

El sistema de protección a la infancia y la adolescencia de Cataluña

Reflexiones a los cinco años de entrada en vigor de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (Segunda parte)

The Catalan Protection System on childhood and adolescence

Reflections after five years of entry into force of law 14/2010 of may 27th of the rights and opportunities of children and adolescents (Second part)

Joan Mayoral Simón¹

Resumen

El 3 de julio de 2015 se han cumplido cinco años de la entrada en vigor de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. Su largo proceso de elaboración, que comenzó por la redacción de un documento de bases y un amplio proceso participativo, cristalizó en una ley que fue aprobada por unanimidad por el Parlament de Cataluña. Este texto dotó a Cataluña de una norma que incorporaba una visión integral, abarcaba toda la legislación sobre infancia y adolescencia y suponía una importante transformación del sistema de protección.

Desgraciadamente, su aprobación coincidió con una situación de grave crisis económica que aún perdura, lo que ha afectado a su desarrollo y a la realidad social que quería transformar.

En este artículo, dividido en dos partes, analizaremos el sistema de protección a la infancia y la adolescencia de Cataluña implantado por la Ley 14/2010 y su evolución durante estos últimos cinco años.

En esta segunda parte nos centraremos en las tendencias actuales y en los retos del sistema diseñado por la Ley 14/2010 en cuanto a las situaciones de desamparo y a la evolución de las políticas públicas.

Palabras clave: Infancia, protección a la infancia, situaciones de riesgo, situaciones de desamparo.

Para citar el artículo: MAYORAL SIMÓN, Joan. El sistema de protección a la infancia y la adolescencia de Cataluña. *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, agosto 2015, n. 205, páginas 28-41. ISSN 0212-7210.

¹Licenciado en Derecho. Diploma Estudios Avanzados en Derecho Público por la UAB. Magisterio en Alta Función Directiva por la EAPC. Subdirector general de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Catalunya. jmayoral@gencat.cat

Abstract

Last 3rd July marked five years since the entry into force of the Law 14/2010, from 27th May, of rights and opportunities for childhood and adolescence. Its extensive process of developing, which started with the preparation of a document of foundations and a broad participatory process, crystallized into a law that was unanimously adopted by the Parliament of Catalonia. This text provided Catalonia with a standard which embodied a comprehensive vision, included all the legislation relating childhood and adolescence, and meant a major transformation in the protection system.

Unfortunately, the approval of the Law coincided with a severe economic downturn that still endures; thing which has affected both the development of it and the social reality that it aimed to change.

In this paper, divided into two parts, we look at the system for the protection of children and adolescents in Catalonia implemented by the Law 14/2010, and its evolution during the past five years.

In the second part, we will focus on the recent trends and challenges of the system designed by the Law 14/2010, as regards both the situations of need of protection and the development of public policies.

Key words: Childhood, child protection, risk situations, situations of abandonment.

II.c Las situaciones de desamparo

Las situaciones de desamparo² son aquellas en las que los niños o adolescentes se encuentran en una situación de hecho en la que les faltan los elementos básicos para el desarrollo integral de la personalidad, siempre que sea necesaria su separación del núcleo familiar de origen con la correspondiente asunción de su tutela por parte de la entidad pública de protección. Dicha protección puede conllevar la sustitución de la filiación biológica por una filiación adoptiva.

■ La competencia más importante de la Administración de la Generalitat de Cataluña es la que le permite, cuando es necesario para protegerlo, separar a un menor de edad de su núcleo familiar y suspender la potestad parental o tutela mediante resolución administrativa, sin intervención judicial.

La competencia más importante de la Administración de la Generalitat de Cataluña es la que le permite, cuando es necesario

² La situación de desamparo está definida en el artículo 105, que también enumera una serie abierta de situaciones de desamparo.

para protegerlo, separar a un menor de edad de su núcleo familiar y suspender la potestad parental o tutela mediante resolución administrativa, sin intervención judicial.

Los niños y adolescentes que están separados de su núcleo familiar y bajo la tutela de la Generalitat por haber sido declarados en situación de desamparo son 6.713² (a 31 de diciembre de 2014), lo que supone, aproximadamente, el **0,5% del total de la población catalana menor de edad**.

Las medidas de protección que se pueden aplicar a los niños y adolescentes desamparados pueden ser las siguientes:

- a) La acogida familiar simple para una persona o una familia que pueda suplir, temporalmente, el núcleo familiar natural del niño o adolescente. Dicha acogida puede ser en familia ex-

tensa (que tiene preferencia legal) o en familia ajena.

- b) La acogida familiar permanente, que también puede ser en familia extensa o en familia ajena.
- c) La acogida familiar en unidad convivencial de acción educativa.
- d) La acogida en un centro público o concertado.
- e) La acogida preadoptiva.
- f) Les medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal, que faltan por desarrollar.
- g) Cualquier otra medida de tipo asistencial, educativo o terapéutico aconsejable, de acuerdo con las circunstancias del niño o adolescente. Esta medida residual nunca ha tenido concreción ni desarrollo reglamentario.

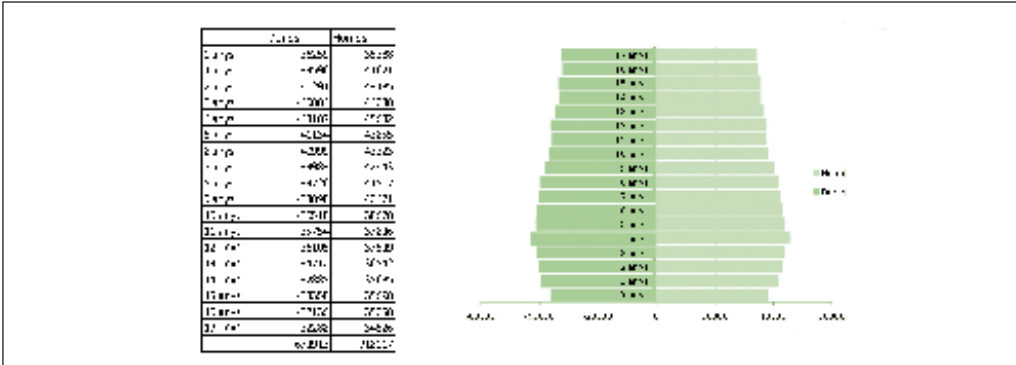
Niños y adolescentes según medida de protección

	2011	2012	2013	2014
Acogidos en familia extensa	2.944*	2.464	2.467	2.415
Acogidos en familia ajena	924	958	966	969
Acogidos en acogida preadoptiva	648	591	574	424
Acogidos en centro	2.701	2.764	2.706	2.685
Adoptados (adopción nacional)	141	122	84	81

*La variación se debe al cambio de sistema de información de los datos proporcionados por los EAIA en Sini@. En las estadísticas proporcionadas por los EAIA se detectó un doble cómputo cuando el EAIA de los progenitores era diferente del EAIA de los acogedores.

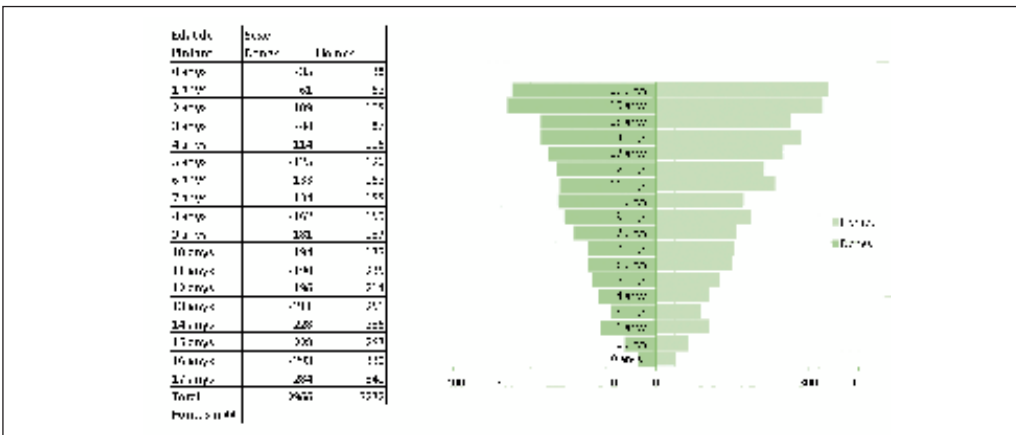
³ Fuente: Memoria del Departament de Benestar Social i Família de 2014.

Niños y adolescentes de Cataluña. Población según sexo y edad año a año. 2013



Fuente: Catalunya IDESCAT

Niños y adolescentes con expediente de tutela abierto según edad (año a año) y sexo. Corte a 31 de diciembre de 2014



Fuente: Sini@

Dicho esto, podemos destacar las siguientes **tendencias del sistema de tutela ante las situaciones de desamparo:**

1. La distribución por edades de los menores de edad bajo tutela contrasta claramente con la pirámide de la población menor de edad general de Cataluña (ver tabla anexa). La curva de la población tutelada no se ajusta a la pirámide de la población menor de edad

de Cataluña. La primera infancia está infrarrepresentada y se comprueba una mayor incidencia de las situaciones de desamparo en la adolescencia en proporción al resto de población menor de edad, con una mayor presencia del sexo masculino, que se concreta en un mayor número de chicos en la acogida en centro (1.553 chicos y 1.132 chicas).⁴ Esto determina que el perfil del

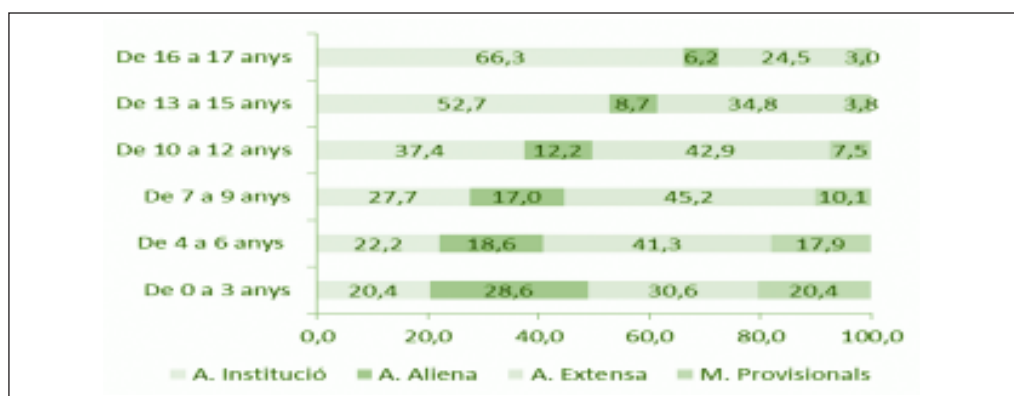
⁴Fuente: Mapa de Serveis Socials de Catalunya.

■ El perfil del menor de edad bajo medida de protección es el de un chico de 16 o 17 años acogido en un centro

menor de edad bajo medida de protección es el de un chico de 16 o 17 años acogido en un centro (hasta el punto que en estas franjas de edad se llega a casi el 1% de la población). Estos datos merecen una reflexión que excede del alcance de este artículo. Las preguntas que generan son muchas: ¿Indican una mayor invisibilidad del maltrato en la primera infancia?⁵ ¿Suponen la eclosión

en la adolescencia de problemáticas que ya no pueden ser asumidas desde la familia y que deberían ser previamente objeto de intervención en el medio? ¿Son suficientes o adecuados los recursos existentes en el medio para adolescentes con problemas de conducta, consumo, salud mental, discapacidad...?

■ Las preguntas que generan son muchas: ¿indican una mayor invisibilidad del maltrato en la primera infancia?



Font: Sini@

2. La distribución de edades de los menores tutelados y las medidas de protección (ver tabla anexa) nos indican lo siguiente:

2.1 Que la acogida residencial va ganando peso a medida que se va incrementando la edad.

2.2 La mayor estabilidad de la acogida en familia extensa en todas las franjas de edad.

2.3 La reducción progresiva de la acogida en familia ajena según aumenta la edad del niño o el adolescente. Esta

⁵ En este punto estoy convencido de que hay que invertir esfuerzos para prevenir y detectar el maltrato con actuaciones preventivas basadas en la evidencia, como la visita domiciliaria a familias de riesgo desde la etapa prenatal hasta los 2 años de vida. Sobre esta materia es especialmente interesante el artículo de SORIANO FAURA y Grupo PrevInfad/PAPPS Infancia y Adolescència. “Promoción del buen trato y prevención del maltrato en la infancia en el ámbito de la Atención Primaria”, en revista *Pediatría de Atención Primaria*, Volumen XI, nº 41. Enero/marzo 2009.

reducción puede tener por causa un bajo índice de acogidas con adolescentes, posibles retornos con la familia biológica y también la existencia de acogimientos que fracasan al llegar a la adolescencia.

2.4 Por último, la persistencia de menores de 3 años acogidos en un centro.

3. Relativa estabilidad durante estos años en las cifras de menores de edad desamparados y del tipo de medida de protección.

La razón de esto seguramente es multicausal. Por ejemplo, podríamos aventurar que un motivo por el que la crisis económica no ha supuesto un mayor número de desamparos es el establecimiento por la Ley 14/2010 de prestaciones económicas para menores de edad en situación de riesgo. Pero tampoco podemos dejar de ver que se produce una cierta estabilidad en los recursos tanto residenciales⁶ como de acogida en familia ajena, y en este sentido como recuerda CASAS (2012), “en el contexto europeo el número de atendidos en el sistema de protección social a la infancia en cada país se sabe que no depende tanto del nú-

mero de niños y adolescentes que viven en situaciones precarias, sino de la capacidad del sistema para atenderlos.”

4. Estancamiento de la acogida en familia ajena.⁷ El actual modelo de acogida en familia ajena, basado en familias voluntarias compensadas con prestaciones económicas, más o menos elevadas, exclusivamente, no da respuesta suficiente a las necesidades de los niños y adolescentes desamparados. El modelo altruista cuenta con la inestimable colaboración de muchas familias con una gran voluntad y capacidad para atender las necesidades de la mayoría de niños y adolescentes. Pero en muchas ocasiones no es suficiente. Sin embargo, el volumen de desarrollo de la acogida “profesional”⁸ (34 niños en septiembre de 2014) no cubre la demanda existente, así como tampoco es suficiente el número de acogidas de urgencia y diagnóstico.⁹ Las posibilidades de acogida familiar para un adolescente son prácticamente nulas, y el número de menores de seis años acogidos en centro continúa siendo excesivo.¹⁰ Si analizamos las posibles causas del no acogimiento de menores de seis años propuestos,

⁶ Plazas para acogida residencial (Fuente: DGAIA-Sini@)

	2011	2012	2013	2014
Plazas residenciales	2.632	2.636	2.627	2.606

⁷ Sobre este tema ver el Informe del Síndic de Greuges sobre los derechos del niño de noviembre de 2014. www.sindic.cat

⁸ Ver el modelo realmente profesional desarrollado por CASELLAS y MAYORAL. *L'acolliment familiar professionalitzat d'infants i adolescents en unitats convencionals d'acció educativa*. Colección Eines 11. Septiembre, 2010. ISBN 978-84-393-8520-2

⁹ Fuente: Informe del Síndic de Greuges sobre los derechos del niño-noviembre 2014. Los datos de 2014 son hasta septiembre.

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Urgencia y diagnóstico	84	65	85	94	58	55

¹⁰ Ver informe del Síndic de Greuges sobre los derechos del niño-noviembre 2014.

además de la falta de familias, las causas principales son: grupo de hermanos, niños con necesidades especiales, fracaso previo de acogida familiar o la existencia de un importante régimen de visitas con la familia biológica.

5. Mejora del apoyo a la acogida en familia extensa,¹¹ mediante desarrollo de equipos de integración familiar específicos para su valoración, formación y seguimiento, que, sin embargo, no se ha reflejado en el número de acogidos, que se mantiene estable.

6. Descenso de la adopción, la medida de protección más económica y mejor, cuando es procedente, en cuanto a la integración familiar del niño o el adolescente, y **descenso de la acogida preadoptiva,** que es la medida previa necesaria.¹² En este sentido no ha existido impacto positivo derivado de la posibilidad introducida por la Ley 14/2010 para constituir la acogida preadoptiva por vía administrativa, haya el consentimiento de los progenitores/tutores o no, y para acortar los plazos de oposición y necesidad de asentimiento.

7. Estabilidad en la llegada de menores de edad inmigrantes no acompañados, pero mantenimiento de la polémica sobre los procesos de determinación de la edad.¹³

8. Desarrollo, a pesar de la escasez de recursos, **de nuevos servicios experimentales residenciales como las Casas de Niños,**¹⁴ que –partiendo del apoderamiento de niños y adolescentes y sus familias– trabajan específicamente, pero de manera coordinada con los Servicios Sociales Básicos y los EAIA, la mejora de las capacidades del niño y adolescente y de su familia para posibilitar su retorno o la su emancipación.

9. Necesidad de desarrollar servicios que se adecuen a la realidad de los adolescentes refractarios a la protección. Ante los adolescentes que no aceptan la protección se produce la situación de protección formal (tutela y asignación de recurso) que desemboca en una situación de desprotección real (huida). La respuesta no puede ser solo recursos de más contención, sino programas de apoyo del medio que trabajen de acuerdo con las posibilidades reales para mejorar realmente la situación del adolescente.

10. Incremento de las necesidades de atención especializada para discapacitados o adolescentes con problemas de salud mental y consiguiente incremento de la demanda de centros para adolescentes con trastorno de conducta y de recursos terapéuticos especializados.

¹¹ Ver LLOSADA, MAYORAL y PLANAS: *LA MEVA FAMÍLIA M'ACULL. Projecte per promoure i millorar l'acolliment en família extensa i donar-li suport*. Papers núm. 26. Abril de 2012. Departament de Benestar Social i Família. Se puede encontrar en edición electrónica en www.gencat.cat/bsf/publicacions.

¹² No obstante, existe cierta inconsistencia en los datos. Parece incongruente que de 574 acogimientos preadoptivos en 2013 se pase a 424 (-150) pese a que también bajen el mismo año las adopciones (81).

¹³ Polémica reabierto con la doctrina establecida por el Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (ver Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 23 y 24 de septiembre de 2014 y de 16 de enero de 2015)

¹⁴ Proyecto “Cases d’Infants”. Colección Eines 14. Departament de Benestar Social i Família, octubre 2013. www.gencat.cat/bsf/publicacions. Actualmente existen 12 Cases d’Infants que suponen 120 plazas residenciales.

11. Aparición de nuevas realidades como la violencia filioparental.¹⁵ Existe un crecimiento de esta realidad que hay que analizar y abordar.

12. Lenta mejora de la participación de los niños y adolescentes en todo el proceso. Una de las novedades de la Ley 14/2010 era la normalización de la información, notificación y posibilidad de impugnación por parte de adolescentes disconformes contra las decisiones de la DGAIA. La realidad es que las oposiciones judiciales por adolescentes todavía son anecdóticas y constatamos la necesidad de mejora para el seguimiento interno que se efectúa del proceso de escucha o información. Hay que integrar en el proceso de intervención socioeducativa la información y posibilidad de disconformidad del niño o del adolescente, así como las garantías jurídicas para su salvaguarda.

13. Consolidación del apoyo a los jóvenes ex tutelados, que tuvieron en la Ley 14/2010 su reconocimiento legal (artículos 151 y 152 de la Ley 14/2010), lo cual supone, todavía, una novedad a nivel de toda la legislación estatal y autonómica.¹⁶

II.d Control judicial de la actividad de protección de la familia y de la Administración

La función del control judicial tanto de la potestad privada como pública en materia de protección a la infancia, a la que hay

que añadir la función de superior vigilancia del Ministerio Fiscal, se manifiesta de diversas formas en las que se dan situaciones de concurrencia con intervenciones administrativas de difícil coordinación.

En primer lugar, el Código Civil de Cataluña (artículos 221-5 y 236-3) habilita al juez para adoptar las medidas necesarias para proteger y controlar el ejercicio de las funciones de protección de los progenitores y de los tutores.

En segundo lugar, la actividad administrativa de los entes locales ante situaciones de riesgo y la actividad de la entidad pública de protección (DGAIA) están sujetas a control judicial mediante la posibilidad de formulación de oposición a sus resoluciones en materia de protección (artículos 779 y 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, 7 de enero).

En tercer lugar, el maltrato infantil, especialmente en la primera infancia y en los casos de abusos sexuales, genera actuaciones penales simultáneas a la actividad administrativa de protección y que pueden dar lugar a medidas diferentes y condiciona el tiempo y el fondo de las decisiones administrativas.

Por último, la competencia judicial en materia de rupturas familiares, y las decisiones que en este ámbito se deben tomar sobre el régimen de guarda y custodia y visitas, incide muy especialmente en los casos de conflictividad familiar, condicionando la actividad administrativa de protección.

¹⁵ Apuntada ya en ROMERO, MELERO, CÀNOVAS y ANTOLÍN, *La violència dels joves en la família: una aproximació des de la justícia als menors denunciats pels seus pares*. Butlletí d'inf@ncia n° 2, febrero 2006.

¹⁶ No obstante, durante la redacción de este trabajo se ha producido la publicación por parte de las Islas Baleares de la *Llei 7/2015, de 10 de abril, por la que se establece el marco regulador de los procesos de autonomía personal de menores que han sido sometidos a una medida de protección o reforma*.

Podemos decir que el tiempo de los procesos judiciales –que en general no son ágiles, rápidos ni inmediatos– condiciona la actividad administrativa de protección, con la que concurre en determinados casos, produciendo en ocasiones las siguientes disfunciones:

- situaciones contradictorias, p. e. sanción penal años después de los hechos cuando se ha trabajado y mejorado la situación de la familia.
- perpetuación en el tiempo de situaciones transitorias en perjuicio de los niños y adolescentes, p. e. niños en medidas provisionales (centro o acogimiento de urgencia y diagnóstico) pendientes de una decisión definitiva (preadoptivo)
- consolidando estados no reversibles (p. e. niños en centro que ya no pueden ser acogidos o acogimientos preadoptivos no reversibles)

III. Tendencias de las políticas públicas de protección a la infancia en los últimos cinco años

Para valorar cuál ha sido la tendencia de las políticas públicas de protección a la infancia en los últimos cinco años revisaremos tres aspectos:

- Cuál ha sido el compromiso político y social con la protección a la infancia.
- Cuál ha sido la evolución de las partidas presupuestarias destinadas a la protección a la infancia.
- Cuál ha sido la adecuación de la organización administrativa y el dimensionamiento de los equipos que deben ejecutar estas políticas.

En lo que se refiere al primer punto, en los últimos años se ha incrementado la sen-

■ Se ha incrementado la sensibilidad social y política hacia las necesidades de la infancia y la adolescencia.

sibilidad social y política hacia las necesidades de la infancia y la adolescencia.

Al impacto que supuso la tramitación y la aprobación de la Ley 14/2010, se ha sumado posteriormente la elaboración y la firma del Pacto por la Infancia de Cataluña el 19 de julio de 2013. Uno de sus ejes es “la inclusión social en la calidad de vida: igualdad de oportunidades”, donde se aborda la pobreza infantil y las situaciones de riesgo y desamparo.

También ha contribuido la actividad realizada a todos los niveles para la difusión y desarrollo de la Convención de los derechos del niño de 20 de noviembre de 1989, empezando por el Comité de derechos del niño y su labor en la elaboración de observaciones generales, de las que merece la pena destacar la esencial Observación nº 14 (2013) sobre el derecho de los niños a que su interés sea una consideración primordial.

Por último, ha aumentado el control social y político sobre el sistema de protección. A pesar de que la Ley 14/2010 no recogió la figura ampliamente reclamada de un defensor específico de los derechos de los niños, sí que estableció (artículo 29.2) otras medidas como la obligación del Defensor del Pueblo de presentar al Parlament un informe anual específico sobre la situación de la infancia en Cataluña en relación a los derechos establecidos por la Convención y la legislación. A esta actividad se ha añadido la constante denuncia, social y política ante el incremento de la pobreza infantil y la lucha contra las diferentes formas de maltrato infantil.

En segundo lugar, en cuanto al reflejo de esta mayor sensibilidad en el presupuesto destinado al sistema de protección, seguramente la evolución de estos últimos cinco años no ha sido la deseada.

No debemos olvidar que realmente los presupuestos son la herramienta fundamental de despliegue de las políticas públicas.

Podemos aventurar que la alta sensibilidad política y social en este tema se ha visualizado en el esfuerzo para no reducir los recursos y para optimizar el gasto, pero como veremos no se ha traducido en el incremento de los recursos económicos destinados directamente al sistema de protección.

Evolución de los presupuestos de la entidad pública de protección, la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA), aprobados por el Parlament

2010 ¹⁷	2011	2012	2013 ¹⁸	2014 ¹⁹	2015
203.232.678,74	197.740.618,42	201.499.102,86	201.499.102,86	196.204.694,27	201.498.421,91

Fuente: elaboración propia sobre los documentos de estado de ingresos y gastos de las diferentes leyes de presupuestos aprobadas por el Parlament.

El análisis riguroso de los presupuestos destinados al sistema de protección a la infancia y la adolescencia requeriría un estudio exhaustivo que excede de la extensión de este artículo y que debería incorporar la ejecución, el detalle de los diferentes capítulos y de los diferentes gastos, que contemplara los gastos de personal propio (que se integran en el presupuesto del Departamento capítulo I,) y el análisis del presupuesto por programas. Pero la visión del cuadro nos permite afirmar que globalmente no se han incrementado los recursos económicos destinados al sistema de protección a la infancia.

Por tanto, no se ha cumplido totalmente con la obligación establecida en el artículo 15 de la Ley 14/2010 de dar prioridad en el

■ Globalmente no se han incrementado los recursos económicos destinados al sistema de protección a la infancia.

presupuesto a las políticas de infancia y de disponer en todos los casos los recursos necesarios para garantizar los derechos de los niños y los adolescentes.

Yendo un poco más allá, a grandes rasgos, y con el riesgo de no analizar detalles muy importantes (a los que hay que añadir con respecto a los presupuestos de 2015 ciertas incertidumbres respecto a si se pueden cumplir las previsiones de ingresos y realmente se podrá ejecutar lo previsto) nos podemos arriesgar a señalar las siguientes

¹⁷Se han computado el presupuesto de la DGAIA (BE 06) y el de la Secretaría de Infancia y Adolescencia (BE 10), cuyas funciones del año 2011 se integraron en la DGAIA.

¹⁸ En 2013 los presupuestos fueron prorrogados con las dificultades que esto conllevó para su gestión y ejecución.

¹⁹ A partir de 2014 en cumplimiento de la disposición adicional séptima de la Ley 14/2010 los presupuestos computan en los ingresos la previsión de ingreso finalista de 1.500.000 de euros en concepto de pensiones y prestaciones para menores tutelados por la Generalitat.

tendencias en el destino de los recursos económicos del sistema de protección:¹⁹

1. Ámbitos que han visto incrementada la previsión de gasto:

1.1. Se han incrementado las previsiones para prestaciones económicas para la acogida en familia extensa, menores de edad en situaciones de riesgo²⁰ y jóvenes ex tutelados.²¹ Este incremento lo podemos atribuir a dos factores: la implementación a partir del 1 de enero de 2011 de las prestaciones económicas para menores de edad en situación de riesgo²² y el crecimiento del apoyo a los jóvenes ex tutelados y al incremento de la cobertura de las prestaciones económicas para este colectivo.²³

1.2. Las previsiones para transferencias a entes locales para la financiación de los Equipos de Atención a la Infancia y la Adolescencia (en adelante EAIA) y los Servicios de Intervención Socioeducativa se han incrementado.²⁴ Esto es debido especialmente al establecimiento de un modelo de financiación de los EAIA, que ha supuesto una

mejora en la cobertura del gasto de los entes locales, el desarrollo del programa “Mi familia me acoge” que como hemos visto ha implicado el establecimiento de equipos de integración familiar para la valoración, formación y seguimiento de la acogida en familia extensa, así como un impulso de los servicios de intervención socioeducativa, que, sin embargo, no logra aún el alcance que debería tener una correcta financiación de estos servicios de competencia local.

1.3. También se han incrementado las previsiones para subvenciones a entidades del tercer sector para servicios de intervención socioeducativa y programas preventivos para la infancia en riesgo y jóvenes ex tutelados.²⁵

2. Ámbitos que han visto reducida su previsión de gasto:

2.1. Se ha reducido la previsión para gastos destinados a la prestación de servicios destinados básicamente a las situaciones de desamparo.²⁶

2.2. Se ha reducido la previsión para inversión propia.²⁷

²⁰ Las cifras son de elaboración propia sobre la base del documento *Estat d'Ingressos i despeses* de las leyes de presupuestos correspondientes.

²¹ 12.571.097 de euros presupuestados para 2010. 15.000.000 de euros presupuestados para 2015.

²² 3.039.179 de euros presupuestados para 2010, por 6.000.000 de euros presupuestados para 2015.

²³ Fuente: DGAIA

Any	2011	2012	2013	2014
Gasto en prestaciones para menores de edad en situación de riesgo	2.220.154,00	2.947,755,50	3.666.224,87	3.849.405,78

²⁴ La prestación requería inicialmente tres años de tutela pública. A partir del 1 de enero de 2014 los que al cumplir la mayoría de edad habían cumplido menos de tres años de tutela pública podían acceder a una prestación de tres meses de duración, prestación que este 2015 se ha ampliado a seis meses, y existe el compromiso parlamentario de ampliación hasta 9 meses para el año 2016.

²⁵ 20.244.077 euros presupuestados para 2010, por 23.450.000 euros presupuestados para 2015.

²⁶ 4.003.636,00 euros presupuestados para 2010, por 6.256.950 euros (4.502.370 euros del programa 318 más 1.754.580 euros del programa 317) presupuestados para 2015.

²⁷ Importe total Capítulo II presupuesto para 2010: 109.405.381 euros. Importe total Capítulo II presupuesto para 2015: 102.830.690,7 euros. El capítulo II es el que recoge los conceptos relativos a los servicios de protección.

2.3. Se han eliminado las partidas destinadas a fomentar la inversión por parte de las entidades.²⁸

2.4. Se ha reducido el presupuesto global destinado a la acogida en familia ajena y la adopción.²⁹

Por último, en lo relativo a **la estructura organizativa administrativa y la dimensión de los equipos profesionales** necesaria para sostener el sistema de protección público, no podemos decir que haya experimentado el cambio necesario para desarrollar la Ley 14/2010, sino todo lo contrario.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 14/2010, solo se ha reducido la estructura organizativa preexistente (se suprimió la Secretaría de Infancia y Adolescencia³⁰ y el Servicio de Planificación y Evaluación y la Sección de Evaluación de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia el año 2011).³¹

La plantilla de los diferentes servicios de la entidad pública de protección, la DGAIA,

ha sido congelada, como consecuencia de las medidas restrictivas en materia de personal de las administraciones públicas. Por tanto, la entidad pública de protección no ha tenido el dimensionamiento adecuado en materia de recursos humanos ni las mejoras organizativas necesarias para poder dar cumplimiento a las nuevas obligaciones derivadas de la implantación de la Ley 14/2010. A este panorama hay que añadir que la plantilla de los EAIA (verdadero eje del sistema de protección) se ha mantenido estable durante los últimos cinco años a pesar del incremento de los casos atendidos,³² y no ha habido ningún incremento de los equipos de atención social básica,³³ que son la puerta de entrada del sistema y pieza clave en las intervenciones ante situaciones de riesgo.

Por último, esta situación de falta de recursos del sistema de protección se debe enmarcar en una dinámica de disminución del gasto público en las políticas de Infancia en general tanto del Estado como de Cataluña, según indica un reciente estudio de

²⁸ Importe total Capítulo VI del presupuesto para el 2010: 9.693.083 euros. Importe total Capítulo VI del presupuesto para el 2015: 2.779.609,58 euros. El capítulo VI es el que prevé la inversión propia.

²⁹ Importe previsto dentro del Capítulo VII del presupuesto para 2010: 1.021.500 euros. En el presupuesto 2015 no hay ninguna previsión. El capítulo VII es el que prevé las transferencias de capital para financiar inversiones a terceros.

³⁰ Presupuesto aprobado por el Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció en 2010: 15.947.765,01 euros. Presupuesto para el año 2015: 13.856.001,73 euros.

³¹ Disposición Adicional Primera del Decreto 63/2011, de 4 de enero, de estructuración del Departament de Benestar Social i Família.

³² Disposición Adicional Primera del Decreto 332/2011, de 3 de mayo, de reestructuración del Departament de Benestar Social i Família.

³³ Fuente: Mapa de serveis socials de Catalunya.

Año	2011	2012	2013	2014
Profesionales	363	367	367	367
Menores de edad atendidos por los EAIA	10.363	11.273	11.424	13.149

UNICEF.³⁴ Este es un aspecto fundamental para la efectividad real del sistema de protección (en sentido estricto), se necesita una mayor integración de las diferentes dimensiones (social, sanitaria, educativa...) que afectan a la infancia (sistema de protección en sentido amplio), dotada de una verdadera capacidad de decisión, no residenciada únicamente en una dirección general, y ligada a la posibilidad real de disponer de los recursos necesarios de acuerdo con el principio de prioridad presupuestaria.

IV. Epílogo

La familia es la institución básica para la protección a la infancia respecto a la que las otras instituciones de protección son subsidiarias. Por ello son esenciales el apoyo público a las familias, adecuado a sus diferentes formas y estructuras, y la lucha contra la pobreza y la desigualdad social.

En cuanto a la actividad administrativa de protección, podríamos señalar que existe una mayor sensibilidad política y social hacia la protección a la infancia, que con el esfuerzo de los profesionales ha permitido un cambio formal de modelo:

- Se han introducido mejoras en la definición y diseño de los procesos de pro-

tección y en la implantación del esquema establecido por la Ley 14/2010 (situaciones de riesgo/situaciones de desamparo)

- Se han mejorado los sistemas de información y valoración que permiten una mejor atención del caso, un mejor seguimiento y evaluación del sistema así como la detección de nuevas realidades.
- Se han definido nuevos modelos y programas de atención que pretenden mejorar la atención de los niños y adolescentes y sus familias y se están desarrollando dentro de la medida que permiten los recursos disponibles.

Por lo tanto, administraciones y profesionales implicados en el sistema de protección tenemos unos objetivos mínimamente compartidos y las bases para desarrollarlos. No obstante, hay que tener presente que hasta que no se incremente el gasto para apoyar a las familias; no se dimensione y estructure adecuadamente la organización administrativa, la de los servicios especializados y la de los servicios sociales básicos; y no se incrementen los recursos y se integren las políticas de infancia, no podremos desarrollar en todos sus aspectos el sistema de protección establecido por la Ley 14/2010.

³⁴ Por el contrario, el número de profesionales de los servicios básicos de atención social ha disminuido ligeramente desde la aprobación de la Ley 14/2010. Fuente: Mapa de serveis socials de Catalunya 2013.

Año	Trabajadores/oras sociales	Educadores/oras sociales	Total
2010	1.443,06	911,40	2.354,46
2011	1.445,90	911,90	2.357,80
2012	1.442,70	897,70	2.340,40
2013	1.442,70	890,70	2.333,40

³⁵ *La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013.* Centro de Estudios Económicos Tomillo (CEET). UNICEF, 2015. <http://www.unicef.es/infancia-en-los-presupuestos> (fecha consulta abril 2015).

Bibliografia

- CASAS, Ferran. *La protecció dels infants i adolescents en situació de risc social i desemparament a Catalunya*. Barcelona: UNICEF Comitè Catalunya, 2012. Fecha consulta, marzo 2015. Colección DOCS INFÀNCIA A CATALUNYA. DOCS UNICEF.
- JULIÀ CANO, Albert. *Mesures contra la pobresa infantil: Prestació per a famílies amb infants en situació de pobresa*. Barcelona: UNICEF Comitè Catalunya, octubre 2014. Fecha consulta, marzo 2015. Colección DOCS INFÀNCIA A CATALUNYA. DOCS UNICEF.
- MAYORAL SIMÓN, Joan. *Primeres orientacions per a la implementació del nou model de protecció de la infància i l'adolescència previst en la Llei dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència*, en *Parlem d'Infància*, compilación de artículos del boletín *Inf@cia* (2009-2010). Colección Infància, n° 7. ISBN 9788439388487 Págs. 147 a 168.
- PALMA DEL TESO, Ángeles. *Administraciones públicas y protección a la infancia*, en especial, *Estudio de la tutela administrativa de los menores desamparados*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006. ISBN 10:84-7351-258-8
- RAVELLAT BALLESTÉ, Isaac. *La protecció de las personas menores de edad en la legislació civil catalana. Especial incidència en el estudio de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia*, en *InDret*. Revista para el análisis del Derecho. Barcelona, abril 2014. www.indret.com. ISSN 1698-739X.