

**SEMINARIO  
DE INTERVENCIÓN  
Y POLÍTICAS SOCIALES**



# **ACOGIMIENTO FAMILIAR y CRIANZA SALUDABLE de MENORES de 3 AÑOS**

**DEMETRIO CASADO  
M<sup>ª</sup> JESÚS SANZ**

**Cuadernos  
del SIPOSO 7**

**MAYO 2020**

# ACOGIMIENTO FAMILIAR y CRIANZA SALUDABLE de MENORES de 3 AÑOS

DEMETRIO CASADO

Seminario de Intervención y Políticas Sociales  
(SIPOSO)

M<sup>a</sup> JESÚS SANZ

Psicóloga

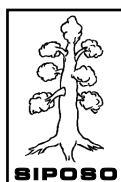
Seminario de Intervención y Políticas Sociales  
(SIPOSO)

---

Cuadernos **7**  
del SIPOSO

---

MAYO 2020



SEMINARIO  
DE INTERVENCIÓN  
Y POLÍTICAS SOCIALES



Edita: POLIBEA, S.L.  
Ronda de la Avutarda, 3. 28043 MADRID  
Tel.: 91 759 53 72. Fax: 91 388 37 77  
www.siposo.com  
siposo@polibea.com

© Seminario de  
Intervención y Políticas Sociales, 2020

© Demetrio Casado y María Jesús Sanz, 2020

Imprime: SAFEKAT - Madrid

Depósito Legal: M-33890-2016

# ÍNDICE

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Presentación</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>NORMATIVA ESTATAL SOBRE ACOGIMIENTO FAMILIAR DE MENORES,<br/>CON ANOTACIONES RELATIVAS PRINCIPALMENTE A LA CRIANZA<br/>SALUDABLE DE LOS NIÑOS DE EDAD INFERIOR A 3 AÑOS.</b> Demetrio<br>Casado y María Jesús Sanz ..... | <b>7</b>  |
| <b>INFORME SOBRE EL ACOGIMIENTO FAMILIAR DE MENORES DE TRES<br/>AÑOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID.</b> María Jesús Sanz y<br>Demetrio Casado .....   | <b>39</b> |
| <b>ANEXO 1. Necesidades de los niños menores de 3 años</b> .....  | <b>69</b> |
| <b>ANEXO 2. Disposiciones del Código Civil sobre acogimiento familiar<br/>de menores</b> .....  | <b>71</b> |



## PRESENTACIÓN

Las medidas de protección jurídica del menor deben adoptarse y aplicarse **teniendo como objetivos suplir fallos de la atención familiar y evitar riesgos de efectos adversos para los protegidos**. Por la gran vulnerabilidad de la primera infancia, estos objetivos son particularmente importantes para los niños menores de 3 años.

La crianza saludable en la primera infancia es el objeto de un grupo de trabajo del Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO) integrado por Carmen Andrés, Demetrio Casado, Pilar Gútez, Ramón de Marcos y María Jesús Sanz. Dicho grupo generó este cuaderno, como también otros tres, cuyas referencias figuran al pie de esta página.

El objeto de esta publicación es una de las formas de protección jurídica de los menores: el **acogimiento familiar**. El ámbito subjetivo de la misma se limita a los **niños de edad inferior a 3 años**. El enfoque adoptado es la procura de la **crianza saludable de los acogidos**. El tema indicado se aborda mediante dos trabajos: el primero de ellos consiste en una selección de textos de 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, con anotaciones; el segundo trabajo es un informe sobre el acogimiento familiar de menores de 3 años en la Comunidad de Madrid. El cuaderno contiene sendos anexos documentales: el primero versa sobre las necesidades de los menores de 3 años, el segundo contiene las disposiciones del Código Civil sobre el acogimiento familiar.

Agradecemos, una vez más, la acogida editorial de Polibea a los trabajos del Grupo sobre Crianza Saludable.

Madrid, abril de 2020

**Demetrio Casado y María Jesús Sanz**

### Publicaciones del Grupo sobre Crianza saludable

CASADO, Demetrio y SANZ, María Jesús (2012): *Crianza saludable. Fundamentos y propuestas prácticas*. Madrid: Polibea.

SANZ ANDRÉS, María Jesús (2014): *Orientaciones para la crianza. Guía de documentos destinados a los padres*. Madrid: Polibea.

CASADO, Demetrio y SANZ, María Jesús (2016): *Embarazo y parto saludable. Conocimiento y recursos disponibles, y propuestas de mejora*. Madrid: Polibea.

Estas publicaciones pueden consultarse en: <http://www.siposo.com/spip.php?rubrique5>



# NORMATIVA ESTATAL SOBRE ACOGIMIENTO FAMILIAR DE MENORES, CON ANOTACIONES RELATIVAS PRINCIPALMENTE A LA CRIANZA SALUDABLE DE LOS NIÑOS DE EDAD INFERIOR A 3 AÑOS

Demetrio Casado y María Jesús Sanz

La base de este documento es 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 (en adelante, LOPJM). Mas nuestro objeto se limita al acogimiento familiar de menores de 3 años procurando su crianza saludable. Hemos de indicar, por otra parte, que este trabajo no pretende hacer aportaciones jurídicas, sino de extensión cultural-social.

En pro de ese objetivo: 1) de dicha norma, seleccionaremos los fragmentos de su exposición de motivos y las disposiciones concernientes, de modo directo o indirecto, al acogimiento de menores; 2) acompañaremos con anotaciones a buena parte de los textos seleccionados. Las mismas contendrán principalmente: información sobre cambios introducidos por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (en adelante, LO 8/2015) y por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (en adelante, L 26/2015); indicaciones sobre los motivos de la selección de los textos; comentarios inspirados por el objetivo de la crianza saludable de los menores de 3 años; e información estadística publicada por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social en su Observatorio de la Infancia (2019): *Boletín de datos estadísticos de protección a la infancia*. Nº 21: [http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/productos/pdf/Boletin\\_provisional\\_Proteccion\\_21-Borrador.pdf](http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/productos/pdf/Boletin_provisional_Proteccion_21-Borrador.pdf) (Consultado: 12 de febrero 2020)

Para que sirvan de referencia, mantendremos los títulos de los capítulos y los de aquellos artículos que omitamos.



# 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

TEXTO CONSOLIDADO. Última modificación: 29 de julio de 2015

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley Orgánica.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La Constitución Española de 1978 al enumerar, en el capítulo III del título I, los principios rectores de la política social y económica, hace mención en primer lugar a la obligación de los Poderes Públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y dentro de esta, con carácter singular, la de los menores.

Esta preocupación por dotar al menor de un adecuado marco jurídico de protección trasciende también de diversos Tratados Internacionales ratificados en los últimos años por España y, muy especialmente, de la Convención de Derechos del Niño, de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, que marca el inicio de una nueva filosofía en relación con el menor, basada en un mayor reconocimiento del papel que éste desempeña en la sociedad y en la exigencia de un mayor protagonismo para el mismo.

Esta necesidad ha sido compartida por otras instancias internacionales, como el Parlamento Europeo que, a través de la Resolución A 3-0172/92, aprobó la Carta Europea de los Derechos del Niño.

Consecuente con el mandato constitucional y con la tendencia general apuntada, se ha llevado a cabo, en los últimos años, un importante proceso de renovación de nuestro ordenamiento jurídico en materia de menores.

Primero fue la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación de la Filiación, Patria Potestad y Régimen Económico del Matrimonio, que suprimió la distinción entre filiación legítima e ilegítima, equiparó al padre y a la madre a efectos del ejercicio de la patria potestad e introdujo la investigación de la paternidad.

Después se han promulgado, entre otras, las Leyes 13/1983, de 24 de octubre, sobre la tutela; la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción; la Ley Orgánica 5/1988, de 9 de junio, sobre exhibicionismo y provocación sexual en relación con los menores; 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; y la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

De las Leyes citadas, la 21/1987, de 11 de noviembre, es la que, sin duda, ha introducido cambios más sustanciales en el ámbito de la protección del menor.

A raíz de la misma, el anticuado concepto de abandono fue sustituido por la institución del desamparo, cambio que ha dado lugar a una considerable agilización de los procedimientos de protección del menor al permitir la asunción automática, por parte de la entidad pública competente, de la tutela de aquél en los supuestos de desprotección grave del mismo.

Asimismo, introdujo la consideración de la adopción como un elemento de plena integración familiar, la configuración del acogimiento familiar como una nueva institución de protección del menor, la generalización del interés superior del menor como principio inspirador de todas las actuaciones relacionadas con aquél, tanto administrativas como judiciales; y el incremento de las facultades del Ministerio Fiscal en relación con los menores, así como de sus correlativas obligaciones.

Seleccionamos los párrafos anteriores de la exposición de motivos por considerar importante la evolución de la normativa nacional sobre protección jurídica del menor en la presente etapa política.

.....

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. Esta 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.

Llamamos la atención especialmente sobre las últimas líneas del texto anterior ya que supone un gran avance que deban tenerse en cuenta las necesidades de los niños como eje de sus derechos y de su protección y, por tanto, de las normas y las políticas correspondientes. La crianza saludable se basa en este mismo principio: satisfacer adecuadamente las necesidades de los niños impulsando al máximo sus posibilidades de desarrollo.

La salud de los niños menores de 3 años, además de la atención ocasional por incidencias patológicas, requiere cumplir un calendario de consultas pediátricas y de vacunaciones. Por otra parte, en esa franja de edad, la crianza saludable debe satisfacer necesidades que revisten particularidades importantes, tanto en orden biológico como en el psicosocial. De las que se exponen en el anexo 1, resaltamos estas dos: lactancia natural y cuidado personalizado:

“El conocimiento pediátrico ha permitido establecer estos criterios: 1) lactancia exclusiva durante los seis primeros meses; 2) continuación del amantamiento hasta los 2 años o más con alimentación complementaria.”

“Durante su primer desarrollo, en el orden afectivo, el niño necesita una vinculación de apego sana con sus cuidadores. Para ello, es preciso que cuente con uno o dos adultos que le quieran, se identifiquen con él y le brinden respuestas sensibles y adecuadas a sus necesidades, dentro de un marco estable que actúe como medio protector. Así, el niño establecerá un apego seguro, imprescindible para su salud mental y su adecuado desarrollo personal y social. Un apego seguro es la mejor garantía para el desarrollo del bebé; se conforma en el curso de la vida diaria, cuando los cuidadores ejercen su papel de modo personalizado, interactuando con el niño en las numerosas ocasiones que ofrece la satisfacción de sus necesidades en la vida diaria.”

Mención especial merece el acogimiento familiar, figura que introdujo la Ley 21/1987. Este puede constituirse por la entidad pública competente cuando concurre el consentimiento de los padres. En otro caso, debe dirigirse al Juez para que sea éste quien constituya el acogimiento. La aplicación de este precepto ha obligado, hasta ahora, a las entidades públicas a internar a los menores en algún centro, incluso en aquellos casos en los que la familia extensa ha manifestado su intención de acoger al menor, por no contar con la voluntad de los padres con el consiguiente perjuicio psicológico y emocional que ello lleva consigo para los niños, que se ven privados innecesariamente de la permanencia en un ambiente familiar.

Para remediar esta situación, la presente Ley recoge la posibilidad de que la entidad pública pueda acordar en interés del menor un acogimiento provisional en familia. Este podrá ser acordado por la entidad pública cuando los padres no consientan o se opongan al acogimiento, y subsistirá mientras se tramita el necesario

expediente, en tanto no se produzca resolución judicial. De esta manera, se facilita la constitución del acogimiento de aquellos niños sobre los que sus padres han mostrado el máximo desinterés.

Por los riesgos que comporta el internamiento para la salud y para el desarrollo integral en la primera infancia, es muy importante la opción del acogimiento familiar, sobre todo si el mismo puede tener continuidad al menos en los primeros años de vida.

.....

## TÍTULO I

### De los derechos y deberes de los menores

#### CAPÍTULO I

##### Ámbito e interés superior del menor

###### **Artículo 1. Ámbito de aplicación.**

La presente Ley y sus disposiciones de desarrollo son de aplicación a los menores de dieciocho años que se encuentren en territorio español, salvo que en virtud de la ley que les sea aplicable hayan alcanzado anteriormente la mayoría de edad.

###### **Artículo 2. Interés superior del menor.**

1. Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

Las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva y, en todo caso, siempre en el interés superior del menor.

2. A efectos de la interpretación y aplicación en cada caso del interés superior del menor, se tendrán en cuenta los siguientes criterios generales, sin perjuicio de los establecidos en la legislación específica aplicable, así como de aquellos otros que puedan estimarse adecuados atendiendo a las circunstancias concretas del supuesto:

a) La protección del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo del menor y la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto materiales, físicas y educativas como emocionales y afectivas.

b) La consideración de los deseos, sentimientos y opiniones del menor, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior.

c) La conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia. Se priorizará la permanencia en su familia de origen y se preservará el mantenimiento de sus relaciones familiares, siempre que sea posible y positivo para el menor. En caso de acordarse una medida de protección, se priorizará el acogimiento familiar frente al residencial. Cuando el menor hubiera sido separado de su núcleo familiar, se valorarán las posibilidades y conveniencia de su retorno, teniendo en cuenta la evolución de la familia desde que se adoptó la medida protectora y primando siempre el interés y las necesidades del menor sobre las de la familia.

d) La preservación de la identidad, cultura, religión, convicciones, orientación e identidad sexual o idioma del menor, así como la no discriminación del mismo por éstas o cualesquiera otras condiciones, incluida la discapacidad, garantizando el desarrollo armónico de su personalidad.

El artículo 2 de la LOPJM fue redenido y muy ampliado por la LO 8/2015. Seleccionamos los apartados 1 y 2 del nuevo texto de dicho artículo 2 para mostrar la resuelta opción de la reforma de 2015 por el interés superior del menor y por su atención familiar. Como puede verse, se explicita que las necesidades básicas de aquel son biológicas, psíquicas y sociales (art. 2.2.a).

3. Estos criterios se ponderarán teniendo en cuenta los siguientes elementos generales:

a) La edad y madurez del menor.

.....

d) La necesidad de estabilidad de las soluciones que se adopten para promover la efectiva integración y desarrollo del menor en la sociedad, así como de minimizar los riesgos que cualquier cambio de situación material o emocional pueda ocasionar en su personalidad y desarrollo futuro.

Seleccionamos el apartado anterior por su especial relevancia para la crianza saludable de los niños menores de 3 años. Por supuesto, debe asumirse que la detección de posibles problemas en el funcionamiento de soluciones adoptadas debe llevar a la revisión de su aplicación o elección.

La necesidad de estabilidad de las soluciones, recogida en el apartado anterior, conlleva para las administraciones responsables de la protección de los menores una decisiva tarea en la gestión de los procesos y tiempos, y en la aplicación de recursos humanos y técnicos que hagan realidad este concepto básico para la crianza saludable. La estabilidad de las medidas para los menores de tres años puede entrar en conflicto con la temporalidad de algunas medidas (6 meses en acogimiento de urgencia, paso a otra familia o centro etc.) que no permiten la estabilidad necesaria para el proceso vincular.

.....

## CAPÍTULO II

### Derechos del menor

#### **Artículo 3. Referencia a Instrumentos Internacionales.**

Los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, y de los demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico, sin discriminación alguna por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, discapacidad o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social.

La presente ley, sus normas de desarrollo y demás disposiciones legales relativas a las personas menores de edad, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales de los que España sea parte y, especialmente, de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad.

Los poderes públicos garantizarán el respeto de los derechos de los menores y adecuarán sus actuaciones a la presente ley y a la mencionada normativa internacional.

Seleccionamos este artículo por su interés general. Omitimos los restantes del capítulo porque, como denotan sus títulos, no son aplicables a los menores de 3 años. Ello es consecuencia de que no se contemplan los derechos relativos al desarrollo biológico y psíquico.

#### **Artículo 4. Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen.**

.....

**Artículo 5. Derecho a la información.**

.....

**Artículo 6. Libertad ideológica.**

.....

**Artículo 7. Derecho de participación, asociación y reunión.**

.....

**Artículo 8. Derecho a la libertad de expresión.**

.....

**Artículo 9. Derecho a ser oído y escuchado.**

.....

**CAPÍTULO III**

**Deberes del menor**

Omitimos este capítulo (artículos 9 bis a 9 quinquies) por su inaplicabilidad a los menores de 3 años.

.....

**CAPÍTULO IV**

**Medidas y principios rectores de la acción administrativa**

**Artículo 10. Medidas para facilitar el ejercicio de los derechos.**

.....

3. Los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las

mismas condiciones que los menores españoles. Las Administraciones Públicas velarán por los grupos especialmente vulnerables como los menores extranjeros no acompañados, los que presenten necesidades de protección internacional, los menores con discapacidad y los que sean víctimas de abusos sexuales, explotación sexual, pornografía infantil, de trata o de tráfico de seres humanos, garantizando el cumplimiento de los derechos previstos en la ley.

Los poderes públicos, en el diseño y elaboración de las políticas públicas, tendrán como objetivo lograr la plena integración de los menores extranjeros en la sociedad española, mientras permanezcan en el territorio del Estado español, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

.....

5. Respecto de los menores tutelados o guardados por las Entidades Públicas, el reconocimiento de su condición de asegurado en relación con la asistencia sanitaria se realizará de oficio, previa presentación de la certificación de su tutela o guarda expedida por la Entidad Pública, durante el periodo de duración de las mismas.

Este artículo fue muy modificado por la L 26/2015. Los dos apartados seleccionados nos parecen especialmente importantes para los niños menores de 3 años por su vulnerabilidad y por la atención sanitaria que todos ellos deben recibir (asistencia pediátrica, vacunaciones). Por supuesto, los afectados por deficiencias pueden requerir atenciones sanitarias y psicosociales específicas.

## **Artículo 11. Principios rectores de la acción administrativa.**

1. Las Administraciones Públicas facilitarán a los menores la asistencia adecuada para el ejercicio de sus derechos, incluyendo los recursos de apoyo que precisen.

Las Administraciones Públicas, en los ámbitos que les son propios, articularán políticas integrales encaminadas al desarrollo de la infancia y la adolescencia y, de modo especial, las referidas a los derechos enumerados en esta ley. Los menores tendrán derecho a acceder a tales servicios por sí mismos o a través de sus progenitores, tutores, guardadores o acogedores, quienes a su vez tendrán el deber de utilizarlos en interés de los menores.

Se impulsarán políticas compensatorias dirigidas a corregir las desigualdades sociales. En todo caso, el contenido esencial de los derechos del menor no podrá quedar afectado por falta de recursos sociales básicos. Se garantizará a los menores con discapacidad y a sus familias los servicios sociales especializados que su discapacidad precise.

Las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta las necesidades de los menores al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control sobre



productos alimenticios, consumo, vivienda, educación, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transportes, tiempo libre, juego, espacios libres y nuevas tecnologías (TICs).

Las Administraciones Públicas tendrán particularmente en consideración la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios en los que permanezcan habitualmente menores, en lo que se refiere a sus condiciones físico-ambientales, higiénico-sanitarias, de accesibilidad y diseño universal y de recursos humanos, así como a sus proyectos educativos inclusivos, a la participación de los menores y a las demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos.

2. Serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores:

- a) La supremacía de su interés superior.
- b) El mantenimiento en su familia de origen, salvo que no sea conveniente para su interés, en cuyo caso se garantizará la adopción de medidas de protección familiares y estables priorizando, en estos supuestos, el acogimiento familiar frente al institucional.
- c) Su integración familiar y social.
- d) La prevención y la detección precoz de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.
- e) La sensibilización de la población ante situaciones de desprotección.
- f) El carácter educativo de todas las medidas que se adopten.
- g) La promoción de la participación, voluntariado y solidaridad social.
- h) La objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora, garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de medidas que les afecten.
- i) La protección contra toda forma de violencia, incluido el maltrato físico o psicológico, los castigos físicos humillantes y denigrantes, el descuido o trato negligente, la explotación, la realizada a través de las nuevas tecnologías, los abusos sexuales, la corrupción, la violencia de género o en el ámbito familiar, sanitario, social o educativo, incluyendo el acoso escolar, así como la trata y el tráfico de seres humanos, la mutilación genital femenina y cualquier otra forma de abuso.
- j) La igualdad de oportunidades y no discriminación por cualquier circunstancia.
- k) La accesibilidad universal de los menores con discapacidad y los ajustes razonables, así como su inclusión y participación plenas y efectivas.

l) El libre desarrollo de su personalidad conforme a su orientación e identidad sexual.

m) El respeto y la valoración de la diversidad étnica y cultural.

3. Los poderes públicos desarrollarán actuaciones encaminadas a la sensibilización, prevención, detección, notificación, asistencia y protección de cualquier forma de violencia contra la infancia y la adolescencia mediante procedimientos que aseguren la coordinación y la colaboración entre las distintas Administraciones, entidades colaboradoras y servicios competentes, tanto públicos como privados, para garantizar una actuación integral.

Este artículo fue modificado y ampliado por la L 26/2015. Su apartado 1 no es específico de la protección jurídica del menor, pues postula una política general pro bienestar social de la infancia; lo seleccionamos por su valor como marco de referencia de dicha política sectorial. La mayor parte de los principios que se establecen en el segundo apartado son también de aplicación general; conciernen específicamente a la protección jurídica del menor el e), el h) y el i). Mediante el apartado tercero, la LOPJM encomienda a los poderes públicos una importantísima labor de prevención e intervención en régimen de participación y colaboración público-privada. Particularmente en el ámbito de la primera infancia, la prevención de riesgos y la intervención oportuna requiere la proactividad de los servicios públicos y de las entidades voluntarias de ayuda social. Sirvan como ejemplo las acciones de fomento de la parentalidad positiva lideradas por servicios de la Administración General del Estado. En el nivel de la prevención secundaria, es muy importante la detección y atención tempranas de deficiencias o riesgos de las mismas en la primera infancia.

## TÍTULO II

### **Actuaciones en situación de desprotección social del menor e instituciones de protección de menores**

#### CAPÍTULO I

### **Actuaciones en situaciones de desprotección social del menor**

Por si fuera útil para algún lector, ofrecemos seguidamente, en términos comunes, los significados de las principales clases de relaciones básicas con menores que aparecen en la LOPJM:

Guarda: ejercicio de los deberes legales de cuidado de los menores de edad por las personas obligadas a ello.

Patria potestad: autoridad paterna sobre los hijos no emancipados.

Tutela ex lege: responsabilidad de cuidado personal y patrimonial asignada legalmente.

## **Artículo 12. Actuaciones de protección.**

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

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

3. Cuando los menores se encuentren bajo la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento de una víctima de violencia de género o doméstica, las actuaciones de los poderes públicos estarán encaminadas a garantizar el apoyo necesario para procurar la permanencia de los menores, con independencia de su edad, con aquélla, así como su protección, atención especializada y recuperación.

.....

5. Cualquier medida de protección no permanente que se adopte respecto de menores de tres años se revisará cada tres meses, y respecto de mayores de esa edad se revisará cada seis meses. En los acogimientos permanentes la revisión tendrá lugar el primer año cada seis meses y, a partir del segundo año, cada doce meses.

6. Además, de las distintas funciones atribuidas por ley, la Entidad Pública remitirá al Ministerio Fiscal informe justificativo de la situación de un determinado menor cuando éste se haya encontrado en acogimiento residencial o acogimiento familiar temporal durante un periodo superior a dos años, debiendo justificar la Entidad Pública las causas por las que no se ha adoptado una medida protectora de carácter más estable en ese intervalo.

7. Los poderes públicos garantizarán los derechos y obligaciones de los menores con discapacidad en lo que respecta a su custodia, tutela, guarda, adopción o

instituciones similares, velando al máximo por el interés superior del menor. Asimismo, garantizarán que los menores con discapacidad tengan los mismos derechos respecto a la vida en familia. Para hacer efectivos estos derechos y a fin de prevenir su ocultación, abandono, negligencia o segregación velarán porque se proporcione con anticipación información, servicios y apoyo generales a los menores con discapacidad y a sus familias.

Este artículo fue reformado y ampliado por la L 26/2015. Además de establecer las actuaciones de protección, adopta criterios de aplicación muy relevantes para la primera infancia, como los siguientes: preferencia de las medidas familiares sobre las residenciales, apoyo técnico a los agentes privados para el desempeño de sus funciones, procura de la continuidad del ejercicio de la patria potestad en víctimas de violencia doméstica o de género, mayor frecuencia de la revisión de las medidas de protección no permanente, y control de la duración del acogimiento residencial y acogimiento familiar temporal. Los mandatos relativos a los menores con discapacidad debieran haber especificado las demandas de atención temprana en algunos niños menores de seis años afectados de deficiencias o de riesgo de desarrollarlas.

Omitimos el apartado 4 porque se refiere a la mayoría de edad, cuestión que no se plantea en la primera infancia.

**Artículo 13. Obligaciones de los ciudadanos y deber de reserva.**

1. Toda persona o autoridad y especialmente aquellos que por su profesión o función detecten una situación de maltrato, de riesgo o de posible desamparo de un menor, lo comunicarán a la autoridad o sus agentes más próximos, sin perjuicio de prestarle el auxilio inmediato que precise.

.....

3. Las autoridades y las personas que por su profesión o función conozcan el caso actuarán con la debida reserva.

En las actuaciones se evitará toda interferencia innecesaria en la vida del menor.

4. Toda persona que tuviera noticia, a través de cualquier fuente de información, de un hecho que pudiera constituir un delito contra la libertad e indemnidad sexual, de trata de seres humanos, o de explotación de menores, tendrá la obligación de ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación procesal penal.

.....

Este artículo fue modificado y ampliado por la L 26/2015. Omitimos el apartado 2 por no ser aplicable a menores de 3 años. Seleccionamos el 4 al recordar algunos casos extremos de utilización de menores de primera infancia, en la práctica de la mendicidad, para motivar la conmiseración.

#### **Artículo 14. Atención inmediata.**

Las autoridades y servicios públicos tendrán la 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, de la Entidad Pública y del Ministerio Fiscal.

La Entidad Pública podrá asumir, en cumplimiento de la obligación de prestar la atención inmediata, la guarda provisional de un menor prevista en el artículo 172.4 del Código Civil, que será comunicada al Ministerio Fiscal, procediendo simultáneamente a practicar las diligencias precisas para identificar al menor, investigar sus circunstancias y constatar, en su caso, la situación real de desamparo.

Este artículo fue ampliado por la L 26/2015. Por la especial vulnerabilidad de los niños menores de 3 años, entendemos que es particularmente relevante para su protección.

En 2017, la guarda provisional se adoptó en más casos que la suma de las guardas voluntaria y judicial (Observatorio de la Infancia, 2019, p. 20).

#### **15. Principio de colaboración.**

En toda intervención se procurará contar con la colaboración del menor y su familia y no interferir en su vida escolar, social o laboral.

Obviamente, a los niños menores de 3 años no les es de aplicación la recomendación de colaborar, pero sí a sus familias.

#### **Artículo 16. Evaluación de la situación.**

Las entidades públicas competentes en materia de protección de menores estarán obligadas a verificar la situación denunciada y a adoptar las medidas necesarias para resolverla en función del resultado de aquella actuación.

## **Artículo 17. Actuaciones en situaciones de riesgo.**

1. Se considerará situación de riesgo aquella en la que, a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, el menor se vea perjudicado en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían su declaración de situación de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la ley, sea precisa la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar. A tales efectos, se considerará indicador de riesgo, entre otros, el tener un hermano declarado en tal situación salvo que las circunstancias familiares hayan cambiado de forma evidente. La concurrencia de circunstancias o carencias materiales se considerará indicador de riesgo, pero nunca podrá desembocar en la separación del entorno familiar.

2. En situación de riesgo de cualquier índole, la intervención de la administración pública competente deberá garantizar, en todo caso, los derechos del menor y se orientará a disminuir los indicadores de riesgo y dificultad que incidan en la situación personal, familiar y social en que se encuentra, y a promover medidas para su protección y preservación del entorno familiar.

3. La intervención en la situación de riesgo corresponde a la administración pública competente conforme a lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicable, en coordinación con los centros escolares y servicios sociales y sanitarios y, en su caso, con las entidades colaboradoras del respectivo ámbito territorial o cualesquiera otras.

4. La valoración de la situación de riesgo conllevará la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención social y educativo familiar que deberá recoger los objetivos, actuaciones, recursos y previsión de plazos, promoviendo los factores de protección del menor y manteniendo a éste en su medio familiar. Se procurará la participación de los progenitores, tutores, guardadores o acogedores en la elaboración del proyecto. En cualquier caso, será oída y tenida en cuenta la opinión de éstos en el intento de consensuar el proyecto, que deberá ser firmado por las partes, para lo que se les comunicará de manera comprensible y en formato accesible. También se comunicará y consultará con el menor si tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años.

5. Los progenitores, tutores, guardadores o acogedores, dentro de sus respectivas funciones, colaborarán activamente, según su capacidad, en la ejecución de las medidas indicadas en el referido proyecto. La omisión de la colaboración prevista en el mismo dará lugar a la declaración de la situación de riesgo del menor.

6. La situación de riesgo será declarada por la administración pública competente conforme a lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicable mediante una resolución administrativa motivada, previa audiencia a los progenito-

res, tutores, guardadores o acogedores y del menor si tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años. La resolución administrativa incluirá las medidas tendentes a corregir la situación de riesgo del menor, incluidas las atinentes a los deberes al respecto de los progenitores, tutores, guardadores o acogedores. Frente a la resolución administrativa que declare la situación de riesgo del menor, se podrá interponer recurso conforme a la Ley de Enjuiciamiento Civil.

7. Cuando la administración pública competente esté desarrollando una intervención ante una situación de riesgo de un menor y tenga noticia de que va a ser trasladado al ámbito de otra entidad territorial, la administración pública de origen lo pondrá en conocimiento de la de destino al efecto de que, si procede, ésta continúe la intervención que se venía realizando, con remisión de la información y documentación necesaria. Si la administración pública de origen desconociera el lugar de destino, podrá solicitar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a fin de que procedan a su averiguación. Una vez conocida la localización del menor, se pondrá en conocimiento de la Entidad Pública competente en dicho territorio, que continuará la intervención.

8. En los supuestos en que la administración pública competente para apreciar e intervenir en la situación de riesgo estime que existe una situación de desprotección que puede requerir la separación del menor de su ámbito familiar o cuando, concluido el período previsto en el proyecto de intervención o Convenio, no se hayan conseguido cambios en el desempeño de los deberes de guarda que garanticen que el menor cuenta con la necesaria asistencia moral o material, lo pondrá en conocimiento de la Entidad Pública a fin de que valore la procedencia de declarar la situación de desamparo, comunicándolo al Ministerio Fiscal.

Cuando la Entidad Pública considere que no procede declarar la situación de desamparo, pese a la propuesta en tal sentido formulada por la administración pública competente para apreciar la situación de riesgo, lo pondrá en conocimiento de la administración pública que haya intervenido en la situación de riesgo y del Ministerio Fiscal. Este último hará una supervisión de la situación del menor, pudiendo para ello recabar la colaboración de los centros escolares y los servicios sociales, sanitarios o cualesquiera otros.

9. La administración pública competente para intervenir en la situación de riesgo adoptará, en colaboración con los servicios de salud correspondientes, las medidas adecuadas de prevención, intervención y seguimiento, de las situaciones de posible riesgo prenatal, a los efectos de evitar con posterioridad una eventual declaración de situación de riesgo o desamparo del recién nacido. A tales efectos, se entenderá por situación de riesgo prenatal la falta de cuidado físico de la mujer gestante o el consumo abusivo de sustancias con potencial adictivo, así como cualquier otra acción propia de la mujer o de terceros tolerada por ésta, que perjudique el normal desarrollo o pueda provocar enfermedades o anomalías físicas, mentales o sensoriales al recién nacido. Los servicios de salud y el personal sanitario deberán notificar esta situación a la administración pública competente, así como

al Ministerio Fiscal. Tras el nacimiento se mantendrá la intervención con el menor y su unidad familiar para que, si fuera necesario, se declare la situación de riesgo o desamparo del menor para su adecuada protección.

10. La negativa de los progenitores, tutores, guardadores o acogedores a prestar el consentimiento respecto de los tratamientos médicos necesarios para salvaguardar la vida o integridad física o psíquica de un menor constituye una situación de riesgo. En tales casos, las autoridades sanitarias, pondrán inmediatamente en conocimiento de la autoridad judicial, directamente o a través del Ministerio Fiscal, tales situaciones a los efectos de que se adopte la decisión correspondiente en salvaguarda del mejor interés del menor.

Este artículo fue muy ampliado por la L 26/2015. De sus disposiciones, son de especial interés para la primera infancia las que preservan la vinculación familiar (apartados 1 y 2). Es de notar, por otra parte, la previsión de las situaciones de riesgo prenatal y neonatal (apartado 9). Parece muy propio que se encomiende a los servicios de salud y al personal sanitario la notificación de dichas situaciones, pero para realizarla cabalmente sería necesario un enfoque proactivo del seguimiento de los embarazos, pues se dan casos de mujeres que no participan asiduamente en los programas de seguimiento y apoyo del y al embarazo.

## **Artículo 18. Actuaciones en situación de desamparo.**

1. Cuando la Entidad Pública constate que el menor se encuentra en situación de desamparo, actuará en la forma prevista en el artículo 172 y siguientes del Código Civil, asumiendo la tutela de aquél por ministerio de la ley, adoptando las oportunas medidas de protección y poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal y, en su caso, del Juez que acordó la tutela ordinaria.

2. De acuerdo con lo establecido en el artículo 172 y siguientes del Código Civil, se considerará situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

La situación de pobreza de los progenitores, tutores o guardadores no podrá ser tenida en cuenta para la valoración de la situación de desamparo. Asimismo, en ningún caso se separará a un menor de sus progenitores en razón de una discapacidad del menor, de ambos progenitores o de uno de ellos.

Se considerará un indicador de desamparo, entre otros, el tener un hermano declarado en tal situación, salvo que las circunstancias familiares hayan cambiado de forma evidente.



En particular se entenderá que existe situación de desamparo cuando se dé alguna o algunas de las siguientes circunstancias con la suficiente gravedad que, valoradas y ponderadas conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, supongan una amenaza para la integridad física o mental del menor:

a) El abandono del menor, bien porque falten las personas a las que por ley corresponde el ejercicio de la guarda, o bien porque éstas no quieran o no puedan ejercerla.

b) El transcurso del plazo de guarda voluntaria, bien cuando sus responsables legales se encuentren en condiciones de hacerse cargo de la guarda del menor y no quieran asumirla, o bien cuando, deseando asumirla, no estén en condiciones para hacerlo, salvo los casos excepcionales en los que la guarda voluntaria pueda ser prorrogada más allá del plazo de dos años.

c) El riesgo para la vida, salud e integridad física del menor. En particular cuando se produzcan malos tratos físicos graves, abusos sexuales o negligencia grave en el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y de salud por parte de las personas de la unidad familiar o de terceros con consentimiento de aquellas; también cuando el menor sea identificado como víctima de trata de seres humanos y haya un conflicto de intereses con los progenitores, tutores y guardadores; o cuando exista un consumo reiterado de sustancias con potencial adictivo o la ejecución de otro tipo de conductas adictivas de manera reiterada por parte del menor con el conocimiento, consentimiento o la tolerancia de los progenitores, tutores o guardadores. Se entiende que existe tal consentimiento o tolerancia cuando no se hayan realizado los esfuerzos necesarios para paliar estas conductas, como la solicitud de asesoramiento o el no haber colaborado suficientemente con el tratamiento, una vez conocidas las mismas. También se entiende que existe desamparo cuando se produzcan perjuicios graves al recién nacido causados por maltrato prenatal.

d) El riesgo para la salud mental del menor, su integridad moral y el desarrollo de su personalidad debido al maltrato psicológico continuado o a la falta de atención grave y crónica de sus necesidades afectivas o educativas por parte de progenitores, tutores o guardadores. Cuando esta falta de atención esté condicionada por un trastorno mental grave, por un consumo habitual de sustancias con potencial adictivo o por otras conductas adictivas habituales, se valorará como un indicador de desamparo la ausencia de tratamiento por parte de progenitores, tutores o guardadores o la falta de colaboración suficiente durante el mismo.

e) El incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de guarda como consecuencia del grave deterioro del entorno o de las condiciones de vida familiares, cuando den lugar a circunstancias o comportamientos que perjudiquen el desarrollo del menor o su salud mental.

f) La inducción a la mendicidad, delincuencia o prostitución, o cualquier otra explotación del menor de similar naturaleza o gravedad.

g) La ausencia de escolarización o falta de asistencia reiterada y no justificada adecuadamente al centro educativo y la permisividad continuada o la inducción al absentismo escolar durante las etapas de escolarización obligatoria.

h) Cualquier otra situación gravemente perjudicial para el menor que traiga causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de la patria potestad, la tutela o la guarda, cuyas consecuencias no puedan ser evitadas mientras permanezca en su entorno de convivencia.

3. Cada Entidad Pública designará al órgano que ejercerá la tutela de acuerdo con sus estructuras orgánicas de funcionamiento.

4. En caso de traslado permanente de residencia de un menor sujeto a una medida de protección desde la Comunidad Autónoma que la adoptó a otra distinta, corresponde a ésta asumir aquella medida o adoptar la que proceda en un plazo máximo de tres meses desde que esta última sea informada por la primera de dicho traslado. No obstante lo anterior, cuando la familia de origen del menor permanezca en la Comunidad Autónoma de origen y sea previsible una reintegración familiar a corto o medio plazo, se mantendrá la medida adoptada y la Entidad Pública del lugar de residencia del menor colaborará en el seguimiento de la evolución de éste. Tampoco será necesaria la adopción de nuevas medidas de protección en los casos de traslado temporal de un menor a un centro residencial ubicado en otra Comunidad Autónoma o cuando se establezca un acogimiento con familia residente en ella, con el acuerdo de ambas Comunidades Autónomas.

5. En los supuestos en los que se detecte una situación de posible desprotección de un menor de nacionalidad española que se encuentre fuera del territorio nacional, para su protección en España será competente la Entidad Pública correspondiente a la Comunidad Autónoma en la que residan los progenitores o tutores del menor. En su defecto, será competente la Entidad Pública correspondiente a la Comunidad Autónoma con la cual el menor o sus familiares tuvieren mayores vínculos. Cuando, conforme a tales criterios, no pudiere determinarse la competencia, será competente la Entidad Pública de la Comunidad Autónoma en la que el menor o sus familiares hubieran tenido su última residencia habitual.

En todo caso, cuando el menor que se encuentra fuera de España hubiera sido objeto de una medida de protección previamente a su desplazamiento, será competente la Entidad Pública que ostente su guarda o tutela.

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

La Administración General del Estado se encargará del traslado del menor a España. La Comunidad Autónoma que corresponda asumirá la competencia desde el momento en que el menor se encuentre en España.

6. En los supuestos en que las medidas de protección adoptadas en un Estado extranjero deban cumplirse en España, se atenderá, en primer lugar, a lo previsto en el Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000, o norma europea que lo sustituya. En los casos no regulados por la normativa europea, se estará a los Tratados y Convenios internacionales en vigor para España y, en especial, al Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, hecho en La Haya el 19 de octubre de 1996, o Convenio que lo sustituya. En defecto de toda normativa internacional, se estará a las normas españolas de producción interna sobre eficacia en España de medidas de protección de menores.

Este artículo fue reformado y muy ampliado por la L 26/2015. Reproducimos el texto íntegro aun cuando algunos supuestos –como los f) y g) del apartado 2- sólo en casos extremos serán aplicables a los niños menores de 3 años.

### **Artículo 19. Guarda de menores.**

1. Además de la guarda de los menores tutelados por encontrarse en situación de desamparo, la Entidad Pública deberá asumir la guarda en los términos previstos en el artículo 172 bis del Código Civil, cuando los progenitores o tutores no puedan cuidar de un menor por circunstancias graves y transitorias o cuando así lo acuerde el Juez en los casos en que legalmente proceda.

2. La guarda voluntaria tendrá una duración máxima de dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje, excepcionalmente, la prórroga de la medida por la previsible reintegración familiar en un plazo breve de tiempo.

En estos supuestos de guarda voluntaria será necesario el compromiso de la familia de someterse, en su caso, a la intervención profesional.

Este artículo fue reformado por la L 26/2015. La guarda voluntaria puede ser concedida por la entidad pública competente a petición de los padres o tutores, en casos de grave dificultad o imposibilidad de realizarla. En 2017 se registraron 1.568 altas de guardas voluntarias (Observatorio de la Infancia, 2019: p. 20).

## **Artículo 19 bis. Disposiciones comunes a la guarda y tutela.**

1. Cuando la Entidad Pública asuma la tutela o guarda del menor elaborará un plan individualizado de protección que establecerá los objetivos, la previsión y el plazo de las medidas de intervención a adoptar con su familia de origen, incluido, en su caso, el programa de reintegración familiar.

En el caso de tratarse de un menor con discapacidad, la Entidad Pública garantizará la continuidad de los apoyos que viniera recibiendo o la adopción de otros más adecuados para sus necesidades.

2. Cuando del pronóstico se derive la posibilidad de retorno a la familia de origen, la Entidad Pública aplicará el programa de reintegración familiar, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa relativa a los menores extranjeros no acompañados.

3. Para acordar el retorno del menor desamparado a su familia de origen será imprescindible que se haya comprobado una evolución positiva de la misma, objetivamente suficiente para restablecer la convivencia familiar, que se hayan mantenido los vínculos, que concurra el propósito de desempeñar las responsabilidades parentales adecuadamente y que se constate que el retorno con ella no supone riesgos relevantes para el menor a través del correspondiente informe técnico. En los casos de acogimiento familiar, deberá ponderarse, en la toma de decisión sobre el retorno, el tiempo transcurrido y la integración en la familia de acogida y su entorno, así como el desarrollo de vínculos afectivos con la misma.

4. Cuando se proceda a la reunificación familiar, la Entidad Pública realizará un seguimiento posterior de apoyo a la familia del menor.

5. En el caso de los menores extranjeros no acompañados, se procurará la búsqueda de su familia y el restablecimiento de la convivencia familiar, iniciando el procedimiento correspondiente, siempre que se estime que dicha medida responde a su interés superior y no coloque al menor o a su familia en una situación que ponga en riesgo su seguridad.

6. Las menores y las jóvenes sujetas a medidas de protección que estén embarazadas, recibirán el asesoramiento y el apoyo adecuados a su situación. En el plan individual de protección se contemplará esta circunstancia, así como la protección del recién nacido.

Este artículo fue aprobado por la L 26/2015. En su apartado 3, se valoran los vínculos afectivos del menor con sus cuidadores familiares. Esto es de especial importancia en la etapa de menos de 3 años, pues en ese tiempo el niño debe desarrollar vínculos estables que le sirvan de base para un desarrollo mental idóneo. Por otra parte, merece resaltarse lo que dispone el apartado 6 sobre la protección de menores embarazadas y de neonatos.

## Artículo 20. Acogimiento familiar.

1. El acogimiento familiar, de acuerdo con su finalidad y con independencia del procedimiento en que se acuerde, revestirá las modalidades establecidas en el Código Civil y, en razón de la vinculación del menor con la familia acogedora, podrá tener lugar en la propia familia extensa del menor o en familia ajena.

El acogimiento en familia ajena podrá ser especializado, entendiéndose por tal el que se desarrolla en una familia en la que alguno de sus miembros dispone de cualificación, experiencia y formación específica para desempeñar esta función respecto de menores con necesidades o circunstancias especiales con plena disponibilidad y percibiendo por ello la correspondiente compensación económica, sin suponer en ningún caso una relación laboral.

El acogimiento especializado podrá ser profesionalizado cuando, reuniendo los requisitos anteriormente citados de cualificación, experiencia y formación específica, exista una relación laboral del acogedor o los acogedores con la Entidad Pública.

2. El acogimiento familiar se formalizará por resolución de la Entidad Pública que tenga la tutela o la guarda, previa valoración de la adecuación de la familia para el acogimiento. En esta valoración se tendrá en cuenta su situación familiar y aptitud educadora, su capacidad para atender adecuadamente las necesidades de toda índole del menor o menores de que se trate, la congruencia entre su motivación y la naturaleza y finalidad del acogimiento según su modalidad, así como la disposición a facilitar el cumplimiento de los objetivos del plan individual de atención y, si lo hubiera, del programa de reintegración familiar, propiciando la relación del menor con su familia de procedencia. El régimen de visitas podrá tener lugar en los puntos de encuentro familiar habilitados, cuando así lo aconseje el interés superior del menor y el derecho a la privacidad de las familias de procedencia y acogedora. Cuando el tipo de acogimiento así lo aconseje, se valorará la adecuación de la edad de los acogedores con la del menor acogido, así como la relación previa entre ellos, priorizando, salvo que el interés del menor aconseje otra cosa, a las personas que, perteneciendo a su familia extensa, reúnan condiciones adecuadas para el acogimiento.

3. A la resolución de formalización del acogimiento familiar a que se refiere el apartado anterior, acordada conforme a los términos previstos en el Código Civil, se acompañará un documento anexo que incluirá los siguientes extremos:

a) La identidad del acogedor o acogedores y del acogido.

b) Los consentimientos y audiencias necesarias.

c) La modalidad del acogimiento, duración prevista para el mismo, así como su carácter de acogimiento en familia extensa o en familia ajena en razón de la vinculación del menor con la familia o persona acogedora.

d) Los derechos y deberes de cada una de las partes, y en particular:

1.º El régimen de visitas, estancia, relación o comunicación, en los supuestos de declaración de desamparo, por parte de la familia de origen, que podrá modificarse por la Entidad Pública en atención al interés superior del menor.

2.º El sistema de cobertura por parte de la Entidad Pública de los daños que sufra el menor o de los que pueda causar a terceros.

3.º La asunción por parte de los acogedores de los gastos de manutención, educación y atención socio-sanitaria.

e) El contenido del seguimiento que, en función de la finalidad del acogimiento, vaya a realizar la Entidad Pública y el compromiso de colaboración con dicho seguimiento por parte de la familia acogedora.

f) En el caso de menores con discapacidad, los recursos de apoyo que precisa.

g) La compensación económica, apoyos técnicos y otro tipo de ayudas que, en su caso, vayan a recibir los acogedores.

h) El plazo en el cual la medida vaya a ser revisada.

La resolución y el documento anexo se remitirán al Ministerio Fiscal en el plazo máximo de un mes.

En el texto inicial de la Ley de 1996, este artículo se limitaba a la siguiente disposición: “El acogimiento familiar, de acuerdo con su finalidad y con independencia del procedimiento en que se acuerde, revestirá las modalidades establecidas en el Código Civil.” Dicha Ley de 1996, mediante su disposición final séptima, introdujo en el Código Civil un nuevo artículo, con el número 173 bis, en el que se regulan las modalidades de acogimiento familiar según su finalidad. (Las disposiciones del Código Civil sobre acogimiento familiar de menores han sido recogidas en el anexo 2).

La regulación de diversas clases de familias acogedoras fue establecida por la L 26/2015. Nos parece muy acertada dicha regulación para: 1) facilitar la adaptación del acogimiento a las circunstancias de los menores y 2) potenciar las posibilidades del acogimiento familiar.

Recogemos seguidamente una selección estadística relativa a acogimientos familiares en 2018 (Observatorio de la Infancia, 2019: pp. 21, 30, 30, 33, 35 y 37).

**Acogimientos por tipo de guarda a 31 de diciembre de 2018**

|               |               |
|---------------|---------------|
| Familiares    | 19.545        |
| Residenciales | 21.283        |
| <b>Total</b>  | <b>40.828</b> |

**Ofrecimientos de acogimientos familiares por tipo de familia a 31 de diciembre de 2018**

|                 |              |
|-----------------|--------------|
| Familia extensa | 1.282        |
| Familia ajena   | 1.491        |
| <b>Total</b>    | <b>2.773</b> |

**Valoraciones de idoneidad de acogimientos familiares a 31 de diciembre de 2018**

| <b>Valoración de idoneidad</b> | <b>Totales</b> | <b>F. extensa</b> | <b>F. ajena</b> |
|--------------------------------|----------------|-------------------|-----------------|
| Idóneas                        | 1.772          | 935               | 837             |
| No idóneas                     | 224            | 173               | 60              |
| <b>Totales</b>                 | <b>1.996</b>   | <b>1.108</b>      | <b>897</b>      |

**Motivo de las bajas en acogimientos familiares en 2018**

|  |              |
|--|--------------|
| Reintegración del menor en la familia          | 349          |
| Por mayoría de edad                            | 833          |
| Por adopción del menor                         | 289          |
| Por paso a acogimiento residencial             | 321          |
| Por paso a tutela voluntaria de los acogedores | 38           |
| Por otras causas                               | 1.178        |
| <b>Total</b>                                   | <b>3.008</b> |

**Menores en acogimiento familiar por grupos de edad y sexo  
a 31 de diciembre de 2018**

| <b>Grupo de edad</b> | <b>Totales</b> | <b>Femenino</b> | <b>Masculino</b> |
|----------------------|----------------|-----------------|------------------|
| 0-3                  | 3.280          | 1.599           | 1.681            |
| 4-6                  | 2.955          | 1.446           | 1.509            |
| 7-10                 | 4.675          | 2.249           | 2.426            |
| 11-14                | 4.877          | 2.388           | 2.489            |
| 15-17                | 3.758          | 1.873           | 1.885            |
| <b>Totales</b>       | <b>19.545</b>  | <b>9.555</b>    | <b>9.990</b>     |

**Acogimientos familiares por tipo de familia  
a 31 de diciembre de 2018**

| <b>Total</b> | <b>Extensa</b> | <b>Ajena</b> |
|--------------|----------------|--------------|
| 19.545       | 12.567         | 6.978        |

**Artículo 20 bis. Derechos y deberes de los acogedores familiares.**

I. Los acogedores familiares tendrán derecho a:

a) Recibir información acerca de la naturaleza y efectos del acogimiento, así como preparación previa, seguimiento y apoyo técnico especializado durante y al término del mismo. En el caso de menores con discapacidad, los acogedores tendrán derecho a orientación, acompañamiento y apoyo adaptados a la discapacidad del menor.

b) Ser oídos por la Entidad Pública antes de que ésta adopte cualquier resolución que afecte al menor, especialmente antes de modificar o suspender temporalmente el régimen de visitas o de relación o comunicación con la familia de origen.

c) Ser informados del plan individual de protección así como de las medidas de protección relacionadas con el acogimiento que se adopten respecto al menor acogido, de las revisiones periódicas y a obtener información del expediente de protección del menor que les resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones, a excepción de aquellas cuestiones relacionadas con el derecho a la intimidad de terceros y a la protección de datos de carácter personal.

d) Ser parte en todos los procesos de oposición a las medidas de protección y a la declaración de situación de desamparo del menor acogido y en todos los procesos de oposición relacionados con la medida de acogimiento familiar permanente con funciones de tutela que tenga formalizada.



e) Cooperar con la Entidad Pública en los planes de actuación y seguimiento establecidos para el acogimiento.

f) Disponer de la documentación identificativa, sanitaria y educativa del menor que acogen.

g) Ejercer todos los derechos inherentes a la guarda.

h) Ser respetados por el menor acogido.

i) Recabar el auxilio de la Entidad Pública en el ejercicio de sus funciones.

j) Realizar viajes con el menor siempre que se informe a la Entidad Pública y no exista oposición de ésta.

k) Percibir una compensación económica y otro tipo de ayuda que se hubiera estipulado, en su caso.

l) Facilitar al menor acogido las mismas condiciones que a los hijos biológicos o adoptados, a fin de hacer uso de derechos u obligaciones familiares durante el tiempo que el menor conviva con ellos.

m) Relacionarse con el menor al cesar el acogimiento, si la Entidad Pública entiende que conviniere a su interés superior y lo consintieren la familia de origen o, en su caso, la familia adoptiva o de acogimiento permanente, y el menor si tuviere suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de doce años.

n) Ser protegidos sus datos personales respecto de la familia de origen, de acuerdo con la legislación vigente.

ñ) Formular formalmente quejas o sugerencias ante la Entidad Pública que deberán ser tramitadas en un plazo inferior a los 30 días y, en caso de solicitar audiencia, ser escuchado con anterioridad a dicho plazo.

o) La familia acogedora tendrá los mismos derechos que la Administración reconoce al resto de unidades familiares.

2. Los acogedores familiares tendrán los siguientes deberes:

a) Velar por el bienestar y el interés superior del menor, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral en un entorno afectivo. En el caso de menor con discapacidad, deberá continuar prestando los apoyos especializados que viniera recibiendo o adoptar otros más adecuados a sus necesidades.

b) Oír al menor siempre antes de tomar decisiones que le afecten, si tuviere suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de 12 años, sin exclusión algu-

na por discapacidad, y a transmitir a la Entidad Pública las peticiones que éste pueda realizar dentro de su madurez.

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

d) Informar a la Entidad Pública de cualquier hecho de trascendencia en relación con el menor.

e) Respetar y facilitar las relaciones con la familia de origen del menor, en la medida de las posibilidades de los acogedores familiares, en el marco del régimen de visitas establecido a favor de aquella y la reintegración familiar, en su caso.

f) Colaborar activamente con las Entidades Públicas en el desarrollo de la intervención individualizada con el menor y seguimiento de la medida, observando las indicaciones y orientaciones de la misma.

g) Respetar la confidencialidad de los datos relativos a los antecedentes personales y familiares del menor.

h) Comunicar a la Entidad Pública cualquier cambio en la situación familiar relativo a los datos y circunstancias que se tomaron en consideración como base para el acogimiento.

i) Garantizar el derecho a la intimidad y a la identidad de los menores acogidos y el respeto a su propia imagen, así como velar por el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

j) Participar en las acciones formativas que se propongan.

k) Colaborar en el tránsito de la medida de protección del menor a la reintegración a su entorno de origen, la adopción, u otra modalidad de acogimiento, o al entorno que se establezca tras la adopción de una medida de protección más estable.

l) Los acogedores familiares tendrán las mismas obligaciones respecto del menor acogido que aquellos que la ley establece para los titulares de la patria potestad.

Este artículo fue incorporado mediante la L 26/2015. Aun reconociendo que las relaciones de derechos y deberes son amplias, echamos de menos la inclusión de especificaciones correspondientes a las necesidades de los niños menores de 3 años, y a los ajustes que requerirá la separación de su familia natural. En el orden biológico, la interrupción de la lactancia materna obliga a un cambio crítico. En el orden psíquico, debe ser objeto de especial atención la sustitución del vínculo de apego con los padres naturales, o su generación en los casos en que el mismo no se hubiera desarrollado. Por

supuesto, no es propio de una norma jurídica general establecer cómo realizar los ajustes aludidos, pero sí hubiera sido posible aludir al derecho de los acogedores familiares a recibir información y formación específicas sobre esas cuestiones, así como a su deber de prestar los cuidados específicos que requieren los niños menores de 3 años. Se trataría de seguir la pauta de la propia LOPJM con los niños afectos de discapacidad.

## **Artículo 21. Acogimiento residencial.**

.....

2. Todos los centros de acogimiento residencial que presten servicios dirigidos a menores en el ámbito de la protección deberán estar siempre habilitados administrativamente por la Entidad Pública, debiendo respetar el régimen de habilitación lo dispuesto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Además, deberán existir estándares de calidad y accesibilidad por cada tipo de servicio.

La Entidad Pública regulará el régimen de funcionamiento de los centros de acogimiento residencial e inscribirá en el registro correspondiente a las entidades de acuerdo con sus disposiciones, prestando especial atención a la seguridad, sanidad, accesibilidad para personas con discapacidad, número, ratio y cualificación profesional de su personal, proyecto educativo, participación de los menores en su funcionamiento interno y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos.

Asimismo, la Entidad Pública promoverá modelos de acogimiento residencial con núcleos reducidos de menores que convivan en condiciones similares a las familiares.

3. Con el fin de favorecer que la vida del menor se desarrolle en un entorno familiar, prevalecerá la medida de acogimiento familiar sobre la de acogimiento residencial para cualquier menor, especialmente para menores de seis años. No se acordará el acogimiento residencial para menores de tres años salvo en supuestos de imposibilidad, debidamente acreditada, de adoptar en ese momento la medida de acogimiento familiar o cuando esta medida no convenga al interés superior del menor. Esta limitación para acordar el acogimiento residencial se aplicará también a los menores de seis años en el plazo más breve posible. En todo caso, y con carácter general, el acogimiento residencial de estos menores no tendrá una duración superior a tres meses.

Este artículo fue redenido y ampliado por la L 26/2015. Considerando la inadecuación del acogimiento residencial para los menores de 3 años, seleccionamos el apartado 3, que lo asume de modo explícito. Seleccionamos también el 2 para señalar en el mismo una deficiencia.

Como quiera que en el apartado 3 se admite el acogimiento de menores de tres años en casos excepcionales, en el último párrafo del apartado 2 debiera haberse indicado que los mismos requieren, no sólo una convivencia familiar, sino también el estilo de cuidado y opciones organizativas -estabilidad y ratio de cuidadores- que convengan a su desarrollo biológico y psicoafectivo, especialmente en lo concerniente a la vinculación de apego.

El Observatorio de la Infancia registró, para el 31 de diciembre de 2018, la distribución por grupos de edad de los menores en acogimiento residencial (2019: p. 29). No figura en la misma la cifra de los niños menores de 3 años, pero sí la del grupo 0 - 3: 619 sobre un total de 21.283.

### **Artículo 21 bis. Derechos de los menores acogidos.**

I. El menor acogido, con independencia de la modalidad de acogimiento en que se encuentre, tendrá derecho a:

.....

h) Recibir el apoyo educativo y psicoterapéutico por parte de la Entidad Pública, para superar trastornos psicosociales de origen, medida esta aplicable tanto en acogimiento residencial, como en acogimiento familiar.

i) Recibir el apoyo educativo y psicoterapéutico que sea necesario.

Artículo incorporado a la LOPJM por la L 26/2015. Seleccionamos los dos únicos derechos (a apoyo psicoterapéutico) que son aplicables a niños menores de 3 años.

### **Artículo 22. Información a los familiares.**

La entidad pública que tenga menores bajo su guarda o tutela deberá informar a los padres, tutores o guardadores sobre la situación de aquéllos cuando no exista resolución judicial que lo prohíba.

### **Artículo 22 bis. Programas de preparación para la vida independiente.**

.....

## **Artículo 22 ter. Sistema de información sobre la protección a la infancia y a la adolescencia.**

Las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado establecerán un sistema de información compartido que permita el conocimiento uniforme de la situación de la protección a la infancia y a la adolescencia en España, y de ofrecimientos para el acogimiento y la adopción, con datos desagregados por género y discapacidad, tanto a efectos de seguimiento de las medidas concretas de protección de menores como a efectos estadísticos. A estos mismos efectos se desarrollará el Registro Unificado de Maltrato Infantil.

Artículo aprobado por la L 26/2015. Entendemos que a la desagregación por género y discapacidad debiera haberse añadido la relativa a grupos de edad relevantes desde el punto de vista de la crianza y del desarrollo de los menores.

## **Artículo 22 quáter. Tratamiento de datos de carácter personal.**

1. Para el cumplimiento de las finalidades previstas en el capítulo I del título II de esta ley, las Administraciones Públicas competentes podrán proceder, sin el consentimiento del interesado, a la recogida y tratamiento de los datos que resulten necesarios para valorar la situación del menor, incluyendo tanto los relativos al mismo como los relacionados con su entorno familiar o social.

Los profesionales, las Entidades Públicas y privadas y, en general, cualquier persona facilitarán a las Administraciones Públicas los informes y antecedentes sobre los menores, sus progenitores, tutores, guardadores o acogedores, que les sean requeridos por ser necesarios para este fin, sin precisar del consentimiento del afectado.

2. Las entidades a las que se refiere el artículo 13 podrán tratar sin consentimiento del interesado la información que resulte imprescindible para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho precepto con la única finalidad de poner dichos datos en conocimiento de las Administraciones Públicas competentes o del Ministerio Fiscal.

3. Los datos recabados por las Administraciones Públicas podrán utilizarse única y exclusivamente para la adopción de las medidas de protección establecidas en la presente ley, atendiendo en todo caso a la garantía del interés superior del menor y sólo podrán ser comunicados a las Administraciones Públicas que hubieran de adoptar las resoluciones correspondientes, al Ministerio Fiscal y a los órganos judiciales.

4. Los datos podrán ser igualmente cedidos sin consentimiento del interesado al Ministerio Fiscal, que los tratará para el ejercicio de las funciones establecidas en esta ley y en la normativa que le es aplicable.

5. En todo caso, el tratamiento de los mencionados datos quedará sometido a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y sus disposición de desarrollo, siendo exigible la implantación de las medidas de seguridad de nivel alto previstas en dicha normativa.

Artículo aprobado por la L 26/2015.

### **Artículo 22 quinquies. Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia.**

Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia.

## CAPÍTULO II

### **De la tutela**

### **Artículo 23. Índices de tutelas.**

Para el ejercicio de la función de vigilancia atribuida al Ministerio Fiscal en el Código Civil respecto de la tutela asumida por la Entidad Pública por ministerio de la ley, se llevará en cada Fiscalía un Índice de Tutelas de Menores.

Artículo modificado por la L 26/2015.

## CAPÍTULO III

### **De la adopción**

Omitimos este capítulo por ser ajeno al acogimiento familiar.

## CAPÍTULO IV

### **Centros de protección específicos de menores con problemas de conducta**

Omitimos todo el capítulo por considerar que no debe aplicarse a niños menores de 3 años.

.....

## **Disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y finales**

Por el objeto de este trabajo, omitimos dichas disposiciones, salvo la final vigésima cuarta. Las más relevantes para el acogimiento familiar son las que forman parte del Código Civil, las cuales se recogen en el anexo 2.

.....

### **Disposición final vigésima cuarta.**

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

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades que guarden y hagan guardar esta Ley Orgánica.

Madrid, 15 de enero de 1996.

Esta disposición se refiere a la Ley de 1996; por supuesto, las de 2015 que la modificaron tuvieron otros plazos de entrada en vigor.

JUAN CARLOS R.

El Presidente del Gobierno,

FELIPE GONZÁLEZ MÁRQUEZ

# INFORME SOBRE EL ACOGIMIENTO FAMILIAR DE MENORES DE TRES AÑOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID

María Jesús Sanz y Demetrio Casado

## I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la protección pública de los menores está regulada por 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 (en adelante, LOPJM), con las modificaciones que introdujeron en la misma: 1) la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y 2) la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

La LOPJM descansa, como fundamento principal, en las necesidades de los menores como eje de sus derechos y de su protección, según se dice en la exposición de motivos. La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce en su preámbulo que el marco básico en el que los niños satisfacen sus necesidades es la familia, lo que se afirma en su artículo 18, en el que a la responsabilidad de los padres en la crianza y desarrollo del niño añade la del Estado en el apoyo a los padres para que desempeñen su función. Así lo asume también la LOPJM en su artículo 2 c. Ambos fundamentos, a nuestro parecer, son muy acertados desde el punto de vista de la crianza saludable.

Las Comunidades Autónomas tienen las competencias administrativas de la protección jurídica del menor (PJM).

El objeto de esta exposición es limitado desde varios puntos de vista: del ámbito subjetivo de la PJM, elegimos el segmento más sensible, los menores de 3 años; de los recursos de la PJM, seleccionamos el acogimiento familiar, que es el más conveniente para los niños de menor edad; en el orden territorial, en razón de nuestra residencia y para poder realizar consultas personales, nos limitamos a la Comunidad de Madrid (CM) y al municipio de Madrid. En cuanto al enfoque, optamos por el de la crianza saludable.

Mediante el presente texto pretendemos informar de las principales normas orgánicas y procedimentales de la CM y del Ayuntamiento de Madrid (AM), así



como sobre su aplicación. Tanto la región como la capital tienen una gran población y este hecho permite observar la complejidad de los procedimientos y recursos que se precisan para aplicar la normativa y atender debidamente a los menores en riesgo o con medidas de protección.

Obtuvimos la información base de este trabajo de las siguientes fuentes:

- 1) Normativa sobre los derechos y la PJM del Estado y de la CM.
- 2) Documentos técnicos de las administraciones implicadas; publicaciones de especialistas, consideradas referentes algunas de ellas en el tema tratado; y páginas web de la CM y del AM.
- 3) Entrevistas semiestructuradas a las siguientes personas:
  - Ana Berástegui y Carlos Pitillas. Proyecto Primera Alianza: mejorando los vínculos tempranos. Instituto Universitario de la Familia. Universidad Pontificia de Comillas.
  - Belén Cabello. Técnico de Primera Alianza. Fundación Acogida. Gestiona recursos de apoyo a madres en riesgo de exclusión y a sus hijos pequeños. Apoyan el acogimiento familiar y especialmente el temporal, como medida prioritaria para evitar la institucionalización de los niños. Es madre de acogida, directora de la Fundación y formadora de familias de acogida.
  - María Luisa Fernández. Adjunta a la jefatura del Departamento de Protección a la Infancia y Adolescencia. Dirección General de Familia e Infancia. Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo. Ayuntamiento de Madrid.
  - Mercedes García Rodríguez. Gerente de Servicios de Protección a la Infancia. Grupo 5. Esta empresa gestiona mediante contrato con el Ayuntamiento de Madrid varios Centros de Atención a la Infancia, entre otros recursos.
  - José Antonio Reguilón. Centro de Psicoterapia Reguilón. Psicólogo clínico y Psicoterapeuta. Gestiona mediante contrato con la Comunidad de Madrid el apoyo y psicoterapia a las familias de acogida ajena y menores acogidos que lo precisen.
  - Rocío Tovar. Portavoz y coordinadora de medios de la Asociación de Acogedores de Menores de la Comunidad de Madrid (ADAMCAM). Trabajadora Social. Madre de acogida.

El cuidado y protección de los niños pequeños (menores de 3 años) a los que se refiere este trabajo, responsabilidad primordial de su familia, debe promoverse y facilitarse por los poderes públicos como establece la Convención de los Derechos del Niño (art. 18.1 y 2). En el continuo que va desde el apoyo a cualquier familia para el mejor ejercicio de sus funciones parentales hasta la retirada de la guarda y tutela a los padres, regulada en la LOPJM, concurren administraciones diferentes, con competencias distintas, con recursos y procedimientos propios que hacen bastante compleja la aplicación de la normativa y requieren un importante esfuerzo de coordinación.

Como primera aproximación al tema hacemos en el siguiente apartado un resumen de la normativa de la CM, seleccionando aquellas disposiciones más relevantes para el objeto de este trabajo. Nos interesa también reseñar algunas estructuras y procedimientos, tanto de la CM como del AM, previstos para la acción pública previa a la decisión del acogimiento familiar, medida de protección que separaría al niño de sus padres biológicos pudiendo comportar riesgos si hay que tomarla en un periodo crítico del desarrollo biopsicosocial del niño. El tercer apartado trata del acogimiento familiar de menores de 3 años. También debemos advertir que, tanto la normativa como la información estadística disponibles, en pocas ocasiones hacen alguna referencia especial a los niños menores de 3 años; ello dificulta el conocimiento de lo que ocurre concretamente en este importante periodo y sus posibilidades de mejora. Haremos alusión a este hecho más adelante.

## **2. NORMATIVA DE LA COMUNIDAD DE MADRID; ESTRUCTURAS Y PROCEDIMIENTOS BÁSICOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID Y EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID**

### **2.1 Normativa de la Comunidad de Madrid**

La competencia de la CM en materia de protección y tutela de menores se establece en el artículo 26.1.24 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Además de las estructuras judiciales, que intervienen en la mayor parte de las medidas de protección, pero que no abordamos en este trabajo, la responsabilidad de dar respuesta a las necesidades de los menores con medidas de protección es de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad y, dentro de ella, de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad; por otra parte, la Comisión de Tutela del Menor, responsable de la fijación de las medidas, depende en la actualidad de dicha Dirección General.

A continuación examinamos una selección de las normas de la CM:

— Ley 6/1995, de 28 de marzo, de garantía de derechos de la infancia y la adolescencia.

Creemos oportuno indicar que la CM, en el marco del Plan de Infancia y Adolescencia 2017-2021, incluyó una medida, la número 15, en la que se comprometió a impulsar la modificación de esta Ley para su adecuación y adaptación a los cambios introducidos por las leyes de 2015 que modificaron la LOPJM de 1996. Como aún no se hizo, reseñamos las disposiciones de la Ley 6/1995 que consideramos más relevantes para nuestro objeto.

En el momento de redactar estas líneas la CM abrió el trámite de consulta pública dentro del proceso de elaboración de una nueva norma, según Resolución de la Directora General de Infancia, Familias y Natalidad, de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública relativa a un anteproyecto de ley de derechos, garantías y protección integral a la infancia y adolescencia de la Comunidad de Madrid, de fecha 6 de febrero de 2020. Según se expone en la resolución el objetivo es “adecuar la normativa autonómica a las reformas que a través de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor; la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, se sustanciaron”.

La Ley 6/1995, como norma general de derechos, incluye disposiciones de garantía de los mismos que afectan a todos los niños (desde la preparación a la paternidad de sus progenitores), e incorpora los relativos a los niños que estén en situación de riesgo o desprotección, creando y definiendo los órganos que actuarán en esos casos. Incluye a su vez a las administraciones locales como entes administrativos prestadores de servicios comunitarios a los ciudadanos; la ley otorga a las administraciones, en función de sus capacidades, competencias en orden al bienestar infantil, la prevención de riesgos y la reinserción social de niños, niñas y adolescentes.

La Ley 6/1995 es anterior a la LOPJM pero recoge aspectos que después se incluyeron en dicha ley orgánica. Uno de ellos el carácter generalista del bienestar de la infancia y la responsabilidad de los poderes públicos en colaborar para la consecución de este objetivo. Reseñamos y transcribimos una selección de sus disposiciones.

El artículo 50, que transcribimos a continuación, establece las competencias en las situaciones de riesgo y habilita a las administraciones locales para participar en la protección social de los menores.

#### “Artículo 50. El Sistema Público de Servicios Sociales.

1. La protección social de los menores que se encuentren en situaciones de riesgo social corresponde al Sistema Público de Servicios Sociales, para lo cual desde la Red de Servicios Sociales Generales se desarrollarán las actividades de prevención, atención y reinserción que sean necesarias, encuadradas en los programas correspondientes.

2. Las Administraciones Municipales, en función de las necesidades detectadas entre su población, crearán Servicios Sociales Especializados de Atención a la Infancia que refuercen y den cobertura a los Servicios Sociales Generales.

3. En todo caso será responsabilidad de la Comunidad Autónoma la planificación, supervisión y coordinación de la Red de atención a la infancia integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.”

El punto 1 nos da pie para destacar que antes de llegar al momento de la detección de una situación de riesgo o desprotección, los servicios sociales generales, se entiende que apoyados por otros entes de la administración (sanitarios, educativos), son los competentes para desarrollar una labor de prevención primaria tan conveniente para la crianza saludable y la prevención de las situaciones de riesgo y desprotección. La acción preventiva se encamina a impulsar la parentalidad positiva del común de los padres, y los mejores tratos a la infancia, prestando especial atención a aquellos padres que podrían por sus circunstancias necesitar de un mayor apoyo. En este sentido, recordemos que en el texto consolidado de la LOPJM, en el artículo 11, Principios rectores de la acción administrativa, dice: “Las administraciones públicas en los ámbitos que les son propios articularán políticas integrales encaminadas al desarrollo de la infancia...”

El punto 2 da cobertura legal a los Centros de Atención a la Infancia (CAI) dependientes del Ayuntamiento de Madrid, a los que nos referiremos más adelante.

El artículo 58 establece los criterios para la valoración de las personas que se ofrecen para acogimiento o adopción.

Los artículos a los que nos referimos a continuación regulan estructuras de gestión en la protección del menor:

“Artículo 78. Funciones.

La Comisión de Tutela del Menor ejercerá las funciones que a la Comunidad Autónoma de Madrid le corresponden en materia de protección de menores en aplicación de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.”

El artículo 79 sitúa dicha Comisión en un organismo hoy día suprimido, cuyas funciones en materia de protección de menores son competencia actualmente de la Dirección General de Familia, Infancia y Natalidad (Decreto 279/2019, de 29 de octubre, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

Mediante el artículo 86 “Se crean los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia como órganos colegiados de coordinación de las distintas Administraciones Públicas y de participación de las Entidades, Asociaciones y Organizaciones de la iniciativa social, que se ocupan e inciden en la calidad de vida de los menores que residen en el territorio de la Comunidad de Madrid...” Estos Consejos tienen diferentes ámbitos de actuación (especificados en el art. 87) siendo unos de ellos los Consejos Locales de Atención a la Infancia y la Adolescencia, cuyo ámbito territorial será, con carácter general, el que corresponda a un municipio. De dichos Consejos dependen otras estructuras e instrumentos necesarios para la aplicación de la normativa de protección de menores que fueron desarrollados en las normas que indicamos seguidamente.

— Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. Texto consolidado, 14 diciembre de 2004.

En el preámbulo reconoce que la sectorización de servicios, aparte de otros factores, puede contribuir a la demanda de coordinación. Y por ello asume la “conveniencia de constituir estructuras de coordinación de las diferentes redes de actuación con la infancia y la adolescencia, que redunden en una mayor efectividad de las mismas así como en una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles”. En el tema que nos ocupa, la Comisión de Apoyo Familiar pretende cumplir este propósito como órgano de coordinación.

“Artículo 15. La Comisión de Apoyo Familiar.

Se constituye en todos los Consejos Locales como órgano técnico, con carácter obligatorio y permanente para la valoración de las situaciones de riesgo social, desamparo o conflicto social en que puedan encontrarse los menores, así como para la coordinación y seguimiento de las actuaciones que se deriven de dichas situaciones.”

Esta Comisión es el referente principal durante el proceso previo enviando su valoración y propuestas de medidas e intervención al órgano administrativo correspondiente con el fin de que se considere la apertura de expediente.

El instrumento técnico que establece las condiciones necesarias para el bienestar de los menores es el Proyecto de Apoyo Familiar (art. 16.1) de aplicación a:

“a) Familias con menores que se encuentren en una situación de riesgo social o sobre los que se haya elevado una propuesta de medidas legales de protección, tanto por factores sociofamiliares como por otros derivados de las propias características individuales de los menores. El Proyecto tenderá a la reducción, supresión o atenuación de los efectos derivados de dichos factores de riesgo, de modo que se favorezca la integración social y familiar de los menores.

b) Familias con menores sobre los que la Entidad Pública haya asumido una medida legal de protección. Mediante el Proyecto, se dará cumplimiento a los objetivos que la Entidad Pública determine, con el fin de permitir que los menores puedan retornar a su núcleo familiar o en caso de no ser posible, se adapten plenamente a su nueva situación convivencial”.

En el punto 5 establece la obligación que tienen los profesionales de colaborar en el desarrollo del Proyecto, en el ámbito de sus competencias.

— Decreto 179/2003, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Consejos Locales de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

En los artículos 21 y 22 se determinan las funciones de la Comisión de Apoyo Familiar y su composición. Entre las primeras destacamos, por su conexión con el tema de este trabajo, la valoración de las situaciones de riesgo social, desamparo o conflicto social, previamente detectadas, investigadas y evaluadas; orientar, asesorar y revisar el Proyecto de Apoyo Familiar; y velar para que se aplique.

## **2.2 Estructuras y actuaciones del Ayuntamiento de Madrid y de la Comunidad de Madrid**

Como hemos señalado, los ayuntamientos también son responsables de algunos procesos e intervenciones, que realizan mediante recursos propios. Se trata de los Servicios Sociales Generales y de los Especiales de atención a la infancia; éstos pueden crearse en virtud de lo que establece el artículo 50 de la Ley 6/1995.

Según el *Manual de intervención de los servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid para la protección de menores* (2008) (en adelante, Manual 2008) (p. 57) los Servicios Sociales Generales son el cauce de acceso de los ciudadanos al Sistema de Servicios Sociales y a las prestaciones del mismo. Su carácter es polivalente y comunitario, siendo el Centro de Servicios Sociales (CSS) su equipamiento básico. Los CSS disponen de trabajadores sociales y otros profesionales de la intervención social y existe al menos un centro en cada distrito de la capital madrileña. Son la puerta de entrada al sistema de protección de menores. Se encargan de la prevención, detección, valoración e intervención en algunos casos.

Los Servicios Sociales Especializados de Atención a la Infancia son la estructura destinada a dar respuesta a situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica concreta y ciertos recursos especializados, como son en el AM los denominados Centros de Atención a la Infancia (CAI); más adelante se describen con mayor detalle. Los servicios sociales generales y los especializados se coordinan en su actuación. Cuentan con otros servicios especializados complementarios para la atención a menores y familias cuyo fin es ampliar la cobertura prestacional del AM a las necesidades de este sector de población (p. ej., el servicio de ayuda a domicilio, el servicio de educación social, recursos socioeducativos fuera del horario escolar, ayudas económicas, etc.). Dichos recursos pueden contribuir eficazmente a evitar situaciones no deseadas de separación del menor de su familia biológica.

Los CAI tienen un papel central en el proceso de atención a los menores cuya circunstancia alcanza un nivel de riesgo grave o de claro desamparo. Así, el CAI es un dispositivo de segundo nivel, Servicios Sociales Especializados, dentro de la red de servicios sociales municipales. En la actualidad existen 12 centros, 3 de ellos de gestión propia del Ayuntamiento y el resto de gestión concertada, actuando todos bajo los mismos criterios coordinados por el AM. El primer CAI fue creado en 1989. Dependen de la Dirección General de Familias, Infancia, Educación y Juventud del AM.

Los CAI prestan servicios de valoración inicial de las situaciones de riesgo; evaluación familiar; tratamiento con el objetivo de no separar al menor de su familia

o conseguir su retorno en el menor tiempo posible; preparación a las familias y menores si se va a producir la separación; apoyo y seguimiento a los acogimientos familiares en familia extensa con apoyo a los progenitores para facilitar la reunificación, entre otras finalidades. Para más detalle remitimos a la Carta de servicios de los CAI (enlace web en la bibliografía), así como al Manual 2008 (p. 64).

Los principios de la actuación administrativa, establecidos en la Ley 1/1996, texto consolidado, y que en general constan en el Manual 2008, se basan en que los niños tienen derecho a vivir en su familia (arts. 11.2 b y 12.1). Por ello, siempre que sea posible, la primera acción es trabajar con la familia biológica, siendo esta opción la que representa un mayor número de casos en los atendidos por los CAI, según nos informan.

Si se opta por la separación del niño de su familia biológica, la siguiente opción es que lo acoja su familia extensa recibiendo apoyo del CAI. En el caso de que ello no fuera posible, se propone el acogimiento en familia ajena o en centro residencial. El CAI sigue trabajando con las familias biológicas, si es posible, y sobre todo si hay perspectivas de retorno del menor.

Describimos brevemente a continuación los principales procedimientos que se siguen.

#### *Detección*

El artículo 13.1 del texto consolidado de la Ley 1/1996, titulado “Obligaciones de los ciudadanos y deber de reserva”, establece que “Toda persona o autoridad y especialmente aquellos que por su profesión o función detecten una situación de maltrato, riesgo o posible desamparo... lo comunicarán a la autoridad o sus agentes más próximos...”. La Ley 6/1995 de Garantía de derechos de la infancia y adolescencia de la CM, artículos 45 y 47, obliga a los servicios educativos y sanitarios a notificar a los servicios sociales municipales la sospecha de riesgo, desamparo o maltrato de cualquier menor.

Así, la detección puede provenir de ámbitos más sensibilizados o formados, o de cualquier persona del entorno del niño (familiar o no). Si el caso es de urgencia o peligro grave, probablemente será la policía la que actúe en primer lugar poniendo al menor a salvo y comunicándolo a la autoridad responsable.

La puerta de entrada en la práctica totalidad de los casos son los servicios sociales generales, pues aunque la detección y su notificación se hicieran llegar a otro agente o lugar, siempre hay que remitirlo a dichos servicios que, según el Manual 2008 (pp. 94-95), tienen que:

- Comprobar si el menor o familia tiene expediente abierto en los servicios sociales generales.
- Verificar si hay, y en su caso recoger, información básica para identificar a los miembros del núcleo familiar, la problemática o necesidad concreta que pre-

sentan, e identificar a la persona o servicio que realiza la notificación o comunicación.

- Valorar si la situación notificada implica o puede implicar a un menor en dificultad social, desprotección o conflicto social y determinar la urgencia con la que hay que actuar.

#### *Valoración y procedimiento para la propuesta de medidas*

Según el Manual 2008 (pp. 78-79) la valoración del riesgo (leve, moderado o grave) y de la desprotección se efectúa como primer paso de la intervención en una estructura de coordinación denominada “Equipos de trabajo con menores y familias” (ETMF), formada por profesionales de los servicios sociales generales y profesionales del CAI correspondiente al distrito donde vive el menor. Estos determinan en una primera reunión el nivel de riesgo: si es leve o moderado, el caso permanece en los servicios sociales generales que trabajarán con sus recursos propios o de otras administraciones para ayudar a la familia a salvar las dificultades que puedan estar causando ese riesgo para el menor; si se determina que el riesgo es grave o que hay una situación de desamparo el CAI asume el caso y realiza una valoración más profunda desde todos los aspectos necesarios para posteriormente diseñar el Plan de Mejora Familiar. De forma regular el caso se revisa conjuntamente en el ETMF pudiendo acudir también otros servicios del entorno del niño (sanidad, educación...).

Si los indicadores de riesgo aumentan y se considera que puede darse una situación de desamparo, desde el ETMF se decide trasladar el caso a la Comisión de Apoyo Familiar (regulada por la Ley 6/1995) para su revisión y valoración de una posible medida de protección, elaborándose el Proyecto de Apoyo Familiar (PAF), en el que se definen objetivos, temporalización, propuesta de medida y revisiones. Las medidas acordadas se elevarán a la Comisión de Tutela del Menor, que ésta aprobará o no según su criterio.

Conviene añadir que el AM tiene establecidos una serie de protocolos y criterios de valoración y actuación. Entre otros, los relativos a la propuesta de acogimiento familiar, bien sea en familia extensa o ajena y actuaciones posteriores.

#### *Constitución de la tutela o la guarda*

Como hemos señalado anteriormente, la responsable del establecimiento de las medidas de protección y de su seguimiento es la Comisión de Tutela del Menor.

Destacamos que la detallada normativa de la CM, analizada en el punto 2.1, definiendo agentes y procesos hasta la propuesta de medidas de protección, no encuentra continuidad similar desde el punto de vista normativo una vez que se aplica una medida de protección.

El procedimiento administrativo se sigue rigiendo por el Decreto 121/1988, regulador de la constitución y el ejercicio de la tutela y guarda del menor, según



consta en la web de la CM. En el decreto se establecen las fases del procedimiento: inicio; instrucción, con la toma de acuerdos, declaración de la situación de desamparo y constitución de la tutela; notificación; ejercicio de la tutela y revisión por parte de la Comisión de Tutela. A partir del artículo 16 establece las fases del procedimiento para la constitución de la guarda, básicamente fases similares con sus peculiaridades administrativas y judiciales respecto a la tutela.

La web de la CM (<https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/proteccion-menor>), a la que remitimos para más información, describe de forma resumida y en lenguaje divulgativo las fases del procedimiento. Sin restar importancia a ninguna de las fases, transcribimos lo referente a la fase de seguimiento por considerarla especialmente relevante en las edades que nos ocupan:

“Una vez adoptada la medida de protección, se inicia el seguimiento de la misma. Durante esta fase se procede a comprobar el adecuado cumplimiento de ésta y la evolución de las circunstancias que dieron lugar a la misma. Se trata de un estudio permanente de la situación del menor y de su entorno, lo que supone que el expediente de protección está sujeto a revisión y a posibles cambios, tanto en lo referente a la medida como a su ejercicio.”

La importancia del seguimiento en el éxito del acogimiento está mencionada en la Guía de acogimiento de la CM, a la que nos referiremos más adelante, aunque no se concretan más detalles del mismo.

Por lo que se refiere a la medida de acogimiento familiar, según información recibida, son los equipos técnicos de protección a la infancia de la Consejería los encargados del seguimiento y apoyo a las familias ajenas acogedoras, elaborando un plan individual para cada caso. Estos equipos también son los encargados de coordinar y planificar las visitas del menor con su familia biológica, si se han acordado; emitir los informes que solicite el ámbito judicial; así como de coordinarse con profesionales de otros ámbitos en los que transcurre la vida del niño.

La CM ha publicado el “Estatuto del Guardador en el Acogimiento familiar. Orientaciones para el ejercicio del acogimiento familiar”, donde expone, extractada, normativa internacional, nacional y autonómica en relación con el tema; define la guarda y sus modalidades; el acogimiento familiar y sus tipos; los requisitos para ser aceptado como acogedor; los derechos y deberes de los acogedores familiares; los derechos de los acogidos; la situación jurídica del guardador; sus funciones básicas en relación con el niño, su familia de origen y la administración; actos de contenido jurídico del acogedor como guardador del menor y acreditación de la condición de acogedor. Es un documento marco que explica las variadas cuestiones que afectan a los acogedores.

Para finalizar este apartado, en materia competencial en el caso de la medida de acogimiento familiar, resumimos que:

- es competencia de la administración local la prevención; detección; evaluación del nivel de riesgo o desprotección; colaboración en la propuesta de la medida; trabajo con las familias de acogida extensas y con las familias biológicas, si es posible; y apoyo a los niños acogidos en su familia extensa.
- es competencia de la administración autonómica la responsabilidad general del sistema de protección; la fijación de la medida, su aplicación y seguimiento; apoyos varios a las familias acogedoras; la captación, valoración, formación y apoyo de las familias de acogida ajena y a sus niños acogidos.

### **3. SOBRE LA MEDIDA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR DE NIÑOS MENORES DE TRES AÑOS: DATOS ESTADÍSTICOS Y CUESTIONES EN TORNO A SU APLICACIÓN**

Varias de las cuestiones que plantearemos en este apartado surgieron en las entrevistas a las que nos hemos referido anteriormente como fuentes del trabajo. El grupo de edad sigue siendo los niños menores de 3 años, para los que la medida de protección de acogimiento familiar debería propiciar la crianza saludable en un periodo tan crítico del desarrollo. Por ello nos referiremos a cuestiones sobre el desarrollo del común de los niños, cuya base bibliográfica se encuentra detallada en los Cuadernos nº 4 y nº 5 del SIPOSO (Casado y Sanz, 2012; Sanz, 2014). Para no complicar la lectura de este texto, no citaremos dichas referencias de nuevo sino que remitimos a los Cuadernos.

#### **3.1 Datos estadísticos**

Los menores de 3 años configuran un grupo que con frecuencia no aparece diferenciado en la información estadística, pues se tiende a adoptar un primer intervalo de edad de 0 - 6 años o incluso ofrecer los datos de forma global (0 - 17 años) si se trata de menores.

Cuando se ofrezcan datos de 0 - 3 años nos serviremos de ellos.

La web de la CM no contiene datos estadísticos al respecto, por lo cual acudimos a una fuente del Observatorio de la Infancia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social: *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia* (nº 21, 2019), en el que se publica información de 2018.

En la citada fuente se indica que la información procede de las Comunidades Autónomas. Encontramos algunos datos referidos a los niños de 0 - 3 años, si bien en primer lugar reflejamos datos sobre el total de los menores en la CM y a nivel del conjunto nacional, como marco de referencia.

**Menores acogidos por tipo de acogimiento a 31 de diciembre de 2018**

|                 | Comunidad de Madrid | España        |
|-----------------|---------------------|---------------|
| Ac. Familiar    | 2.293               | 19.545        |
| Ac. Residencial | 1.670               | 21.283        |
| <b>Total</b>    | <b>3.963</b>        | <b>40.828</b> |

Fuente: *op. cit.*: España, p. 18; CM, p. 48.

**Menores en acogimiento familiar por tipo de familia a 31 de diciembre de 2018**

|                 | Comunidad de Madrid | España        |
|-----------------|---------------------|---------------|
| Familia extensa | 1.388               | 12.567        |
| Familia ajena   | 905                 | 6.978         |
| <b>Total</b>    | <b>2.293</b>        | <b>19.545</b> |

Fuente: *op. cit.*: España, p. 37; CM, p. 64

**Menores de 0 - 3 años acogidos por tipo de acogimiento a 31 de diciembre de 2018**

|                 | Comunidad de Madrid | España       |
|-----------------|---------------------|--------------|
| Ac. Familiar    | 244                 | 3.280        |
| Ac. Residencial | 85                  | 619          |
| <b>Total</b>    | <b>329</b>          | <b>3.899</b> |

Fuente: *op. cit.*: España, pp. 27 y 35; CM, 57 y 33

Respecto a los datos globales, la tabla primera pone de manifiesto que el acogimiento familiar es menos frecuente como medida de protección adoptada por los servicios de protección del conjunto de las CCAA, mientras que los datos de la CM invierten este resultado siendo mayor el número de menores en acogimiento familiar que en el residencial. En cuanto al tipo de acogimiento familiar por tipo de familia en ambos casos es mayor el acogimiento en familia extensa que en familia ajena. Los datos de la CM muestran que se está en la dirección que la LOPJM preconiza: primar el acogimiento familiar frente al residencial. La CM en la Ley 6/1995, comentada anteriormente, establece en el artículo 48, entre los principios de actuación en la protección de los menores, la integración del menor en su propio medio social y en el punto h) dice que "se procurará recuperar la convivencia como objetivo primero de toda acción protectora de un menor, bien en el núcleo familiar de origen o con otros miembros de su familia". De la misma forma la Guía de la CM sobre acogimiento (*op. cit.*: 13) señala que "el acogimiento en familia

extensa es la primera opción a considerar cuando un menor debe ser separado de sus padres, aunque no siempre es posible o deseable”.

En acogimiento familiar (sin desglosar por tipo de familia) había 244 niños de 0 - 3 años y en acogimiento residencial, 85 niños. Este último dato es el 5% del total de acogidos residencialmente, lo que coincide prácticamente con los datos a nivel global. Recordemos que la LOPJM (art. 2.2 c) establece la conveniencia de que el niño se desarrolle en un entorno familiar y que en caso de que se acuerde una medida de protección “se priorizará el acogimiento familiar frente al residencial”; el artículo 21.3 establece que para los niños menores de tres años “no se acordará el acogimiento residencial... salvo en supuestos de imposibilidad debidamente acreditada...”, ambas prescripciones nos parecen adecuadas para contribuir a la crianza saludable de los más pequeños.

La Guía de acogimiento de la CM (*op. cit.*: 16) explica que “el acogimiento de urgencia-diagnóstico tiene la doble finalidad de ofrecer una atención inmediata a los menores, evitando su institucionalización, y llevar a cabo un proceso de diagnóstico durante un tiempo que debe ser entre 3 y 6 meses”. A pesar de la existencia de esta modalidad de acogimiento hay niños menores de tres años en acogimiento residencial.

Por otra parte conviene señalar que si la CM proporciona datos al Ministerio de Sanidad sobre los niños de 0 - 3 años, como ha quedado reflejado, sería una buena práctica que también los incluyese en sus memorias de actividades u otros documentos de acceso público, a ser posible junto a otros datos como el tiempo que han permanecido en centro residencial, el número de niños en acogimiento en familia extensa o ajena, edad del niño a la que se ha fijado la medida; y respecto al acogimiento de urgencia-diagnóstico: cuántos menores de tres años están en régimen de acogimiento de urgencia, hacia qué tipo de medida más estable han transitado, entre otros.

Siguiendo con los datos proporcionados por el Boletín que venimos referenciando, sobre las notificaciones de sospecha de maltrato que hubo en la CM en 2018, su total fue de 1.271, de las cuales 256 se referían a niños de 0 - 3 años (pp. 99 y 104). En la CM los servicios sociales generales son los que más casos detectaron, seguidos de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y de los servicios sanitarios; en menor número, los educativos y otros (p. 103). Señalamos que estos datos proceden del Registro Unificado del Maltrato Infantil (RUMI). Este registro lo instauró por primera vez la CM y luego fue asumido a nivel estatal. Desde 1998, en la CM, forma parte del Programa de Atención al Maltrato Infantil que ofrece formación, protocolos y manuales para profesionales.

Respecto al Ayuntamiento de Madrid, sus datos en un primer intervalo agrupan a los niños de 0 - 6 años, para cualquier tipo de actuación o dispositivo. Así, en los datos de 2018, en su página web, indica que los CAI atendieron a 3.486 menores de 0 - 6 años.

Igual que hemos expresado para la CM, sería de gran interés que el AM pudiera desagregar los datos para el grupo de 0 - 3 años en cuanto a valoraciones realizadas, medidas propuestas, tipo de medidas, familias biológicas y familias extensas a las que ha prestado apoyo o intervención y niños en estas edades que han podido retornar a su familia de origen, entre otros.

Pasamos ahora a reseñar obras de especialistas, y comenzamos por el libro de Amorós y Palacios *El acogimiento familiar en España* (2004) en el que no encontramos referencias a los niños menores de tres años como grupo diferenciado en los estudios e investigaciones. Sí se menciona un dato interesante para nuestro trabajo: el 60% de las abuelas que acoge a sus nietos afirman estar cuidando a estos desde el nacimiento (p. 106).

Fernández del Valle *et al.* (2008), en su trabajo *El Acogimiento familiar en España. Una evaluación de resultados*, describen la composición por edades a las que se produjo el acogimiento de la muestra que investigaron (pp. 60 y 61). De los niños acogidos en familia extensa, el 38,3% tenían entre 0 y 3 años; en los acogidos en familia ajena, el porcentaje de ese intervalo era el 31,2%.

En un reciente estudio de Aurrekoetxea-Casaus y Pozo (2019) sobre las visitas con las familias biológicas, sin ser el objeto del asunto que ahora tratamos, se aportan dos datos interesantes: el 81% de su muestra había vivido desprotección grave antes de los 3 años y el 41% de los que habían estado en acogida había iniciado ésta antes de los 3 años.

Por los escasos datos que vamos refiriendo nos parece muy pertinente plantear qué ocurre con los niños menores de 3 años en riesgo o desprotección ya que no parecen contemplarse suficientemente en estudios ni en la información estadística.

Los datos estadísticos son un valioso instrumento para el conocimiento de la realidad y por tanto para poder analizar y proponer medidas que corrijan los desvíos que aquellos revelen. Los datos de niños de 0 - 3 años no deben estar en el mismo intervalo, invisibilizados, que los de 4 - 6 años puesto que tienen necesidades particulares debido al periodo del desarrollo diferente en el que se encuentran. Si no existe esta desagregación resulta muy difícil estudiar la situación de estos niños y planificar medidas adecuadas para ellos. Nuestros entrevistados no nos han podido aportar datos numéricos sobre niños menores de 3 años en sus campos de actuación lo que coincide con lo recién expresado sobre su escasa visibilidad.

### **3.2 El acogimiento familiar como medida para dar respuesta a las necesidades de los niños menores de 3 años en situación de desprotección**

Las múltiples necesidades de los niños pequeños (físico-biológicas, mentales, emocionales y afectivas, de participación social y autonomía) -según la clasificación de F. López (2008)- han de ser suficientemente cubiertas por las familias, biológicas o de acogida, con apoyos de los poderes públicos. Estas necesidades están expuestas con más detalle en el Cuaderno nº 5 de SIPOSO ya citado y, de forma resumida, hemos reflejado algunas de ellas en el Anexo primero de esta publicación, al que remitimos.

En el caso de las familias de acogida la LOPJM (art. 20.2) prevé la valoración de la adecuación de las que se ofrecen como acogedoras; en dicho artículo se establecen las diferentes condiciones a tener en cuenta, entre otros aspectos, “la capacidad para atender adecuadamente las necesidades de toda índole del menor”. De igual forma figura en la Ley 6/1995 de garantía de derechos de la CM (art. 58) y en la Guía sobre acogimiento (p. 19) de esta comunidad. Otros instrumentos que contribuyen al cumplimiento de la satisfacción de los derechos de los niños acogidos son el seguimiento (LOPJM art. 20.3 e) y la revisión de las medidas (art. 12.5), en el caso de los menores de 3 años, cada 3 meses.

Con lo recién expuesto podríamos afirmar que la normativa y la medida del acogimiento familiar facilitan adecuadamente la respuesta a las necesidades de los menores de 3 años. Pero creemos oportuno señalar que los requerimientos de la crianza saludable en la primera edad son muy complejos. Los padres de acogida pueden ser adecuados, con “recursos afectivos, sociales y cognitivos satisfactorios para facilitar el adecuado desarrollo emocional y la vinculación del menor”, como indica la Guía de la CM (p. 37), pero tener que hacer frente, ellos y el niño, a situaciones derivadas de la aplicación de la normativa u otros condicionantes de la realidad puede complicar el delicado y necesario proceso vincular afectivo en los primeros años de vida.

Es necesario recordar, en primer lugar, la importancia de dicho periodo, sobre todo de los tres primeros años, para el desarrollo cerebral, físico y psicológico de los niños. En estos años se asientan las bases psicológicas del sujeto, su desarrollo como ser individual y social. Por tanto es del máximo interés que transcurran para el niño de forma saludable especialmente en los cuidados y también en la educación que le proporcionan sus padres.

La crianza saludable y en especial el correcto desarrollo de los vínculos y el apego precisan del cuidado, provisto principalmente por un número limitado de cuidadores estables, que sea continuado, con amplia dedicación, atento y personalizado. Son condiciones deseables para que la respuesta a las necesidades del niño sea la adecuada.

De hecho, las medidas de protección suelen valorarse en relación con esta capacidad de los padres. La LOPJM centra todas las actuaciones en el interés supe-

rior del menor (art. 2) y añade su derecho al desarrollo y a la satisfacción de sus necesidades básicas materiales, físicas, educativas, emocionales y afectivas, así como a que su desarrollo tenga lugar en un ambiente familiar adecuado, por lo que se priorizará el acogimiento familiar frente al residencial. La administración valora la posibilidad de que una familia que se ofrece como acogedora sea capaz de cubrir estas necesidades y propiciar así el desarrollo del niño (LOPJM, art. 20), como acabamos de indicar.

Sobre la incidencia de los vínculos y el apego en el desarrollo y otras cuestiones relacionadas remitimos también al libro *Vinculaciones afectivas*, de Lafuente y Cantero (2010), del que mencionamos a continuación de forma resumida las fases del apego, pues tienen relación directa con el acogimiento y la edad a la que éste se produce (pp. 110-114). De 0 a 2/3 meses, fase de preapego; de 3 a 6 meses, apego en formación; de 6 a 12 meses, apego definido. En este último periodo el bebé se apega de forma específica y con mayor intensidad a una persona. De 13 a 36 meses, fase de apegos múltiples. Señalan Lafuente y Cantero que la capacidad de formar un vínculo con rapidez permanece intacta por lo menos hasta finales del primer año. Así muchos niños acogidos o adoptados pueden formar el apego después del primer año pero con riesgo de desarrollarlo menos adaptativo que los acogidos más tempranamente.

El apego y los vínculos afectivos se desarrollan en el día a día, a través de la interacción necesaria que mantiene el adulto con el niño para dar respuesta a las múltiples necesidades de éste a lo largo de la jornada, en un marco física y psicológicamente estable, pero también depende del temperamento del niño o de otras características, como discapacidad, síndromes o experiencias negativas tempranas.

Según algunos de los expertos consultados, podrían repararse los vínculos dañados, aunque en el acogimiento hay que saber que algunas partes, según la experiencia de daño y edad del niño, pueden estar sin reparar hasta ese momento y también deben ser “acogidas” como partes propias del niño.

Una vez repasadas muy someramente las claves del desarrollo en este crucial periodo, examinaremos si la normativa y su aplicación propician la crianza saludable de los menores para los que se ha fijado la medida del acogimiento familiar.

La LOPJM reconoce en su artículo 2 el derecho de los niños a desarrollarse en una familia que responda a sus necesidades priorizando su familia de origen y “en caso de acordarse una medida de protección se priorizará el acogimiento familiar frente al residencial”. Los expertos consultados nos confirman que en la CM los responsables de evaluar el riesgo y la desprotección tienen estos principios muy en cuenta en su trabajo. En el AM, los CAI, en este caso, tratan de preservar a la familia biológica y que no haya medidas que impliquen la separación interviniendo en el entorno del niño; pero llegado el caso, si hay que proponer medidas por no haber conseguido los objetivos con las familias biológicas o debido a una situación más grave o de urgencia, en primer lugar se procura que la acogida sea con su fami-

lia extensa y sólo si esta medida no es posible proponen familia ajena o centro residencial.

Esta prioridad de la opción familiar está suficientemente documentada en numerosos estudios en los que se han valorado las consecuencias negativas de la institucionalización incluso aunque esta sea de “calidad” (Amorós y Palacios, 2004: 56), ya que es imposible que pueda ofrecer al niño “el tipo de relación emocional estrecha, personalizada y con continuidad... marcadas por el afecto y el compromiso” que se suele dar en el ámbito familiar.

Si esto es válido para cualquier menor, hay que resaltar que para los niños menores de 3 años es indispensable por ser el periodo en el que se construyen los lazos afectivos básicos, fuente de seguridad, confianza y salud mental, como venimos señalando.

La LOPJM en su artículo 21 establece que no debe recurrirse a la medida de acogimiento residencial para niños menores de 3 años, salvo supuestos de imposibilidad de acogimiento familiar, y si ocurre, que no permanezcan más de tres meses. Los entrevistados en su mayoría conocen la existencia de un cierto número de niños pequeños en residencia en la CM y lo atribuyen a dos hechos: algunos de estos son niños con necesidades especiales (p. ej., discapacidad) y otros por falta de familias de acogida, en espera de que pueda producirse su salida bien hacia su familia de origen o a una de acogida. No tenemos información sobre el tiempo que permanecen dichos menores en centros, factor relevante para la crianza saludable. El tiempo a estas edades es decisivo, como recuerda la LOPJM en el artículo 2.3 c: “el irreversible efecto del transcurso del tiempo en su desarrollo”.

La propia LOPJM establece la necesidad de estabilizar las soluciones que se adopten (art. 2.3 d). El artículo 11.2 b, sobre principios rectores de la actuación de los poderes públicos determina que si no puede mantenerse el niño en su familia de origen “se garantizará la adopción de medidas de protección familiares y estables priorizando acogimiento familiar”. La estabilidad es prioritaria en estas edades por lo ya comentado respecto al desarrollo de los primeros vínculos de apego.

El acogimiento en sí mismo es una medida temporal incluso en el permanente, pues concluirá a la mayoría de edad. Pero también es una apuesta por la evitación de la institucionalización y por el derecho del niño a desarrollarse en una familia. Ciertos plazos y algún tipo de acogida vienen definidos en la LOPJM como provisionales. Se trata de los 3 meses como máximo que los niños de menores de tres años pueden estar en un centro residencial (art. 21.3), límite claramente a favor de la crianza saludable; o los 2 años fijados para el acogimiento familiar temporal, así como el plazo máximo de 6 meses para la acogida de urgencia. Ésta, en su esencia, hace posible que el niño no vaya de entrada a un centro mientras se evalúa su situación y se adopta una medida más estable.



Algunos de los expertos consultados nos indican que puede darse el caso de que un bebé, separado de sus padres con escasos meses y agotados los 6 meses en una familia de acogida de urgencia, tenga que ir a un centro por falta de una familia de acogida más estable, así como que es posible que cambie de entorno y cuidadores dos o hasta tres veces. Los procedimientos de valoración y diagnóstico llevan su tiempo y aunque se procura tomar las decisiones con celeridad, el propio garantismo de los procedimientos puede alargar los tiempos. Según los estudios de Amorós y Palacios (*op. cit.*: 81) y de otros citados por ellos, “los niños más pequeños” se benefician bastante de la medida del acogimiento de urgencia y una parte importante retorna a sus familias; puede suponer también beneficio para aquellos que no puedan regresar a su familia biológica pero que cuenten con una continuidad en el acogimiento por parte de otra familia al finalizar el plazo en acogida de urgencia. Dichos autores (p. 205) aportan también datos de estudios propios en los que un 43% de acogimientos de urgencia había superado en varios meses, incluso hasta 24 meses, los 6 que marca la norma y son partidarios de que se respete el tiempo marcado en la misma. Estos autores defienden que el problema no es que el niño “establezca buenas relaciones de apego en un contexto familiar temporal sino cómo se efectúa la transición a otro más estable para evitar el daño de la ruptura” (*op. cit.*: 58). Aun así y en aras de la necesaria estabilidad sería conveniente examinar posibles alternativas o cambios en la aplicación de la normativa para los niños que entran en el sistema de protección antes de los tres años, evitando por supuesto la institucionalización.

Estos autores también reconocen que efectuar un cambio porque se han cumplido los plazos sin más no solo no aporta nada sino que empeorará la situación si no se va a una solución estable pues “la estabilidad es un valor que debe perseguirse” (*op. cit.*: 249). La elección de acogimiento en familia extensa, si ésta es adecuada, parece disminuir estos riesgos de inestabilidad pues ofrece continuidad a unos vínculos ya establecidos y mayor seguridad al niño; por esto, entre otras razones, se propone desde la normativa y la práctica como la primera medida ante la separación de la familia biológica. En clave de crianza saludable sería la mejor para los niños menores de tres años, siempre que la familia sea adecuada.

Algunos de los profesionales consultados señalan la necesidad de procurar la mayor estabilidad posible para los niños en los periodos de establecimiento del apego para que éste sea seguro, salvo que se trate de retorno a las familias de origen. Alcanzar una medida estable antes de los dos primeros años, cuidando las transiciones, es un objetivo prioritario.

También remarcan que si la transición a otro entorno se cuida y lleva a cabo de forma adecuada el sufrimiento será menor y la adaptación mejor. La LOPJM, artículo 19 bis.3, al regular el retorno a su familia de origen dice que “en los casos de acogimiento familiar deberá ponderarse en la toma de decisión del retorno, el tiempo transcurrido y la integración en la familia de acogida y su entorno, así como el desarrollo de vínculos afectivos con la misma”. Este párrafo parece plantear el predominio del interés del menor en estos casos, pero nos preguntamos por qué

se refiere solo al retorno a la familia de origen y no al paso de una familia de acogida a otra. Los requisitos que menciona se pueden dar, y se dan, en la familia de acogida que, siendo temporal, por unas u otras razones, realiza un acogimiento prolongado y da lugar a ese establecimiento de vínculos.

Dependiendo de la edad a la que el bebé ha sido separado de sus padres, si había muestras de algún tipo de vínculo con ellos y sus características personales, habría que estudiar de forma más flexible los plazos o resolver con mayor celeridad la decisión de la medida más estable para que incluso estuviera menos tiempo en la familia de acogida de urgencia, siempre que la salida no suponga la institucionalización. Es un tema complejo pues el tiempo y la estabilidad de las medidas tienen un significado especial durante este primer periodo de la vida.

El consenso sobre la mayor estabilidad posible es unánime por los beneficios que reporta incluso a largo plazo. Parece evidente que en la práctica, salvo el acogimiento en familia extensa que se suele producir de forma muy inmediata a veces incluso sin cambios desde un acogimiento informal, o el ingreso en centro residencial -no adecuado para la crianza saludable de menores de 3 años-, resulta complicado garantizar la estabilidad. Este hecho debería suscitar una reflexión basada en el conocimiento científico sobre la aplicación de la normativa y los modelos actuales en el caso de dichos niños.

La peor opción sin duda es la que al parecer se adopta en ocasiones: enviar a un centro residencial a un bebé porque no puede contarse con su familia extensa y no hay ninguna familia de urgencia disponible para atenderle. Otra mala opción es que vaya a un centro residencial al agotarse el plazo de 6 meses en familia de acogida de urgencia.

Señalamos también que, como algunos de nuestros consultados nos refieren, el acogimiento en estas edades y en especial en familia ajena, tiene un componente de provisionalidad que puede afectar a las familias y que, si es el caso, será necesario trabajar con ellas por la posible contradicción entre dicha provisionalidad y la expectativa de que se comprometan afectivamente al mayor nivel posible para crear o recrear el apego y los vínculos afectivos con el niño. Parece que la mayor parte de las familias lidia eficazmente con estas “dificultades” apoyándose en su gran motivación por la ayuda al niño.

Se puede entender que la normativa de protección aplicable a los niños menores de 3 años pretende favorecer la crianza saludable pero, por un lado los plazos y por otro el resto de factores que estamos comentando en su aplicación, pueden no favorecer los presupuestos de estabilidad, seguridad y afectividad necesarios en este crítico periodo.

### 3.3 En torno a las familias

A continuación examinaremos algunas cuestiones relativas a las familias (extensa y ajena) de acogida y a las familias biológicas de los niños con esta medida de protección. Nos referiremos a algunas de sus necesidades según los estudios reseñados en la bibliografía consultada, a las opiniones de los expertos y representantes de las familias entrevistados y a los principales recursos de apoyo que las administraciones (autonómica y local) ponen a su disposición.

Respecto a los apoyos a las familias, y en lo que se refiere a la normativa que los regula, la LOPJM en el artículo 12.2 establece que “los poderes públicos velarán para que los progenitores, tutores guardadores o acogedores, desarrollen adecuadamente sus responsabilidades y les facilitarán servicios accesibles de prevención, asesoramiento y acompañamiento en todas las áreas que afecten al desarrollo de los menores”. Por otra parte los apoyos técnicos y otro tipo de ayudas que vayan a recibir los acogedores deben figurar en el anexo a la resolución de formalización del acogimiento (LOPJM art. 20.3. g), siendo un derecho de los acogedores recibir “preparación previa, seguimiento y apoyo técnico especializado...” (LOPJM art. 20 bis.1 a).

En la Ley 6/1995 de Garantía de derechos, de la CM, se establece la siguiente acción protectora en el artículo 56. Atención de los menores tutelados:

“a) Permanecer bajo la guarda de algún miembro de su propia familia, como medida para favorecer su reinserción socio-familiar, por lo que complementariamente también podrá acordarse:

1. Ayudas sociales al menor o a su familia que favorezcan la integración social de aquél en su propio medio.

2. Apoyo y seguimiento técnico profesional de la familia por los servicios competentes en la problemática que presente, para garantizar la plena asistencia moral y material del menor.”

Respecto a las ayudas económicas a las que pueden tener acceso las familias de acogida (extensa y ajena) se rigen por la Orden 1086/2017, de 23 de junio, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas económicas para apoyar el acogimiento familiar de menores. Cada año se publica la convocatoria de dichas ayudas.

En cuanto a las **familias extensas de acogida** merece atención lo que expone la Resolución 64/142, de 24 de febrero de 2010, de Naciones Unidas, de Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. En ella se reconoce entre las modalidades de acogimiento alternativo el denominado “acogimiento informal”, definido como “toda solución privada adoptada en un entorno familiar, en virtud de la cual el cuidado del niño es asumido con carácter permanente o indefinido por parientes o allegados (acogimiento informal por familiares) o por otras personas a título particular... sin que esa solución haya sido ordenada por un órgano judicial o administrativo o por una entidad debidamente acreditada”.

Según Fernández del Valle *et al.* (*op. cit.*: 22), en la mayoría de las sociedades, los parientes acostumbran a criar y educar a los niños y niñas de su familia, parcial o totalmente, cuando los progenitores, por los motivos que sean, no se pueden hacer cargo de ellos. Es posible, y así lo comenta alguno de los entrevistados, que esto pueda estar dándose en algunos casos de bebés o niños pequeños en los que las abuelas les cuidan a la vez que a sus hijas madres de esos bebés, si éstas no se encargan adecuadamente del niño. De estos casos es difícil tener noticia si no acuden a los servicios sociales con alguna petición o son detectados en los servicios sanitarios. Según los autores referidos confirman en sus propios estudios y en otros que citan (p. 31), antes de ser regularizados los acogimientos en familia extensa muchos de ellos, más del 50%, ya existían como acogimientos de hecho, de forma que cuando los niños entran al sistema de protección no les supone una separación. El acogimiento en familia extensa es la modalidad de acogimiento familiar predominante en nuestro sistema de protección. Como hemos comentado en el apartado 3.1, en la CM el acogimiento en familia extensa es superior en número al acogimiento en familia ajena.

Fernández del Valle *et al.* (p. 42) reseñan varios estudios en los que se pone de relieve que estas familias no recibían en el momento del estudio suficiente formación y apoyo.

Las familias extensas pueden necesitar diferentes apoyos. En la CM estas familias tienen acceso a ayudas económicas que se han equiparado a las que perciben las familias de acogida ajenas, lo que sin duda es una buena práctica. Desde el punto de vista técnico, en el AM, los CAI prestan apoyo psico-socio-educativo a las familias extensas cuya mayor parte está formada por abuelas y abuelos; algunos de ellos pueden precisar apoyo para desempeñar mejor la atención que requieren sus nietos pequeños acogidos.

Respecto a las **familias de acogimiento ajenas** recogemos, de forma breve, lo expuesto por Amorós y Palacios (*op. cit.*: 201-208) a cuyo texto remitimos una vez más para mayor información. Estas familias desean acoger a un niño con el fin de ayudarlo y prestar el máximo de atención a sus necesidades para contribuir a su mejor desarrollo. Pero, como ya hemos comentado, se les pide una gran implicación afectiva sabiendo, en algunos casos, que la relación no será definitiva. A pesar de su buena actitud y capacidades necesarias (que son evaluadas en el inicio) las familias se suelen encontrar con necesidades de información, formación y apoyo que deben ser cubiertas para que el reto que representa el acogimiento pueda ser exitoso. Las revisiones de la investigación realizadas por los autores (p. 127) “coinciden en señalar que el grado de preparación antes del acogimiento y de apoyo durante el acogimiento están entre los factores más fuertemente asociados con el mejor o peor desarrollo de los acogimientos”.

Las familias que tienen otros hijos pueden contar con la experiencia de la crianza pero podrían precisar de ayuda para enfrentar una situación en la que el niño que acogen, incluso siendo muy pequeño, puede llegar con problemas variados (ali-

mentación, salud...) incluyendo un tipo de apego no seguro, y además hacer frente a la situación de haber sido separado de sus padres (p. 112). En opinión de algunos de los entrevistados, en general no suelen disponer de bastante información sobre los niños cuando se incorporan al acogimiento.

Dado que el apoyo al acogimiento parece tener un peso relevante en el éxito del mismo, pasamos a continuación a considerar de forma breve el papel de los profesionales en el desempeño de esta función de apoyo. Según Amorós y Palacios (*op. cit.*: 252-253) el trabajo de los técnicos del acogimiento es de una gran complejidad y precisa de una buena formación ya que, entre otras dificultades, “suelen tener a su cargo muchos casos a la vez, tienen que hacer mucho trabajo burocrático-administrativo, tienen puestos de trabajo especialmente inestables, etc.” o en ocasiones carecen de suficientes herramientas y recursos técnicos y supervisión técnica que les ayude en su trabajo; aunque sin duda su eficacia también depende de una buena organización del sistema.

Entre varios de los entrevistados hay coincidencia en que el seguimiento y los apoyos por parte de los técnicos no son suficientes. Como expresan los autores citados (p. 190), las familias valoran mucho sentirse atendidas, escuchadas, entendidas y valoradas. Mencionan también (*op. cit.*: 242 y 250) que las familias deben tener un profesional de referencia con formación y empatía suficientes al que acudir y poder plantear problemas concretos; los contactos familias-profesionales no deben distanciarse en el tiempo ni ser meras conversaciones telefónicas superficiales. Los autores dedican un apartado diferenciado a los aspectos fundamentales que debe poner en funcionamiento el sistema de protección con especial atención a los profesionales que tienen que atender a situaciones complejas y a reacciones emocionales intensas. Ellos también plantean la necesidad de fomentar la investigación sobre acogimiento familiar como vía de mejorar esta medida.

Fernández del Valle *et al.*, en el estudio citado (p. 145), describen que la administración y los técnicos de infancia reciben muchas críticas en la misma línea de lo recién comentado en cuanto a los apoyos, escasez de personal, cambios excesivos y lentos trámites. Este estudio, publicado en 2008, fue realizado por encargo del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte para evaluar la medida del acogimiento familiar, y es posible que se haya quedado obsoleto en estas y otras valoraciones. Convendría volver sobre ello para examinar y apreciar los cambios que hayan podido darse en el sistema. Dado que las CCAA no son homogéneas en cuanto a recursos y programas de intervención, la investigación debería realizarse para cada comunidad autónoma; otra alternativa sería que cada CA promoviera este tipo de estudios en su territorio.

Las necesidades de las familias de acogida comentadas pueden ser bastante similares para las **familias de acogida de urgencia**; estas tienen que poseer algunas de las capacidades generales en mayor grado por la transitoriedad de la medida y, por tanto, la segura separación en un futuro próximo. Extraemos a continuación información sobre este formato de acogimiento contenida en el libro

*Acogimiento de Urgencia. Una forma de vida* de Reguilón et al. (2018). El programa de acogimiento de urgencia se puso en marcha en la CM en 2009 para dar respuesta inmediata a las necesidades de los niños menores de tres años cuyas familias de origen pasan por situaciones particularmente difíciles. En el acogimiento de urgencia se debe intervenir de forma extremadamente rápida por lo que las familias acogedoras han de estar disponibles para la acogida, contando con apoyo técnico para llevarlo a cabo.

Respecto a las familias biológicas, este programa de acogimiento de urgencia es una oportunidad para resolver sus dificultades con la tranquilidad de que sus hijos están en un entorno protector. Las visitas que mantienen con sus hijos, en principio, tienen como referencia la previsión de que el niño vuelva con su familia.

Si la situación de los padres hace complicado el retorno, las visitas son el medio para que el vínculo no se pierda y para que el niño pueda seguir manteniendo relación con ellos. Si no hubiera posibilidad de retorno, el trabajo de los técnicos es acompañar a las familias biológicas en su contacto con el niño y trabajar con la familia de acogimiento de urgencia para la posterior salida del niño del hogar y la entrega a una familia de acogimiento permanente o de adopción.

Los profesionales atienden a la formación de las familias y les prestan apoyo; además evalúan las visitas del niño con la familia biológica.

Las familias acogedoras son objeto de seguimiento, apoyo y formación, y además celebran reuniones de grupo mensuales. Este formato grupal se lleva a cabo desde los inicios del programa siendo un espacio dinámico en el que las familias son escuchadas y apoyadas.

Las familias de acogida de urgencia perciben una ayuda económica mensual también para compensar su disponibilidad permanente y uno de los miembros de la familia no puede trabajar fuera del hogar, lo que entendemos como una buena práctica para la crianza saludable en este caso.

Respecto a recursos de apoyo en la CM para las familias de acogida ajena reseñamos los siguientes:

Según la página web, existe un programa de formación continua para las familias de acogida consistente en conferencias-taller sobre temas relevantes de la infancia y adolescencia. Para las familias de acogida ajenas existen también cursos de formación que se ofrecen durante el proceso una vez estén dispuestas a acoger. La propia página web es un recurso de información.

En ésta la Consejería enumera otros tipos de apoyo al acogimiento familiar como: facilidades en materia de escolarización, precio reducido en el menú escolar, computar a los menores acogidos a los efectos de familia numerosa en algunos casos, reducciones en el IRPF y ayudas económicas que se convocan anualmente.

La representante de la asociación de familias entrevistada nos comunica que las familias encuentran con frecuencia obstáculos y dificultades en varios trámites administrativos que afectan a la vida diaria de los niños y contribuiría mucho al bienestar de las familias que estas dificultades disminuyeran.

La Guía sobre acogimiento, a la que hemos hecho referencia anteriormente, puede ser considerada un recurso de apoyo pues recoge información sobre el acogimiento, los procesos, los recursos y ayudas, pautas sobre el día a día de los niños, la relación con las familias biológicas, etc.

Las familias de acogida ajenas cuentan también por parte de la administración autonómica con la posibilidad de recibir ayuda psicológica y psicoterapéutica para ellas y/o sus hijos; se aplican tratamientos de psicoterapia individual y de grupo a niños y adolescentes, y grupo de apoyo a los padres acogedores. A este servicio son derivados por parte de los técnicos de infancia cuando aprecian la necesidad. Según el responsable del servicio, si bien la función de acompañamiento que se presta en el seguimiento puede ser suficiente para contener y canalizar los momentos de ansiedad o conflictos que puedan surgir, puede haber circunstancias en que la ansiedad sea más intensa y, entonces, será necesaria la intervención psicoterapéutica. De todos modos se observa también que hay ocasiones en las que la excesiva psicopatologización de la vida cotidiana -en la que todo se considera un síndrome- hace buscar conflictos donde lo que hay es una consecuencia lógica del acogimiento de urgencia. No se trata de no atenderlo, sino de situar en su lugar lo que sucede en el proceso del acogimiento.

Así mismo nos informa de que no es frecuente que acudan familias con niños menores de 3 años, aunque últimamente ha recibido a varias familias de acogida de urgencia con bebés. Podría deberse a que las alteraciones de los bebés suelen manifestarse más como problemas de sueño, alimentación... que se consultarían preferentemente en el ámbito sanitario.

En cualquier caso el sistema de apoyos psicoeducativos y psicoterapéuticos debería mantener una gradación en función de los problemas y la capacidad de la familia para hacerles frente, y de criterios técnicos, siendo el marco psicoterapéutico el nivel superior.

Algunas asociaciones contribuyen a apoyar y mejorar la información y formación de los padres; también lo ha hecho el ámbito universitario (Universidad Nacional de Educación a Distancia) con la publicación de un *Manual Práctico para familias y profesionales sobre el acogimiento familiar*, cubriendo los diferentes aspectos del acogimiento (Rodríguez, Morell y Sierra, 2014) aunque es anterior a los cambios normativos de 2015.

Según información de la representante de la asociación de familias acogedoras entrevistada, se ha formado por parte de la administración autonómica una "Mesa de Trabajo sobre acogimiento familiar de la Comunidad de Madrid" como espacio

de intercambio y trabajo común de la administración con las asociaciones de familias de acogida; este instrumento puede ayudar a la administración a mejorar el conocimiento de la realidad del acogimiento y de las necesidades de niños y familias contribuyendo a una mejor planificación. Nos comunica la Fundación Acogida que el pleno del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la CM, con fecha 11 de diciembre de 2019, aprobó la creación de la Comisión de Acogimiento Familiar y se estableció que estaría compuesta por la citada Mesa Técnica de Acogimiento Familiar que lleva funcionando desde el año 2016. Es decir, se le ha dado un rango institucional a esta mesa de trabajo lo que posibilitará que haga aportaciones al Consejo.

Respecto a las **familias biológicas** de los niños en acogimiento en familia ajena, varios de los entrevistados coinciden en que es difícil el trabajo de intervención para modificar situaciones muy conflictivas, lo que unido a la escasez de recursos a nivel local, puede restar eficacia al objetivo de que el niño retorne a su familia original. En el caso de que se aprecien posibilidades reales de retorno a la familia de origen, el trabajo con ésta y el establecimiento del régimen de visitas son determinantes para el objetivo de dicho retorno. Si los padres biológicos colaboran y aceptan el acogimiento y visitan al niño con regularidad en un buen clima afectivo hay más posibilidades de retorno (Amorós y Palacios, *op. cit.*: 123). La buena relación entre ambas familias puede presentar problemas, los cuales suelen disminuir cuando se trata de una guarda voluntaria (periodo máximo de 2 años) y sobre todo cuando existía una vinculación afectiva con el niño y atención a sus necesidades no negligente. La mayoría de los entrevistados coinciden en que algunas familias biológicas prefieren que su hijo esté en centro residencial que en acogimiento creyendo que así preservan más sus propios vínculos con él; los técnicos tienen necesariamente que trabajar este aspecto para que los padres den prioridad al interés del niño.

Según Fernández del Valle *et al.* (*op. cit.*: 93 y 155), tanto en acogimiento en familia ajena como en extensa se puede observar que en la etapa de edad 0 - 3 años es donde se da con más frecuencia la previsión de retorno familiar (afectando aproximadamente a una cuarta parte de los casos) y los autores se preguntan si no hay más planes de reunificación porque no es posible o porque no existen suficientes programas de apoyo a los progenitores para su recuperación. Esta cuestión era apuntada en su estudio sobre familia extensa por algunos abuelos que pedían que sus hijos fueran ayudados para poder recuperarse y hacerse cargo de los menores. La impresión de algunos de los entrevistados es que, por diferentes causas, no se trabaja suficientemente con la familia biológica y menos con las dos familias.

Las visitas pautadas, que en los niños menores de 3 años suelen ser menos frecuentes, solo en la mitad de los casos del estudio de Fernández del Valle *et al.* (*op. cit.*: 95), serían una oportunidad por parte de los técnicos para ayudar a los padres biológicos a entender al niño y responderle adecuadamente. Existen programas basados en el refuerzo-reparación de los vínculos y el apego (del tipo *Primera Alianza*, Pitillas y Berástegui, 2018) que serían interesantes para estos objetivos, unidos a otros programas y ayudas.



En la CM el programa de visitas lo realiza mediante contrato la entidad TRAMA.

La escasez de familias para el acogimiento es una realidad en la que han coincidido todos los entrevistados. Esta realidad contribuye a que niños menores de tres años tengan que estar en centro residencial. El problema es que esta escasez de familias ya se registraba en el estudio de Fernández del Valle *et al.* (*op. cit.*: 175-176) hace más de 10 años. Según Amorós y Palacios (*op. cit.*: 137) la captación de acogedores requiere muchos recursos y planes específicos con actuaciones de continuidad y diversidad de medios, ya que sólo un 10% de las personas que se interesan por el acogimiento llega a realizarlo y existe un desconocimiento de este recurso casi total en la población. Varios de los entrevistados están de acuerdo y añaden que mejorar los recursos de apoyo también ayudaría pues piensan que más familias darían el paso si la información próxima que reciben de las familias acogedoras fuera positiva en este sentido. En la web de la CM, la Carta de Servicios de la Dirección General de Infancia, Familia y Natalidad incluye como compromiso: “Promover el Acogimiento Familiar, mediante la realización de, al menos, 15 sesiones informativas y formativas grupales de difusión al año, con un mínimo de 100 familias madrileñas solicitantes, para conseguir que un mayor número de menores protegidos por la Comunidad de Madrid, tengan una alternativa familiar adecuada”. No hemos encontrado datos en la web de la CM sobre el desarrollo de este compromiso necesarios para estudiar si harían falta otros medios.

### 3.4 Planes y recomendaciones institucionales

Por último, nos parece de interés, como un dato más para observar la aplicabilidad de las normas, comentar brevemente dos instrumentos de operativización de objetivos como son el Plan de Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid 2017-2021 y el Plan Local de Infancia y Adolescencia del Ayuntamiento de Madrid 2016-2019.

El Plan de Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid 2017-2021, en el apartado 5. Medidas para la atención preferente a niños, niñas y adolescentes en situaciones de especial vulnerabilidad, incluye varias medidas (pp. 106-108) en relación con el acogimiento como son su fomento, mejora del seguimiento y apoyo a las familias, ampliar el programa de acogida de urgencia, mantener el sistema de ayudas a familias acogedoras, mejorar la oferta de formación a familias acogedoras, evitar la separación del niño de su familia mejorando instrumentos de coordinación con servicios sociales. Por otra parte, destacamos la medida 149: “Asegurar el derecho de los niños y niñas menores de 6 años con medida de protección en acogimiento residencial a vivir en familia y desarrollarse en un hogar mediante la redefinición de los criterios en desarrollo establecidos en la Ley 26/2005, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia que favorezcan la adopción de medidas estables, familiares y permanentes”. No explica cómo se podrá asegurar ese derecho.

El Plan Local de Infancia y Adolescencia del Ayuntamiento de Madrid 2016-2019 incluye medidas en el tema de la protección a la infancia, según sus competencias:

-Medidas encaminadas a la prevención: se dirigen a familias con o sin problemas concretos y tienen como objetivo apoyar a la familia en el ejercicio de sus funciones parentales de cuidado, desarrollo y educación de sus hijos, así como en la mejora del apego y vínculos. Existen programas concretos para familias con niños menores de 3 años en los Centros de Atención Familiar y en los Programas de atención familiar e infantil de los Centros de Salud Municipales. Para el tema que nos ocupa, la prevención a nivel general es una actuación básica en los primeros años, pues evitaría sin duda intervenciones posteriores como una separación de la familia biológica por desamparo.

-Medidas relacionadas con la atención e intervención social en situaciones de riesgo y desamparo. Se pretende reforzar la red de protección municipal, y en cuanto al acogimiento familiar, ampliar los CAI para mejor atención a las familias de acogida extensas y a las biológicas.

El último informe del Comité de los Derechos del Niño de NNUU “Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España”, de 5 marzo de 2018, recomienda a España mejorar el sistema de protección, incluso desde la prevención; destacamos algunos puntos del documento:

En el punto F 26.a Entorno familiar y cuidados alternativos, recomienda: a) Aumentar la disponibilidad de recursos de asistencia y asesoramiento oportunos y suficientes a los padres y otros cuidadores cuando se corra el riesgo de que descuiden o maltraten a sus niños.

En el apartado F 28 Niños privados de un entorno familiar: “El Comité recomienda que el Estado parte aumente los recursos para actividades encaminadas a prevenir la separación de los niños de sus familias y asegurar una disponibilidad suficiente de apoyo y asistencia...” y, más adelante, en c) que “asigne recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a la promoción de la atención en familias de guarda y a mejorar y desarrollar las competencias de los padres y las familias de guarda y de los cuidadores profesionales especializados”.

Para finalizar, respecto al tema de los datos estadísticos tratado en 3.1, señalamos lo que recomienda en el punto A 10; a) que el Estado parte “amplíe la capacidad de reunión de datos desglosados sobre los niños en todos los aspectos de la Convención a distintos niveles territoriales, especialmente sobre los niños en situaciones de vulnerabilidad; b) que “asegure que los datos e indicadores estén a disposición de todos los ministerios competentes y se utilicen para la formulación, vigilancia y evaluación de las políticas, los programas y los proyectos encaminados a la aplicación efectiva de la Convención”.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMORÓS, P. y PALACIOS, J. (2004): *Acogimiento Familiar*. Madrid: Alianza editorial.
- AURREKOETXEA-CASAUS, M. y POZO, P. (2019): “El Papel de las visitas en los casos de cese del acogimiento familiar: una aproximación desde la perspectiva profesional”. *Cuadernos de trabajo social* 32(2) 277-288. Madrid: Ed. Complutense. <https://dx.doi.org/10.5209/cuts.58318> (consultado 5.XII.2019)
- Ayuntamiento de Madrid. *Carta de servicios de los Centros de Atención a la Infancia*. Aprobación: 5 de septiembre de 2013. Última evaluación: 23 de marzo de 2018 <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Servicios-sociales-y-salud/Servicios-sociales/Publicaciones/Carta-de-Servicios-de-los-Centros-de-Atencion-a-la-Infancia-Aprobacion-5-de-septiembre-de-2013-Ultima-evaluacion-23-de-marzo-de-2018/?vgnextfmt=default&vgnextoid=97744f81d38e0410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=2a26c8eb248fe410VgnVCM1000000b205a0aRCR> (consultado 30.IX.2019).
- Ayuntamiento de Madrid. *Plan Local de Infancia y Adolescencia de Madrid (PLIAM) 2016-2019*. <https://transparencia.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/InfanciayFamilia/Destacamos/PLIAM/FicherosPLIAM/PLIAM%202016-2019.pdf> (consultado 15.X.2019).
- CASADO, D. y SANZ, M. J. (2014): *Crianza saludable. Fundamentos y propuestas prácticas*. Madrid: Editorial Polibea.
- Comité de los Derechos del Niño de NNUU (2018): “*Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España*”. <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/observaciones-finales-y-iv-informes-aplicacion-convencion-derechos-nino-en-espana.pdf> (consultado 7.II.2020).
- Comunidad de Madrid. *Plan infancia y adolescencia de la Comunidad de Madrid 2017-2021*. <http://www.madrid.org/es/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/plan-infancia-y-adolescencia-comunidad-madrid-2017-2021> (consultado 25.X.2019).
- Consejería de Políticas Sociales y Familia (2016): “*Estatuto del Guardador en el Acogimiento familiar. Orientaciones para el ejercicio del acogimiento familiar*”. Dirección general de la Familia y el Menor. Comunidad de Madrid. <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadervalue=ContentDisposition&blobheadername=ContentDisposition&blobheadervalue=filename%3DE>

[STATUTO+del+guardador+en+acogimiento+familiar.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352906914507&ssbi](#) (consultado 20.I. 2020).

Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad. *Carta de Servicios de la Dirección General de Infancia, Familia y Natalidad.*

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadervalue=filename%3DDG+de+la+Familia+y+el+Menor+%28Diptico%29.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352947759464&ssbinary=true> (consultado 20.I.2020).

FERNANDEZ DEL VALLE, J. et al. (2008): *El Acogimiento familiar en España. Una evaluación de resultados.*

[https://www.researchgate.net/publication/233852050\\_El\\_Acogimiento\\_Familiar\\_en\\_Espana\\_Una\\_Evaluacion\\_de\\_Resultados](https://www.researchgate.net/publication/233852050_El_Acogimiento_Familiar_en_Espana_Una_Evaluacion_de_Resultados) (consultado 24.IX.2019).

LAFUENTE, M.J. y CANTERO, M.J. (2010): *Vinculaciones afectivas.* Madrid: Ed. Pirámide.

LÓPEZ SÁNCHEZ, F. (2008): *Necesidades de la infancia y la adolescencia. Respuesta familiar, escolar y social.* Madrid: Ed. Pirámide.

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2019): “*Boletín de Datos estadísticos de medidas de protección a la infancia*”, nº 21.

[http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/productos/pdf/Boletin\\_provisional\\_Proteccion\\_21-Borrador.pdf](http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/productos/pdf/Boletin_provisional_Proteccion_21-Borrador.pdf) (consultado 23.I.2020).

PARADELA, I. et al. (2009): “*Acogimiento en la Comunidad de Madrid. Una guía para orientar y ayudar a las familias acogedoras y a aquellas familias que están pensando acoger un menor*”. Consejería de Familia y Asuntos Sociales. Comunidad de Madrid. Edita: Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

[http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application/pdf&blobheadervalue=filename%3DGuia\\_acogimiento\\_en\\_la\\_Comunidad\\_de\\_Madrid.pdf\\_web.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352935101016&ssbinary=true](http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application/pdf&blobheadervalue=filename%3DGuia_acogimiento_en_la_Comunidad_de_Madrid.pdf_web.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352935101016&ssbinary=true) (consultado 27.I.2020).

PITILLAS, C. y BERÁSTEGUI, A. (2018): *Primera Alianza. Fortalecer y reparar los vínculos tempranos.* Barcelona: Gedisa Editorial.

REGUILÓN, J.A. et al. (2018): *Acogimiento de Urgencia. Una forma de vida.* Dirección General de la Familia y el Menor. Consejería de Políticas Sociales y Familia. Comunidad de Madrid.

RODRÍGUEZ, M.F., MORELL, J.M. y SIERRA, P. -coordinadores- (2014): *Acogimiento familiar. Manual práctico.* Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

SANZ, M. J. (2014): *Orientaciones para la crianza. Guía de documentos destinados a los padres*. Madrid: Editorial Polibea.

VVAA. (2008): *Manual de intervención de los servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid para la protección de menores*. Ayuntamiento de Madrid  
<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Infancia-y-familia/Publicaciones/Manual-de-Intervencion-para-la-proteccion-de-menores/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=cb242c6bce8c4210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=21a1b7dd3f7fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>  
(consultado 10.X.2019).

## ANEXO I

### Necesidades de los niños menores de 3 años<sup>1</sup>

#### I. DERECHOS

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por Naciones Unidas en 1948, establece que “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.” (art. 25.2)

La Declaración de los Derechos del Niño, aprobada en 1959 también por Naciones Unidas, entre otros, incluye el siguiente: “El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.” (principio II)

En la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989 y ratificada por el Estado español en 1990, “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud...”. Ese derecho general reconocido a los niños y niñas remite obviamente a la satisfacción de sus necesidades.

#### 2. NECESIDADES

##### Lactancia materna

El conocimiento pediátrico ha permitido establecer estos criterios: 1) lactancia exclusiva durante los seis primeros meses; 2) continuación del amamantamiento hasta los 2 años o más con alimentación complementaria.

La lactancia materna, aparte de sus beneficios biológicos, favorece la vinculación afectiva entre madre e hijo y el apego de éste hacia aquella. Este proceso es compatible con la creación por el padre de su propio vínculo si comparte cuidados y otras funciones de la crianza.

La lactancia materna es apoyada por las principales sociedades científicas internacionales, entre ellas la Asociación Pediátrica Internacional, la Unión de Sociedades y Asociaciones de Pediatría Europeas y la Organización Mundial para la Salud. Oficina Europea. Así como también por la Asociación Española de Pediatría y por la Asociación Española de Pediatría de Atención Primaria.

En el año 2018, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la UNICEF emitieron una revisión de su declaración conjunta de 1989 sobre *Protección, promoción y apoyo de la lactancia natural: la función especial de los servicios de maternidad*. En dicho documento se incluye una tabla de “Diez pasos para una feliz lactancia natural”. Transcribimos dos de ellos:

---

<sup>1</sup> Extractado de *Boletín del SIPOSO* nº 74, de 28 de noviembre de 2018.  
[http://www.siposo.com/IMG/pdf/boletin\\_74.pdf](http://www.siposo.com/IMG/pdf/boletin_74.pdf)

“2. Capacitar a todo el personal de salud de modo que éste tenga suficiente conocimiento, competencia y habilidades para apoyar la lactancia materna.

“3. Informar a todas las embarazadas y a sus familias de los beneficios que ofrece la lactancia natural y la forma de ponerla en práctica.”

### **Prevención de infecciones**

La vulnerabilidad en la primera infancia frente a las infecciones se hace visible, no sólo a los profesionales sanitarios, sino también a los familiares y otros cuidadores, con ocasión de la incorporación prematura de los niños a las guarderías —o escuelas infantiles—. La investigación epidemiológica ha permitido estimar que una parte importante de las infecciones respiratorias y gastrointestinales de los niños usuarios de guarderías se deben a su indefensión inmunológica. Por lo anterior y por el especial cuidado que requiere el tratamiento farmacológico de las infecciones en esa franja de edad, debe evitarse la prematuridad en el uso de las guarderías.

### **Desarrollo cerebral**

En la especie humana, el desarrollo cerebral se produce de manera particularmente intensa en los primeros años de vida. En esta etapa la estructura cerebral es muy flexible y, por ello, muy influenciada, tanto positiva como negativamente. Cuando los padres responden adecuadamente a las necesidades del bebé participan positivamente en procesos biológicos importantes: maduración del sistema nervioso, respuesta al estrés, desarrollo del córtex orbitofrontal. En éste se alojarán las capacidades cerebrales de más alto nivel: almacenar información, refrenar los impulsos, controlar la vida emocional... El cerebro se desarrollará e irá adquiriendo competencias para interactuar con el medio al recibir estímulos idóneos mediante los cuidados de un adulto que acompañe y enseñe al niño en el marco de una relación afectiva significativa.

### **Apego y salud mental**

Durante su primer desarrollo, en el orden afectivo, el niño necesita una vinculación de apego sana con sus cuidadores. Para ello, es preciso que cuente con uno o dos adultos que le quieran, se identifiquen con él y le brinden respuestas sensibles y adecuadas a sus necesidades, dentro de un marco estable que actúe como medio protector. Así, el niño establecerá un apego seguro, imprescindible para su salud mental y su adecuado desarrollo personal y social. Un apego seguro es la mejor garantía para el desarrollo del bebé; se conforma en el curso de la vida diaria, cuando los cuidadores ejercen su papel de modo personalizado, interactuando con el niño en las numerosas ocasiones que ofrece la satisfacción de sus necesidades en la vida diaria. Estudios longitudinales han mostrado la relación de la patología mental en la edad adulta con tipos de apego infantil no seguros. Unas adecuadas condiciones biológicas y económicas, aun siendo necesarias, no son suficientes para la crianza saludable de todos y cada uno de los niños; es factor imprescindible de la misma el adecuado marco afectivo de su familia. En las guarderías y escuelas infantiles comunes resulta difícil asegurar la provisión de los cuidados personalizados que requiere la crianza saludable.

## ANEXO 2

### Disposiciones del Código Civil sobre acogimiento familiar de menores<sup>1</sup>

#### Artículo 161.

La Entidad Pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de menores regulará las visitas y comunicaciones que correspondan a los progenitores, abuelos, hermanos y demás parientes y allegados respecto a los menores en situación de desamparo, pudiendo acordar motivadamente, en interés del menor, la suspensión temporal de las mismas previa audiencia de los afectados y del menor si tuviere suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de doce años, con inmediata notificación al Ministerio Fiscal. A tal efecto, el Director del centro de acogimiento residencial o la familia acogedora u otros agentes o profesionales implicados informarán a la Entidad Pública de cualquier indicio de los efectos nocivos de estas visitas sobre el menor.

El menor, los afectados y el Ministerio Fiscal podrán oponerse a dichas resoluciones administrativas conforme a la Ley de Enjuiciamiento Civil.

#### Artículo 173.

1. El acogimiento familiar produce la plena participación del menor en la vida de familia e impone a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral en un entorno afectivo. En el caso de menor con discapacidad, deberá continuar con los apoyos especializados que viniera recibiendo o adoptar otros más adecuados a sus necesidades.

2. El acogimiento requerirá el consentimiento de los acogedores y del menor acogido si tuviera suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de doce años.

3. Si surgieren problemas graves de convivencia entre el menor y la persona o personas a quien hubiere sido confiado la guarda en acogimiento familiar, aquél, el acogedor, el Ministerio Fiscal, los progenitores o tutor que no estuvieran privados de la patria potestad o de la tutela o cualquier persona interesada podrán solicitar a la Entidad Pública la remoción de la guarda.

4. El acogimiento familiar del menor cesará:

a) Por resolución judicial.

b) Por resolución de la Entidad Pública, de oficio o a propuesta del Ministerio Fiscal, de los progenitores, tutores, acogedores o del propio menor si tuviera suficiente madurez, cuando se considere necesario para salvaguardar el interés del mismo, oídos los acogedores, el menor, sus progenitores o tutor.

c) Por la muerte o declaración de fallecimiento del acogedor o acogedores del menor.

d) Por la mayoría de edad del menor.

---

<sup>1</sup> Copiadas de la última modificación publicada el 04/08/2018



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

### **Artículo 173 bis.**

1. El acogimiento familiar podrá tener lugar en la propia familia extensa del menor o en familia ajena, pudiendo en este último caso ser especializado.

2. El acogimiento familiar podrá adoptar las siguientes modalidades atendiendo a su duración y objetivos:

a) Acogimiento familiar de urgencia, principalmente para menores de seis años, que tendrá una duración no superior a seis meses, en tanto se decide la medida de protección familiar que corresponda.

b) Acogimiento familiar temporal, que tendrá carácter transitorio, bien porque de la situación del menor se prevea la reintegración de éste en su propia familia, o bien en tanto se adopte una medida de protección que revista un carácter más estable como el acogimiento familiar permanente o la adopción. Este acogimiento tendrá una duración máxima de dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje la prórroga de la medida por la previsible e inmediata reintegración familiar, o la adopción de otra medida de protección definitiva.

c) Acogimiento familiar permanente, que se constituirá bien al finalizar el plazo de dos años de acogimiento temporal por no ser posible la reintegración familiar, o bien directamente en casos de menores con necesidades especiales o cuando las circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen. La Entidad Pública podrá solicitar del Juez que atribuya a los acogedores permanentes aquellas facultades de la tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, atendiendo, en todo caso, al interés superior del menor.

### **Artículo 174.**

1. Incumbe al Ministerio Fiscal la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores a que se refiere esta sección.

2. A tal fin, la Entidad Pública le dará noticia inmediata de los nuevos ingresos de menores y le remitirá copia de las resoluciones administrativas de formalización de la constitución, variación y cesación de las tutelas, guardas y acogimientos. Igualmente le dará cuenta de cualquier novedad de interés en las circunstancias del menor.

El Ministerio Fiscal habrá de comprobar, al menos semestralmente, la situación del menor y promoverá ante la Entidad Pública o el Juez, según proceda, las medidas de protección que estime necesarias.

3. La vigilancia del Ministerio Fiscal no eximirá a la Entidad Pública de su responsabilidad para con el menor y de su obligación de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal las anomalías que observe.

4. Para el cumplimiento de la función de la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores, cuando sea necesario, podrá el Ministerio Fiscal recabar la elaboración de informes por parte de los servicios correspondientes de las Administraciones Públicas competentes.

A estos efectos, los servicios correspondientes de las Administraciones Públicas competentes atenderán las solicitudes de información remitidas por el Ministerio Fiscal en el curso de las investigaciones tendentes a determinar la situación de riesgo o desamparo en la que pudiera encontrarse un menor.

