

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 (Primera part)

The Catalan Protection System on childhood and adolescence

Joan Mayoral Simón¹

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 important transformació del sistema de protecció. Malauradament, la seva aprovació va coincidir amb una situació de greu 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 primera part ens centrarem en les tendències actuals i en els reptes del sistema dissenyat per la Llei 14/2010 pel que fa a les institucions privades de protecció i a les públiques de suport en el medi familiar davant les situacions de risc.

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, abril 2015, n. 204, pàgines 23-35. ISSN 0212-7210.

¹Llicenciat 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 of May 27th, regulating the rights and opportunities of childhood and adolescence. Its long 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, including all legislation related to 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. This has affected its development and the social reality that it aimed to change.

In this paper, divided into two parts, we look at the child protection system in Catalonia implemented by Law 14/2010 and its evolution during the past five years. In the first part, we focus on the recent trends and challenges of the system designed by Law 14/2010, as regards both situations of abandonment and the development of public policies.

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

El sistema de protecció dissenyat per la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (en endavant, Llei 14/2010), configura un sistema descentralitzat de protecció que es fonamenta en la distinció entre les situacions de risc (competència dels ens locals, que, segons els casos, han d'abordar els equips de serveis socials bàsics i els equips d'atenció a la infància i l'adolescència) i les situacions de desemparament (competència de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència, en endavant DGAIA).

La Llei 14/2010 també suposa la inte-

gració de les dues vessants de la protecció a la infància (tutela civil i serveis socials), fent de punt de trobada d'allò establert per la llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, i el marc civil establert per la Llei 25/2010, del 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família.

Cinc anys després de les primeres orientacions per a la implementació d'aquest model (Mayoral, 2010) efectuades davant de la immediatesa de l'entrada en vigor de la Llei 14/2010, és oportú analitzar amb cert esperit crític l'evolució i situació actual del sistema, els reptes i les dificultats, així com de les polítiques públiques que directament l'afecten.

I. Situació actual i tendències del sistema de protecció a la infància de Catalunya

D'acord amb el disseny realitzat per la Llei 14/2010, completat amb el Codi Civil de Catalunya i la Llei de serveis socials, podem definir el sistema de protecció a la infància com el conjunt d'institucions privades i públiques de protecció a la persona menor d'edat i de serveis socials que tenen per finalitat garantir la seva cura, alimentació, educació i formació integral, l'exercici dels seus drets i l'administració o defensa dels seus béns i interessos patrimonials.

■ **Podem definir el sistema de protecció a la infància com el conjunt d'institucions privades i públiques de protecció a la persona menor d'edat i de serveis socials que tenen per finalitat garantir la seva cura, alimentació, educació i formació integral, l'exercici dels seus drets i l'administració o defensa dels seus béns i interessos patrimonials.**

Dit això, esquemàticament podríem dividir el sistema de protecció a la infància i l'adolescència de Catalunya en quatre nivells, evidentment interrelacionats, que són els següents:

1. La família i les altres institucions privades de protecció que han d'exercir la **potestat parental, la tutela, la curatela, la defensa ju-**

dicial o la guarda de fet. Aquestes funcions estan sota un doble control, administratiu i judicial.

2. Administració pública, format a la vegada per dos nivells:

2.1 L'Administració local, que ha d'intervenir, mitjançant els serveis socials, donant suport a la família quan existeixen **situacions de risc.**

2.2 L'Administració de la Generalitat mitjançant l'entitat pública de protecció, la DGAIA, que ha de prestar la protecció subsidiària quan són necessàries modalitats alternatives de protecció que impliquin la separació del nucli familiar perquè existeix una **situació de desemparament.**

Tota la funció administrativa està subjecta al control judicial i a la vigilància del Ministeri Fiscal.

3. L'Administració de Justícia (Ministeri Fiscal/òrgans jurisdiccionals): exerceix el control judicial tant de l'activitat privada com de l'exercici de l'activitat administrativa de protecció i també en certs supòsits actua com a instància subsidiària de les anteriors, com en el supòsit de guarda judicial.

És necessari remarcar que en el sistema de protecció incideixen d'una manera essencial altres sistemes (sistemes que, en un sentit ampli, podríem considerar part del sistema de protecció entès com tota activitat organitzada dirigida a garantir els drets dels infants i els adolescents i un nivell de benestar adequat), com són, significativament, els següents:

1. el **sistema educatiu**, que ha de garantir el dret a l'educació de tot infant i adolescent (articles 48 a 52 de la Llei 14/2010),
2. el sistema **sanitari**, que ha de garantir el seu dret a la salut física i mental (articles 44 a 46 de la Llei 14/2010)
3. i el **sistema general de prestacions socials**, que ha de garantir una atenció adequada a la diversitat funcional o **discapacitat** dels infants i adolescents (article 42 de la Llei 14/2010) i dels seus progenitors, i un **suport econòmic** suficient a les famílies amb infants a càrrec per assegurar que disposen dels recursos econòmics suficients per proporcionar-los un nivell de benestar adequat (article 27 Convenció, article 41 de la Llei 14/2010, Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, normativa sobre seguretat social...).

Abans d'entrar en l'anàlisi dels nivells de protecció, cal destacar que si els altres sistemes complementaris (educatiu, sanitari, social) no funcionen adequadament, aquest dèficit repercuteix negativament en el sistema de protecció a la infància, atès que ni les famílies ni l'entitat pública de protecció poden fer front sense el suport adequat a totes les mancances i dificultats educatives, sanitàries i econòmiques.

Senyaladament, els serveis socials i l'entitat pública de protecció han de donar suport o suplir els progenitors, tutors o

guardadors legals quan aquests no exerceixen les seves funcions o les exerceixen en perjudici greu de l'interès superior de l'infant, però no poden suplir la resta de funcions (atenció educativa adequada, atenció als problemes de salut mental i discapacitat, pensions o ajudes econòmiques per situacions de necessitat social...) que corresponen a altres sistemes amb els quals s'ha de coordinar.

En aquest sentit, els efectes de la crisi econòmica, que, com veurem, han afectat directament l'aplicació de les polítiques públiques de protecció a la infància, també impacten en la protecció a la infància en la mesura que també afecta altres sistemes complementaris (educatiu, sanitari, prestacions socials...).

II.a La potestat parental i la resta d'institucions privades de protecció

El sistema de protecció comença des de la mateixa família, que és el nucli bàsic d'assistència als menors d'edat, i la seva protecció està reconeguda tant a escala internacional² com nacional.³ És per això que la institució jurídica central per a la protecció a la infància i l'adolescència és la **potestat parental**, que deriva de la filiació jurídica establerta i que és una funció atribuïda als progenitors per la llei en l'exercici de la qual han de proporcionar als seus fills les condicions de vida neces-

² L'article 8 del Conveni Europeu per la Protecció dels Drets Humans de 1950 reconeix el dret al respecte a la vida familiar, o l'article 9.1 de la Convenció dels drets del nen que encarrega als estats vetllar perquè els fills no siguin separats dels seus pares contra la voluntat d'aquests, excepte quan aquesta separació sigui necessària per protegir l'interès superior de l'infant.

³ Vegeu l'article 40.2 de l'Estatut de Catalunya.

sàries per al seu desenvolupament integral (vegeu article 236-1 a 32 del Codi Civil de Catalunya, i 37.1 i 2 de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència).

En l'exercici d'aquesta funció, els progenitors tenen dret a rebre, per part de les administracions públiques, l'ajuda necessària perquè puguin assumir la seva responsabilitat (vegeu article 18 de la Convenció i articles 12, 37.3 i 4 i 41 de la Llei 14/2010).

■ El 99,5% dels infants i adolescents de Catalunya estan sota la protecció de la seva família.

Actualment el 99,5%⁴ dels infants i adolescents de Catalunya estan sota la protecció de la seva família, ja sota potestat parental dels seus progenitors o, residualment, en una de la resta d'institucions privades subsidiàries de protecció que enunciem tot seguit.

Quan manquen els progenitors es preveuen altres institucions privades de protecció, com són: la tutela (articles 222-1 a 54 del Codi Civil de Catalunya), la curatela en el cas de adolescents emancipats (articles 223-1 a 10 del Codi civil de Catalunya), el defensor judicial en el cas de conflicte d'interessos o manca provisional de les anteriors (224-1 a 5), i la guarda de fet quan existeix una situació de manca d'exercici de les funcions per part

dels progenitors o tutors i el guardador assumeix transitòriament la guarda mentre ho comunica a l'autoritat judicial o a l'entitat pública encarregada de la protecció de menors d'edat (articles 225-1 a 5 del Codi Civil de Catalunya).

Entre aquestes institucions privades de protecció té una rellevància especial la guarda de fet, per la qual cosa en farem una petita anàlisi. La guarda de fet és aquella situació en la qual un infant o adolescent conviu i és atès per persones que no són els seus progenitors o tutors i que no ha estat formalitzada de cap manera (resolució judicial o administrativa).

Podríem definir la **guarda de fet** com una institució de dret civil mitjançant la qual una persona, per absència o amb el consentiment exprés o tàcit dels titulars de la potestat parental o tutelar, i sense intervenció de l'autoritat judicial o administrativa, es fa càrrec d'un infant o adolescent, exercint les funcions pròpies dels progenitors o tutors, sense títol que l'habiliti per a això.

Aquestes situacions generen inseguretat i condicionen la intervenció des del sistema de protecció que ha de garantir el benestar i la seguretat jurídica de l'infant o adolescent que es troba sota la guarda de fet.

Aquesta situació confusa és també la que dona peu a la Sentència del Tribunal Suprem, Sala Civil, núm. 582/2014, de 27 d'octubre de 2014, que és especialment interessant perquè es fa ressò de la polè-

⁴De 1.385.127 infants i adolescents que hi havia a Catalunya l'any 2013 segons l'IDESCAT, 6.713 estaven sota tutela segons la memòria del Departament de Benestar Social i Família del mateix any; la qual cosa suposa un 0,4832% (no es tenen en compte els expedients assistencials perquè són actuacions amb majors d'edat). Aquest percentatge, d'entre el 0,4 i el 0,5%, és la taxa en la qual ens movem en els últims anys.

mica sobre si les guardes de fet han de comportar necessàriament la declaració de desemparament, si bé cal tenir en compte que interpreta el Codi Civil estatal i no el que hem esmentat.

La Sentència afirma que “ni el Codi Civil ni la LOPJM resolen la qüestió de si un menor d'edat que rep assistència d'un guardador de fet, és a dir, de persona que no ostenta cap autoritat o poder jurídic sobre aquell, pot ser declarat en desemparament i sotmès a tutela automàtica.”

Comenta que existeixen dues tesis doctrinals i jurisprudencials:

- l'objectiva: el desemparament només es dóna si manquen els elements bàsics per al desenvolupament integral de l'infant o adolescent. És a dir, si el menor d'edat està mancat d'assistència adequada.
- subjectiva: quan les persones que tenen l'obligació legal d'atendre el menor no ho fan.

La sentència considera, com no podria ser d'una altra manera, que “l'interès del menor d'edat ha de prevaldre sobre qualsevol altre interès en joc”.

Pel que fa a Catalunya, l'actual Codi Civil de Catalunya, article 225-1, estableix que “és guardadora de fet la persona física o jurídica que té cura d'un menor..., si no està en potestat parental o tutela o, encara que ho estigui, si els titulars d'aquestes funcions no les exerceixen”.

En aquests casos l'article 225-2 estableix que “el guardador de fet que ha acollit transitòriament un menor que ha estat desemparat per les persones que tenen l'obligació de tenir-ne cura ho ha de comunicar a l'entitat pública competent en matèria de protecció de menors o a l'au-

toritat judicial en el termini de setanta-dues hores des de l'inici de la guarda.”

Per tant, la regularització de la guarda de fet d'un menor d'edat té dues possibilitats: judicial (atribució de funcions tutelars) o administrativa (declaració de desemparament).

Atesa l'opció que atorga el Codi Civil al guardador de fet d'utilitzar la via judicial o administrativa, si aquest demana a la DGAIA que assumeixi la tutela del menor d'edat per ser convenient per a l'interès superior d'aquest, o la DGAIA té coneixement d'una situació de guarda de fet, la DGAIA, comprovades les circumstàncies, ha de valorar la situació i ha d'assumir la tutela i regularitzar l'acolliment o adoptar la mesura de protecció que s'escaigui, si això és el que més convé a l'interès superior de l'infant (pensem, per exemple: problemes de documentació, matriculació, accés a la sanitat pública, empadronament... o reclamació d'uns progenitors respecte als quals existeixin elements per valorar existiria una situació de desemparament).

No podem oblidar que, tal com diu la Sentència del TS, la guarda de fet és una situació provisional, dèbil i que genera un vincle jurídic feble entre el menor d'edat i el seu guardador, el qual ni tan sols es pot oposar a l'entrega d'aquest si és reclamat per qui n'ostenta la potestat parental. Per tant, cal ser cautelós davant d'aquestes situacions per la manca de seguretat jurídica d'aquesta figura; la qual cosa comporta sempre una possible desprotecció per a l'infant o l'adolescent.

Tot això sense perjudici d'informar des d'un inici, o en un moment posterior, als guardadors de fet de la possibilitat de demanar les funcions tutelars judicialment o fins i tot de fer-ho la DGAIA (que segons l'article

222-14.2 del CCC té l'obligació d'instar la constitució de la tutela dels menors desemparats que tingui a càrrec si hi ha persones que la puguin assumir en interès d'aquells).

Entrant en els problemes fonamentals que afecten actualment les famílies com a institucions de protecció, voldria esmentar-ne dos: la pobresa i l'increment de situacions de monoparentalitat.

En la transformació constant de les estructures familiars destaca en l'actualitat la **família monoparental**, en les seves diferents formes. L'estructura familiar monoparental comporta en molts casos la necessitat d'un major suport per evitar situacions de desprotecció dels infants, i en aquest sentit algunes dades de què disposem sobre l'estructura familiar dels infants atesos pels sistema de protecció ens indiquen la important prevalença de l'estructura monoparental⁵ en els infants atesos pel sistema de protecció.

Amb connexió amb aquesta realitat trobem l'altre dels problemes centrals per a les famílies en el moment present, la **pobresa**,⁶ en el qual la infància és el grup de població més vulnerable. Actualment no estem sent capaços de donar compliment íntegre de l'article 41 de la Llei 14/2010,

que deriva a la vegada de l'article 40.2 del nostre Estatut i de l'article 27 de la Convenció i que estableix el dret de tot infant a un nivell bàsic de benestar.

Certament, des del Govern es fan esforços per mantenir, no sense limitacions i reduccions molt significatives,⁷ uns mínims de prestacions per fill a càrrec, una renda mínima d'inserció i altres prestacions, com la nova prestació per a menors d'edat en situació de risc introduïda per la Llei 14/2010. També és cert que es fan convocatòries extraordinàries per a entitats que atenen famílies amb infants a càrrec en situació de vulnerabilitat social (la de l'any 2015 per un import de 3 milions d'euros).⁸

Però l'establiment d'un sistema de prestacions públiques per infant a càrrec que suposés realment un pas endavant i un compliment mínim del que es preveu en l'article 27 de la convenció i 41 de la Llei 14/2010, requeriria una dotació pressupostària de la qual no es disposa. En aquest sentit Julià Cano (2014), en una proposta moderada de les diferents possibilitats que analitza, calcula un cost anual de 460 milions d'euros només per l'import d'una prestació de cobertura parcial (27,6% dels infants i adolescents).

⁵ En aquest sentit les dades d'avaluació del projecte Cases d'Infants ens indiquen que l'estructura familiar d'un 40% dels infants atesos és monoparental.

⁶ Com assenyala l'Informe sobre els drets de l'infant del Síndic de Greuges de novembre de 2014, "segons dades de l'Idescat per l'any 2012, el 29,4% dels infants menors de setze anys es troba en una situació de pobresa relativa, amb una tendència creixent d'ençà de l'any 2008."

⁷ Així el pressupost aprovat per l'any 2010 de l'actual Secretaria de Família era de 213.906.765,00 euros, dels quals 189.028.089,00 euros eren famílies (prestacions). El pressupost aprovat per l'any 2015 de 18.714.918,00 euros, dels quals 6.500.000,00 euros serien per famílies (prestacions).

⁸ Vegeu ORDRE BSF/39/2015, de 4 de març, per la qual s'aproven les bases que han de regir la convocatòria extraordinària de subvencions a entitats per al desenvolupament d'actuacions d'atenció a les famílies en situació de vulnerabilitat social, especialment aquelles que tenen infants a càrrec, i s'obre la convocatòria extraordinària per a l'any 2015.

■ Cal reflexionar més sobre les connexions i els límits difusos entre pobresa, situació de risc i situació de desemparament.

Tanmateix, cal reflexionar més sobre les connexions i els límits difusos entre pobresa, situació de risc i situació de desemparament. Quan una mare no pot atendre adequadament el seu fill o hi renuncia en el moment del naixement per donar-lo en adopció, no sempre és fàcil delimitar el problema de la manca de recursos econòmics d'altres possibles factors. Hem de tenir present, com recorda la Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans de 18 de juny de 2013 (Assumpte R.M.S. contra Espanya), que la manca de recursos econòmics mai no pot ser la causa de privar a uns progenitors de la potestat parental.

II.b Les situacions de risc

Entenem per situació de risc (article 102 de la Llei 14/2010) aquella situació en què el desenvolupament i el benestar de l'infant o l'adolescent es veuen limitats o perjudicats per qualsevol circumstància personal, social o familiar, sempre que per a la protecció efectiva de l'infant o l'adolescent no calgui la separació del nucli familiar.

És competència de l'Administració local intervenir davant les situacions de risc dels infants i adolescents que es trobin en el seu territori (article 99 de la Llei 14/

2010). La regulació de risc en la Llei 14/2010 ha suposat estructurar i ordenar la intervenció que els serveis socials bàsics i els equips d'atenció a la infància i l'adolescència (en endavant EAIA) han de realitzar per millorar la situació dels infants en risc i evitar una eventual separació futura.

Podem dir que, amb l'esforç de tots, des de l'aprovació de la Llei 14/2010 s'ha avançat molt en la sensibilització dels ens locals, en la protocolarització de la intervenció dels serveis socials bàsics i de l'EAIA i en la coordinació per a la formalització del compromís socioeducatiu. En aquest sentit, una fita fonamental va ser la signatura el 5 de juliol de 2012 per part de la l'Associació Catalana de Municipis, la Federació de Municipis de Catalunya i la DGAIA d'un document de bases generals d'actuació davant de les situacions de risc greu i el seu desplaçament progressiu.

Pel que fa a les valoracions de les situacions de risc i desemparament, s'ha avançat tant en la publicació dels indicadors⁹ com dels instruments de suport als professionals (Mòdul de Suport a la Gestió del Risc associat al RUMI, Sistema d'Informació a la Infància i l'Adolescència, SINI@ i instrument de cribatge) que els incorporen i serveixen per assessorar als professionals en la presa de decisions d'acord amb un llenguatge¹⁰ i criteris comuns. En aquest sentit, és essencial l'instrument de cribatge que s'ha posat a disposició dels equips de serveis socials i que recull les situacions, nivells de gravetat i accions següents:

⁹ ORDRE BSF/331/2013, de 18 de desembre, per la qual s'aproven les llistes d'indicadors i factors de protecció dels infants i adolescents (DOGC núm. 6530, de 30-12-2013).

¹⁰ Cal eliminar del nostre llenguatge especialment el concepte d'alt risc social que es recollia en la llei de serveis socials de 1985 i en el Decret de Creació dels EAIA (DECRET 338/1986, de 18 de novembre, de regulació

Nivells de gravetat, situacions i accions a fer segons el servei que valora inicialment el cas (Serveis Socials Bàsics o DGAIA)

Gravetat	Situació	Servei que valora	Acció que ha de fer
Crítica	L'infant o adolescent podria trobar-se en una situació de desemparament que posa en perill imminent i manifest la seva integritat física o psíquica i requereix la seva protecció immediata	SBB	Cal coordinació amb l'EAIA per consensuar la necessitat de proposar la protecció immediata de l'infant o l'adolescent. En cas de no poder contactar, derivar a la DGAIA
		DGAIA	Obrir expedient de desemparament, valorar l'adopció de mesures cautelars (atenció immediata, desemparament preventiu) i fer derivació a l'equip tècnic competent. En cas contrari, derivació a l'EAIA per a estudi del cas de caràcter prioritari
Desemparament	L'infant o l'adolescent podria trobar-se en una situació de desemparament que no posa en perill imminent i manifesta la seva integritat física o psíquica i, per tant, no requereix la seva protecció immediata	SSB	Cal derivació a l'EAIA per estudi del cas.
		DGAIA	Obrir expedient de desemparament i fer derivació ordinària a l'EAIA per a què faci l'estudi del cas.
Risc greu	L'infant o l'adolescent podria trobar-se en una situació de risc greu per al seu desenvolupament	SSB	Cal fer estudi i intervenció en el cas, amb possible assessorament de l'EAIA, si s'escau.
		DGAIA	Obrir expedient de risc i derivar als Serveis Socials Bàsics per estudi del cas
Risc lleu-moderat	L'infant o l'adolescent podria trobar-se en una situació de risc no greu per al seu desenvolupament	SSB	Cal fer estudi i intervenció del cas.
		DGAIA	Obrir expedient de risc i derivar als Serveis Socials Bàsics per a estudi del cas
No risc	No s'ha identificat cap situació de risc	SSB	No s'escau intervenció des de la perspectiva dels infants o adolescents
		DGAIA	Cal obrir i tancar expedient informatiu per deixar-ne constància al Sini@
Manca d'informació	No es disposa d'informació suficient per valorar la situació de risc o desemparament	SSB	Si s'escau, cal emprendre accions des del mateix servei per aclarir la situació o arxivar el cas
		DGAIA	Cal obrir expedient informatiu per recollir més informació i aclarir la situació en què es pugui trobar l'infant o l'adolescent

Pel que fa a la realitat de les situacions de risc, actualment **les dades incompletes de què disposem apunten que 14.051 infants i adolescents estan en situació de risc** (xifra que suposa només un 1,02% dels infants i adolescents sota potestat o tutela privada), dels quals 2.349 tenen signat un compromís socioeducatiu¹¹ per trobar-se en una situació de risc greu.¹²

■ Les dades incompletes de què disposem apunten que 14.051 infants i adolescents estan en situació de risc.

De les situacions descrites en l'article 102.2 de la Llei 14/2010 i detectades, vull fer esment de tres situacions l'abordatge de les quals és especialment complex en el moment present i que considero que cal destacar:

1. Els conflictes oberts i crònics entre els progenitors quan anteposen llurs necessitats a les de

l'infant o l'adolescent (771 expedients de risc, 12,38%),¹³ als quals cal afegir els expedients de risc oberts per violència masclista (1.576 expedients de risc, 25,31%).¹⁴ Les situacions de violència i conflicte greu entre els progenitors afecten els fills tant com a víctimes directes com indirectes. En concret, quan es produeix una situació de crisi familiar, el conflicte entre els progenitors per la guarda i custòdia i/o el règim de visites perjudica els fills/es de la parella i és una situació de risc (article 102.2.f de la Llei 14/2010) que cada vegada demana una major coordinació entre els diferents serveis. En aquest punt, l'infant o adolescent té dret a relacionar-se adequadament amb els seus progenitors, però cal clarificar el paper que han de tenir els serveis socials i l'entitat pública de protecció. Entenc que aquest paper ha de ser de suport a les resolucions que dicti l'autoritat judicial,

de l'atenció a la infància i adolescència amb alt risc social). Aquest últim defineix en un sentit totalment diferent al que s'estava utilitzat: Als efectes d'aquest Decret, s'entén per alt risc social la situació per la qual un menor es troba en un ambient socio-familiar que incideix negativament sobre la seva personalitat i que, atesos els dèficits socials que hi concorren, fan preveure l'emergència i desenvolupament de conductes asocials. Per tant més semblant al que entenem com situacions de conflicte o dificultat social.

¹¹ Font: memòria del Departament de Benestar Social i Família del 2014. Cal tenir present que aquestes dades sorgeixen del Sistema d'Informació de la Infància i l'Adolescència (Sini@) i que només contempla els casos oberts per la DGAIA i derivats als Serveis Socials. Aquesta dada no es podrà conèixer amb certa seguretat fins que els Serveis socials bàsics s'integrin en el Sini@ tal com estableixen els articles 25, 101.1 i la disposició addicional 3a de la Llei 14/2010.

¹² Podem comparar aquesta dada amb els infants i adolescents que amb la normativa anterior estaven en les situacions denominades de "contenció en el nucli" i atencions en la pròpia família (mesura que comportava la tutela de la Generalitat però es mantenia la guarda amb els pares) que són les situacions assimilables a les actuals situacions de risc greu amb compromís socioeducatiu. Segons el Mapa de serveis existien 795 contencions al nucli (2011) i 1.132 atencions a la pròpia família (2009).

¹³ Font: Sini@

¹⁴ Font: Sini@

que és la competent en aquesta matèria. Només en els supòsits en què es valori que cap dels dos progenitors no és capaç de protegir els seus fill es pot tractar la situació com de possible desemparament.

- 2. Les situacions de conflicte o dificultat social derivades de la incapacitat o impossibilitat de controlar la conducta de l'infant o l'adolescent amb perill de fer-se mal o de perjudicar terceres persones** (582 expedients de risc, 9,35%).¹⁵ Actualment aquestes situacions s'aborden com a situacions de risc (article 102.1.g de la Llei 14/2010). A aquesta realitat cal afegir-hi també els supòsits de menors de catorze anys que cometen infraccions penals (article 3 de la Llei orgànica 5/2000, de 12 de gener, de responsabilitat penal del menor, i article 154 de la Llei 14/2010),¹⁶ en el qual hem tingut recentment el cas de la mort d'un professor a mans d'un alumne de tretze anys. En aquest, àmbit s'ha desenvolupat un programa d'intervenció¹⁷ que l'any 2014 ha rebut 845 denúncies, que han implicat 751 menors de catorze anys. La intervenció amb menors d'edat amb problemes de conducta des de l'activitat purament protec-

tora centrada a treballar sobre “la incapacitat o impossibilitat dels progenitors de controlar la conducta” requereix programes específics que intervinguin en el medi per evitar en la mesura que sigui possible la separació del nucli familiar o la consolidació d'una carrera delictiva.

- 3. L'absentisme i l'abandonament escolar**¹⁸ (218 expedients de risc, el 3,50%).¹⁹ L'absentisme i l'abandonament escolar com a problema social són un factor directament relacionat amb la pobresa, l'exclusió social i la delinqüència en el qual cal esmerçar tots els esforços possibles. Crec que les dades d'expedients de risc basades en obertures efectuades per la DGAIA no recullen molts casos que no superen el nivell d'intervenció de serveis socials. En aquest sentit, la conceptualització d'aquestes situacions com de risc i no com de desemparament no és obstacle perquè, a més de les tasques de prevenció i vigilància que han de desenvolupar els ens locals i la intervenció dels serveis socials bàsics, calgui aplicar la sanció administrativa que es troba adequadament regulada en la Llei 14/2010 (articles 157, 158 i 161) i desplegada pel Decret 230/2013, d'1 d'oc-

¹⁵ Font: Sini@

¹⁶ Vegeu MAYORAL i MURO, setembre 2012.

¹⁷ Vegeu COLL, MAYORAL, MURILLO, MURO, novembre 2014.

¹⁸ L'article 102.2.e) de la Llei 14/2010 considera situació de risc “la manca d'escolarització en edat obligatòria, l'absentisme i l'abandó escolar”. Per la seva banda, l'article 52 de la Llei 14/2010 estableix la definició legal de cadascun d'aquests tres conceptes.

¹⁹ Font: Sini@

tubre, de règim sancionador en matèria d'infància i adolescència. La Llei obliga, per tant, malgrat que fins ara mai no s'hagi sancionat cap cas, que cal exercir aquesta competència sancionadora especialment quan es tracta d'infants en els quals existeix una clara conducta culpable dels progenitors.

Pel que fa a les mesures d'atenció davant de les situacions de risc (article 104 de la Llei 14/2010), els grans reptes actuals són els següents:

1. El dimensionament adequat dels serveis bàsics d'atenció social i de la seva capacitat per atendre els infants i adolescents en situació de risc, partint d'un model de serveis socials públic.

2. El desenvolupament dels serveis i mesures previstes en l'article 104 de la Llei 14/2010 per a l'atenció als infants i adolescents en situació de risc, partint de l'establiment d'un model de serveis d'intervenció socioeducativa. Pel que fa a aquest nou model, cal destacar el pacte assolit amb l'Associació Catalana de Municipis, la Federació de Municipis de Catalunya i la Diputació de Barcelona, que conceptualitza i desenvolupa els Serveis d'Intervenció Socioeducativa per a la seva inclusió en la futura Cartera de serveis socials, que són els següents:

■ **Servei de suport a les famílies amb infants de 0 a 3 anys en situació de risc.** Servei d'intervenció socioeducativa per a progenitors, tutors o guardadors amb

infants de 0-3 anys en situació de risc que, mitjançant activitats de suport i de formació, vetlla per un desenvolupament integral i benestar dels infants adequat i per la permanència amb la seva família. Aquest servei es pot prestar integrat amb la resta de serveis d'intervenció socioeducativa.

■ **Servei d'atenció diürna** (actual centre obert). Servei diürn per a l'atenció d'infants i adolescents en situació de risc fora de l'horari escolar en els períodes lectius, que dona suport, estimula i potencia l'estructuració i el desenvolupament de la personalitat, la socialització, l'adquisició d'aprenentatges bàsics i l'esbarjo, i compensa les mancances dels infants i adolescents atesos mitjançant el treball individualitzat, el grupal, el treball en xarxa i amb la comunitat. Aquest servei es pot prestar integrat amb la resta de serveis d'intervenció socioeducativa.

■ **Servei d'intervenció amb famílies amb infants i adolescents en situació de risc.** Conjunt d'actuacions professionals dirigides a donar a les famílies el suport necessari perquè puguin atendre correctament els seus fills o filles en situació de risc, fomentant mitjançant el treball individual o grupal, l'adquisició d'habilitats i hàbits de conducta, tant pel que fa a capacitats personals com a capacitats relacionals dirigides a disminuir la situació de risc. Aquest servei es

pot prestar integrat amb la resta de serveis d'intervenció socioeducativa.

- **Servei d'acompanyament socioeducatiu per a adolescents en situació de risc.** Servei destinat a donar suport als adolescents en situació de risc amb la finalitat que progressivament puguin assolir una capacitat per gestionar les seves responsabilitats personals i socials. Aquest servei es pot prestar inte-

grat amb la resta de serveis d'intervenció socioeducativa i coordinar-se amb serveis especialitzats d'acolliment residencial.

- **Servei d'intervenció socioeducativa itinerant.** Servei destinat a donar de manera integrada el conjunt de prestacions dels serveis d'intervenció socioeducativa en aquelles zones del territori de baixa densitat demogràfica i gran amplitud territorial.

Nota: La bibliografia es publica a la segona part de l'article (RTS 205).