

## **MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 26/2015, DE 28 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA.**

MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 1/1996, DE 15 DE ENERO DE PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MENOR.

### ACTUACIONES EN SITUACIÓN DE RIESGO

La situación de riesgo es un concepto que ya aparecía en la L.O. 1/96 de protección jurídica del menor aunque de una forma menos concreta, tanto en su definición como en su contenido y procedimiento a seguir para su declaración.

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

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

La realidad, al menos en lo que a la Comunidad Valenciana se refiere, estos supuestos no se han convertido en realidad. Sin menoscabo de las actuaciones llevadas a cabo por los Equipos Municipales de servicios Sociales y de la aparición de servicios especializados de atención a familia e infancia (SEAFIs), las intervenciones con las familias biológicas a fin de mejorar el funcionamiento de las dinámicas que ponen en riesgo la protección de los menores, siguen siendo insuficientes. Nuestro Sistema de protección permanece anclado a las medidas de protección que suponen la separación del núcleo familiar, aun cuando estas, en muchas ocasiones, se consideran inadecuadas y más costosas económicamente.

Con la modificación del artículo 17 de la L.O. 1/96 operada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, se define la situación de riesgo como aquella que, a causa de circunstancias o conflictos familiares, sociales o educativos, el menor se ve perjudicado en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad y persistencia que fundamentarían su declaración de desamparo y la asunción de tutela, precise de la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptaciones que le afecten y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar.

Queda indicado de forma explícita que las causas que pueden dar lugar a que un menor se encuentre en situación de riesgo puede encontrarse no sólo en el ámbito familiar, sino también en el social o en el educativo, ampliando con ello, las situaciones por la que un menor puede ser considerado en riesgo y las administraciones competentes para su protección.

La ampliación de estos supuestos y competencias conlleva la obligación de las distintas administraciones de coordinar sus intervenciones. Así el artículo 17.3 de la Ley 26/2015 dice: “ La intervención en la situación de riesgo corresponde a la administración pública competente conforme a lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicable, en coordinación con los centros escolares y sociales y sanitarios y, en su caso, con las entidades colaboradoras del respectivo ámbito territorial o cualesquiera otras.”

Nos encontramos aquí con una primera cuestión que requerirá un debate exhaustivo en los próximos meses, y que no es otra que determinar qué administración pública será la competente para llevar a cabo las intervenciones en casos de menores que se encuentren en situación de riesgo.

En la Comunidad Valenciana, la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana atribuye a las entidades locales las competencias de diseño e impulso de los planes de intervención familiar de los menores en situación de riesgo residentes en su municipio (art. 85.3)

Queda claro que, conforme a lo dispuesto en la legislación autonómica aplicable, corresponde a las entidades locales, la detección, valoración, apreciación y declaración de las situaciones de riesgo (art. 96 de la Ley 12/2008).

Sin embargo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local, marco legislativo estatal en el que han quedado definidas las competencias de las entidades locales, atribuye como competencia propia de éstos “ la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión.”

Por tanto, la normativa estatal, limita las competencias propias de las entidades locales, quedando la competencia en materia de “Prestación de servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y prevención de la violencia contra la mujer” atribuida a las Comunidades Autónomas que, a su vez, podrá delegar la referida competencia en las entidades locales.

La delegación de competencias supone que la administración delegante (autonómica) dirige y controla el ejercicio de los servicios delegados, y debe financiar los mismos. En todo caso, los municipios deben aceptar la competencia delegada.

Con fecha 31 de diciembre de 2015, las Comunidades Autónomas debían asumir la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, por lo que la cuestión competencial se convierte en un asunto de especial relevancia que debe ser resuelto en los próximos meses.

Por Decreto Ley 4/2015, de 4 de septiembre, del Consell, se ha regulado que los municipios de la Comunitat Valenciana seguirán prestando las competencias en materia de prestación de servicios sociales en tanto no sean aprobadas las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales.

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

- Prioriza que las intervenciones que sean planificadas, cuando se valore que un menor se encuentra en situación de riesgo, sean consensuadas y elaboradas con la participación de progenitores, tutores, guardadores o acogedores de los menores.
- Siempre que se logre la colaboración de todas las partes implicadas, en el cumplimiento del proyecto social y educativo familiar elaborado, no será necesaria la declaración de situación de riesgo.
- La situación de riesgo será declarada por la administración pública competente, cuando no exista la colaboración antes indicada y será necesario la emisión de una resolución administrativa motivada. La resolución administrativa debe incluir las medidas tendentes a corregir la situación de riesgo del menor.
- Si durante el desarrollo del proyecto de intervención elaborado, se detecta una situación de desprotección que pueda requerir la separación del ámbito familiar o cuando, concluido el periodo previsto en el proyecto de intervención o Convenio, no se hayan conseguido cambios en el desempeño de los deberes de guarda, que garanticen que el menor cuenta con la necesaria asistencia moral o material, la administración pública competente ( local hasta el momento) lo pondrá en conocimiento de la Entidad Pública ( autonómica) a fin de que valore la procedencia de declarar la situación de desamparo, comunicándolo al Ministerio Fiscal.

Nos encontramos, de nuevo, con el problema competencial, en esta ocasión en lo relativo a la entidad pública competente para emitir resolución de declaración de riesgo y dependiendo de ello, el régimen de recursos que pueden ser interpuestos frente a la misma.

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

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

El verdadero reto consistirá en el fortalecimiento de los programas, centros y servicios de apoyo familiar desarrollado desde el ámbito local. Resulta indispensable mantener la prestación de

estos servicios desde las entidades locales, dado que se han ido configurando como el sistema de servicios sociales que bajo el principio de proximidad, mejor responde a las necesidades socio educativas de familias y menores.

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

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

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

La valoración de situación de desamparo puede ser puesta en cuestión desde el momento que no existan los recursos necesarios para poder llevar a cabo, de forma adecuada, el proyecto de intervención previsto con el menor y su familia, cuando éste ha sido declarado en situación de riesgo.

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

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

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

En estas Comisiones participan representantes de Servicios Sociales Municipales, del Departamento de salud y del servicio psicopedagógico o gabinete municipal escolar. También pueden participar otros profesionales con especial implicación en la atención a menores en situación de riesgo. El ámbito territorial de estas Comisiones pueden ser municipal, supramunicipal o comarcal, priorizando su constitución en municipios de más de 20.000 habitantes.

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

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

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

Medidas como que los órganos territoriales deberán ser oídos en los procesos de planificación y evaluación que en materia de protección de menores, desarrollen las Administraciones competentes o que su dictamen sea preceptivo cuando se vaya a proponer una medida jurídica de protección, ayudarían a que las entidades locales se implicaran en su constitución.