

# El sistema de protecció a la infància i l'adolescència de Catalunya

Reflexions als cinc anys d'entrada en vigor de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (Segona part)

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 Simón<sup>1</sup>

## Resum

El 3 de juliol de 2015 s'han complert cinc anys de l'entrada en vigor de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència. El seu llarg procés d'elaboració, que va començar per la redacció d'un document de bases i un ampli procés participatiu, va cristal·litzar en una llei que va ser aprovada per unanimitat pel Parlament de Catalunya.

Aquest text va dotar Catalunya d'una norma que incorporava una visió integral, abraçava tota la legislació sobre infància i adolescència i suposava una transformació important del sistema de protecció.

Malauradament, la seva aprovació va coincidir amb una situació greu de crisi econòmica que encara perdura, la qual cosa ha afectat el seu desenvolupament i la realitat social que volia transformar.

En aquest article, dividit en dues parts, analitzarem el sistema de protecció a la infància i l'adolescència de Catalunya implantat per la Llei 14/2010 i la seva evolució durant aquests darrers cinc anys.

En aquesta segona part ens centrarem en les tendències actuals i reptes del sistema dissenyat per la Llei 14/2010 pel que fa a les situacions de desemparament i a l'evolució de les polítiques públiques.

**Paraules clau:** Infància, protecció a la infància, situacions de risc, situacions de desemparament.

Per citar l'article: MAYORAL SIMÓN, Joan. El sistema de protecció a la infància i l'adolescència de Catalunya. *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, agost 2015, n. 205, pàgines 28-41. ISSN 0212-7210.

<sup>1</sup>Llicenciat en Dret. Diploma Estudis Avançats en Dret Públic per la UAB. Mestratge en Alta Funció Directiva per la EAPC. Subdirector general d'Atenció a la Infància i l'Adolescència 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 Les situacions de desemparament

Les situacions de desemparament<sup>2</sup> són aquelles en les quals els infants o adolescents es troben en una situació de fet en què els manquen els elements bàsics per al desenvolupament integral de la personalitat, sempre que sigui necessària la seva separació del nucli familiar d'origen amb l'assumpció corresponent de la seva tutela per part de l'entitat pública de protecció. Aquesta protecció pot comportar la substitució de la filiació biològica per una filiació adoptiva.

■ La competència més important de l'Administració de la Generalitat de Catalunya és la que li permet, quan és necessari per protegir-lo, separar un menor d'edat del seu nucli familiar i suspendre la potestat parental o tutela mitjançant resolució administrativa, sense intervenció judicial.

La competència més important de l'Administració de la Generalitat de Catalunya és la que li permet, quan és necessari per

<sup>2</sup>La situació de desemparament està definida en l'article 105, que també enumera una sèrie oberta de situacions de desemparament.

protegir-lo, separar un menor d'edat del seu nucli familiar i suspendre la potestat parental o tutela mitjançant resolució administrativa, sense intervenció judicial.

Els infants i adolescents que estan separats del seu nucli familiar i sota la tutela de la Generalitat per haver estat declarats en situació de desemparament són 6.713<sup>3</sup> (a 31 de desembre de 2014), xifra que suposa, aproximadament, el **0,5% del total de la població catalana menor d'edat**.

Les mesures de protecció que es poden aplicar als infants i adolescents desemparats poden ser les següents:

a) L'acolliment familiar simple per una persona o una família que pugui suplir, temporalment, el nucli familiar natural de l'infant o l'adolescent. Aquest acolliment pot ser en família

extensa (que té preferència legal) o en família aliena.

b) L'acolliment familiar permanent, que també pot ser en família extensa o en família aliena.

c) L'acolliment familiar en unitat convivencial d'acció educativa.

d) L'acolliment en un centre públic o concertat.

e) L'acolliment preadoptiu.

f) Les mesures de transició a la vida adulta i a l'autonomia personal, que resten per desenvolupar.

g) Qualsevol altra mesura de tipus assistencial, educatiu o terapèutic aconsellable, d'acord amb les circumstàncies de l'infant o l'adolescent. Aquesta mesura residual mai no ha tingut concreció ni desenvolupament reglamentari.

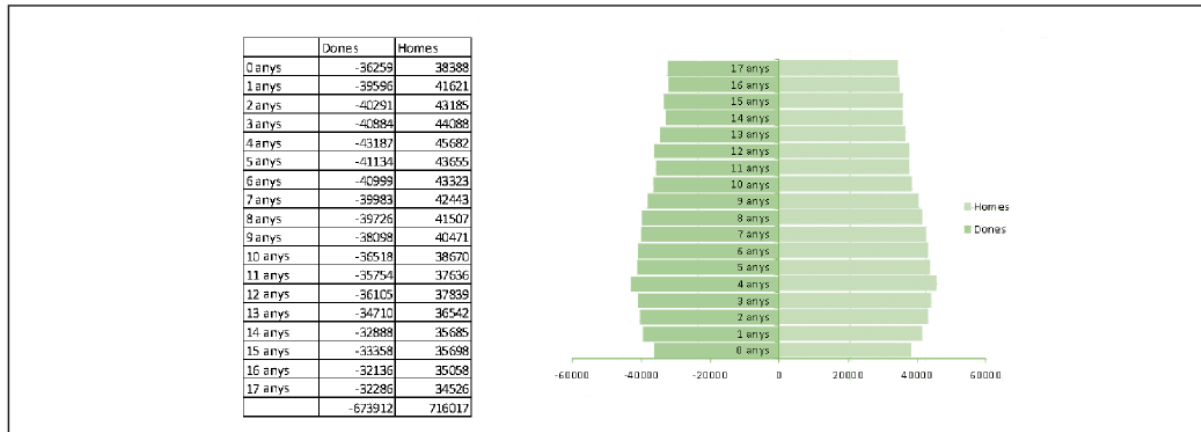
### Infants i adolescents segons mesura de protecció

	2011	2012	2013	2014
Acollits en família extensa	2.944*	2.464	2.467	2.415
Acollits en família aliena	924	958	966	969
Acollits en acolliment preadoptiu	648	591	574	424
Acollits en centre	2.701	2.764	2.706	2.685
Adoptats (adopció nacional)	141	122	84	81

\* La variació és causa del canvi de sistema d'informació de les dades proporcionades pels EAIA al Sini@. En les estadístiques proporcionades pels EAIA es va detectar un doble còmput quan l'EAIA dels progenitors era diferent de l'EAIA dels acollidors.

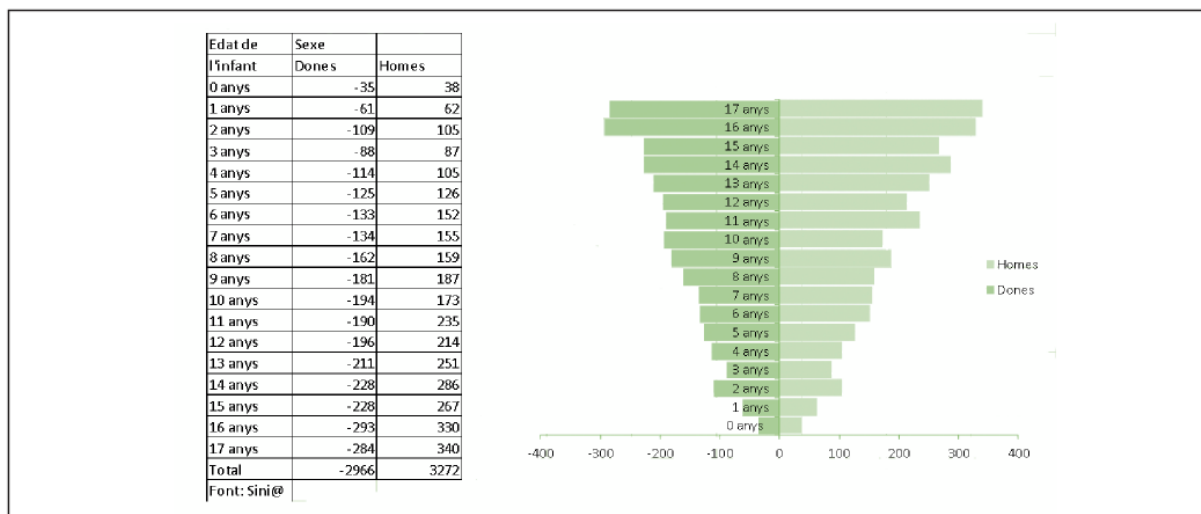
<sup>3</sup> Font: memòria del Departament de Benestar Social i Família de l'any 2014.

## Infants i adolescents de Catalunya. Població segons sexe i edat any a any. 2013



Font: Catalunya IDESCAT

## Infants i adolescents amb expedient de tutela oberta segons edat (any a any) i sexe. Tall a 31 de desembre de 2014



Font: Sini@

Dit això, podem destacar les **tendències del sistema de tutela davant les situacions de desemparament** següents:

**1.** La distribució per edats dels menors d'edat sota tutela contrasta clarament amb la piràmide de la població menor d'edat general de Catalunya (vegeu taula annexa). La corba de la població tutelada no s'ajusta a la piràmide de la població menor

d'edat de Catalunya. La primera infància està infrarepresentada i es comprova una incidència major de les situacions de desemparament en l'adolescència en proporció a la resta de població menor d'edat, amb una major presència del sexe masculí, que es concreta en un major nombre de nois en l'acolliment en centre (1.553 nois i 1.132 noies).<sup>4</sup> Això determina que el per-

<sup>4</sup> Font: Mapa de Serveis Socials de Catalunya. Actualització 2014.

■ **El perfil del menor d'edat sota mesura de protecció és el d'un noi de 16 o 17 anys acollit en centre.**

El perfil del menor d'edat sota mesura de protecció és el d'un noi de 16 o 17 anys acollit en centre (fins al punt que en aquestes franges d'edat s'arriba a gairebé l'1% de la població). Aquestes dades mereixen una reflexió que excedeix l'abast d'aquest article. Les preguntes que generen són moltes: indiquen una major invisibilitat del maltractament en la primera

infància?<sup>5</sup> Suposen l'eclosió en l'adolescència de problemàtiques que ja no poden ser assumides des de la família i que haurien de ser prèviament objecte d'intervenció en el medi? Són suficients o adients els recursos existents en el medi per a adolescents amb problemes de conducta, consum, salut mental, discapacitat...?

■ **Les preguntes que generen són moltes: indiquen una major invisibilitat del maltractament en la primera infància?**



Font: Sini@

2. La distribució d'edats dels menors tutelats i les mesures de protecció (vegeu taula annexa) ens indica el següent:

2.1 Que l'acolliment residencial va guanyant pes a mesura que es va incrementant l'edat.

2.2 La major estabilitat de l'acolliment en família extensa en totes les franges d'edat.

2.3 La reducció progressiva de l'acolliment en família aliena segons augmenta l'edat de l'infant o l'adoles-

<sup>5</sup> En aquest punt estic convençut que cal esmerçar esforços per prevenir i detectar el maltractament amb actuacions preventives basades en l'evidència, com la visita domiciliar a famílies de risc des de l'etapa prenatal fins als 2 anys de vida. Sobre aquesta matèria és especialment interessant l'article de SORIANO FAURA i Grupo PrevInfad/PAPPS Infància i 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*, Volum XI, número 41. Gener/març 2009.

cent. Aquesta reducció pot tenir per causa un baix índex d'acolliments amb adolescents, possibles retorns amb la família biològica i també l'existència d'acolliments que fracassen en arribar a l'adolescència.

2.4 Per últim, la persistència de menors de 3 anys acollits en centre.

**3. Relativa estabilitat durant aquests anys en les xifres de menors d'edat desemparats i del tipus de mesura de protecció.** La raó d'això segurament és multicausal. Per exemple, podríem aventurar que un motiu pel qual la crisi econòmica no ha suposat un major nombre de desemparaments és l'establiment per la Llei 14/2010 de prestacions econòmiques per a menors d'edat en situació de risc. Però tampoc no podem deixar de veure que es produeix una certa estabilitat en els recursos tant residencials<sup>6</sup> com d'acolliment en família aliena, i en aquest sentit, com recorda CASAS (2012), “en el context europeu el nombre d'atesos al sistema de protecció social a la infància a cada país se sap que no depèn tant del nombre d'in-

fants i adolescents que viuen en situacions precàries, sinó de la capacitat del sistema per atendre'ls.”

**4. Estancament de l'acolliment en família aliena.**<sup>7</sup> El model actual d'acolliment en família aliena, basat en famílies voluntàries compensades amb prestacions econòmiques, més o menys elevades, exclusivament, no dona resposta suficient a les necessitats dels infants i adolescents desemparats. El model altruista compta amb la col·laboració inestimable de moltes famílies amb una gran voluntat i capacitat per atendre les necessitats de la majoria d'infants i adolescents. Però en moltes ocasions no és suficient. Tanmateix, el volum de desenvolupament de l'acolliment “professional”<sup>8</sup> (34 infants el setembre de 2014) no cobreix la demanda existent, i el nombre d'acolliments d'urgència i diagnòstic tampoc és suficient.<sup>9</sup> Les possibilitats d'acolliment familiar per a un adolescent són pràcticament nul·les, i el nombre de menors de sis anys acollits en centre continua sent excessiu.<sup>10</sup> Si analitzem les possibles causes del no-acolliment

<sup>6</sup> Places per a acolliment residencial (Font: DGAIA-Sini@)

	2011	2012	2013	2014
Places residencials	2.632	2.636	2.627	2.606

<sup>7</sup> Sobre aquest tema vegeu l'Informe del Síndic de Greuges sobre els drets de l'infant de novembre del 2014. [www.sindic.cat](http://www.sindic.cat)

<sup>8</sup> Vegeu el model realment professional desenvolupat per CASELLAS i MAYORAL. *L'acolliment familiar professionalitzat d'infants i adolescents en unitats convivencials d'acció educativa*. Col·lecció Eines 11. Setembre, 2010. ISBN 978-84-393-8520-2

<sup>9</sup> Font: Informe del Síndic de Greuges sobre els drets de l'infant-novembre 2014. Les dades del 2014 són fins al setembre.

Any	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Urgència i diagnòstic	84	65	85	94	58	55

<sup>10</sup> Vegeu informe del Síndic de Greuges sobre els drets de l'infant-novembre 2014.

de menors de sis anys proposats, a més de la manca de famílies, les causes principals són: grup de germans, infants amb necessitats especials, fracàs d'acolliment familiar previ o l'existència d'un règim de visites amb la família biològica important.

**5. Millora del suport a l'acolliment en família extensa,**<sup>11</sup> mitjançant desenvolupament d'equips d'integració familiar específics per a la seva valoració, formació i seguiment, que, no obstant, no s'ha reflectit en el nombre d'acollits, que es manté estable.

**6. Descens de l'adopció,** la mesura de protecció més econòmica i millor, quan és procedent, quant a la integració familiar de l'infant o l'adolescent, i **descens de l'acolliment preadoptiu,** que és la mesura prèvia necessària.<sup>12</sup> En aquest sentit no ha existit impacte positiu derivat de la possibilitat introduïda per la Llei 14/2010 per constituir l'acolliment preadoptiu per via administrativa, hi hagi el consentiment dels progenitors/tutors o no, i per escurçar els terminis d'oposició i necessitat d'assentiment.

**7. Estabilitat en l'arribada de menors d'edat immigrants no acompanyats,** però manteniment de la polèmica sobre els processos de determinació de l'edat.<sup>13</sup>

**8. Desenvolupament,** malgrat l'escassetat de recursos, **de nous serveis experimentals residencials com les Cases d'Infants**<sup>14</sup> que –partint de l'apoderament dels infants i adolescents i les seves famílies– treballen específicament, però de manera coordinada amb els Serveis Socials Bàsics i els EAIA, la millora de les capacitats de l'infant i l'adolescent i de la seva família per possibilitar-ne el retorn o l'emancipació.

**9. Necessitat de desenvolupar serveis que s'adeqüin a la realitat dels adolescents refractaris a la protecció.** Davant dels adolescents que no accepten la protecció es produeix la situació de protecció formal (tutela i assignació de recurs), que desemboca en una situació de desprotecció real (escapoliment). La resposta no pot ser només recursos de més contenció, sinó programes de suport del medi que treballin d'acord amb les possibilitats reals per millorar realment la situació de l'adolescent.

**10. Increment de les necessitats d'atenció especialitzada per a discapacitats o adolescents amb problemes de salut mental** i consegüent increment de la demanda de centres per a adolescents amb trastorn de conducta i de recursos terapèutics especialitzats.

<sup>11</sup> Vegeu LLOSADA, MAYORAL i 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. Es pot trobar en edició electrònica a [www.gencat.cat/bsf/publicacions](http://www.gencat.cat/bsf/publicacions).

<sup>12</sup> No obstant, existeix certa inconsistència en les dades. Sembla incongruent que de 574 acolliments preadoptius el 2013 es passí a 424 (-150), malgrat que el mateix any també baixin les adopcions (81).

<sup>13</sup> Polèmica reoberta amb la doctrina establerta pel Ple de la Sala Civil del Tribunal Suprem (vegeu Sentències del Tribunal Suprem, Sala Civil, de 23 i 24 de setembre de 2014 i de 16 de gener de 2015).

<sup>14</sup> Projecte "Cases d'Infants". Col·lecció Eines 14. Departament de Benestar Social i Família, octubre 2013. [www.gencat.cat/bsf/publicacions](http://www.gencat.cat/bsf/publicacions). Actualment existeixen 12 Cases d'Infants que suposen 120 places residencials.

**11. Aparició de noves realitats com la violència filioparental.**<sup>15</sup> Existeix un creixement d'aquesta realitat que cal analitzar i abordar.

**12. Millora lenta de la participació dels infants i adolescents en tot el procés.** Una de les novetats de la Llei 14/2010 era la normalització de la informació, notificació i possibilitat d'impugnació per part d'adolescents disconformes contra les decisions de la DGAIA. La realitat és que les oposicions judicials per adolescents encara són anecdòtiques i constatem la necessitat de millora per al seguiment intern que es fa del procés d'escolta o informació. Cal integrar en el procés d'intervenció socioeducativa la informació i possibilitat de disconformitat de l'infant o l'adolescent, així com les garanties jurídiques per a la seva salvaguarda.

**13. Consolidació del suport als joves extutelats** que varen tenir en la Llei 14/2010 el seu reconeixement legal (articles 151 i 152 de la Llei 14/2010), la qual cosa suposa, encara, una novetat a nivell de tota la legislació estatal i autonòmica.<sup>16</sup>

## II.d Control judicial de l'activitat de protecció de la família i de l'Administració

La funció del control judicial, tant de la potestat privada com pública en matèria de protecció a la infància, a la qual cal afe-

gir la funció de vigilància superior del Ministeri Fiscal, es manifesta de diverses maneres en les quals es donen situacions de concurrència amb intervencions administratives de difícil coordinació.

En primer lloc, el Codi Civil de Catalunya (articles 221-5 i 236-3) habilita el jutge per adoptar les mesures necessàries per protegir i controlar l'exercici de les funcions de protecció dels progenitors i dels tutors.

En segon lloc, l'activitat administrativa dels ens locals davant situacions de risc i l'activitat de l'entitat pública de protecció (DGAIA) estan subjectes a control judicial mitjançant la possibilitat de formulació d'oposició a les seves resolucions en matèria de protecció (articles 779 i 780 de la Llei d'enjudiciament civil 1/2000, 7 de gener).

En tercer lloc, el maltractament infantil, especialment en la primera infància i en els casos d'abusos sexuals, genera actuacions penals simultànies a l'activitat administrativa de protecció i que poden donar lloc a mesures diferents i condiciona el temps i el fons de les decisions administratives.

Per últim, la competència judicial en matèria de ruptures familiars, i les decisions que en aquest àmbit s'han de prendre sobre el règim de guarda i custòdia i visites, incideix molt especialment en els casos de conflictivitat familiar, i condiciona l'activitat administrativa de protecció.

<sup>15</sup> Apuntada ja en ROMERO, MELERO, CÀNOVAS I ANTOLÍN, *La violència dels joves en la família: una aproximació des de la justícia als menors denunciats pels seus pares*. Butlletí d'inf@ncia núm. 2, febrer 2006.

<sup>16</sup> No obstant, durant la redacció d'aquest treball s'ha produït la publicació per part de les Illes Balears de la *Llei 7/2015, de 10 de abril, per la que se establece el marxo regulador de los procesos de autonomía personal de menores que han sido sometidos a una medida de protección o reforma*.



Podem dir que el temps dels processos judicials –que en general no són àgils, ràpids ni immediats– condiciona l'activitat administrativa de protecció, amb la qual concorre en determinats casos, i de vegades produeix les disfuncions següents:

- situacions contradictòries, p. e. sanció penal anys després dels fets quan s'ha treballat i millorat la situació de la família.
- perpetuació en el temps de situacions transitòries en perjudici dels infants i adolescents, p. e. infants en mesures provisionals (centre o acolliment d'urgència i diagnòstic) pendents d'una decisió definitiva (preadoptiu).
- consolidant estats no reversibles (p. e. infants en centre que ja no poden ser acollits o acolliments preadoptius no reversibles).

### III. Tendències de les polítiques públiques de protecció a la infància en els darrers cinc anys

Per valorar quina ha estat la tendència de les polítiques públiques de protecció a la infància en els darrers cinc anys revisarem tres aspectes:

- Quin ha estat el compromís polític i social amb la protecció a la infància.
- Quina ha estat l'evolució de les partides pressupostàries destinades a la protecció a la infància.
- Quina ha estat l'adequació de l'organització administrativa i el dimensionament dels equips que han d'executar aquestes polítiques.

Pel que fa al primer punt, en els últims anys s'ha incrementat la sensibilitat social

### ■ S'ha incrementat la sensibilitat social i política envers les necessitats de la infància i l'adolescència.

i política envers les necessitats de la infància i l'adolescència.

A l'impacte que va suposar la tramitació i l'aprovació de la Llei 14/2010, posteriorment s'hi ha sumat l'elaboració i la signatura del Pacte per a la Infància de Catalunya el 19 de juliol de 2013. Un dels seus eixos és “la inclusió social a la qualitat de vida: igualtat d'oportunitats”, on s'aborda la pobresa infantil i les situacions de risc i desemparament.

L'activitat realitzada també ha contribuït a tots els nivells per la difusió i desenvolupament de la Convenció dels drets de l'infant de 20 de novembre de 1989, començant pel Comitè de drets del nen i la seva tasca en l'elaboració d'observacions generals, de les quals val la pena destacar l'essencial Observació núm. 14 (2013) sobre el dret dels infants que el seu interès sigui una consideració primordial.

Per últim, ha augmentat el control social i polític sobre el sistema de protecció. Malgrat la Llei 14/2010 no va recollir la figura àmpliament reclamada d'un defensor específic dels drets dels infants, sí que va establir (article 29.2) altres mesures com l'obligació del Síndic de Greuges de presentar al Parlament un informe anual específic sobre la situació de la infància a Catalunya amb relació als drets establerts per la Convenció i la legislació. A aquesta activitat s'hi ha afegit la constant denúncia, social i política davant de l'increment de la pobresa infantil i la lluita contra les diferents formes de maltractament infantil.

En segon lloc, pel que fa al reflex d'aquesta major sensibilitat en el **pressupost destinat al sistema de protecció**, segurament l'evolució d'aquests últims cinc anys no ha estat la desitjada.

No hem d'oblidar que realment els pressupostos són l'eina fonamental de desplegament de les polítiques públiques.

Podem aventurar que l'alta sensibilitat política i social en aquest tema s'ha visualitzat en l'esforç per no reduir els recursos i per optimitzar la despesa, però com veurem no s'ha traduït en l'increment dels recursos econòmics destinats directament al sistema de protecció.

### Evolutió dels pressupostos de l'entitat pública de protecció, la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA), aprovats pel Parlament

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

Font: elaboració pròpia sobre els documents d'estat d'ingressos i despeses de les diferents lleis de pressupostos aprovades pel Parlament

L'anàlisi rigorosa dels pressupostos destinats al sistema de protecció a la infància i l'adolescència requeriria un estudi exhaustiu que excedeix l'extensió d'aquest article i que hauria d'incorporar l'execució, el detall dels diferents capítols i de les diferents despeses, que contemplés les despeses de personal propi (que s'integren en el pressupost del Departament capítol I,) i l'anàlisi del pressupost per programes. Però la visió del quadre ens permet afirmar que globalment no s'han incrementat els recursos econòmics destinats al sistema de protecció a la infància.

Per tant, no s'ha complert totalment amb l'obligació establerta en l'article 15 de la Llei 14/2010 de donar prioritat en

### ■ Globalment no s'han incrementat els recursos econòmics destinats al sistema de protecció a la infància.

el pressupost a les polítiques d'infància i de disposar en tots els casos dels recursos necessaris per garantir els drets dels infants i els adolescents.

Anant una mica més enllà, a grans trets, i amb el risc de no analitzar detalls molt importants (als quals cal afegir pel que fa als pressupostos del 2015 certes incerteses respecte de si es poden complir les previsions d'ingressos i realment es podrà executar allò previst) ens podem arriscar a assenyalar les tendències següents en la

<sup>17</sup> S'han computat el pressupost de la DGAIA (BE 06) i el de la Secretaria d'Infància i Adolescència (BE 10), les funcions de la qual l'any 2011 es van integrar en la DGAIA.

<sup>18</sup> L'any 2013 els pressupostos varen ser prorrogats amb les dificultats que això va comportar per a la seva gestió i execució.

<sup>19</sup> A partir de l'any 2014 en compliment de la disposició addicional setena de la Llei 14/2010 els pressupostos computen en els ingressos la previsió d'ingrés finalista d'1.500.000 d'euros en concepte de pensions i prestacions per a menors tutelats per la Generalitat.

destinació dels recursos econòmics del sistema de protecció:<sup>20</sup>

### 1. Àmbits que han vist incrementada la previsió de despesa:

1.1. S'han incrementat les previsions per prestacions econòmiques per l'acolliment en família extensa, menors d'edat en situacions de risc<sup>21</sup> i joves extutelats.<sup>22</sup> Aquest increment el podem atribuir a dos factors: la implementació a partir de l'1 de gener del 2011 de les prestacions econòmiques per a menors d'edat en situació de risc<sup>23</sup> i el creixement del suport als joves extutelats i a l'increment de la cobertura de les prestacions econòmiques per aquest col·lectiu.<sup>24</sup>

1.2. Les previsions per transferències a ens locals per al finançament dels Equips d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (en endavant EAIA) i els Serveis d'Intervenció Socioeducativa s'han incrementat.<sup>25</sup> Això és degut especialment a l'establiment d'un model de finançament dels EAIA que

ha suposat una millora en la cobertura de la despesa dels ens locals, al desplegament del programa "La meua família m'acull", que com hem vist ha implicat l'establiment d'equips d'integració familiar per a la valoració, formació i seguiment de l'acolliment en família extensa, així com un impuls dels serveis d'intervenció socioeducativa que, no obstant, no assoleix encara l'abast que hauria de tenir un finançament correcte d'aquests serveis de competència local.

1.3. També s'han incrementat les previsions per a subvencions a entitats del tercer sector per serveis d'intervenció socioeducativa i programes preventius per a la infància en risc i joves extutelats.<sup>26</sup>

### 2. Àmbits que han vist reduïda la seva previsió de despesa:

2.1. S'ha reduït la previsió per a despeses destinades a la prestació de serveis destinats bàsicament a les situacions de desemparament.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> Les xifres són d'elaboració pròpia sobre la base del document *Estat d'Ingressos i despeses* de les lleis de pressupostos corresponents.

<sup>21</sup> 12.571.097 d'euros pressupostats per al 2010. 15.000.000 d'euros pressupostats per al 2015.

<sup>22</sup> 3.039.179 d'euros pressupostats per al 2010, per 6.000.000 d'euros pressupostats per al 2015.

<sup>23</sup> Font: DGAIA

Any	2011	2012	2013	2014
Despesa en prestacions per a menors d'edat en situació de risc	2.220.154,00	2.947.755,50	3.666.224,87	3.849.405,78

<sup>24</sup> La prestació requeria inicialment tres anys de tutela pública. A partir de l'1 de gener de 2014 els que en complir la majoria d'edat havien complert menys de tres anys de tutela pública podien accedir a una prestació de tres mesos de durada, prestació que aquest 2015 s'ha ampliat a sis mesos, i existeix el compromís parlamentari d'ampliació fins a 9 mesos per l'any 2016.

<sup>25</sup> 20.244.077 euros pressupostats per al 2010, per 23.450.000 euros pressupostats per al 2015.

<sup>26</sup> 4.003.636,00 euros pressupostats per al 2010, per 6.256.950 euros (4.502.370 euros del programa 318 més 1.754.580 euros del programa 317) pressupostats per al 2015.

<sup>27</sup> Import total Capítol II pressupost per al 2010: 109.405.381 d'euros. Import total Capítol II pressupost per al 2015: 102.830.690,7 d'euros. El capítol II és el que recull els conceptes relatius al serveis de protecció

<sup>28</sup> Import total Capítol VI del pressupost per al 2010: 9.693.083 d'euros. Import total Capítol VI del pressupost per al 2015: 2.779.609,58 d'euros. El capítol VI és el que preveu la inversió pròpia.

2.2. S'ha reduït la previsió per a inversió pròpia.<sup>28</sup>

2.3. S'han eliminat les partides destinades a fomentar la inversió per part de les entitats.<sup>29</sup>

2.4. S'han reduït el pressupost global destinat a l'acolliment en família aliena i l'adopció.<sup>30</sup>

Per últim, pel que fa a **l'estructura organitzativa administrativa i la dimensió dels equips professionals** necessària per sostenir el sistema de protecció públic, no podem dir que hagi experimentat el canvi necessari per desplegar la Llei 14/2010, ans al contrari.

Amb posterioritat a l'entrada en vigor la Llei 14/2010 només s'ha reduït l'estructura organitzativa preexistent (es varen suprimir la Secretaria d'Infància i Adolescència<sup>31</sup> i el Servei de Planificació i Avaluació i la Secció d'Avaluació de la Direcció

General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència l'any 2011).<sup>32</sup>

La plantilla dels diferents serveis de l'entitat pública de protecció, la DGAIA, ha estat congelada, com a conseqüència de les mesures restrictives en matèria de personal de les administracions públiques. Per tant, l'entitat pública de protecció no ha tingut el dimensionament adequat en matèria de recursos humans ni les millores organitzatives necessàries per poder donar compliment a les noves obligacions derivades de la implantació de la Llei 14/2010.

A aquest panorama cal afegir que la plantilla dels EAIA (veritable pal de paller del sistema de protecció) s'ha mantingut estable durant els últims cinc anys malgrat l'increment dels casos atesos,<sup>33</sup> i no hi ha hagut cap increment dels equips d'atenció social bàsica,<sup>34</sup> que són la porta d'entrada

<sup>28</sup> Import previst dins el Capítol VII del pressupost per al 2010: 1.021.500 d'euros. En el pressupost 2015 no hi ha cap previsió. El capítol VII és el que preveu les transferències de capital per finançar inversions a tercers.

<sup>30</sup> Pressupost aprovat per l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció l'any 2010: 15.947.765,01 euros. Pressupost per l'any 2015: 13.856.001,73 euros.

<sup>31</sup> Disposició Addicional Primera del Decret 63/2011, de 4 de gener, d'estructuració del Departament de Benestar Social i Família.

<sup>32</sup> Disposició Addicional Primera del Decret 332/2011, de 3 de maig, de reestructuració del Departament de Benestar Social i Família.

<sup>33</sup> Font: Mapa de serveis socials de Catalunya.

Any	2011	2012	2013	2014
Professionals	363	367	367	367
Menors d'edat atesos pels EAIA	10.363	11.273	11.424	13.149

<sup>34</sup> Per contra, el nombre de professionals dels serveis bàsics d'atenció social ha disminuït lleugerament des de l'aprovació de la Llei 14/2010. Font: Mapa de serveis socials de Catalunya 2013.

Any	Treballadors/ores socials	Educadors/ores socials	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

del sistema i peça clau en les intervencions davant de situacions de risc.

Per últim, aquesta situació de manca de recursos del sistema de protecció s'ha d'emmarcar en una dinàmica de disminució de la despesa pública en les polítiques d'Infància en general tant de l'Estat com de Catalunya, segons indica un estudi recent d'UNICEF.<sup>35</sup> Aquest és un aspecte fonamental per a l'efectivitat real del sistema de protecció (en sentit estricte), cal una major integració de les diferents dimensions (social, sanitària, educativa...) que afecten la infància (sistema de protecció en sentit ampli), dotada d'una veritable capacitat de decisió, no residenciada únicament en una direcció general, i lligada a la possibilitat real de disposar dels recursos necessaris d'acord amb el principi de prioritat pressupostària.

### IV. Epíleg

La família és la institució bàsica per a la protecció a la infància respecte a la qual les altres institucions de protecció són subsidiàries. Per això són essencials el suport públic a les famílies, adequat a les seves diferents formes i estructures, i la lluita contra la pobresa i la desigualtat social.

Pel que fa a l'activitat administrativa de protecció, podríem assenyalar que existeix una major sensibilitat política i social envers la protecció a la infància, que amb

l'esforç dels professionals ha permès un canvi formal de model:

- S'han introduït millores en la definició i disseny dels processos de protecció i en la implantació de l'esquema establert per la Llei 14/2010 (situacions de risc/situacions de desemparament).
- S'han millorat els sistemes d'informació i valoració que permeten una atenció millor del cas, un millor seguiment i avaluació del sistema així com la detecció de noves realitats.
- S'han definit nous models i programes d'atenció que pretenen millorar l'atenció dels infants i adolescents i les seves famílies i s'estan desenvolupant dins la mesura que permeten els recursos disponibles.

Per tant, administracions i professionals implicats en el sistema de protecció tenim uns objectius mínimament compartits i les bases per desenvolupar-los.

No obstant, cal tenir present que fins que no s'incrementi la despesa per donar suport a les famílies; no es dimensioni i estructurí adequadament l'organització administrativa, la dels serveis especialitzats i la dels serveis socials bàsics; i no s'incrementin els recursos i s'integrin les polítiques d'infància, no podrem desenvolupar en tots els seus aspectes el sistema de protecció establert per la Llei 14/2010.

<sup>35</sup> *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> (data 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. Data consulta, març 2015. Col·lecció 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, 2014. Data consulta, març 2015. Col·lecció 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*, recull d'articles del butlletí *Inf@cia* (2009-2010). Col·lecció Infància, núm. 7. ISBN 978, 8439388487 Pàg. 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 protección de las personas menores de edad en la legislación civil catalana. Especial incidencia 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.