llevan a cabo la evaluación de la medida, así como si existen protocolos de evaluación, y cómo se recogen los resultados de la misma, y ello por considerar que los resultados obtenidos en esta fase del proceso del acogimiento familiar, fuere de la modalidad que fuere, serían de gran interés por los conocimientos que podrían aportar para mejorar la medida en aras a aumentar la calidad y perfeccionarla, en beneficio a los menores sujetos a la misma. Esta labor tiene diferentes finalidades, una próxima, ya que, tras la misma, se procede a la propuesta definitiva de futuro para el menor -en la

medida que se realiza con rigor, mayor garantía de futuro se estaría ofreciendo al menor- y otra, más a largo plazo, ya que mediante la evaluación se van a detectar la calidad del acogimiento, grado de bienestar del tándem menor-familia y se podrían obtener datos de gran utilidad para próximos acogimientos.

Las respuestas afirmativas obtenidas ante la cuestión de si se evalúa la medida adoptada y los criterios que se siguen para ello, coinciden con lo observado en la fase de seguimiento, pero sin contemplar el resultado final que aporte información de la tarea realizada en cada caso y del éxito y fracaso global.

Por tanto, la información facilitada por los distintos SAN a través de las entrevistas mantenidas pone de manifiesto que no se suele evaluar la medida adoptada o, cuando así se hace, sólo tiene lugar cuando surgen dificultades en el proceso. Esta actuación es la que se viene produciendo especialmente en relación a los acogimientos en familia extensa.

La evaluación de la medida, al igual que el seguimiento, parece que estuviera determinada por el tipo de familia, finalidad del acogimiento y modo de formalización del mismo. Así, en acogimientos en familia extensa, si se trata de la modalidad de simple, el contacto Administración-menor acogido puede venir determinado por aquellos asuntos que se derivan del ejercicio de la tutela (intervenciones quirúrgicas, viajes, etc.) o bien del carácter remunerado del acogimiento, mientras que, si se trata de un acogimiento permanente, en el que las facultades de la guarda son más amplias, esta relación puede llegar a resultar casi inexistente.

En relación a la familia ajena, y ante un acogimiento preadoptivo la evaluación suele coincidir con el momento que es necesaria la presentación de propuesta de constitución de la adopción, revisándose el expediente del menor para la realización de los informes oportunos.

Recientemente, sí se viene realizando con frecuencia esta labor de evaluación en los acogimientos simples y permanentes, especialmente a cargo de las ICIF.

Como regla general, los técnicos del SAN son los encargados de la evaluación y, en pequeña proporción (para los casos antes descritos) los técnicos de las ICIF. También participan los técnicos de los centros y los técnicos de los Servicios Sociales Comunitarios.

El modo de actuar normalmente será en reuniones del Departamento se analiza y contrasta la medida, revisándose ésta de forma coordinada con los otros Departamentos del Servicio a nivel de jefatura. Asimismo, en reuniones de coordinación con los Servicios Sociales Comunitarios se intercambia información sobre la medida.

Otra característica que presenta la evaluación es que no se sigue un protocolo de evaluación sino que se realiza a través de los informes de seguimiento sobre la adaptación familiar, tanto en familia extensa como en familia ajena.

Los criterios y directrices de evaluación que siguen son los aportados por la Dirección General de Infancia y Familia, entre otros: capacidad de adaptación e integración del menor y la familia; actitud del entorno; capacidad de resolución de problemas; satisfacción y lazos afectivos de ambos; adaptación plena al nuevo núcleo familiar; cobertura de necesidades afectivas, materiales y morales; así como motivación de la familia para la continuidad del acogimiento.

Por lo que hace al fracaso de la medida, éste se ha observado particularmente en los niños mayores de 7 años. En ocasiones puede venir provocado por los propios menores (no aceptación) porque prefieran seguir en el centro y en contacto con su familia biológica. Se intenta trabajar con el niño sobre las causas del rechazo ya que en principio parecía que deseaba otra cosa. Otras veces, son las expectativas de los acogedores las que se frustran porque se ven desbordados ante una situación que no es como esperaban. En cualquier caso también se reconoce que una de las razones del fracaso puede ser la falta de recursos suficientes, pues se hace necesario un duro trabajo preparatorio y de seguimiento con la familia y el niño, aunque, independientemente de ello, también nos consta el fracaso de algunos acogimientos familiares especialmente trabajados.

A veces los motivos por los que falla el acogimiento no son sólidos o no tienen fundamento, pero también puede ser que no se haya detectado algún elemento de la familia que provoque la ruptura y que no se observó en su día o bien que el niño no estuviese suficientemente preparado, a pesar de los indicios que en su día manifestaron lo contrario.

8.11. Cese del acogimiento.

Hemos querido conocer los motivos por los que se producen los ceses en los acogimientos familiares, así como desde qué instancia se promueven. En relación a las causas de cese hemos preguntando concretamente si son reintegrados en su familia de origen; si han pasado a adopción; si se ha considerado necesario proponer y adoptar un cambio de medida para la mejor protección del niño, esto es, si ha pasado a acogimiento residencial en las opciones de residencia o casa; si se produjo por crisis en la pareja acogedora; por dificultad de integración del menor; vencimiento del plazo establecido; emancipación por mayoría de edad; u otras causas, solicitando que se especificaran (en este último apartado se pueden contemplar circunstancias tales como la de fallecimiento del acogido o de los acogedores, etc.). En cuanto a quiénes fuesen los que instasen el

cese, distinguíamos el cese del acogimiento por decisión judicial; por decisión de los acogedores; a petición de los tutores o padres que no se hayan visto privados de la patria potestad y reclamen la compañía del menor; o por decisión de la Entidad Pública cuando lo considerase oportuno para salvaguardar el interés del menor.

El resultado de esta investigación no puede ser más desalentador, toda vez que la inexistencia de registros en los que se anoten o sistematicen estos datos ha llevado a que los escasos datos suministrados por los distintos SAN, en respuesta a nuestros cuestionarios, no permiten deducir valoraciones o conclusiones respecto a las cuestiones planteadas.

No obstante, a través de las distintas entrevistas con los responsables de los SAN y de las conclusiones derivadas de los distintos apartados de este informe, nos permite afirmar que la mayoría de los supuestos que dan lugar al cese de la medida de acogimiento familiar tienen lugar por la adopción del menor, en consonancia con el mayor número de acogimientos preadoptivos que normalmente se producen, operando entonces más propiamente una modificación de la medida de protección que pasa por el cese del acogimiento y la decisión de la medida de adopción.

9. CONCLUSIONES Y VALORACIONES.

La primera de las conclusiones sería la imposibilidad de realizar una recogida de datos completa y exacta sobre la situación en Andalucía de la medida de protección de acogimiento familiar. Este estudio si en algo ha cumplido su objetivo ha sido para poner de manifiesto la carencia de información, la ausencia o, cuando no, la existencia de archivos arcaicos e inoperantes, la falta de estudios transversales y longitudinales, necesarios para poner en práctica aquello que se conoce y que es positivo, estudiar sobre lo que se desconoce y reconocer lo que aún queda por saber.

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor de 1996, donde por primera vez se recogen explícitamente los tres tipos de acogimiento -simple, permanente y preadoptivo- han transcurrido cuatro años, período de tiempo en el que también vio la luz la Ley Andaluza de los derechos y la atención al Menor de 1998, en cuyo articulado se recogen igualmente los tres tipos de acogimientos. En nuestro estudio hemos querido comprobar cómo desde la Administración Autónoma con competencia en materia de menores se ha venido desarrollando y poniendo en práctica esta medida de protección para los menores andaluces, dentro del marco jurídico establecido por dichas leyes y salvaguardando el interés superior de los mismos en aras de la mejor defensa de sus derechos.

Para comenzar nuestro análisis, en primer lugar, denunciar y hacer una llamada de atención explícita sobre el lento desarrollo y puesta en práctica de la mencionada Ley Andaluza. Hasta la fecha sólo se han aprobado de forma definitiva tres Decretos, por los que se regulan los Consejos Regional y Provinciales de la Infancia (Decreto 237/1999, de 13 de Diciembre), el Consejo Andaluz de Asuntos de Menores (Decreto 228/1999, de 15 de Noviembre), el Observatorio de la Infancia (Decreto 75/2001, de 13 de marzo), y encontrándose en borrador la aprobación de normas reglamentarias relativas al régimen de desamparo, tutela y guarda; acogimiento familiar y adopción. Esta lentitud en el desarrollo reglamentario de la ley autonómica ha ido generando situaciones de incertidumbre respecto a determinadas cuestiones que no quedan resueltas legislativamente, como sean los requisitos y trámites del expediente administrativo de acogimiento, los criterios biológicos y psicosociales para la declaración de idoneidad de los solicitantes o los criterios de selección de los mismos, hechos que han quedado puestos de manifiesto en más de una queja presentada ante esta Institución y que han dado lugar a la elevación de Recomendaciones en este sentido. Este es el caso de la queja 99/351, a la que nos referíamos en el capítulo primero del presente estudio, que concluía dirigiendo Recomendación general a la Consejería de Asuntos Sociales, a fin de que por la misma se elaborase una normativa reguladora

de los requisitos y trámites del expediente administrativo de adopción y de los criterios biológicos y psicosociales de idoneidad de los solicitantes, poniéndose en nuestro conocimiento la iniciación de procedimiento de elaboración de la disposición/es general/es referidas.

Se pone de manifiesto, igualmente, en este estudio las diferencias de criterios, de programas, de intervenciones, de orden de prioridades entre la distintas provincias andaluzas, aún siendo el programa elaborado por la Dirección General de Infancia y Familia común para todas ellas. Lo cierto es que lo que se recoge en cada uno de los informes emitidos por cada Delegación Provincial evidencia la aparición de diferentes criterios de actuación respecto a cuestiones primordiales como son el modo de contabilizar los acogimientos formalizados, o la forma en que se registran las solicitudes de acogimiento o bien la puesta en marcha e impulso de programas de fomento de las figuras del acogimiento simple o temporal. Siempre que las diferencias se deriven de la singularidad de la zona es positivo y necesario, pero atender a las particularidades no está reñido con la existencia de una línea común para todas las provincias. Es necesario partir de unos criterios mínimos comunes, los cuales constituyan un pilar básico para la puesta en práctica de los acogimientos.

También se ha detectado que, aunque la voluntad y grado de implicación de los profesionales de los distintos servicios encargados de la atención a la infancia es muy buena, la coordinación entre servicios (SAN, Servicios Sociales Comunitarios, ...) tiene que mejorar considerablemente. La escasa coordinación, a veces, entre servicios ha quedado puesta de manifiesto en esta Institución a través de las quejas presentadas por los distintos profesionales tanto de los SAN como de los Servicios Sociales Comunitarios, aduciendo, entre otras cuestiones, la lentitud de respuestas, la disparidad de criterios, etc.

A continuación, resaltaremos aquellas cuestiones que se han desarrollado a lo largo de la exposición del capítulo anterior, siguiendo el esquema que mantenía el mismo, a fin de poner énfasis en cada uno de los aspectos que hemos destacado, resumiendo así la situación actual del acogimiento familiar en Andalucía y procediendo igualmente a enjuiciar aquellos que nos han parecido destacables en sí mismos o por las repercusiones que pudieran tener.

9.1. En relación con las Solicitudes, Idoneidad y Registro de solicitantes.

1.- Las solicitudes presentadas por la **familia extensa (acogimiento simple y permanente)** del menor sujeto a medida de protección, por regla

general, no se encuentran contabilizadas en registro aparte sino que se encuentran unidas al expediente del menor sin ningún tipo de anotación o tratamiento diferenciado que las distinga, desconociéndose en qué medida éstos solicitan el acogimiento familiar de sus menores.

Como ya indicábamos, en el supuesto de acogimiento en familia extensa, las solicitudes presentadas se encuentran vinculadas a una necesidad de protección de un menor concreto, con el que se mantiene algún lazo familiar. Teniendo en cuenta este dato, la valoración de esta solicitud habrá de seguir trámites distintos a los que se siguen para el acogimiento en familia ajena, de tal modo que aquélla sólo surtirá efectos respecto al concreto menor que haya de ser objeto de la medida de protección, sin integración en el Registro de solicitantes. En cualquier caso, el cumplimiento de este precepto legal no puede obviar la observación de aquellos otros exigibles como sean la contestación a todas las solicitudes presentadas en el sentido que se estime conveniente para el interés del menor, así como la realización de los estudios pertinentes a dicho fin. Al respecto debe indicarse que, si bien en la mayoría de los casos en que se plantea esta posibilidad a solicitud de los familiares, se promueve la permanencia del menor en el seno de su familia extensa, en los casos en que la misma no se considera conveniente a los intereses del menor suelen repetirse situaciones de auténtica omisión de los deberes esenciales de puesta en conocimiento de los interesados de las resoluciones que les afectan por los cauces formales, a fin de garantizarles el derecho a reaccionar frente a las mismas.

Respecto a las solicitudes de **familias alternativas (acogimiento simple y permanente)** hemos podido comprobar su escasa presencia cuantitativa, así como su consideración en tiempo muy reciente, desarrollándose esta iniciativa a través de algunos programas de las entidades colaboradoras. El número de solicitudes formuladas en esta modalidad resulta muy inferior en relación a las presentadas para las restantes medidas de protección (acogimiento en familia extensa y adopción), correspondiéndose en número las solicitudes estudiadas y declaradas idóneas con los acogimientos efectivamente formalizados en familia alternativa.

Concluíamos, además, que, mientras que el número de solicitudes aumenta, no lo hace así la puesta en práctica de esta medida, poniendo de manifiesto la necesidad de que se promoviesen más esfuerzos desde la Administración Autonómica para fomentar los acogimientos simples y permanentes en familia alternativa. Estas modalidades de la figura del acogimiento, a nuestro juicio, deben potenciarse, de un lado, por las razones de priorización del principio de reintegración familiar y, de otro lado, dadas las escasas posibilidades que se ofrece para cierto sector de la población en desprotección que, por sus características personales, de beneficiarse de otros tipos de acogimiento y respecto a los que el acogimiento residencial

resulta igualmente desaconsejable, dado el carácter subsidiario de esta última medida.

Finalmente, por lo que hace a las solicitudes de **adopción**, poníamos de manifiesto como el número total de solicitudes presentadas en nuestra Comunidad Autónoma de adopción nacional, tiende a descender, mientras que las presentadas para la adopción internacional se han incrementado. Esto ha podido deberse a que persiste en los solicitantes el deseo de adoptar niños pequeños, a ser posible bebés, sin ningún tipo de déficits, siendo éste el perfil de las familias que solicitan adopción internacional, toda vez que no son admisibles más solicitudes para la adopción nacional hasta convocatoria al efecto, a salvo de las dirigidas a menores de necesidades especiales, en virtud de lo establecido en la Orden de 3 de Noviembre de 1998, por la que se regula la admisión de solicitudes de adopción de menores tutelados por la Junta de Andalucía. En este flujo de solicitudes ha jugado un papel importante la labor informativa de los SAN a través de las asociaciones conveniadas al efecto, determinando, a su vez, la actualización de las cargadas bolsas de solicitudes.

Destacábamos en la adopción nacional, como existiendo una cierta estabilidad en el número de solicitudes presentadas paulatinamente venían descendiendo, año tras año, el número de solicitudes estudiadas, lo que ponía de manifiesto que el estudio de las mismas se produce en función de los menores susceptibles de adopción y no en función de las solicitudes presentadas.

En cuanto a las solicitudes de adopción internacional destacábamos la fuerte demanda en este sentido, sin que este incremento se trasladase a las solicitudes objeto de estudio, que, por otro lado, viene agilizándose a través de la colaboración de las entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAI) y de los turnos de Intervención Profesional en Adopción Internacional.

2.- En relación a la **declaración sobre la idoneidad** de las solicitudes presentadas y su posterior inclusión en el Registro correspondiente, debe partirse de las afirmaciones hechas acerca de la falta de suficientes estudios de idoneidad que se correspondan al volumen de aquéllas y, consecuentemente, en la mayoría de los casos, la falta de una respuesta expresa en un plazo más o menos razonable a los solicitantes.

Como ha quedado expuesto, gracias a la reducción de las listas de espera por la inadmisión de solicitudes de adopción, muchas de las provincias andaluzas están realizando una labor de estudio de las mismas, si bien aquélla terminaría una vez que se contabilizan las que serían susceptibles de integrarse en una propuesta de acogimiento familiar. Sólo en el caso de dos provincias (Jaén y Granada) se facilita una respuesta

expresa a los solicitantes, sean idóneos o no, mediante la correspondiente resolución, de conformidad con el art. 33 de la Ley 1/1998, de 20 de Abril.

Por el contrario, en el caso del SAN de Sevilla nos encontramos con el más claro exponente de incumplimiento legal en este punto, toda vez que resolviendo solamente los supuestos más evidentes de inidoneidad, demora los de idoneidad para los casos de formalización efectiva del acogimiento, dejando sin resolución (“sine anni” más que “sine die”) la gran mayoría de las solicitudes presentadas.

Se ha observado, pues, que ante la presentación de solicitudes y la falta de respuesta expresa a las mismas o, más grave aún, la completa inactividad ante las mismas a la espera, en el mejor de los casos, de la aparición de un menor concreto susceptible de ser acogido, se estaría vulnerando el derecho de los solicitantes a ser contestados en un plazo prudente sobre su idoneidad o no y, consecuentemente, en su caso, a integrar el Registro de posibles acogedores o adoptantes. Del mismo modo, tampoco se habría constituido formalmente este Registro, en tanto, a falta de un estudio exhaustivo de solicitudes no se dispone de una información completa acerca de cuáles sean las posibles familias más adecuadas de entre el mismo, a fin de disponer de este dato en el momento en que vaya a iniciarse el proceso de un acogimiento.

Más aún, entendemos que también quedaría afectado el derecho del menor, en tanto que se viene seleccionando a la familia de acogida de la bolsa de solicitantes (que no de una bolsa integrada en el Registro de solicitantes declarados idóneos), incumplándose el precepto legal que establece la selección de la persona o personas más adecuada para acogerle de entre las que formen el citado Registro por haber sido expresamente declarados idóneos.

A este respecto, resulta oportuno efectuar una serie de consideraciones en torno al procedimiento dirigido a la resolución de solicitudes de acogimiento o, en su caso, de adopción, que, en el último caso, se convierte propiamente en una serie de trámites de auxilio a la labor judicial.

Debe partirse de la peculiaridad de este procedimiento, híbrido entre el ámbito administrativo y el civil, de tal forma que la decisión última sobre la adopción -y sobre el acogimiento en caso de oposición de los padres biológicos- corresponde al Juez de Familia, evaluando a tales efectos la propuesta de adopción o, en su caso de acogimiento, previamente formulada por la Administración que actúa en ejercicio de competencias asignadas directamente por la legislación civil. En cualquier caso, además, la oposición a la decisión de fondo que recaiga habrá de ventilarse en la vía jurisdiccional ordinaria. Por su parte, las cuestiones de competencia y procedimiento sí se rigen plenamente por el Derecho Administrativo, lo cual

conlleva las garantías que el mismo supone tanto para los interesados como para la propia Administración interviniente.

No obstante, en este punto resulta preciso aclarar las distintas fases por las que atraviesa este procedimiento, que va desde la presentación de solicitud de acogimiento o adopción hasta el momento en que efectivamente se acuerda uno u otro en favor del solicitante. En cada una de ellas, se podría distinguir dos procedimientos netamente diferenciados: uno primero, que concluiría con la expedición del certificado administrativo de idoneidad y un segundo que supondría culminar la expectativa creada por aquella resolución, caso de ser afirmativa, en el momento en que se acuerda el acogimiento o la adopción.

Efectuada una solicitud, bien orientada a la adopción o bien al acogimiento -excluyéndose ambas mutuamente-, el estudio de la misma por parte de los técnicos (SAN o ICIF) entendemos que debe dirigirse a la comprobación de que los interesados reúnen los requisitos y condiciones mínimos exigidos a los efectos de convertirse en posibles acogedores o adoptantes. Dicha labor concluye con la emisión de un informe que, en caso de ser positivo, contendrá la propuesta para la resolución de idoneidad de los interesados por parte de la Entidad Pública competente en la materia (Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales). Se trata de una declaración administrativa que es emitida tras dicho estudio de las circunstancias personales, familiares, sociales y económicas de los solicitantes, en la que se expresa su aptitud para acogedores o ser padres adoptivos de un menor incluido en determinado tramo de edad y con determinadas características. Así pues, la idoneidad de los solicitantes irá referida a determinadas características y condiciones del menor que, en su caso, podrían acoger o adoptar, pero, en cualquier caso, en este momento procedimental deberá valorarse la idoneidad de los solicitantes sin referencia a un concreto menor respecto del que vaya a acordarse simultáneamente la medida de protección de que se trate, otorgando meramente el derecho a incorporarse en un Registro en el que están incluidos -de forma separada- todos los posibles acogedores o adoptantes.

Será posteriormente, ante la existencia de un menor susceptible de ser adoptado o acogido, cuando habrán de valorarse todos los elementos que componen el expediente y decidir, por quien corresponda, la persona más adecuada para atenderlo de entre los que integren el Registro, atendiendo al interés del menor y dirigida dicha opción a su mejor desarrollo personal. Uno de los elementos a valorar en este momento será el orden temporal de prioridad en los solicitantes declarados idóneos, pero no el único, ni quizás el más relevante. Lo fundamental será lograr la mayor identidad entre las características de la familia solicitante y las del menor.

Así pues, esta actividad administrativa se dirige a constatar la existencia de un presupuesto de hecho que el ordenamiento ha recogido

otorgándole ciertos efectos jurídicos. La peculiaridad de la materia radica en que dicha actividad es la que se configura en sí como un derecho en favor de los interesados, en tanto que viene establecida la obligación legal de emitir dicha resolución, en el sentido que corresponda, previa solicitud de los particulares, mientras que la declaración de este acto en sí no contiene un derecho subjetivo a constituirse en adoptantes o acogedores sino una mera expectativa de derecho a que esta circunstancia se produzca cuando, a criterio de los técnicos competentes, se den las condiciones y requisitos exigidos para ello, que no son otros que la mayor adecuación de los interesados al perfil exigido por un concreto menor tutelado por la Entidad pública respecto del que haya acordado como mejor medida de protección el acogimiento o la adopción.

Teniendo en cuenta estas consideraciones acerca de la distinción entre ambos procedimientos, desde esta Institución se viene calificando como desmesurado e impropio que, en más ocasiones de las que sería deseable, transcurra un excesivo plazo temporal para que los interesados obtengan respuesta expresa a su solicitud de adopción, ceñida estrictamente a los términos de una resolución administrativa relativa a su idoneidad. Esta consideración atiende al hecho de la obligación que incumbe a la Entidad Pública competente de dar respuesta expresa, mediante valoración de idoneidad, a las solicitudes presentadas por los interesados. No puede predicarse lo mismo respecto a la definitiva resolución de constitución del acogimiento o la adopción (en este último caso de remisión de la propuesta al Juzgado competente), en tanto, como ha quedado dicho, la resolución de idoneidad sólo configura en los solicitantes una mera expectativa de acceder en algún momento concreto a la posible formalización de un acogimiento o adopción.

A este respecto ha de traerse a colación la obligación genérica que incumbe a toda Administración Pública en cuanto a la necesaria resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, siendo responsables directos los titulares de las unidades administrativas y personal al servicio de las Administraciones Públicas que tengan a su cargo el despacho de los asuntos (artículos 41 y 42 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común 30/1992, de 26 de Noviembre), así como la obligación específica establecida en el artículo 33 de la Ley 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y la Atención al Menor, que previene el dictado de una resolución sobre la idoneidad, que deberá ser notificada al solicitante.

Si desde la óptica de los ciudadanos, es de todo punto reprochable, en general, que no se responda con el rigor debido a las solicitudes que presenten, enervando con ello los derechos y principios reconocidos en la Constitución y las leyes en una materia tan sensible como la que afecta a los derechos relacionados con el menor, es especialmente reprobable esas dilaciones y silencios por las singulares consecuencias negativas para la protección de los derechos que entran en juego en estos procedimientos.

Desde la óptica del menor, como ya decíamos más arriba, este queda igualmente afectado en tanto, a falta de un Registro de solicitantes de acogimiento y adopción, previamente declarados idóneos, ante la existencia de un menor susceptible de ser acogido no se estaría garantizando plenamente el que haya de integrársele en la familia más adecuada a sus características personales dado que no se dispone de una información completa acerca de cuáles sean todas las posibles familias idóneas.

Otra cuestión que nos parece interesante destacar, en relación al estudio de idoneidad de los solicitantes de acogimiento y adopción, es que, a nuestro juicio, parece lógico que existan **diferencias de criterios** para determinar la idoneidad de los mismos en función de la modalidad de acogimiento que demanden (simple, permanente, preadoptivo). Los distintos tipos de acogimiento, por propia naturaleza, presentan aspectos diferenciados entre sí. Tales diferencias deberían determinar la adecuación de los criterios exigidos para los solicitantes de las modalidades antes citadas, sin perjuicio de que un gran número de los mismos coincidan.

En este sentido se ha actuado en la elaboración del borrador de Decreto sobre la medida de acogimiento familiar y la adopción, estableciendo criterios ajustados a cada una de estas figuras tal y como antes quedaron transcritos.

Igualmente, entendemos que no sólo la finalidad del acogimiento debe determinar las diferencias entre los criterios de selección, sino que también éstos deberán ser diferentes en función del tipo de familia; según se trate de familia extensa o de familia alternativa.

En este último caso, además, desde esta Institución se estima necesario dar un paso más en cuanto a la definición de los criterios de idoneidad más flexibles. Ejemplo de la necesidad de esta flexibilidad la encontramos en aquellas situaciones en que un menor se encuentra en una familia con carácter temporal para la procuración de la reintegración familiar, pero finalmente ésta no resulta posible. En la práctica se hace pasar de nuevo al niño por un proceso de acoplamiento en una nueva familia, solicitante de mera acogida o adopción, cuando no debe repetirse el proceso en otras ocasiones porque no se produzca la integración. Desde esta Institución se defiende que si se produjo un buen acoplamiento familiar con la familia solicitante de acogimiento simple y tanto ésta como el menor se muestran partidarias a la continuación natural de dicha relación, puedan arbitrarse los cauces adecuados para que ello sea posible, sin que el carácter excluyente de las solicitudes sea un impedimento a lo que parece bueno y deseable para el menor. Cuestión distinta será que desde la Administración Autonómica se pongan en marcha los mecanismos que se estimen oportunos para detectar y evitar los posibles fraudes que, con mala fe, algunos interesados pretendiesen cometer contra el propio sentido de la institución del acogimiento familiar simple, pero el temor a éstos nos parece

un argumento demasiado débil como para impedir el buen fin de lo que pudiera constituir el cimiento del desarrollo ordinario e integral de un menor.

Por último, deberían establecerse criterios específicos diferenciados para los supuestos de acogimiento familiar de urgencia (en tanto se modifican las circunstancias concretas que motiven la separación del menor de su familia o se elabora una nueva propuesta de protección más estable) e incluso excepciones a la aplicación de criterios comunes de idoneidad y de selección de familias acogedoras en los supuestos de acogimiento familiar de menores con necesidades especiales.

En cuanto al **Registro de Solicitantes**, la ausencia de la correspondiente norma reglamentaria que regule su organización y funcionamiento, así como del soporte informático que facilite su tratamiento, no debe ser un impedimento para que a través de las correspondientes instrucciones se articule el Registro único y las Oficinas provinciales del Registro de Solicitantes declarados idóneos, hoy por hoy inexistente en lo que se refiere al Registro único y a los registros provinciales de los acogimientos simples y permanente, y tan sólo instrumentado en unos ficheros provinciales respecto al acogimiento preadoptivo y adopción.

9.2. Tipología del acogimiento.

A la vista de los datos que ofrecíamos en el capítulo dedicado a la exposición de la realidad de la tipología del acogimiento familiar en Andalucía, podíamos concluir que los acogimientos más practicados en nuestra Comunidad Autónoma son los preadoptivos en familia ajena y formalizados judicialmente o bien administrativamente con carácter provisional, pendientes de resolución judicial de confirmación de la medida acordada. Después, el acogimiento permanente en familia extensa es el que se acuerda en mayor número de casos, con una ligera inclinación en favor de los que se acuerdan administrativamente. Menos frecuentes que los anteriores son los acogimientos simples, tanto en familia extensa como ajena, denotando una escasa utilización de esta medida por parte de los organismos públicos con competencia en la materia, por contraposición a las cifras antes expuestas. Dentro de éstos, los más practicados son los acogimientos administrativos simples en familia extensa y en menor medida, los acogimientos provisionales en familia ajena. Por último, destacábamos especialmente que apenas se producen acogimientos permanentes en familia ajena, tanto en vía administrativa como judicial, aunque la cifra se eleva ligeramente cuando se trata de acordar la medida con carácter provisional.

Según el estudio realizado por esta Institución podemos concluir que en la actualidad los acogimientos familiares que predominan en nuestra Comunidad Autónoma son los preadoptivos y los llevados a cabo en familia extensa (tanto simple como permanente), siendo reciente la experiencia de los acogimientos simples y permanentes en familias ajenas.

A la vista de los datos expuestos ofreceríamos una primera conclusión y valoración acerca del modo en que se viene desarrollando la medida de acogimiento familiar. Señalábamos que la mayoría de acogimientos acordados con carácter preadoptivo debe ser una llamada de atención acerca de la orientación práctica que en Andalucía está recibiendo esta medida, por contraposición al espíritu de la Ley de atención al menor. Como hemos dicho repetidamente a lo largo de la exposición de los diferentes capítulos en que se ha estructurado este trabajo, la intención del legislador no es otra que facilitar una alternativa que dé respuesta a situaciones de crisis familiar en que se vean implicados menores de edad y en que se haga necesaria su separación del entorno familiar. En estos casos, el acogimiento familiar se entiende como el medio menos lesivo al normal desarrollo del niño para facilitarle aquellas atenciones que se han descuidado por la familia biológica. No obstante, la tarea administrativa debe orientarse a devolver a estos familiares sus capacidades de atención y protección de los hijos, manteniendo sólo temporalmente a éstos alejados del hogar familiar en tanto se restituyen estas capacidades y, en cualquier caso, siempre que sea posible deberá hacerse en el entorno familiar del menor. Sin embargo, como se ha expuesto, la escasa cifra de los acogimientos acordados con carácter simple en familia ajena, que, por su propia naturaleza es una medida de carácter temporal, habla de un posible olvido de los responsables del sistema de protección de menores de esta orientación legislativa o, si no de olvido, sí podría estar produciéndose un deficiente -a juzgar por los resultados- esfuerzo administrativo por impulsar los mecanismos y recursos que el amplio desenvolvimiento de esta medida requiere.

Nos parece importante recordar el sentido de la Ley de Protección Jurídica del Menor y de la Ley Andaluza de derechos y atención al Menor, en tanto establecen como uno de los criterios rectores del sistema de protección el mantenimiento del menor en su medio familiar de origen, salvo que no sea conveniente para su interés, así como la actuación prioritaria a través de medidas de alternativa familiar. Sólo cuando no sea posible la permanencia del menor en su propia familia o en otra familia alternativa, añade la Ley Andaluza, procederá su acogida en un centro de protección con carácter provisional y por el período más breve posible.

Así pues, se establece como criterio de interés superior del menor, el ser atendido en familia mientras se realiza el estudio y se acuerda la medida más oportuna que, en la medida de lo posible, debe ir orientada a la reinserción. Ello se ha hecho posible a través de la figura del acogimiento

familiar, en el que no se produce la ruptura con la familia biológica del menor sino que las propias familias acogedoras deberán estar dispuestas y potenciar dicha relación en aras a la posible reinserción familiar. Los principios que se derivan de estos preceptos legales deben orientar la actuación administrativa a promover la medida de acogimiento familiar simple, en la medida que éste posibilita el mantenimiento de los lazos familiares, criterio que desde la ley se promueve en interés superior del menor. No obstante, se constata que estas previsiones legales no se trasladan de forma plena en la práctica administrativa. Así, a la luz de los datos recogidos, se observa que desde algunos Servicios de Atención al Niño se entienden más convenientes otros criterios de actuación, bien por propio criterio técnico de los responsables que intervienen en la toma de decisiones, bien por las limitaciones materiales y personales con que deben desenvolverse éstos. En este punto, creemos importante hacer una llamada de atención acerca de la necesidad de un continuo reciclaje profesional de estos responsables de cara a una adecuada respuesta a las necesidades sociales de cada momento y, en concreto, de las de los menores que se ven implicados en situaciones de desprotección. Se hace necesario especialmente en los profesionales del campo de la atención social una formación ajustada que pueda evitar que las actuaciones concretas que los mismos lleven a cabo no se vea matizada por los patrones y esquemas de actuación que casos anteriores les llevaron a la adopción de determinados criterios, pues nos encontramos ante una realidad social que, es dinámica y se encuentra en continuo cambio.

La modalidad de acogimiento familiar que, a nuestro juicio, debe potenciarse también especialmente, es la del acogimiento permanente en familia ajena, dada la importancia que tiene para ese sector de la población en desprotección que, por sus características personales o bien por propia voluntad de los mismos, no pueden o no quieren beneficiarse de otros tipos de acogimiento o adopción y respecto a los que el acogimiento residencial resulta igualmente desaconsejable.

Por último, volver a incidir en la idea de que, si bien es verdad que esta medida no es la solución ideal para todos los niños y que el fracaso es alto, también es verdad, según los estudios realizados, que los menores atendidos en familias presentan un desarrollo de la personalidad con menos déficits que los atendidos en residencias. Por tanto la tendencia debería ser atender el mayor número posible de niños en familias y en residencias los casos estrictamente necesarios.

Desde la perspectiva del interés superior del menor, lo más importante para éste es permanecer con sus padres, por tanto, sería necesario extender la medida del acogimiento familiar a la intervención temporal, es decir, cuando empiecen a aparecer las dificultades y la familia sea recuperable, aplicando los programas y las ayudas lo antes posible, a fin de elevar las garantías de que el menor podría recuperar a su familia.

Esto normalmente significará mayor intervencionismo por parte de las entidades públicas competentes y, consecuentemente, la necesidad de mayores recursos humanos, materiales y financieros con que acometer dicha intervención pero estimamos que, con las debidas cautelas, sería conveniente avanzar en este sentido con objeto de garantizar una protección adecuada e integral a los menores.

En cuanto a los acogimientos de **menores con necesidades especiales** hay que valorar muy favorablemente la circunstancia de que se excepcione a este colectivo respecto al cierre de los solicitantes de adopción nacional, habida cuenta de la dificultad que supone adoptar una medida de acogimiento sobre los mismos.

Los acogimientos especiales por razón de las circunstancias de este colectivo parece moverse dentro de parámetros de normalidad, máxime cuando se parte de la dificultad añadida que supone la búsqueda de una alternativa familiar para éstos. No obstante, la existencia de 333 menores con necesidades especiales pendientes de acogimiento/adopción a 31 de diciembre de 2000, evidencia que aún hay que redoblar los esfuerzos de promoción en esta línea, máxime cuando más de dos tercios de éstos presentan dos o más necesidades especiales.

En cuanto a la **retribución** del acogimiento, hemos puesto de manifiesto que la fijación de su cuantía, en la mayoría de los casos en sus importes inferiores, pudiera indicar una falta de recursos suficientes para atender a todas las familias, obligando a ajustarse al mínimo con objeto de asistir a un mayor número de menores. Lo que resulta más preocupante es que, de este modo, quede postergado el objetivo principal de esta prestación, que no es otro que el de ajustarse a las necesidades de cada caso para la mejor atención del menor, según la propia definición de la figura. De ahí, que se haga necesario realizar un esfuerzo por incrementar la cuantía de las asignaciones presupuestarias que se realizan en favor de las familias acogedoras a fin de mejorar tanto la cantidad como la calidad de las prestaciones; esto es, tanto que la asistencia llegue a todos los menores que la necesiten como que la condición de la misma responda efectivamente a las necesidades asistenciales de aquéllos.

Dejando a un lado el propio criterio legal de priorizar la medida del acogimiento familiar sobre el residencial, que es el que debe prevalecer en beneficio del menor, también desde una perspectiva economicista debería promoverse el acogimiento en esta modalidad remuneradora. Ello es así por cuanto el coste de las plazas de las Entidades colaboradoras en el acogimiento residencial que se sitúa en torno a las 150.000 pesetas mensuales (dejando a un lado el mayor coste en el caso de plazas en programas específicos y, el aún mayor, en el caso de los centros propios) frente a las 20.000 pesetas mensuales de media en el acogimiento remunerado nos lleva al convencimiento de que hay que desarrollar y

aprovechar toda la potencialidad de esta medida, máxime cuando la realidad nos muestra la existencia de más de 2.000 menores residenciados en Andalucía.

Por otro lado, si bien en el capítulo expositivo poníamos de manifiesto aquellos **criterios** de asignación de cantidades que se vienen más comúnmente utilizando, debemos ahora destacar que, a falta de una definición reglamentaria de cuáles sean éstos, se aprecia la necesidad de una delimitación objetiva y estable de los mismos a través de modelos normalizados y estrictos que puedan abarcar los distintos supuestos que se planteen en la práctica. La idea es que se puedan evitar situaciones en las que se produzca una posible interpretación subjetiva de dichos criterios, de tal forma que pueda garantizarse que, ante supuestos iguales, se asignen cuantías iguales. En esta tarea entendemos que será necesario definir claramente los criterios de distribución de las cantidades en función de las necesidades de la familia, y de las necesidades del menor o menores, tal como se viene realizando, pero haciéndolo de modo protocolizado.

9.3. Preparación y acoplamiento.

9.3.1. Preparación de los menores.

En relación a la preparación de los menores y de las propias familias para abordar la nueva situación que van a comenzar a vivir con el acogimiento, señalábamos que la mayoría de las respuestas hacían referencia a la preparación para la adopción de los menores de más de 7 años de edad, sin que se considere tan necesario la preparación de los más pequeños, o, al menos, en muy pocas ocasiones se nos informaba que se realice dicha preparación.

Según la información puesta de manifiesto, estos casos serían muy frecuentes, dado que son bastantes los niños que reúnen estas características, añadiéndose que, en algunos casos, este proceso requiere el trabajo especializado de psicólogos colaboradores que ayudan a los menores a elaborar “la pérdida” de sus padres.

En resumen, concluíamos acerca de la elaboración de un Plan de Actuación Individual que sólo en cuatro Delegaciones Provinciales (Almería, Córdoba, Huelva y Jaén) se utiliza este recurso para el desarrollo de la labor de preparación del menor, pero que, incluso en estos casos, estos Planes no consisten en un programa organizado y temporalizado, de carácter

general que fuese adaptable luego a cada niño, sino que se va respondiendo a las necesidades específicas que en cada momento demande un menor concreto.

A este respecto, desde esta Institución se valora la necesidad de contar con un modelo generalizado de estos Planes, de tal forma que los técnicos a los que corresponda actuar en cada caso concreto cuenten con un instrumento eficaz y contrastado con el valor de la experiencia al objeto de poder obtener los resultados más satisfactorios posibles.

En este punto, también debemos destacar un dato que ha quedado puesto de manifiesto en relación a los técnicos que preparan el acogimiento. Los problemas de la preparación para el acogimiento surgen en aquellos casos de discrepancia de opiniones técnicas, produciéndose un fuerte distanciamiento entre Servicio y Centro en el que se encuentra el menor como si ambos actuaran de modo autónomo. Estas situaciones suelen producir un estancamiento en el futuro del menor que se ve afectado por la discrepancia técnica, de tal modo que no llega a producirse una decisión administrativa definitiva respecto al mismo.

Al respecto, entendemos que resulta necesario articular los mecanismos adecuados con objeto de facilitar un acercamiento de posiciones en un sentido bidireccional. Ello será posible, creemos, a través de encuentros de coordinación que tomen como base de partida los Planes preestablecidos. Tanto la preparación y elaboración de éstos como su ejecución deberán llevarse a cabo de forma participada entre ambos elementos, de un lado, el personal técnico del centro de atención directa al menor y sus necesidades y, de otro, los técnicos del Servicio correspondiente, en cuanto a éstos corresponde tomar la decisión última acerca del futuro del menor. Esta tarea, en última instancia, redundará en beneficio del menor, de tal forma que pueda garantizarse más certeramente que se está adoptando la decisión más adecuada respecto al mismo y en la que, a la vez, pueda oírse la voz del propio interesado.

Por lo que hace a la preparación de la familia acogedora, destacábamos, con carácter general, que se aprecia una intervención muy débil en los supuestos en que el acogimiento se produce en **familia extensa**, bastando monitorizar la concurrencia de ciertos factores que pueden apreciarse desde los SS.CC., para que se den por preparadas a las familias.

Resultan muy positivas las experiencias de los casos en que se trabaja la preparación de la familia extensa (Almería, Huelva, Córdoba y Jaén), procurando que el acogimiento sea consentido por los padres para facilitar el buen término del mismo. La intención es que se controle la situación para evitar interferencias y que no sea necesario retirar a los niños de su entorno.

En relación a la preparación de la **familia acogedora sustituta** debe distinguirse según que el acogimiento a formalizar sea simple, permanente o de urgencia, o bien, de otro lado, que se constituya con carácter preadoptivo.

Ha quedado dicho que los solicitantes del primer bloque citado reciben formación por parte de las ICIF encargadas de la captación y formación de posibles familias acogedoras, siendo tarea de éstas orientarles en el perfil que demanda la formalización de un acogimiento de las características del simple, permanente o de urgencia.

En el caso de acogimientos preadoptivos, se ha empezado a realizar formación específica desde hace tres años aproximadamente en algunas provincias (Sevilla, Málaga) y más recientemente en las restantes, a través de los cursos que imparte la Asociación LLAR. En otras ocasiones la formación específica e individual a la familia de adopción continúa produciéndose desde los SAN.

En cualquier caso, lo que se estima necesario es la realización de cuantas recomendaciones y asesoramiento sean necesarios para la adecuada atención al menor, acorde además a las características concretas del menor, sus dificultades y la manera más adecuadas de responder a éstas. Para ello resulta muy útil toda la labor de contacto previo con el menor bajo la supervisión de los técnicos del SAN y la colaboración de los educadores del centro.

Una cuestión necesaria es la de intensificar el trabajo técnico con las familias acogedoras por los problemas que surgen del necesario cambio que se opera en la nueva familia que se forma. A este respecto, además, es de importancia que se recojan protocolos de actuación objetivos que sirvan de referente en todo momento para que otros técnicos puedan encargarse del caso si fuese necesario dada la inestabilidad que presenta el personal al servicio de la entidad pública.

Finalmente, en relación a la preparación de la **familia biológica** poníamos de manifiesto que el resultado de la información facilitada destaca por una ausencia llamativa de esta labor en la tarea ordinaria de los distintos SAN y en las ocasiones que se lleva a cabo, lo es referida a aspectos muy específicos, como sean los casos de renuncia de la madre o cuando la medida a adoptar respecto al menor sea la de acogimiento simple en familia extensa.

Respecto a los casos de renuncia de los padres biológicos, la experiencia ha hecho detectar a los profesionales las dificultades que supone la confirmación de la renuncia después de los 30 días del parto, conforme a lo establecido legalmente, de un lado porque en ocasiones es difícil volver a contactar con la madre y, de otro, por las dificultades

emocionales que supone para muchas madres dicha confirmación. Bien es verdad que esta medida se propone en favor de las máximas garantías de poder ofrecer una decisión consciente y voluntariamente madurada de las madres que renuncian a la crianza de sus hijos, pero parece que sería necesario igualmente crear las condiciones necesarias para que ello no suponga un elemento estresante añadido al que la propia renuncia supone. En cualquier caso, hemos de reconocer que, tratándose de una decisión del legislador estatal, escaso margen de maniobrabilidad queda al gestor de estos expedientes, constreñido a dicho imperativo legal.

Excepcionalmente, en la tarea de preparación de las familias biológicas destaca el SAN de Jaén que, en los casos menos frecuentes en que la desarrolla, suele orientarla a dar instrucciones y asesoramiento de habilidades sociales y educativas; al aprovechamiento de los recursos existentes en la comunidad; así como a facilitar permisos progresivos antes de la reinserción. Esta parece que sería la orientación del sistema normativo de protección de menores, en tanto establece la dirección de los esfuerzos administrativos a la reintegración, hecho que requiere para su efectiva realización de una intervención colaboradora en la construcción de una familia en la que las necesidades básicas del menor queden debidamente garantizadas.

9.3.2. Acoplamiento del menor.

Por su parte, decíamos, el acoplamiento del menor, al igual que la preparación, no se trabaja cuando el acogimiento se produce en familia extensa, interviniéndose algo más cuando lo es en **familia ajena**. En esta última, el acoplamiento se realiza de forma gradual. Se informa a la pareja acerca de un niño (que ya está preparado) y se programan una serie de contactos y, excepcionalmente, citación o derivación a algún Servicio especializado que se considere necesario para solucionar el problema. El acoplamiento del menor dependerá de cómo éste funcione, incluso en algunos casos -los menos- se hace con bebés (dar el biberón, cambiar pañales...) para que la familia conozca sus hábitos, tenga la máxima información posible.

Por lo que hace al acoplamiento del menor en **familia extensa**, sólo en casos excepcionales (Delegación de Jaén), se realizan visitas domiciliarias, contactos con el centro educativo, con el servicio sanitario, con los servicios sociales comunitarios y con otros recursos de servicios sociales; sin embargo, en el resto de las provincias no se ocupan de ello o lo hacen excepcionalmente, o bien el acoplamiento se limita a abrir un régimen de visitas en la fase de diagnóstico del menor.

Desde algunas Delegaciones (Cádiz y Jaén), y esta Institución comparte sus criterios, entendiéndose que sería bueno potenciarlos, se insiste en la idea de incidir en la importancia del acoplamiento, considerando que éste es beneficioso, tanto para el menor como para la familia acogedora, y que no se trata de una intromisión en la intimidad de éstos sino, por el contrario, de una ayuda necesaria en tan delicado y complejo proceso.

Este período de adaptación es muy importante y puede transcurrir sin incidencias significativas partiendo de que el sistema y el menor cuenten con las habilidades suficientes para llevarlo a cabo sin problemas. No obstante, se debe tener en cuenta que es un momento crítico, donde pueden surgir diferencias. Dependiendo de la gravedad de las mismas, pueden afectar al éxito del acogimiento, es decir, minar la relación e influir negativamente para el futuro de dicho acogimiento. En este supuesto, lo más aconsejable sería la intervención profesional con el fin de paliar o eliminar la problemática surgida. Si no se resuelven esas diferencias, se pueden arrastrar a lo largo del tiempo y pueden ir condicionando las futuras relaciones, de ahí la importancia del apoyo técnico en el caso de que se considere necesario. En definitiva, se trata de prestar ayuda para una mejor adaptación.

Sin embargo, el trabajo realizado nos ha llevado a la conclusión de que únicamente existe una serie de criterios compartidos por la mayoría de los técnicos de los diferentes Servicios, si bien, no se encuentran recogidos y protocolizados en documento escrito. Estos criterios están referidos a la necesidad de un acoplamiento gradual del menor a la familia a la que va a incorporarse, sobre todo cuando la edad de éste supera los 6 años. No obstante, esta tarea, en la mayoría de los casos, es muy deficiente por falta de los medios humanos y económicos mínimos para llevarla a cabo, de ahí que se estime necesario generalizar esta práctica a todas las provincias andaluzas y a todas las edades, articulando los medios que se estimen oportunos al efecto. Igualmente sería necesario establecer con carácter general unos criterios de actuación que sirvieran de referente a los profesionales que trabajan en este terreno, sobre la base de lo aprendido por la experiencia.

9.4. Seguimiento y evaluación de la medida.

9.4.1. Seguimiento.

La información obtenida indica que prácticamente no se realiza seguimiento. Generalmente, se atienden los casos más urgentes y, en la mayoría de las ocasiones, a demanda de la familia acogedora, ya sea

alternativa o extensa, no siendo sin embargo esta situación idéntica para los SAN.

Lo que puede afirmarse es que, ante la falta de recursos, todos los esfuerzos se concentran en la inmediata atención al menor y el estudio, valoración y propuesta de la medida de protección más adecuada a sus circunstancias. En concreto, en el Departamento de Acogimiento y Adopción, una vez recibida propuesta para que un menor quede en situación de acogimiento familiar, la tarea se centra en el estudio de idoneidad y selección de la familia adecuada, (que en la mayoría de los casos coincide con la que ha sido estudiada). Todo esto nos hace pensar que la tarea administrativa se centra en proporcionar al menor la medida de protección, descuidando a posteriori la atención que la medida requiere en garantía del bienestar del menor.

Con mayor frecuencia se produce el seguimiento de los acogimientos preadoptivos **en familia ajena**, mientras que, en familia extensa, apenas se realiza éste. La actuación más común es la de realizar el seguimiento en el primer año, coincidiendo con la fase de acoplamiento, con los diferentes informes, propuestas o revisiones económicas, así como a demanda de los acogedores cuando surgen conflictos. En muchas ocasiones, al referirse los técnicos a la realización del seguimiento, en realidad se trata del efectuado con ocasión de elaborar el informe-propuesta para la adopción en los acogimientos preadoptivos en familia ajena. En otras ocasiones, los técnicos del Servicio se coordinan con los técnicos de las ICIF, particularmente en los casos de acogimientos permanente y simple en familia ajena.

Como se ha dicho, apenas se realiza el seguimiento de los acogimientos **en familia extensa**. En estos casos, el seguimiento puede hacerse coincidir con las revisiones anuales de la remuneración del acogimiento y, a veces, se hace un seguimiento más continuado de los menores con necesidades especiales. Desde los propios técnicos de los Servicios se tiene conciencia de que esta modalidad del acogimiento familiar es la más desatendida, ya que, una vez dictada la resolución administrativa o judicial, el menor queda a expensa del propio funcionamiento interno de la familia. Son los Servicios Sociales Comunitarios del municipio de residencia del menor los que pueden desempeñar, en la práctica, un importante papel de apoyo y seguimiento.

De todo lo expuesto se evidencia, no sólo que la calidad del seguimiento no es la deseable, sino que el sistema de protección de menores carece, en general, de planificación y protocolos de seguimiento unificados y consensuados que recoja pautas objetivas y modelos de actuación que garanticen el adecuado seguimiento de los menores en acogimiento familiar. La actuación se realiza en función de necesidades concretas que surgen a lo largo del proceso, pero sin que exista un desarrollo previo y programado de cómo debe ir desarrollándose éste. Se

aprecia una falta de organización interna para la actuación y el seguimiento de los casos de los menores en acogimiento, quedando este aspecto tan importante relegado a un segundo plano. El servicio queda desbordado por otras actuaciones, siendo la estrella las "urgencias", hacia donde se vuelcan todos los esfuerzos. Aunque sea obvio que se atiendan prioritariamente, ello implica, por otro lado, la desatención o, al menos, la falta de calidad de la atención de otros casos que se encuentran en otras fases del proceso. Esta desatención puede perjudicar seriamente el buen ritmo del acogimiento, con las consiguientes consecuencias negativas, que consideramos deben ser evitadas.

También hemos añadido que esta planificación debe realizarse en función de las características del menor y de la familia acogedora, determinando frecuencia y modo del seguimiento, debiendo incorporarse todo ello en el Plan Individual de Intervención del menor. Es importante, como para la fase de preparación, que se recojan Protocolos de Actuación que sirvan de referente a los profesionales que trabajen en la materia, especialmente, habida cuenta de la inestabilidad del personal que lleva a cabo estos cometidos.

Así mismo, durante el seguimiento se debería procurar que la familia no desarrolle una dependencia excesiva del SAN y demanden ayuda para resolver cualquier situación; por otro lado, se debería evitar generar una situación de vigilancia en que la familia se sienta observada constantemente, lo que puede inducir a comportamientos inauténticos.

En cualquier caso, no debemos olvidar que los menores en acogimiento, tanto en familia ajena como extensa, continúan sujetos al sistema de protección y dicho sistema, en cumplimiento de las competencias que tiene atribuidas en materia de menores, debe velar por su bienestar y garantizar los derechos de los menores tutelados, no descuidándoles al buen hacer de las familias acogedoras. Por tanto, debe constatar, a través del pertinente seguimiento, que la atención que están recibiendo es la adecuada y necesaria para su desarrollo integral.

A dicho fin, se echa en falta un Equipo de Apoyo a la Familia dedicado sólo al seguimiento del acogimiento, por las dificultades que surgen a lo largo del mismo, intensificándose el trabajo técnico de los profesionales.

En relación al seguimiento entendemos, pues, que éste no se realiza en la medida del propio significado del concepto; esto es, en cuanto a la consecución de los fines que debe perseguir. En nuestra opinión, el verdadero seguimiento, por definición, debería recoger una planificación previa en la que se detallasen tanto los indicadores favorecedores como los obstaculizadores del proceso, una programación detallada de objetivos así como la temporalización aproximada de las intervenciones mínimas que

deban realizarse. Por otro lado, sería conveniente contar con un registro estandarizado donde quedarán recogidas las observaciones más significativas y las alteraciones que sufriera la programación en relación a casos concretos. Esta práctica facilitaría una definición más ajustada de estos criterios generales así como objetivar las distintas actuaciones y dar pautas de intervención que, al ser extraídas de la experiencia, reducirían la improvisación y el subjetivismo en la toma de decisiones, propiciando la calidad y la profesionalización del servicio. Así mismo, facilitaría la posterior tarea de la evaluación de la medida, contando con unos referentes estables que pudiesen servir para la valoración tanto de la intervención técnica como del grado de éxito del acogimiento.

9.4.2. Evaluación

Por lo que hace a la fase de **evaluación**, la información recabada ponía de manifiesto que no se suele evaluar la medida adoptada o, cuando así se hace, sólo tiene lugar con ocasión de dificultades surgidas en el proceso. Más bien lo que se hace es atender a los criterios que se han ido observando en la fase de seguimiento, pero sin contemplar el resultado final que aporte información de la tarea realizada respecto de cada caso en concreto y del éxito y fracaso global. Esta situación se pone de manifiesto, especialmente, en relación a los acogimientos en familia extensa, concretamente en la modalidad de permanente. Para el caso de acogimientos preadoptivos la evaluación suele coincidir con el momento de la necesaria presentación de la propuesta de constitución de la adopción. Sí se viene realizando con más frecuencia últimamente esta labor de evaluación en los acogimientos simples y permanentes en familia ajena, fundamentalmente a cargo de las ICIF.

Ya indicábamos también que la importancia de esta fase del proceso de acogimiento familiar, radica en que los resultados obtenidos serían de gran interés por los conocimientos que pueden aportar en aras de la mejora de la medida y, en última instancia, en beneficio a los menores sujetos a la misma. Esta labor, decíamos, tiene diferentes finalidades, una próxima, ya que, tras la misma, se procede a la propuesta definitiva de futuro para el menor -en la medida que se realiza con rigor, mayor garantía de futuro estaremos ofreciéndole al menor- y otra, más a largo plazo, ya que mediante la evaluación se van a detectar la calidad del acogimiento, grado de bienestar del tándem menor-familia y se podrán obtener datos de gran utilidad para próximos acogimientos.

Así pues, se evalúa con el objetivo de apoyar y asesorar, a fin de mejorar la relación entre el niño-familia y capacitarlos para dar respuesta a las necesidades de éstos.

La evaluación se podrá realizar en distintos momentos del proceso de acogimiento. En el caso de realizarse en momentos puntuales del seguimiento, esta evaluación parcial posibilitará introducir nuevas orientaciones o intervenciones para el éxito de la medida.

Por otra parte, cuando esta tarea se lleve a cabo en el momento en que se estime conveniente retirar el apoyo técnico por haber llevado a buen fin el acogimiento, podrá facilitar instrumentos adecuados de análisis para el mejor desarrollo de futuras intervenciones, detectando indicadores de interés para la evaluación.

En este sentido también, en los casos en que el acogimiento concluye con una resolución de cese de la medida, sería éste el momento de realizar una evaluación final, cuyas conclusiones podrán ser extensibles a futuros supuestos para prevenir situaciones que pudieran repetirse o para mantener, en su caso, los factores favorecedores.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriormente expuestas y, a modo de conclusión, podría afirmarse que no existe, con carácter general, previsión acerca de la necesidad de llevar a cabo una actuación planificada y objetivada de seguimiento y evaluación, con objeto de orientar las posibles intervenciones administrativas tanto para el caso concreto que se plantee en cada caso como para futuras intervenciones de características similares, todo ello en garantía de la mejor atención de los menores.

En síntesis podemos decir que reina cierta confusión en general; por un lado, se sabe que existen niños atendidos en residencias que se podrían favorecer de una atención familiar y esta posibilidad se ve frustrada por falta de organización y de recursos, infrautilizados y escasos; mientras que, por otro lado, parece ser que existen familias que continúan esperando a esos niños.

A la vista de este dato, se hace necesario un estudio real de las necesidades de la población infantil que requiera de la medida de acogimiento familiar, así como características y número de niños que están a la espera de ofertarles una mejor medida. Por otra parte, será necesarios cuantos estudios posibiliten prever, en mayor o menor grado, la demanda en un futuro próximo.

10. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS.

Visto todo lo anteriormente expuesto sobre la medida del acogimiento familiar en sus distintas modalidades a lo largo del presente Informe, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29. apartado 1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, estimamos oportuno formular las siguientes Recomendaciones y Sugerencias.

Para facilitar su más ágil y cómoda comprensión, además de las que se efectúen con carácter general, la fórmula expositiva de las mismas se ajustará a la estructura que venimos manteniendo hasta ahora, relativa a las fases en que se integra esta medida de protección de menores.

10.1. Recomendación previa.

Antes de proceder a su formulación concreta y, a la vista de los datos parciales que hemos podido recabar y la situación constatada a lo largo del presente Informe, quisiéramos llamar la atención, en primer lugar, sobre las pésimas condiciones de medios laborales y técnicos en que se desarrolla el ejercicio de las funciones de protección de los menores por parte de la Entidad Pública competente.

El propio hecho de que no se nos hayan podido facilitar, de una forma general y pormenorizada, los datos solicitados en materia de acogimiento de menores, desconociéndose por los servicios administrativos de varias provincias la realidad del alcance de esta medida sobre los menores sujetos a su ámbito de protección, unido a la percepción de que parece no existir un control de estas situaciones y a la inexistencia de unos criterios de coordinación que posibilitara un mínimo de ordenación en esta materia, da idea de las deficiencias básicas de que adolece, todavía, el funcionamiento de los servicios administrativos de atención a los menores en Andalucía.

Estas deficiencias organizativas, ya denunciadas en nuestro anterior informe sobre el sistema de protección de menores y que todavía subsisten, suponen una rémora que condiciona la eficacia de este sistema público; pero también, y es lo que más nos sigue preocupando, por lo que implican de incumplimiento de las normas que garantizan los derechos de este colectivo. Este funcionamiento anómalo y descoordinado, si es grave en cualquier servicio público, lo es más aún en el que tiene encomendada la protección de los menores, tanto por la calidad de los derechos afectados, como por las características de los sujetos de esos derechos.

1ª.- En consecuencia, la primera recomendación a efectuar se refiere a la urgente necesidad de que se arbitren las medidas administrativas

necesarias por la Administración Autonómica, a fin de que se establezcan unos criterios homogéneos de funcionamiento y coordinación que permita a todos los servicios provinciales de protección de menores conocer con exactitud las medidas de protección adoptadas y el número de menores afectados por las mismas.

10.2. Recomendaciones de carácter general.

2ª.- La primera de las recomendaciones generales tiene que ir necesariamente referida al sujeto principal de la medida de protección familiar, que debe ser el protagonista cuyo interés superior debe presidir todas y cada una de las fases del procedimiento del acogimiento familiar, debiendo respetarse el conjunto de derechos que dimanar del marco jurídico que le es de aplicación y, en particular:

- A que en los casos de separación de su familia se le proporcione por la Administración tutelante la posibilidad de convivir en el seno de una familia acogedora adecuada.

- A que en todo caso prevalezca la reunificación familiar como alternativa prioritaria.

- A permanecer en su entorno, procurando preferentemente el acogimiento en su familia extensa.

- A ser informado y oído, así como prestar su conformidad y participar en el proceso, conforme a su edad y madurez en los términos establecidos en la legislación vigente.

- A mantener contacto con sus familiares, en la medida que sea conforme a su interés.

- A que se haga el debido seguimiento de la medida que se le aplique y a que ésta sea revisada cuando las circunstancias lo exijan.

3ª.- En segundo lugar, y como viene repitiéndose a lo largo de la exposición de este Informe, se hace imprescindible la organización de los datos de los que disponen los diferentes SAN en sus archivos y registros, de un lado, para agilizar y mejorar su propia gestión y, de otro, para facilitar la información y supervisión de su actuación.

En este sentido, ya señalábamos en el Informe sobre el Sistema de Protección de Menores, del que trae su causa éste, que:

- “Es sumamente importante que los SAN se doten de un programa informático de gestión de archivos, que simplifique la localización física de los expedientes, el acceso a los datos e informaciones concretas y se eviten pérdidas de tiempo y recursos y, en general, se mejore la gestión documental de los expedientes de protección de menores”.

- “Además, en general, es necesario dotar de recursos informáticos adecuados a los SAN como medio para incrementar la eficacia y la eficiencia del servicio. Se subraya la importancia de dotarlos de potentes instrumentos de gestión informática que permitan desarrollar el seguimiento de los procedimientos de protección”.

- “Es importante mejorar los sistemas de información que permitan conocer en mayor medida las realidades de nuestra administración de protección de menores y nos permitan planificar y programar la actividad y evaluar y controlar el servicio”.

A este respecto, si bien se habrían producido algunos avances, la situación descrita sigue poniendo de manifiesto la imperiosidad de modernizar y actualizar la gestión de las entidades públicas responsables de la protección de menores.

4ª.- En relación con la necesidad de supervisión, ya hacíamos también referencia en el citado Informe Especial, y estimamos conveniente repetir ahora, la oportunidad de dotar al sistema de protección de menores de un marco de control sistemático y metódico que permita supervisar la labor de éste. Señalábamos entonces la imperatividad de que por la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía se priorizase la supervisión de la actividad de las unidades administrativas del sistema de protección de menores, a fin de que no se produzcan retrasos ni disfuncionalidades que puedan afectar a las medidas de protección de éstos.

5ª.- En este punto, igualmente debemos recordar que resulta imprescindible en la tramitación de estos procedimientos la aplicación con rigor y eficacia de las normas procedimentales en garantía de los derechos del menor y los demás interesados en los mismos, debiendo establecerse reglamentariamente aquéllas en los casos en que exista un vacío normativo. Ello se pone especialmente de manifiesto en relación a la toma de decisión de la medida de protección que vaya a adoptarse respecto al menor, evitando dilaciones indebidas; a la contestación expresa y en un plazo prudencial a solicitudes de acogimiento formuladas por familia extensa o ajena; en relación al tiempo máximo que deba establecerse para trabajar la reintegración familiar, debiéndose garantizar al menor una situación estable si al transcurso del mismo se demuestra la imposibilidad de aquélla; en relación a la tramitación tanto administrativa como judicial de los expedientes de acogimiento y adopción; o bien, respecto a la decisión que

incumbe al derecho de visitas de los familiares al menor que se encuentra tutelado.

De modo particular, también venimos destacando en nuestros Informes que representa un imperativo el principio de seguridad jurídica la constatación en el expediente administrativo de protección, a través de protocolos, de los datos que justifican la decisión relativa al futuro del menor, debiendo además aquéllos coincidir temporalmente con esta última (bien se trate de la situación de desamparo, bien de la posibilidad o no de reintegración familiar, de la conveniencia del acogimiento con los solicitantes, etc.).

6ª.- Para dar respuesta a todas estas cuestiones que venimos apuntando, se hace necesaria la dotación de personal y recursos adecuados según las necesidades reales de cada Servicio, con objeto de cubrir todas las fases del procedimiento de acogimiento familiar.

Sería recomendable la constitución de equipos especializados y estables con la preparación técnica suficiente para que puedan atender a la demanda y proporcionar el apoyo técnico necesario en el proceso de acogimiento. A este personal especializado además debería proporcionársele una formación específica y supervisión que cubriera las necesidades de continuo reciclaje profesional y adaptación al entorno.

7ª.- Al hilo de esta cuestión, debe hacerse notar la escasa planificación y coordinación de programas para la atención a los menores susceptibles de acogimiento familiar, atendiendo a la saturación del trabajo y las discrepancias que surgen entre los profesionales de los distintos servicios con implicaciones en la materia. Se hace necesario, pues, fomentar la coordinación interadministrativa a fin de mejorar la gestión. Algunas de las vías que pudieran apuntarse serían la posibilidad de recibir formación conjunta, constituir un foro de debate técnico para unificar criterios, compartir experiencias e intercambiar conocimientos adquiridos.

8ª.- Igualmente, se hace necesario llevar a cabo por la Administración estudios e investigaciones acerca de la figura del acogimiento familiar, con objeto de ir definiendo en esta materia las actuaciones más convenientes al interés superior de los menores, estableciendo criterios y elementos interpretativos que sirvan de referente a los profesionales que intervienen en las mismas.

9ª.- Una tarea importante a desarrollar es la de promoción de campañas de sensibilización y captación de familias acogedoras, especialmente dirigidas al acogimiento simple. Estas campañas consideramos que deben estar basadas en un estudio previo de la población infantil real que necesita ser atendida en familias acogedoras, a fin de que exista un equilibrio entre la información que se le da a la población y la demanda real existente, así como entre la información y las posibilidades

reales para atender la demanda derivada de una publicidad o información excesiva. Asimismo, entendemos importante la clarificación de la figura del acogimiento familiar en sus distintas tipologías, con la suficiente nitidez para que la población quede bien informada en qué consiste cada una de ellas.

10.3. Referidas a la agilización en la tramitación de los expedientes: recepción y estudio de solicitudes, declaración de idoneidad y Registro de Solicitantes.

10ª.- Se hace necesaria la aprobación de una normativa reguladora de los requisitos y forma de las solicitudes de acogimiento (simple y permanente) y adopción, destacando particularmente en este expediente administrativo el que haya de concluir necesariamente en el dictado de una resolución administrativa suficientemente motivada acerca de la idoneidad de los interesados e indicando los recursos que contra la misma resulten procedentes. La idoneidad de estos solicitantes además irá referida a determinadas características y condiciones del menor que, en su caso, podrían acoger o adoptar. Dentro de este expediente resulta especialmente necesario igualmente, el establecimiento de un plazo máximo de resolución y notificación a los interesados de la resoluciones relativas a su idoneidad, señalándose el sentido que haya de darse a la falta de respuesta administrativa.

11ª.- Asimismo, a efectos de la tramitación del expediente que se inicia en virtud de una solicitud de acogimiento o adopción, resulta obligado el desarrollo reglamentario de los criterios biológicos y psicosociales adecuados para la declaración de idoneidad de los solicitantes.

Resulta particularmente recomendable que los criterios para la idoneidad del acogimiento simple y el permanente deben recoger las características particulares de estas figuras de acogimiento, y ello sin perjuicio de que puedan ser adecuados, en función de las características del menor y las circunstancias del mismo, para la posterior constitución de una adopción si ello resultase beneficioso para el desarrollo del menor al que venían atendiendo.

12ª.- Se hace necesaria la puesta en marcha definitiva de la organización y funcionamiento del Registro de solicitantes idóneos para acogimiento y adopción, a fin de poder disponer de datos actualizados y objetivos acerca de las posibles familias adecuadas para un concreto menor respecto al que se estima conveniente la adopción de esta medida de protección.

Con este objeto, resulta igualmente necesario mantener actualizado dicho Registro por medio de renovaciones que pudieran establecerse

periódicamente, emitiendo y notificando nuevas resoluciones relativas a la idoneidad de los interesados incluidos en dicho Registro.

13ª.- De modo especial, debemos recomendar una mayor atención en la recepción y estudio de las solicitudes presentadas por familia extensa, contabilizando las mismas en registro independiente y notificando a los interesados las resoluciones relativas a su demanda.

14ª.- Respecto al momento en que deba producirse el acogimiento o la adopción de un menor concreto, interesa señalar que deban garantizarse a través de datos objetivos y transparentes, los criterios de prioridad en la elección de cuál sea la familia más adecuada para aquél. Uno de los elementos a valorar en este momento será el orden temporal de prioridad en los solicitantes declarados idóneos, pero no el único, ni quizás el más relevante, lo fundamental será lograr la mayor identidad entre las características de la familia solicitante y las del menor.

10.4. Relacionadas con la tipología del acogimiento familiar.

15ª.- Ante la mayoritaria opción administrativa por los acogimientos preadoptivos, resulta obligado favorecer los postulados de la Ley, promoviendo particularmente el acogimiento simple como medio que favorece la reintegración del menor. Por esta razón, entendemos igualmente que sólo deba acordarse el acogimiento preadoptivo cuando existan elementos suficientemente objetivos y fiables que pongan claramente de manifiesto la imposibilidad de recuperación familiar.

16ª.- Asimismo, debería promoverse la figura del acogimiento permanente, captando las familias adecuadas, al efecto de poder garantizar a determinado sector de los menores protegidos su posible inclusión en un marco familiar distinto al de su familia biológica y al acogimiento residencial.

17ª.- Por lo que hace a la constitución del acogimiento preadoptivo, habrá de garantizarse la agilización de los trámites que resultan obligados, de modo particular, en los casos en que proceda, la remisión al Juzgado de la propuesta de la Entidad Pública en el plazo de 15 días, de conformidad con el art. 173.3 del Código Civil.

18ª.- En relación al acogimiento familiar de menores con necesidades especiales se hace necesario promover campañas de información/captación de familias a favor de esta alternativa familiar.

19ª.- En relación al acogimiento remunerado, se hace necesario un mayor esfuerzo para aumentar las dotaciones en orden a mejorar y acercar

la relación necesidad familiar-cuántía de la prestación; así como, por otro lado, definir los criterios que permitan objetivamente la asignación de las mismas conforme a dicha ecuación.

10.5. Referidas a la preparación y acoplamiento familiar.

20ª.- Sería conveniente que la práctica del acercamiento gradual del menor a la familia se generalizara a todas las provincias andaluzas y para todas las edades de estos menores, comprendiendo no sólo a la familia acogedora ajena (para cualquier finalidad con que se constituya el acogimiento), sino también a la familia extensa, cuando se considere que ello es necesario. La tarea consistiría, en relación al menor, en la prestación de apoyo en la elaboración de la pérdida de los padres y en la integración en una nueva familia, con el carácter que proceda; y en relación a la familia de acogida, habría de facilitarse los instrumentos adecuados para el cambio que supone un nuevo miembro.

21ª.- A dicho fin, deberían dibujarse las líneas básicas de actuación a través del Plan de Actuación Individual, como programa-guía de todas las posibles actuaciones, si bien en cada caso será necesario adecuarlo a las características individuales de cada menor.

22ª.- Igualmente, en orden a la toma de decisiones respecto al futuro del menor, sería deseable la puesta en marcha de una actuación coordinada entre el personal de atención directa al mismo y los técnicos del SAN responsables de la propuesta de la decisión última, de tal modo que aquélla se elabore de modo participado y consensuado.

23ª.- Una labor muy importante a desarrollar es la de preparación de la propia familia biológica del menor. De un lado, orientándola y ofreciéndole los recursos adecuados para la posible reintegración familiar, lo cual conlleva la asunción de sus responsabilidades parentales (habilidades sociales y educativas, aprovechamiento de recursos sociales), aparejada a la aceptación de la integración temporal de su hijo en otra familia en beneficio de éste. De otro, en los casos en que aquélla posibilidad se vea frustrada, procurando que el acogimiento sea consentido por los padres e intentando mantener el vínculo familiar en todos los casos en que ello sea posible y no sea contraproducente al interés primordial del menor.

24ª.- En esta fase, y en relación al necesario mantenimiento del vínculo familiar en los casos en que ello no se vea imposibilitado, desde la Administración Pública debería promoverse con carácter general el ejercicio del derecho de visitas de los padres, así como, para cada caso concreto, deberán acordarse expresamente y notificarse mediante resolución

administrativa los términos en que ello pueda llevarse a cabo, sin que sean admisibles indefiniciones en las que quepa la intervención subjetiva más que para aquellos supuestos en que se aprecie un cambio de circunstancias, en cuyo caso lo procedente será instar una nueva resolución acorde con éstas.

25ª.- Asimismo, resulta necesario incidir en la articulación de una red adecuada de apoyo a la familia, técnico y económico, en la tarea de adquisición de la autonomía y las habilidades sociales imprescindibles para garantizar la correcta atención de los menores a su cargo, promoviendo a dicho fin planes integrales en la misma línea que en la actuación preventiva.

10.6. Relativas al seguimiento y evaluación de la medida.

26ª.- De modo singular resulta de obligada observancia para la Entidad Pública competente establecer los recursos materiales y humanos adecuados para asumir su responsabilidad en el seguimiento de la medida de acogimiento familiar en cada caso acordada, así como facilitar los recursos necesarios para su buen término, todo ello para garantizar el bienestar e integración del menor tutelado (y no sólo a nivel familiar, sino también escolar, social, etc.). Este seguimiento debe llevarse a cabo en mayor medida si cabe en relación a los menores que se encuentran acogidos por la familia extensa, ante el práctico abandono que la mayoría de estas situaciones presentan y sin perjuicio de la tarea que corresponde a los servicios comunitarios más cercanos a estas familias.

Será necesario que el seguimiento se realice a iniciativa del propio Servicio, independientemente de que se atiendan otras demandas realizadas a instancia de los acogedores. Además, éste habrá de realizarse en función de las características de los menores, coincidiendo que los niños de más edad son los que presentan mayor necesidad, en tanto suelen plantear más incidencias durante el proceso de integración familiar.

27ª.- A dicho fin, se hace necesario igualmente elaborar protocolos de actuación objetiva, sistemática y planificada relativos a las fases de seguimiento y evaluación de la medida, contemplando los criterios que la propia experiencia vaya demostrando como adecuados y favorecedores de una mejor atención del menor en situación de acogida.

En nuestra opinión también sería sumamente necesario un seguimiento planificado y con objetivos marcados para todos los menores, y especialmente para los de edades comprendidas entre los 0 y 5 años a través de profesionales especializados en psicología infantil.

28ª.- En relación al seguimiento de la medida, también en el Informe sobre el Sistema de Protección de Menores aludíamos a la posibilidad de introducir la figura del profesional responsable que asumiese la dirección técnica de las medidas aplicadas y fuese el referente del menor en caso de dudas o conflictos.