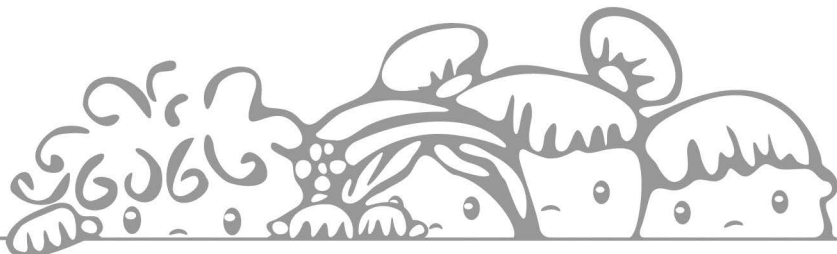


# Fedaia

Federació d'entitats  
d'atenció a la infància  
i l'adolescència



ANÀLISI I REFLEXIONS ENTORN EL  
DESPLEGAMENT DE LA LLEI 14/2010  
DELS DRETS I LES OPORTUNITATS EN  
LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA.  
5 ANYS DE LA SEVA PUBLICACIÓ

## INFORME FEDAIA



## **Col·lecció Informes de la FEDAIA, Federació d'entitats d'atenció i d'educació a la infància i la adolescència.**

**Edita:** FEDAIA

**Direcció:** Sònia Martínez

**Autors:** Dr. Isaac Ravetllat Ballesté

Sotsdirector del Centre d'Estudis sobre Drets de la Infància i l'Adolescència de la Universitat de Talca (Xile). Secretari General de l'Associació per a la Defensa dels Drets de la Infància i l'Adolescència (ADDIA). Coordinador i tutor del Master en Dret de Família i Infància de la Universitat de Barcelona (UB). Vocal de l'Observatori dels Drets de la Infància de la Generalitat de Catalunya i **FEDAIA**.

### **Entitats participants en el debat i reflexió:**

ABD, Associació Benestar i Desenvolupament  
Associació per a l'Educació de l'Infant en el Joc: Ludoteca Margarida Bedós  
Congregació de Religioses de Jesús Maria  
Casal dels Infants  
Creu Roja  
Esplai la Florida  
Fundació Comtal  
Fundació Resilis  
Intress  
ISOM  
Ventijol

© **FEDAIA, 2015**

Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància i Adolescència

1a edició: juliol de 2015

Se'n permet la reproducció, la distribució i la comunicació pública sempre que se'n citi el títol, i l'autor del informe, i que no es faci amb fins comercials.

**FEDAIA**, Federació d'entitats d'atenció i d'educació a la infància i la adolescència.

C/ Caballero, nº 79, 08014 Barcelona. [www.fedaia.org](http://www.fedaia.org)

Dipòsit legal: B 19638-2015

Diagramació, maquetació e impressió: *Laurel XXI S.L.*

ANÀLISI I REFLEXIONS ENTORN EL  
DESPLEGAMENT DE LA LLEI 14/2010  
DELS DRETS I LES OPORTUNITATS EN LA  
INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA.  
5 ANYS DE LA SEVA PUBLICACIÓ

---

# INFORME FEDAIA

# ÍNDIX

---

PRÒLEG FEDAIA	pág 5
1. INTRODUCCIÓ	pág 8
2. L'ESTATUT SÍ IMPORTA	pág 8
3. L'ENUMERACIÓ DE DRETS DE LA LDOIA (TÍTOL II)	pág 10
4. A L'ESPERA DEL DESENVOLUPAMENT REGLAMENTARI	pág 12
5. SITUACIÓ DE RISC	pág 13
6. SITUACIÓ DE DESEMPARAMENT	pág 14
7. LA GUARDA PROTECTORA PER L'ENTITAT PÚBLICA	pág 24
8. MESURES DE PROTECCIÓ DELS NENS, NENES I ADOLESCENTS DESEMPARATS. L'ACOLLIMENT	pág 25
IDEES FORÇA. ASPECTES DE LA LDOIA QUE CONSIDEREM PRECISEN ACLARIMENT I DESENVOLUPAMENT MÉS URGENT	pág 32

La FEDAIA, Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància i l'Adolescència, és la plataforma que agrupa a Catalunya el conjunt d'entitats que treballen amb infants, joves i famílies en situació de risc d'exclusió social o desemparament. Nascuda l'any 1996, està formada per entitats d'iniciativa social sense ànim de lucre d'arreu de Catalunya que atenen a més de 100.000 infants i 35.000 famílies i es caracteritzen per realitzar una tasca d'atenció i d'educació des de l'àmbit de la protecció i la prevenció, treballant en xarxa des de la proximitat territorial amb els diferents agents que intervenen i de forma comunitària, amb creativitat i innovació.

Al llarg d'aquests anys, la FEDAIA ha cercat avançar en els **drets de la infància**, tant a nivell polític com tècnic, treballant per a que la infància sigui considerada una prioritat i estigui present en les polítiques públiques, en el debat social i ciutadà i en la responsabilitat social de les empreses. La FEDAIA desenvolupa la seva activitat a través de tres àrees principals d'actuació; incidència política, sensibilització social i serveis a les entitats.

Així doncs, contribueix a potenciar i donar suport al paper clau que juguen les entitats socials que atenen als infants i famílies, treballant amb el suport, la col·laboració i el reconeixement de les diferents organitzacions del tercer sector social i les diferents administracions competents.

Al llarg d'aquests anys, la FEDAIA, amb la participació i implicació de les seves entitats membre i la col·laboració d'experts de diferents àmbits, ha impulsat importants canvis i transformacions, tant a nivell polític com tècnic, treballant activament pel reconeixement dels drets dels infants, adolescents, joves i famílies més vulnerables de la nostra societat.

En aquesta línia és en la que FEDAIA va iniciar un **estudi sobre la Protecció Jurídica del menor**, l'any 2002, on va detectar la necessitat d'una nova normativa. Sobre aquesta base, l'any 2005 la federació va redactar un **Document de Bases per un projecte de Llei d'infància a Catalunya**, lliurat al que llavors es denominava Departament de Benestar i Família, i que va esdevenir el veritable embrió de l'actual **Llei dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència** (LDOIA) aprovada el 12 de maig de 2010, pel ple del Parlament de Catalunya.

Des de la data d'aprovació de la Llei, el Departament de Benestar Social i Família de la Generalitat de Catalunya ha avançat en algunes qüestions, com ha estat l'Aprovació del *Pacte Nacional per a la Infància* l'any 2013, i lligat al seu desplegament l'aprovació del *Pla d'atenció integral a la infància i l'adolescència 2014 – 2017* i del *Pla de transició 2013-2014*, que inclou aquelles actuacions que són de caràcter més prioritari pel que fa a la infància relacionat amb el desplegament del propi Pacte. Processos en els que la FEDAIA, entre d'altres actors, ha participat activament en la seva reflexió i aportació de propostes.

De totes maneres, cal destacar, per l'anàlisi de la Llei que ens ocupa en aquest document, que la signatura del Pacte per la Infància es fa a posteriori. Tots els actors, com l'Administració, el Tercer Sector, -FEDAIA entre aquests-, els partits polítics, sindicats, i alguns experts, - com el mateix Doctor Isaac Ravetllat-, hi van participar activament.

Ara fa 5 anys de la l'aprovació de la LDOIA, i a dia d'avui s'ha d'avançat essencialment en: el Decret de *Taula Nacional, Territorials i locals d'Infància* (any 2013), creació dels *Consells de participació territorial i nacional dels infants i els adolescents de Catalunya* (any 2013) així com el *Decret de règim sancionador en matèria d'infància i adolescència*, en l'àmbit competencial de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i l'ordre per la qual s'aproven les llistes d'indicadors i factors de protecció dels infants i adolescents.

La FEDAIA ha fet molt èmfasi en alguns aspectes de la LDOIA, com que **cal prioritzar els pressupostos destinats a la infància i l'adolescència** i que s'ha de fer un **anàlisi de necessitats per elaborar un mapa de recursos i serveis** per prevenir i protegir als infants, coherent amb aquest marc normatiu. El dia de la seva promulgació, la FEDAIA va demanar a més que la Llei s'acompanyés d'una **memòria econòmica que garantís el seu desplegament**.

Cinc anys després, aquestes segueixen sent reivindicacions de la federació. A més d'un pressupost adequat perquè la LDOIA pugui funcionar tal com va ser concebuda, és necessari desplegar-la normativament en la seva totalitat aclarint alguns dilemes generats per la pròpia Llei i que detallem en aquest document.

La FEDAIA sempre ha sostingut que aquesta Llei representa un pas important per millorar l'atenció de la infància a Catalunya i que el fet que hagi estat aprovada gairebé per unanimitat pel Parlament català és un signe que la infància ha de ser una qüestió en la qual treballem tots coordinats, més enllà de qualsevol contingència política.

Des de la FEDAIA, treballem dia a dia amb els qui estan patint més la crisi econòmica: els infants, adolescents, joves i famílies més vulnerables. Malgrat que en els últims temps moltes situacions familiars s'han agreujat i ha augmentat el nombre d'infants que veuen perillar les seves oportunitats i el seu desenvolupament ple, els àmbits de defensa i treball de la FEDAIA no caduquen i es mantenen vius i actuals.

Ens trobem doncs, encara pel camí del tan anunciat desplegament de la Llei, que és probablement l'àmbit en que molts us trobeu desenvolupant la vostra tasca professional. L'àmbit de l'aspecte de la LDOIA de protecció, de la situació d'infància en risc, de la situació d'infància en desemparament, i tot el que envolta tant el concepte de risc com el de desemparament, per aprofundir també en totes les mesures protectores i en el procediment en que es desenvolupa en la pròpia Llei.

El benestar de la infància s'ha de concebre com una peça fonamental del desenvolupament social i econòmic del nostre país i ha de representar un eix vertebrador de les polítiques públiques, actuant de forma preventiva i creant un model d'atenció integral que

garanteixi la protecció dels drets de tots els nostres infants. No és una casualitat que Catalunya i Espanya es trobin a la cua d'Europa pel que fa al benestar infantil i que des de fa dècades exhibeixin taxes de pobresa infantil excepcionalment altes que fluctuen entre el 20% i el 30%.

És per això que la FEDAIA, 5 anys després de l'aprovació de la LDOIA, us convida a compartir un procés d'anàlisi, de debat i reflexió de la mà del Doctor en Dret i Màster en Dret de família per la Universitat de Barcelona i Investigador del Departament de Dret Civil de la Universitat de Barcelona, Isaac Ravetllat, iniciat amb les seves entitats membre i que queda recollit en aquest document que us presentem.

La llei ha de permetre convertir la infància en una prioritat política i social. El seu benestar no pot estar sotmès a cap tipus de contingència.

# ANÀLISI I REFLEXIONS ENTORN EL DESPLEGAMENT DE LA LLEI 14/2010 DELS DRETS I LES OPORTUNITATS EN LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

## 1. INTRODUCCIÓ

---

L'aprovació a Catalunya tant de la **Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (LDOIA)**, com del **Llibre II del Codi Civil de Catalunya**, relatiu a la persona i la família, va significar la definitiva adaptació de l'ordenament jurídic català al model protector introduït per la **Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor** i en conseqüència als drets i principis dimanats del text de la **Convenció sobre els Drets del Nen**.

No obstant això, i àdhuc reconeixent els importants avanços aconseguits a Catalunya durant els últims anys en matèria d'atenció i protecció a la infància i l'adolescència, no podem incórrer en l'errònia creença de considerar que amb això s'ha aconseguit un nivell de claredat substantiu i procedimental absolut i definitiu, abans al contrari, existeix un **risc implícit o latent** que, de no ser seriosament considerat, pot arribar a **convertir a les nostres normes en matèria d'infància i adolescència en una il·lusió del que va poder haver estat i mai va ser**.

Efectivament, entenem que superats ja els cinc anys des de l'aprovació i entrada en vigor de la **LDOIA**, és moment idoni per a la reflexió, per posar damunt de la taula certs aspectes que, considerem encara no resolts per part del legislador i l'administració pública catalana. El present document, fruit d'una valoració conjunta efectuada per les diferents entitats que conformen la **FEDAIA**, ofereix unes anotacions o línies directrius que tracten de donar complerta resposta a alguns dels dilemes plantejats al llarg del procés de posada en pràctica de l'actual model protector.

**La nostra intenció no és una altra sinó la de posar de manifest que el procés de modificació del sistema català d'atenció i protecció a la infància i l'adolescència no va finalitzar el dia en què la LDOIA i el Llibre II del Codi Civil de Catalunya van veure la llum, sinó, que per contra, aquesta fits va marcar precisament el moment en què els diferents agents socials implicats amb el món de la infància i l'adolescència en general, i de la infantesa en situació d'especial vulnerabilitat en particular, haguessin de prestar especial atenció a la forma en com tot aquest patrimoni normatiu és desenvolupat i lloc en funcionament. Perquè no hem d'oblidar que cada dret incomplert, cada repte pendent s'albiren com un fracàs que, com a societat, no podem ni hem de permetre'ns i encara menys perdonar-nos.**

## 2. L'ESTATUT SÍ IMPORTA

---

Abans d'iniciar el comentari sobre aquells aspectes de la **LDOIA** que considerem precisen d'un aclariment i desenvolupament més urgents, no podem sinó detenir-nos, encara que sigui breument, en una anàlisi crítica del precepte que va introduir, per vegada primera en l'escena jurídica catalana, la **diferència entre les declaracions de desem-**



**parament i de risc**, binomi fonamental sobre el qual se sustenta el nostre actual sistema protector: l'article 166.3.a) de l'**Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC)** de 2006).

Si bé és cert que l'article 166.3 del vigent **EAC** va introduir certs besllums de claredat pel que fa a l'assumpció de competències per part de la Generalitat de Catalunya en matèria de protecció a la infància i l'adolescència; es delimita, d'una banda, l'àmbit d'extensió de la competència en si mateixa considerada – superant els dubtes que generava la redacció del confús article 9.28 de l'antic Estatut d'Autonomia de 1979 – i es concreta, d'un altre, el veritable significat de l'esment relatiu a la "protecció a la infància", no és menys cert que hi ha un parell de qüestions que, malgrat haver passat totalment desapercubudes, ens segueixen provocant cert grau de desassossec per les implicacions conceptuals que poguessin arribar a suscitar.

Està fora de tot dubte el fet que el text estatutari català hauria de ser la pedra angular sobre la qual es sustenta tota norma emanada del Parlament de Catalunya, i val a dir que la matèria d'infància i adolescència no hauria de ser una excepció a l'esmentada regla general, així les coses una redacció poc precisa o poc afortunada del precepte en virtut del qual la Generalitat de Catalunya assumeix aquestes atribucions amb caràcter exclusiu podria derivar en imprecisions, oblit o males interpretacions en el posterior desenvolupament legal i reglamentari del precepte en qüestió.

Així, la incorporació en el punt a) de l'article 166.3 del EAC, juntament amb les referències als **menors en situació de desemparament i risc**, d'una tercera categoria conceptual que fa esment exprés als **menors infractors** que, a priori, encara que sembli no alterar a l'excés la significació atribuïda al valorat precepte, infereix, a la nostra manera d'entendre, una certa quota d'opacitat a la lògica a la qual el mateix està cridat a garantir.

La ressenya en disputa sembla albergar una més que evident contradicció terminològica, en preveure entre les facultats protectores atribuïdes amb exclusivitat a la Generalitat de Catalunya, una evocació explícita a aspectes de caràcter reformador, àmbit més aviat propi del Dret penal juvenil, allunyat per tant de les regles, mecanismes i institucions que identifiquen i singularitzen les prescripcions aplicables a la protecció dels nens, nenes i adolescents.

Tal **imprecisió terminològica** porta a qüestionar-nos la possibilitat que s'hagi produït, d'una manera totalment inconscient i involuntària, una certa involució en la tradició jurídica catalana arbitrada en aquest sector de l'ordenament jurídic. D'aquesta forma, una indiscriminada o poc escrupolosa utilització de la locució "protecció", en albergar en el seu si aspectes relatius a l'àmbit propi de la reforma de menors, sobre els quals la Generalitat ostenta limitades responsabilitats – concretament els aspectes relacionats amb l'execució de les mesures socioeducatives adoptades pels Jutjats de Menors – s'assemblaria perillosament al sentit atribuït a aquesta al·lusió pel Preàmbul de la, més que superada, **Llei del Parlament de Catalunya 11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors**, que apuntava en el seu Preàmbul que la Llei partia d'una visió restringida

del terme “protecció de menors”, que comprenia tant la prevenció i el tractament de la delinqüència juvenil, com la tutela de menors per defecte o inadequat exercici de la responsabilitat parental. **Es regulava, doncs, d'una manera conjunta i uniforme la faceta protectora i la dimensió reformadora de l'Estat.**

En definitiva, l'Estatut de 2006 sembla incórrer en el mateix error sistemàtic que el seu precedent de 1979, i hereta, en gran mesura, bon nombre de les crítiques que per tal circumstància es van dirigir sobre aquell, perdent-se a més amb això una extraordinària oportunitat de culminar la política iniciada a mitjans dels anys vuitanta pel Parlament dirigida a deslligar amb meridiana precisió les funcions protectora i reformadora de l'Estat; màxim quan en la pròpia proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia aprovada pel Parlament de Catalunya, el 30 de setembre de 2005, sí es contenia una clara delimitació entre tots dos sectors normatius.

Un segon element formal del EAC que reclama la nostra atenció, i que en certa manera ve a evidenciar com, en ocasions, al legislador li pot traïr el seu subconscient, o, si es vol, el pes de la tradició, deriva de **la confrontació entre els articles 166.3.a) i 142**, tots dos del **EAC**.

Efectivament, en comparar el títol competencial atributiu a la Generalitat de Catalunya de les competències exclusives en matèria de **joventut** – article 142 -, amb el concernent a la **protecció de menors** – article 166.3.a – es constata que mentre que en aquell s'evoca expressament la “promoció de l'associacionisme juvenil i de les iniciatives de participació de la gent jove”, aquest, en canvi, sembla oferir-nos, una visió molt més limitada, que es circumscriu als tradicionals drets de protecció i supervivència de la infància i l'adolescència – **drets passius** -. El **risc d'acabar reproduint, una vegada més, el vell axioma de contemplar al nen, nena o adolescent exclusivament com un ésser indefens, desatès i sense facultats planeja sobre l'esperit del citat precepte**. Per evitar tal circumstància resultaria més aconsellable que el legislador, juntament amb les crides a la “protecció” i a la “promoció”, incorporés una tercera opció relativa a la “participació” – **drets actius** -, donant entrada amb això, d'una manera palesa i plausible, a una nova línia de pensament o filosofia social – ja instal·lada, almenys teòricament, en el nostre ordenament jurídic després de l'aprovació de la **Convenció sobre els Drets del Nen** -, que identifica al **nen, nena i adolescent com a veritable subjecte de drets, com a ciutadà de present i actor protagonista de la seva pròpia existència**.

Aquesta mancança, probablement més conceptual i simbòlica que de real transcendència jurídica, es fa si cap més evident, al moment en què la **LDOIA** proposa i esbossa en el seu propi Preàmbul una definició de les nocions de **promoció, protecció i participació** de les persones menors d'edat, demostrant així trobar-se davant tres categories conceptuals, si be interrelacionades, totalment autònomes i independents entre si.

### **3. L'ENUMERACIÓ DE DRETS DE LA LDOIA (TÍTOL II)**

---

**El títol II de la LDOIA, dels drets de la infància i l'adolescència**, allotja el grup

de preceptes que reconeixen a nens, nenes i adolescents la titularitat de drets i l'assumpció de responsabilitats en els diferents àmbits, personal i social, en què la seva vida es desenvolupa. Certament, aquest Títol II presenta com a finalitat essencial o aspiració última la de glossar en un únic document, a manera de *Codi de la infància*, el ventall de drets bàsics que altres instruments normatius, de caràcter estatal o internacional, ja han reconegut prèviament en favor de la infantesa – molt en particular la Convenció sobre els Drets del Nen –.

En aquest sentit, la **LDOIA** s'emmarca en un model o filosofia *omnicomprensiva* de recepció de drets – seguit ja, amb anterioritat, per altres legislacions autonòmiques, llegeixi's a títol d'exemple, la normativa d'infància del País Basc (2005), d'Aragó (2001) o de la Comunitat Valenciana (2008) –, caracteritzat per una, sembla ser que, natural desconfiança en el maneig i coneixement de tot aquest patrimoni normatiu preexistent, emprenent així la ingent tasca de traslladar a la nostra legislació domèstica totes aquestes disposicions.

Afegir que, des d'un punt de vista formal – de tècnica legislativa – i traçant una comparativa entre l'antic text de la **Llei 8/1995, de 25 de juliol, d'Atenció i Protecció de la Infància i l'Adolescència - LAPIA** - i l'actual **Títol II de la LDOIA**, hem de ressaltar **la millora operada pel present text legal en l'ordenació dels drets i les oportunitats reconegudes a les persones menors d'edat**. L'estructura i sistematització seguides pel citat Títol II sí obeeixen, al contrari de l'esdevingut amb anterioritat en la LAPIA, a una lògica interna de catalogació dels seus preceptes, en concret la ideada pel Comitè dels Drets del Nen a principis dels anys noranta - 1991-, en fixar les orientacions generals respecte a la forma i continguts que han de reunir els informes – tant inicials com a periòdics – presentats pels Estats signants de la Convenció sobre els Drets del Nen, d'acord amb l'establert en el seu article 44. En definitiva, aquest nou concert organitzatiu dota a la norma d'una major coherència interna, al mateix temps que facilita el coneixement i la comprensió integral dels seus mandats.

Ara bé, malgrat aquesta millora, la **LDOIA** no deixa de plantejar-nos dubtes i interrogants de similar factura a les suscitades amb anterioritat per la seva immediata predecessora; podent fins i tot arribar a ser acusada, com ja ho va anar al seu moment la **LAPIA**, de reiterativa i falta d'eficàcia normativa real. **En no poques ocasions, la LDOIA abusa de redundàncies i remissions a la legalitat vigent, en clar detriment del principi d'innovació de l'ordenament que es pressuposa ha de tenir l'activitat parlamentària. Articles excessivament complexos, de difícil lectura i comprensió, així com d'àrdua, per no dir impossible, aplicació pràctica, mostren un mal endèmic característic i identificador dels nostres actuals legisladors: la seva incapacitat per promulgar lleis concises, intel·ligibles i ben redactades** - bona mostra de l'apuntat és, per exemple, la redacció d'article 69 de la LDOIA -.

Entenem, per tant, que **hagués estat més encertat fugir de fórmules buides de contingut i de la repetició d'enunciats ja establerts** a la Constitució espanyola, Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei Orgànica 1/1996, de Protecció Jurídica del Menor, o

en Tractats internacionals sobre aquesta matèria ratificats per l'Estat Espanyol i que són d'aplicació directa i vinculant en el nostre ordenament jurídic, i **centrar els esforços en l'establiment dels instruments tècnics necessaris que assegurin l'eficàcia real i efectiva de la norma.**

#### **4. A L'ESPERA DEL DESENVOLUPAMENT REGLAMENTARI**

---

Un primer pas ineludible que hauria de donar-se a Catalunya, per tal de tancar el cicle iniciat amb l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia (2006), no és un altre que procedir al **desenvolupament reglamentari de la LDOIA** i d'aquesta forma **concretar i matisar directament els aspectes substantius inherents a tot procés d'intervenció dels òrgans administratius competents en situacions de risc, desemparament i guarda de nens, nenes i adolescents.**

És precisament la complexitat i transcendència d'aquest tipus d'actuacions preventives i protectores de l'administració catalana la que justifica la urgent necessitat de disposar, transcorreguts més de cinc anys de l'aprovació de la LDOIA, amb un reglament normatiu o jurídic que vingui a donar complerta resposta a molts dels interrogants plantejats pel text legal.

És cert, essent respectuosos amb la realitat, i atenent al model de desenvolupament reglamentari pel qual sembla haver optat el Departament de Benestar i Família - que respon a un model de desenvolupament parcial, que no integral, de la LDOIA -, que la norma catalana ja ha estat desplegada amb major o menor fortuna en alguns aspectes particulars: en primer lloc, en tot el relatiu a la posada en funcionament de les **Taules d'Infància i Adolescència**, tant nacional com a territorials i locals - **Decret 250/2013, de 12 de novembre** -; i, en segon terme, en la creació del **Consell de Participació Nacional dels nens, nenes i adolescents de Catalunya** - **Decret 200/2013, de 23 de juliol** -.

No obstant això, és evident que el desenvolupament parcial més esperat de la LDOIA, per superar amb ell, definitivament, algunes pràctiques professionals encara ancorades en la vella Llei 37/1991, és el del seu **Títol V**, dedicat a la **“protecció dels nens i adolescents en situació de risc i desemparament”**. No té sentit, per molt habitual que sigui en el nostre context normatiu, que transcorreguts cinc anys des de l'aprovació i entrada en vigor de la LDOIA, hàgim de seguir acudint al Reial decret 2/1997, de 7 de gener – amb les respectives reformes que ha anat sofrint el seu articulat – per donar resposta a certs interrogants que ens planteja el sistema. Se segueix donant, doncs, encara que en menor mesura al succeït abans de la LDOIA, **una situació de coexistència en el temps de normes dictades en diferents moments històrics i que obeeixen a objectius clarament diferents, que complica en gran manera la comprensió i evolució global de la matèria.**

## 5. SITUACIÓ DE RISC

---

La LDOIA ens ofereix, en primer lloc, una definició general i abstracta de què ha d'entendre's per situació de risc, a l'estil de l'article 17 de la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor. Així, **s'entén per situació de risc, la situació on el desenvolupament i el benestar del nen, nena o adolescent es veuen limitats o perjudicats per qualsevol circumstància personal, social o familiar, sempre que per a la protecció efectiva del nen, nena o adolescent no sigui necessària la separació del nucli familiar** - article 102.1 -.

A continuació, la pròpia norma exemplifica amb un llistat obert de suposats - *numerus apertus* -, quins són els casos més habituals i concrets que un nen, nena o adolescent pot trobar-se en tal situació - article 102.2 -. Aquesta enumeració acaba amb una clàusula general que fa referència a *"qualsevol altra circumstància que, en el cas que persisteixi, pugui evolucionar i derivar en el desemparament"*.

La valoració de l'existència d'una situació de risc, i si escau l'adopció de les mesures socials i educatives necessàries per fer-la disminuir o eliminar-la, correspon als serveis socials bàsics, sempre buscant la col·laboració dels progenitors o els titulars de la tutela o de la guarda de la persona menor d'edat.

Per procedir a la seva intervenció, els serveis socials bàsics tenen, en primer lloc, que designar a un professional de referència per a cada cas, al que correspon avaluar la situació real en què es troba el menor objecte d'atenció, així com realitzar el posterior seguiment - article 103.2 LDOIA -. En aquest punt, considerem del tot imprescindible que l'anhelat desenvolupament reglamentari de la LDOIA especifiqui la periodicitat amb la que ha d'efectuar-se l'avaluació de les mesures acordades pels serveis socials bàsics per mitigar la situació de risc detectada. Així, almenys cada sis mesos, hauria de procedir-se a l'esmentada revisió, introduint-se, sempre que així ho demandi un possible canvi de circumstàncies, les correccions que s'estimin oportunes, i tot això, per descomptat, sense necessitat d'iniciar un nou expedient administratiu.

En efecte, en la nostra opinió, aquesta **actuació dels serveis socials bàsics hauria d'articular-se en forma d'un Pla d'intervenció individual, familiar o convivencial, d'acord amb les particularitats que presenti cada cas en concret.**

Si el risc és qualificat com a "greu" i amb la intervenció dels serveis socials bàsics no s'aconsegueix disminuir o controlar la situació de risc, s'ha d'elevat un informe als serveis socials especialitzats en infància i adolescència – EAIAs -, informant del resultat de la seva intervenció i de la proposta de mesures que considerin oportunes.

En aquesta darrera hipòtesi, els serveis socials especialitzats d'atenció a la infància i l'adolescència – EAIAs -, atenent a l'informe i a les mesures d'atenció recomanades, han de completar l'estudi i han d'elaborar un **compromís socioeducatiu** dirigit als progenitors o als titulars de la tutela i orientat a la superació del risc que afecta al nen, nena o

adolescent, que ha de contenir com a mínim: la descripció i l'acreditació de la situació de risc; la seva avaluació; i la concreció de les mesures que s'aplicaran des dels serveis socials bàsics o des d'altres serveis especialitzats - article 103.4 LDOIA -. **Abans de signar el compromís socioeducatiu amb els progenitors o, si és necessari, amb els titulars de la tutela o de la guarda, els serveis socials especialitzats han d'escoltar, en tot cas, a l'adolescent, i al nen o nena si presenta suficient coneixement. A pesar que la Llei no ho esmenta expressament, entenem que aquest tràmit d'audiència ha de quedar degudament documentat en el corresponent expedient administratiu de risc.**

En relació amb la seva naturalesa jurídica, considerem que aquest compromís socioeducatiu no és més que una manifestació d'una de les formes ordinàries de finalització convencional previstes per a tot procediment administratiu en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú i, per tant, ha de reunir també els requisits establerts en el seu article 88.

Afegir, a més, que aquest acord de voluntats entre l'administració pública - l'ens local competent -, d'una part, i els particulars afectats - progenitors, tutors o guardadors -, d'una altra, és considerat com un requisit sine qua non per poder accedir a la prestació prevista per als menors en situació de risc, per l'article 22 bis de la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic - DOGC núm. 4691, 4.8.2006 -. A pesar, novament, de la seva indefinició normativa, entenem que hauria de ser el propi equip tècnic el que **en el precís instant en què es procedís a la signatura del compromís socioeducatiu informés als progenitors, tutors o guardadors del seu dret a sol·licitar i, si s'escau, obtenir, aquesta prestació. D'aquesta forma, es garantirien de manera més efectiva els drets dels nens, nenes i adolescents declarats en situació de risc greu. Aquesta prestació es configura com un dret subjectiu de la persona menor d'edat en situació de risc, que no deixa de ser el subjecte beneficiari de la mateixa - això sense perjudici, per descomptat, que tal prestació s'aboni a els qui exerceixin la seva guarda -, sent, per tant, perfectament compatible amb altres prestacions de les quals poguessin gaudir els progenitors, tutors o guardadors.**

Finalment, i en relació amb el ja esmentat caràcter convencional atribuït al compromís socioeducatiu que posa fi a aquest procediment administratiu, tan solament ens queda per apuntar, que aquest acord únicament podrà ser objecte de recurs administratiu o, arribat el cas, judicial, si es donés algun dels defectes formals previstos en la legislació administrativa o processal o per un vici del consentiment.

## **6. SITUACIÓ DE DESEMPARAMENT**

---

### **6.1. CONCEPTE**

D'igual manera que succeeix en definir la situació de risc, el legislador català ha optat per oferir-nos, en primer lloc, una **definició abstracta i genèrica del concepte jurídic indeterminat del desemparament** - articles 228-1 del Codi civil de Catalunya i 105.1 de

la LDOIA -, para, a continuació, llistar de forma oberta, les diferents situacions fàctiques que integren l'esmentada declaració administrativa - article 105.2 de la LDOIA -.

D'aquesta manera, **la LDOIA considera desemparats als nens, nenes i adolescents que es troben en una situació de fet en què els falten els elements bàsics per al desenvolupament integral de la personalitat - o estan sotmesos a maltractaments físics o psíquics o abusos sexuals, afegeix l'article 228-1 del Codi Civil de Catalunya**, com si aquests dos subtipus no signifiquessin o impliquessin una clara falta dels elements considerats com a essencials per al desenvolupament integral de l'individu -, sempre que per a la seva protecció efectiva sigui necessari aplicar una mesura que comporti la separació del nucli familiar.

Tot seguit, el propi legislador s'encarrega de concretar l'abstracció implícita en la seva proposta de definició inicial i desenvolupa un decàleg d'indicadors que han de servir per orientar als equips tècnics, als professionals i a la població en general, sobre les diferents realitats que, per regla general, desemboquen en una declaració administrativa de desemparament. Aquesta relació oberta de causes, recollida en l'article 105.2 de la LDOIA, és merament exemplificativa - *numerus apertus* - ja que permet incloure altres circumstàncies no previstes expressament en el seu redactat original. De fet, l'última d'aquestes causes ens mostra la versatilitat de la norma en qüestió, en reconèixer com tal *"qualsevol altra situació de desatenció o negligència que atempti contra la integritat física o psíquica del nen, nena o adolescent, o l'existència objectiva d'altres factors que impossibilitin el desenvolupament integral"*. En resum, si ben aquest precepte finalitza amb una clàusula de tancament que aboca a certa indeterminació - el que, d'altra banda, resulta inevitable si no vol constreynir-se el seu àmbit d'aplicació a un nombre tancat i rígid de possibilitats que poden fàcilment ser superades per la realitat -, la imaginació necessària per aconseguir dotar de contingut i concretar aquesta inicial amplitud de redacció no es mou en un marc de límits difusos, sinó que, per contra, troba referències concretes en el propi sistema jurídic català.

## 6.2. EL PROCEDIMENT DE DESEMPARAMENT

---

Tradicionalment, la legislació catalana en matèria d'atenció i protecció a la infància i l'adolescència es va caracteritzar per dotar de contingut jurídic - en l'àmbit propi del dret substantiu - a les diverses institucions tuitives previstes per vetllar per l'adequada cura, tant personal com a patrimonial, de les personis menors d'edat que es trobessin en circumstàncies d'especial vulnerabilitat. Això va conduir a qualificar d'altament insatisfactòria la regulació processal existent en aquest sector de l'ordenament jurídic, doncs emmalaltia de no poques llacunes, vacil·lacions i ambigüitats que abonaven la falta de garanties i d'adequats instruments de defensa en un context, com el present, que el legislador hagués de ser especialment curós.

La situació descrita ha vingut, en certa mesura, a ser superada amb l'aprovació de la LDOIA, que en el seu article 106 **regula de manera expressa i detallada els passos a**



## **seguir per declarar a una persona menor d'edat en situació de desemparament.**

Aquest **procediment administratiu** al que fem referència pot ser subdividit en les següents fases:

1. **Incoació de l'expedient** per part de la Direcció general d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Benestar Social i Família de la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit, quan els equips dels serveis socials bàsics valoren la possible existència d'una situació de desemparament han de derivar, immediatament, el cas a l'equip especialitzat competent per al seu estudi. Si la situació de desemparament implica un perill imminent i manifest per a la integritat física o psíquica de la persona menor d'edat que requereixi una separació immediata del seu nucli familiar, els serveis socials bàsics han de coordinar-se amb l'equip especialitzat competent per consensuar la comentada proposta de separació i, cas que aquesta no sigui possible, derivar l'assumpte a la DGAIA.

2. **Notificació de l'inici de l'expedient administratiu** als progenitors o als titulars de la tutela o la guarda del nen, nena o adolescent, informant-los degudament del seu dret a comparèixer en el procediment obert, aportar informes i altres elements de prova, així com a efectuar les al·legacions que estimin oportunes.

**Sorpren, en aquest punt, la falta d'una previsió legal que faci preceptiva la notificació a l'adolescent, i si escau al nen, nena amb capacitat natural suficient - de conèixer i entendre - de l'inici de les actuacions administratives.** Encara més, quan la pròpia norma, en canvi, sí preveu expressament la necessitat de dur a terme aquesta comunicació quan es tracti de la resolució que posi fi a l'expedient administratiu. **Aquesta llacuna legal, creiem, podria venir a ser coberta per l'esperat reglament de desenvolupament de la LDOIA,** en el sentit de garantir que els equips tècnics encarregats d'elaborar l'informe proposta de situació administrativa de desemparament d'un nen, nena o adolescent, comuniquin a l'adolescent, en tot cas, i al nen o nena, si presenta suficient grau de maduresa, l'inici de l'expedient, així com una descripció bàsica dels seus tràmits essencials i de les seves possibles conseqüències, utilitzant per a això un llenguatge adequat a l'edat i grau de discerniment de la persona menor afectada. També seria recomanable que el propi equip tècnic designés a un dels seus professionals com la persona encarregada d'informar al nen, nena i adolescent i als seus progenitors, tutors o guardadors, de qualsevol novetat que vagi esdevenint al llarg de tot el procediment administratiu.

3. **Redacció d'un informe preceptiu de valoració** de les circumstàncies del cas concret per part dels equips especialitzats d'atenció a la infància i l'adolescència – EAIA's -. **En el procés d'elaboració d'aquest informe, ha de ser escoltat l'adolescent, i el nen o nena si té suficient capacitat natural, així com les persones que ostenten la responsabilitat parental, tutelar o la guarda, sempre que això sigui possible.**

**Es troba a faltar que la LDOIA estableixi un període de temps màxim dins del qual els EAIA's estiguin obligats a avaluar i emetre el seu informe proposta.** Entenem que



seria un termini raonable, salvant aquells casos de particular urgència en què s'hagi declarat un desemparament de caràcter preventiu, el de sis mesos a comptar des del precís instant en què l'expedient va ser derivat als equips tècnics especialitzats.

**Aquest informe proposat hauria d'estar dotat d'un contingut mínim que assegurés la seva homogeneïtzació en ser emès per part dels diferents EAIA.** Algunes de les dades essencials que, sota el nostre punt de vista, han de configurar aquest substrat bàsic al que fem referència, serien els citats a continuació: a) dades identificatives de la persona menor d'edat, dels seus progenitors, tutors o guardadors, i de la seva família extensa, incloent, en tot cas, el genograma i la composició familiar; b) el motiu o motius que van provocar l'obertura de l'expedient de desemparament, concretant l'incident o cadena d'esdeveniments que van motivar la intervenció; c) la informació recopilada provinent dels diferents serveis i institucions relacionades amb el nen, nena o adolescent i amb el seu nucli familiar - xarxa familiar extensa, centre educatiu, centres de salut, serveis socials, cossos i forces de seguretat de l'estat, entre d'altres -; d) la metodologia emprada en l'elaboració de l'estudi, especificant els indicadors i els factors de protecció i resiliència concurrents; e) la resposta i grau de col·laboració mostrat tant per la persona menor d'edat com pels seus progenitors, tutors o guardadors davant el procés d'intervenció iniciat; f) el pronòstic sobre la capacitat de recuperació de les funcions familiars i les habilitats parentals, així com una previsió temporal aproximada del termini en què això pugui esdevenir; g) el pla de millora i reintegració familiar, amb els objectius, durada i mesures de suport i seguiment previstes; h) si és adequat a l'interès superior del menor, el règim de relació i visites amb la família; i) les conclusions de l'informe relatives a la situació real en què es troba el nen, nena o adolescent; j) la proposta de decisió final sobre l'existència o no d'una situació objectiva de desemparament: ja sigui el tancament i arxiu de l'expedient sense intervenció alguna, el tancament i arxiu per procedir a l'inici d'un expedient de risc o guarda protectora, o el desemparament; k) la proposta de mesura o mesures de protecció més adequades, d'entre les previstes en l'article 120 de la LDOIA.

Una vegada elaborat aquest informe per part dels equips tècnics especialitzats, seguint l'estructura proposada, li correspondrà a la DGAIA - últim òrgan responsable en la presa de decisions sobre la matèria - la revisió i validació tècnica i jurídica del mateix.

**4. Audiència i vista de l'expedient.** Abans de formular la proposta de resolució, la DGAIA ha d'emplaçar a les persones interessades (progenitors, tutors o guardadors) per complimentar el tràmit d'audiència previst en la legislació administrativa general. Durant l'acte en qüestió, el personal responsable haurà de mostrar el contingut de l'expedient, a excepció feta dels documents de "caràcter reservat" o aquells que afectin a la intimitat de les persones, advertint als compareixents de la seva obligació d'assumir -per escrit- un compromís de confidencialitat pel que fa a les dades al fet que estan accedint, això sense perjudici, per descomptat, de l'ús que d'ells pugui fer-se en l'exercici del seu dret a la defensa. Hi ha una clara indefinició legal de quins són aquests documents que han de ser titllats com de "caràcter reservat", amb la consegüent inseguretat jurídica que això pot comportar.

Aquest tràmit podria portar-se a efecte en un únic acte si la persona compareguda formulés les seves alegacions en aquest precís instant, o manifestés per escrit la seva voluntat de no realitzar-les. En la resta de supòsits, les persones interessades disposaran d'un termini de 10 dies, a explicar des de la notificació de l'emplaçament, per formular les alegacions i presentar la documentació que estimessin oportuna. Si les evidències aportades per les persones interessades posessin de manifest l'existència de noves circumstàncies rellevants per a la presa de la decisió final, la DGAIA podria acordar la pràctica de noves diligències.

**5. Resolució motivada que declara la situació de desemparament o, en cas contrari, ordena l'arxiu de l'expedient.** L'Administració té l'obligació de dictar l'esmentada resolució en el termini màxim d'un any des de la incoació de l'expedient. Transcorregut aquest període de temps sense que s'hagi dictat la resolució, el procediment s'entén caducat, sense perjudici d'una nova incoació del mateix, si s'estimés necessari.

Entenem que el termini d'un any previst per la norma és excessivament lax. Aquest tipus d'expedients haurien de ser tramitats de forma urgent i sumaria, sense complicacions, seguint un procediment senzill i ràpid, per tant, reduir el termini a sis mesos, considerem, hagués estat més que suficient.

D'altra banda, res s'estableix a la Llei sobre com procedir enfront d'aquesta inactivitat de l'Administració, és a dir, quins són les responsabilitats que se li generen. Sembla evident, que acumular més d'un any de retard en la finalització d'un expedient ens situaria davant un clar cas de maltractament institucional, que mereixeria una resposta contundent per part del legislador. Així mateix, se'ns suscita el dubte de si una vegada caducat l'expedient per extemporani, aquest és novament incoat - possibilitat que ens brinda la normativa vigent - quina garanties se'ns ofereixen que ara sí l'organisme públic competent - DGAIA - actuarà de forma diligent i dins del termini estipulat. Per evitar aquesta situació, hauria d'haver-se previst que caducat l'expedient per inactivitat de l'òrgan administratiu, aquest hagués de remetre's, per mandat legal, al Ministeri Fiscal, perquè aquesta entitat pública, garant dels drets de les persones menors d'edat, valorés si l'incompliment del terme pot posar en perill la seguretat del nen, nena o adolescent, així com delimitar les pertinents responsabilitats administratives.

En suma, **la Llei ha perdut una gran oportunitat d'incidir de manera més directa i eficaç en la regulació del control de la inactivitat de l'Administració.** Així, mentre que el nostre Ordenament jurídic sí preveu el control judicial de les resolucions administratives en matèria de protecció de menors, no estatueix, en canvi, cap mecanisme per reaccionar davant les males praxis, o retards, dels organismes públics competents en matèria d'infància.

**6. Derivació.** Malgrat no ser procedent la declaració de desemparament, si es constata, en un cas concret, una situació de risc, l'expedient ha de derivar-se als serveis socials especialitzats o als serveis socials bàsics perquè procedeixin d'acord amb el previst davant tals circumstàncies.

7. **Comunicació i notificació.** Les resolucions que declarin el desemparament han de ser notificades als progenitors, als titulars de la tutela o de la guarda i a l'adolescent - podria afegir-se al nen o nena amb maduresa suficient -. Aquesta notificació a l'adolescent, i si escau al nen o nena que presenti suficient maduresa, hauria d'incorporar una explicació, adaptada a l'edat del subjecte, sobre el veritable significat del seu contingut, amb esment exprés als efectes que de la mateixa es poguessin derivar. En particular, hauria d'informar-se-li sobre la possibilitat d'oposar-se judicialment a les mesures protectores adoptades, amb el suport d'un defensor judicial.

**Aquesta notificació ha d'informar dels efectes de la resolució, de la possibilitat d'impugnació i dels terminis per fer-ho, així com dels requisits i els tràmits que han de prosseguir-se per al reconeixement del dret a l'assistència jurídica gratuïta.**

Així mateix, la resolució ha de ser comunicada al Ministeri Fiscal, dins dels dos dies següents a la data de la seva signatura, i, també, a la representació consular del país d'origen de la persona menor d'edat, quan la seva nacionalitat quedi acreditada.

**Malgrat el silenci de la LDOIA, i seguint la pràctica habitual sobre la matèria, la resolució que posa fi a l'expedient de desemparament també ha de ser comunicada al EAIA que la va proposar, al EAIA responsable del seu seguiment i a la família o centre protector que hagi d'assumir la guarda del nen, nena o adolescent.**

### **6.3. EFECTES DE LA RESOLUCIÓ DE DESEMPARAMENT**

---

**La declaració administrativa de desemparament comporta l'assumpció de les funcions tutelars - tutela ex lege - sobre el nen, nena o adolescent per part de l'òrgan competent en matèria de protecció a la infància i l'adolescència - articles 228-3.1 del Codi civil de Catalunya i 109.1 de la LDOIA -.**

Aquesta assumpció de les funcions tutelars entranya, mentre està vigent, la suspensió de la potestat parental o de la tutela ordinària i dels drets que d'ella es deriven - articles 228-3.2 del Codi civil de Catalunya i 109.2 de la LDOIA -. **Malgrat aquesta previsió normativa, no hi ha cap precepte en l'ordenament jurídic català que desenvolupi el règim legal de la figura de la suspensió de la potestat o de la tutela ordinària.** L'origen de la possibilitat de procedir a la suspensió de la potestat o la tutela dels representants legals d'una persona menor d'edat ho trobem en l'exercici de les facultats protectores que la Llei de Tribunals Tutelars de Menors - Decret d'11 de juny de 1948 - reconeixia a favor d'aquests organismes. Aquesta funció, de conformitat amb l'article 79 de l'esmentada norma, podia comportar la separació provisional del menor de la seva família d'origen, suspenent-se en tal cas el dret dels pares o tutors a la guarda i educació del menor. En relació amb els efectes que es podien derivar de l'acord de suspensió adoptat, l'article 13 de la Llei de Tribunals Tutelars de Menors aclaria que aquesta facultat atribuïda als Tribunals Tutelars de Menors s'entenia sense perjudici de les competències que, amb vista a la privació o remoció de la pàtria potestat o tutela, poguessin correspondre als tribunals ordinaris d'acord amb el que es disposa en l'article 171 del Codi civil espanyol.

Aquesta suspensió, això sí, no afecta a l'obligació dels progenitors o altres parents de fer tot el que sigui necessari per assistir als nens, nenes o adolescents, ni a l'obligació de prestar-los aliments en el sentit més ampli - articles 228-3.4 del Codi civil de Catalunya i 109.4 de la LDOIA -. Referent a això, és particularment important el que es disposa en el citat article 109 de la LDOIA, que indica que **la resolució de desemparament haurà de determinar l'obligació dels pares de contribuir al pagament dels serveis utilitzats pel menor, la qual cosa constitueix realment una novetat respecte de la regulació i la pràctica anteriors.**

A més, i malgrat l'ús més aviat escàs que s'ha fet d'aquesta possibilitat - tal com afirma el propi Preàmbul del Codi Civil de Catalunya - es manté la legitimació activa de l'Administració pública per instar, si ho creu convenient, la privació de la potestat parental, la remoció de la tutela i reclamar aliments o exercir les accions administratives o judicials que procedeixin en benefici del nen, nena o adolescent. Es completa aquesta regulació amb una disposició, recollida en l'article 236-6.2 del Codi civil de Catalunya - que no existia en el Codi de Família -, que considera justa causa per a la privació de la responsabilitat parental el fet que els progenitors, sense motiu suficient, no manifestin interès pel seu fill o filla desemparats o incompleixin el règim de relacions personals durant sis mesos. Malgrat el silenci del Codi Civil de Catalunya, entenem que aquesta previsió també serà aplicable en referir-se a les causes de remoció de la tutela.

#### **6.4. L'OPOSICIÓ JUDICIAL AL DESEMPARAMENT**

---

**El ventall de possibles actuacions que es despleguen a favor dels progenitors, tutors o guardadors de la persona menor d'edat declarada en situació de desemparament, després de la reforma operada en la normativa catalana per la Llei dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, és de gran amplitud.** No obstant això, i àdhuc reconeixent els importants avanços aconseguits amb l'entrada en vigor de la LDOIA, no podem oblidar que, en la majoria de les ocasions, el subjecte legitimat per actuar serà un individu llec en dret i d'escàs nivell social, cultural i econòmic i això complica en gran manera que les garanties previstes en la norma es facin efectives en la realitat pràctica.

Davant el panorama descrit, entenem, que **l'escull més difícil de superar per part del legislador català, a l'hora d'establir els diferents mecanismes jurídics d'oposició a les resolucions emeses per l'òrgan competent en matèria de protecció a la infància i l'adolescència, ha estat el de tractar de compatibilitzar l'efectiva i adequada atenció a les persones menors d'edat amb les demandes i necessitats que presenten els seus progenitors o, si escau, tutors.** El concepte jurídic indeterminat de l'interès superior del menor i la seva correlació amb la formulació jurídica de l'interès familiar i, més específicament, amb el principi de la reinserció del nen, nena o adolescent en la seva família biològica, suggereixen que el legislador hagi pres dos criteris amb la imprecisa enunciació dels quals pretén conciliar interessos, en certa mesura contradictoris, deixant que sigui l'interpret, en aquest cas l'Administració, qui resolgui expeditivament la qüestió.

La primera referència la trobem en l'article 113.1 de la LDOIA, del que es desprèn que sense perjudici de l'eficàcia immediata de la declaració de desemparament, que a més posa fi a la via administrativa, aquesta resolució és impugnabile davant la jurisdicció civil, seguint el procediment verbal especial previst en la Llei d'enjudiciament civil - article 748.3 LEC -. En aquest punt, la Llei catalana simplement es limita a reiterar el ja establert en l'article 780.1 de la LEC.

El termini de presentació de l'oposició judicial és de tres mesos a des de la data de notificació de la resolució que s'impugna - article 113.1 de la LDOIA -. Terme aquest que s'adequa perfectament amb la previsió estipulada en l'esmentat article 780.1 de la Llei d'enjudiciament civil.

Quant a la legitimació activa per oposar-se a la declaració de desemparament, la LDOIA no descriu qui l'ostenta. Tampoc ho feia en regular el desemparament l'antiga Llei 37/1991, de 30 de desembre, però podia extreure's del que s'afirmava en el seu article vuitè en referir-se a la impugnació de les mesures protectores adoptades. Aquest precepte establia que "les persones a qui s'hagi fet la notificació – a saber: pares, tutors, guardadors o familiars que últimament hagin conviscut amb el menor – poden impugnar davant l'autoritat judicial la mesura adoptada". Sembla, llavors, que la LDOIA opta, en aquest punt, per remetre novament als preceptes de la Llei d'Enjudiciament Civil, aspecte aquest que no deixa de sorprendre, més encara en comprovar que sí es regulen, en canvi, de manera expressa altres aspectes de caràcter procedimental, com són el reconeixement de legitimació als adolescents - article 113.2 -, el termini d'oposició - article 113.1 - i la possibilitat d'acumular processalment les accions que repercuteixin en un mateix nen, nena o adolescent o que afectin a germans - article 114 -.

**Entenem, doncs, que tota persona que present un interès legítim ha de ser-li reconeguda capacitat processal suficient per poder impugnar davant el Jutjat de Primera Instància - o Jutjat de Família allà on existeixi - les resolucions administratives en les quals es declara la situació de desemparament d'una persona menor d'edat.**

**La impugnació per part de l'adolescent - recordar que en la normativa catalana s'entén per tal a tota persona amb una edat compresa entre els dotze anys i la majoria d'edat establerta per la Llei -, requereix que prèviament l'autoritat judicial hagi nomenat un defensor judicial. En aquest cas, una vegada notificada la resolució de desemparament a la persona major de dotze anys, si aquesta mostra la seva disconformitat i la seva voluntat d'impugnar dins del termini establert - tres mesos -, l'òrgan competent que ha assumit la seva tutela ex lege ha de promoure el nomenament del referit defensor judicial**

Finalment, també el Ministeri Fiscal podrà formular recurs davant l'ordre jurisdiccional civil per sol·licitar la revocació o la modificació de la resolució de desemparament - article 749 de la LEC -.

**Un aspecte que no pot passar-nos desapercebut és l'augment exponencial durant els últims temps de les resolucions judicials que els tribunals consideren que no existeix causa objectiva de desemparament, malgrat la seva declaració inicial per part de les autoritats administratives - es xifra en una sisena part de les decisions revisades - . Per si no fos suficient, si prenem en consideració que l'oposició judicial al desemparament necessàriament s'ha d'iniciar a instàncies de part, i que això molt sovint no succeeix producte de les condicions socioeconòmiques de moltes de les famílies i persones afectades, pot pensar-se que el percentatge de declaracions de desemparament en què no existeixen veritables raons per separar al nen, nena o adolescent de la seva família puguin ser en realitat encara superiors.**

La tramitació concreta de l'oposició en via civil a les resolucions administratives en matèria de protecció de menors, es caracteritza per mostrar certes similituds amb el procediment contenciós-administratiu. Sense anar més lluny, s'insta la modificació d'un acte administratiu resultant d'un expedient previ del que ha de tenir-se complert coneixement per formular la demanda. És per això, que igual que succeeix en la jurisdicció contenciosa, es donarà començament al procés mitjançant un breu escrit d'interposició, amb indicació de l'acte impugnat i de la pretensió, delimitant només l'objecte del plet, però sense formalitzar ab initio la demanda.

A continuació, com en la via contenciosa, el tribunal reclama a l'Entitat Administrativa autora de la resolució el testimoniatge complet de l'expedient, que haurà de ser remès en el termini màxim de vint dies i, posteriorment i a la vista del mateix, es deduirà la demanda. Han de, per tant, en aquesta primera fase, observar-se les ineludibles similituds procedimentals entre aquest règim i el previst per al recurs contenciós-administratiu - articles 45 a 48 i 21 a 31 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciós-Administrativa - .

Una vegada presentada la demanda, el procediment es civilitza, en el sentit d'adaptar-se a les diligències habituals en els processos de naturalesa privada, ordenant la seva tramitació subsegüent pel canal establert en l'article 753 de la LEC - regles del judici verbal -

## **6.5. PETICIÓ DE REVISIÓ PER CANVI DE CIRCUMSTÀNCIES**

---

Simultàniament a la nova limitació introduïda per la Llei catalana del termini per oposar-se judicialment a la declaració de desemparament, i amb la voluntat de no estendre gaire les situacions de incertesa amb oposicions injustificades i sovint extemporànies dels progenitors o dels familiars - que tal com afirma el propi Preàmbul de la LDOIA, acaben sent un perjudici irreparable per al nen, nena o adolescent - s'estableix en els articles 228-5 del Codi civil de Catalunya i 115 de la pròpia LDOIA, un termini d'un any - en el projecte de Llei s'havia parlat de dos anys -, **des de la notificació de la resolució administrativa de desemparament, perquè els progenitors o els titulars de la tutela suspesos en les seves funcions - no privats de la potestat o remoguts de la tutela - puguin sol·licitar a l'organisme competent en matèria de protecció dels nens, nenes i adolescents, que es deixi sense efecte la intervenció protectora acordada,**

**sempre que s'hagi produït un canvi substancial en les circumstàncies que van motivar la declaració de desemparament.** Aquesta revisió, però, no és possible si ja s'ha constituït la mesura d'acolliment preadoptiu, ja que preval l'interès superior del nen, nena o adolescent davant qualsevol altre dret concurrent.

Transcorregut aquest termini anual, decau el dret de petició de revisió i ningú pot oposar-se a les mesures que s'adoptin per a la protecció de la persona menor d'edat. Aquesta previsió, per tant, posa de manifest la voluntat de prioritzar l'estabilitat de la situació del nen, nena o adolescent enfront de qualsevol altra eventualitat. En coherència, la legitimitat és molt restringida i a més l'acció està sotmesa a un termini de caducitat.

**No es tracta, en aquest cas, d'una oposició als motius en els quals es va fonamentat la resolució de desemparament, la qual no es posa en dubte mitjançant aquesta actuació. Es tracta de posar en relleu l'existència de circumstàncies sobrevingudes que deixarien sense fonament el desemparament.** Per exemple, pot donar-se aquesta situació quan la resolució de desemparament es va dictar per l'existència d'un procediment penal d'agressió sexual contra el menor, i es dicta una sentència penal absoluta. O bé quan el desemparament s'acorda per la situació de drogoaddicció d'un o tots dos progenitors, els quals justifiquen degudament l'inici d'un tractament de desintoxicació i la seva permanència amb èxit en el mateix.

Aquest límit al dret dels progenitors o dels titulars de la tutela a instar la recuperació de les seves facultats quan hagi desaparegut la base fàctica que justificava la separació, troba els seus orígens en la modificació soferta pel Codi Civil espanyol fruit de la Llei 54/2007, de 28 de desembre, d'Adopció Internacional - BOE núm. 312, de 19.12.2007 -. Aquesta última disposició estatal afegeix un punt setè a l'article 172 del Codi Civil espanyol on s'introdueix un nou termini de dos anys - la norma catalana ho redueix a la meitat, deixant-ho en un -, a explicar des de la notificació de la resolució administrativa de desemparament, perquè els progenitors - sembla oblidar-se dels tutors, probablement a causa del fet que l'article en qüestió es troba situat sistemàticament en el Títol corresponent a les relacions patern-filials - instin la cessació de la situació per la desaparició de les circumstàncies que la van motivar. Termini que es fa extensiu també a la resta de decisions adoptades en relació amb les mesures de protecció a favor de la persona menor d'edat. Una vegada superats els dos anys, queda en mans dels pares, únicament, la possibilitat de facilitar informació a l'entitat pública i al Ministeri Fiscal sobre qualsevol alteració de les circumstàncies, perquè la primera actuï d'ofici o a instàncies del Ministeri Fiscal, i arrebossat la declaració de desemparament - article 172.7 i 8 del Codi Civil espanyol -. Aquest últim matís no troba cabuda en l'article 113 de la LDOIA, circumstància aquesta que provoca que la previsió catalana sigui encara més restrictiva que la del seu homònim espanyol.

**Sota el nostre punt de vista, considerem que el legislador ha confós dos aspectes ben diferenciats entre si: d'una banda, la possibilitat d'oposició a una declaració o mesura protectora, al·legant la seva falta de causa o motivació, reclamació aquesta que per motius de seguretat jurídica i obeint a l'interès superior del nen, és lògic que**



estigui sotmesa a un *dies ad quem* - en aquest sentit, sembla llavors, que tant la normativa estatal com la catalana, vénen a donar resposta i a cobrir una llacuna -; **i, d'una altra, l'oportunitat de posar de manifest l'evolució dels esdeveniments ulteriors als fets que van provocar la intervenció de l'administració, per reclamar un canvi de situació que deixa de justificar el que en un dia va estar acreditat.** Sotmetre aquesta última circumstància a un termini de caducitat d'un o dos anys, segons la normativa de referència, pot arribar a constituir un exemple d'indefensió i subvertir els principis fonamentals que regeixen en matèria d'atenció i protecció de la infància i l'adolescència.

Una altra qüestió no resolta per la normativa catalana, radica en el fet que si en els casos en els quals l'Administració dicti una resolució de desemparament preventiu per motius d'urgència - article 110 de la LDOIA -, el termini d'un any començarà a comptar des de la notificació d'aquesta resolució de desemparament preventiu o des del moment en què es notifiqui la resolució que es dicti en el procediment ordinari de desemparament. En la nostra opinió, estimem que ha d'esperar-se a la resolució que posa fi al procediment de desemparament previst en l'article 106 de la LDOIA, i no a la del desemparament preventiu, per ser aquesta interpretació la que més s'adequa al principi essencial de l'interès superior del menor.

Instada la sol·licitud de revisió dintre del termini i en la forma escaient, aquesta ha de resoldre's en el termini màxim de tres mesos. Passat aquest període de temps, la petició s'entén desestimada per silenci negatiu - article 115.2 de la LDOIA -.

Finalment, apuntar que contra aquesta resolució, expressa o per silenci administratiu negatiu, pot formular-se oposició judicial en el termini de dos mesos a comptar des de la notificació o des del venciment del termini per resoldre, en els termes establerts per la Llei d'enjudiciament civil - article 115.3 de la LDOIA -.

## **7. LA GUARDA PROTECTORA PER L'ENTITAT PÚBLICA**

---

Aquesta institució apareix regulada en els articles 119 de la LDOIA i 228-6 del Codi civil de Catalunya. Tot i que durant els debats d'elaboració de la Llei catalana dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència es va manifestar, en múltiples ocasions, la voluntat del legislador de potenciar aquest mecanisme assistencial i de protecció jurídic-civil de les persones menors d'edat, per considerar-ho infrautilitzat fins avui, i que també, tant en el document de Bases de la Federació d'Entitats d'Atenció i Educació de la Infància i l'Adolescència – FEDAIA -, considerat com el veritable embrió o punt de partida del procés que va culminar al maig de 2010 amb l'aprovació de la Llei 14/2010, com en el posterior text de Bases per a un Projecte de Llei d'Infància de Catalunya elaborat pel llavors Departament de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya - abril de 2006 -, es recollia de manera plausible i manifesta aquesta inquietud; **no sembla que el resultat final hagi cobert les expectatives dipositades en el ressorgir d'aquesta figura legal abocades pels diferents agents socials que van intervenir, de forma més o menys directa, en la gènesi i el desenvolupament de la citada disposició catalana.**



## 8. MESURES DE PROTECCIÓ DELS NENS, NENES I ADOLESCENTS DESEMPARATS. L'ACOLLIMENT

---

### 8.1. ASPECTES GENERALS

L'article 228-7 del Codi civil de Catalunya, en referir-se a les mesures de protecció dels menors en situació de desemparament, es limita a remetre's a *"l'establert per la legislació sobre la infància i l'adolescència"*; normativa aquesta en la qual s'enumeren tant les diverses mesures que l'entitat pública pot adoptar en interès del menor - article 120 de la LDOIA -, com s'estatueix el procediment per a la seva adopció - article 121 de la LDOIA -, es regula la seva possible revisió, modificació i impugnació - articles 122 i 123 de la LDOIA - i, finalment, també s'indiquen les seves diverses causes d'extinció - article 124 de la LDOIA -.

**Una de les virtuts fonamentals que presenta aquesta regulació catalana relativa a les mesures de protecció dels menors en situació de desemparament és que manté, una vegada més, el seu caràcter de *numerus apertus*, és a dir, que igual que esdevenia en l'anterior Llei 37/1991, de 30 de desembre, la LDOIA deixa una porta oberta a *"qualsevol altra mesura de tipus assistencial, educatiu o terapèutic aconsellable, d'acord amb les circumstàncies del nen, nena o adolescent"* - article 120-1.g de la LDOIA -. Aquesta clàusula general, per tant, faculta a crear, sense necessitat d'aprovar una nova norma, serveis innovadors amb caràcter experimental i a definir per decret noves modalitats d'intervenció.**

**A més del ja apuntat, les mesures expressament tipificades en la LDOIA són les citades a continuació: l'acolliment familiar simple, l'acolliment familiar permanent, l'acolliment familiar en unitat convivencial d'acció educativa, l'acolliment en un centre públic o concertat, l'acolliment preadoptiu i les mesures de transició a la vida adulta i a l'autonomia personal - article 120.1 -.**

Un altre aspecte digne de ser ressaltat és que, **igual que succeeix en el Codi civil espanyol, l'únic tipus d'acolliment que s'esmenta en el Codi civil de Catalunya és l'acolliment familiar** - article 228-9 -, semblant donar per suposada la remissió de la modalitat residencial a l'específica normativa sobre infància i adolescència que reguli aquesta classe de recursos assistencials. L'única explicació a aquesta falta de previsió normativa tal vegada sigui que es considera preferible deixar fora del text civil el que és exclusivament una competència administrativa d'una entitat pública. Encara que així fos, entenem aquesta manera de procedir realment desencertada, doncs en el fons també l'acolliment familiar es desenvolupa més o menys mediatament com una activitat tuïtiva pública; sense perjudici que el previ coneixement d'un marc comú i mínim de requisits, límits i circumstàncies en què hauria de desenvolupar-se tot acolliment residencial, facilitaria les tasques de seguiment que, d'ordinari, s'encomanen al Ministeri Fiscal, i el control últim per part de l'autoritat judicial.

**Respecte del procediment per a l'adopció de les mesures, únicament s'indica, en l'article 121 de la LDOIA, que s'adoptaran per mitjà de resolució motivada i que seran notificades als progenitors, tutors o guardadors, així com al menor adolescent. En el termini de dos dies haurà de comunicar-se al Ministeri Fiscal. D'igual manera, en la resolució hauran de també indicar-se els mitjans d'impugnació i els terminis per fer-ho, així com els requisits i els tràmits per al reconeixement del dret a l'assistència jurídica gratuïta - article 108 de la LDOIA -.**

**Les mesures de protecció podran ser revisades i modificades en qualsevol moment en funció de l'evolució de la situació del menor. Amb aquesta finalitat, els equips tècnics competents han d'informar semestralment a l'òrgan competent en matèria de protecció sobre l'evolució de la situació i el seguiment que realitzen - article 122 de la LDOIA -.**

**Les mesures acordades per la Direcció general d'Atenció a la Infància i l'Adolescència – DGAIA - poden ser objecte d'impugnació judicial, sense necessitat de reclamació administrativa prèvia, en el termini de dos mesos des de la notificació de la resolució que es rebut. No obstant això, una vegada transcorregut un interval d'un any des de la notificació de la resolució administrativa de desempament o confirmat judicialment aquest, els progenitors - o si escau els tutors - no poden oposar-se a les decisions o mesures que s'adoptin per a la protecció del nen o l'adolescent, excepte la resolució que adopti l'acolliment preadoptiu, sempre que, en aquest cas, els pares no hagin estat privats de la potestat - o els tutors remoguts del seu càrrec -.**

Enunciats els principals aspectes que caracteritzen de forma general el règim jurídic aplicable a les mesures protectores acordades per l'Administració pública catalana, analitzem, a continuació, quins són les particularitats essencials que informen als diferents tipus d'acolliment estipulats en la nostra normativa civil, per tal que, d'aquesta manera, fer-nos una idea general dels requisits, condicions i efectes exigits per cadascuna d'aquestes mesures protectores.

## **8.2. L'ACOLLIMENT FAMILIAR**

---

### **8.2.1. CONCEPTE**

**L'acolliment familiar consisteix a confiar a la persona menor d'edat a una persona o família que faci possible el desenvolupament integral de la seva personalitat. Les persones que reben a un nen, nena o adolescent en acolliment exerceixen el seu guarda i té l'obligació de vetllar per ell, tenir-ho en la seva companyia, alimentar-ho, educar-ho i procurar-li una formació adequada, sota la supervisió de l'entitat competent, que ha de facilitar l'ajuda i l'assessorament necessaris - articles 228-9 del Codi civil de Catalunya i 125 de la LDOIA -.**

## 8.2.2. CLASSES

**L'acolliment familiar pot ser simple o permanent.** El primer d'ells ha d'acordar-se si es preveu que el desemparament és transitori, i pot tenir diferents modalitats; la seva tipologia i durada han d'establir-se reglamentàriament - article 126.2 de la LDOIA -. Per la seva banda, l'acolliment familiar permanent, novetat introduïda a Catalunya per la LDOIA, ha d'adoptar-se si s'adverteix que el desemparament serà definitiu i no s'estima més favorable per a l'interès del nen, nena o adolescent l'aplicació de l'acolliment preadoptiu o quan aquest no sigui possible - article 126.3 de la LDOIA -.

A més de valorar la situació de desemparament com a irreversible i justificar, també, els motius que impossibiliten l'adopció d'un acolliment preadoptiu, la proposta d'acolliment permanent hauria de tenir en compte la concurrència d'algun o diversos dels indicadors que citem a continuació: a) l'existència de contactes estables entre la persona menor d'edat i el seu nucli familiar d'origen, responent això a l'interès superior del menor; b) la concurrència de la voluntat de l'adolescent favorable a mantenir els vincles de filiació amb els seus progenitors; c) la no necessitat del nen, nena o adolescent de ser adoptat per la seva família acollidora; d) l'edat de la persona menor d'edat i el seu grau de maduresa; e) la preexistència de situacions de guarda de fet en què progenitors i guardadors mantenen una relació de proximitat; i f) el tractar-se d'un acolliment que hagi de rebre un suport continuat en el temps.

En definitiva, **l'acolliment familiar simple és per definició temporal i és, per tant, del tot imprescindible que la seva durada s'indiqui en la proposta i s'estableixi de manera expressa en la resolució administrativa que ho acorda.** Davant la falta de desenvolupament reglamentari de la LDOIA podem prendre com a criteri orientador de la seva extensió temporal les pautes que actualment se segueixen per part de la Direcció general d'Atenció a la Infància i l'Adolescència per diferenciar entre els **acolliments d'urgència - 6 mesos -, de curta durada - 1 any - o de llarga durada - 2 anys -.**

Al seu torn, **l'acolliment familiar, ja sigui en la seva modalitat simple o permanent, pot constituir-se en la família extensa del nen, nena o adolescent o en família aliena.** Als efectes que ara ens incumbeixen, s'entén per família extensa aquella en la qual existeix una relació de parentiu per consanguinitat o afinitat entre el menor i la persona acollidora, o un dels membres de la família acollidora, així com amb els convivents amb el nen, nena o adolescent durant els últims dos anys - article 127.2 de la LDOIA -.

**Aquest últim incís és, al nostre entendre, enormement confús, ja que no relaciona la convivència amb una situació prèvia de potestat, tutela o guarda regularment existent.** Així, l'expressió "*convivents amb el nen, nena o adolescent en els últims dos anys*" sembla referir-se a aquelles persones que, sense tenir un parentiu per consanguinitat ni afinitat amb el menor, mantenen una relació de convivència amb la persona que exercia la potestat parental, tutela o guarda del nen, nena o adolescent, i que, com a conseqüència de la desaparició d'aquesta última, estarien en una posició en la qual existiria una analogia respecte del parentiu formalitzat.

**L'elecció dels familiars, en l'acolliment simple o permanent en família extensa, s'ha de fer tenint en compte, en tot cas: que els que volen acollir al menor o a l'adolescent han demostrat suficient interès pel seu benestar; que existeix un veritable vincle afectiu; que ostenten la capacitat suficient per preservar-ho de les condicions que van comportar la situació de desemparament; i, que reuneixen una aptitud educadora adequada. A més, no ha d'existir oposició a l'acolliment per part de les persones que conviuen al domicili dels acollidors**

*A sensu contrario, l'acolliment familiar en família aliena es donarà quan s'acorda amb persona o persones amb les quals no existeix vincle de parentiu algun o cap de les relacions descrites en l'article 127.2 de la LDOIA.* L'individu o individus que s'ofereixin per dur a terme aquest tipus d'acolliment han de presentar la seva sol·licitud davant l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció – ICAA –, fent constar en la mateixa les seves dades personals i familiars, així com la seva voluntat d'acollir de forma simple o permanent a un o diversos menors. A més, aquest formulari ha d'anar acompanyat de la següent documentació: certificat d'antecedents penals de cada sol·licitant; informe mèdic de salut física i psíquica relacionat amb la possibilitat de prestar una atenció adequada a la persona menor d'edat; i volant d'empadronament en el qual constin totes les persones que viuen al domicili del sol·licitant - article 58 del Decret 2/1997, de 7 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de protecció de menors desemparats i de l'adopció, en redacció oferta pel Decret 127/1997, de 27 de maig -.

Una vegada presentada la sol·licitud d'acolliment en família aliena, les persones peticionàries segueixen un procés de valoració, que comprèn com a mínim dues entrevistes individuals i una entrevista domiciliar. També s'exigeix que assisteixin a unes sessions formatives específiques per a famílies acollidores. Aquest estudi i valoració - que no pot excedir de sis mesos - donarà lloc a un informe psicosocial relatiu a la unitat familiar, que incorpora una aproximació a les característiques del nen, nena o adolescent susceptible de ser acollit. Aquesta tasca és delegada, sota la permanent supervisió de l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció, a les **Institucions Col·laboradores d'Integració Familiar – ICIFs - acreditades per la Generalitat de Catalunya.**

Apuntar finalment, que **l'acolliment simple o permanent en família extensa té sempre preferència respecte de l'acolliment en família aliena** - article 127.3 de la LDOIA -.

### **8.2.3. PROCEDIMENT PER ACORDAR LA MESURA D'ACOLLIMENT FAMILIAR**

**L'acolliment familiar s'acorda per resolució administrativa motivada de la Direcció general d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA), sense necessitat del consentiment dels progenitors o titulars de la tutela o de la guarda** (article 128 de la LDOIA). Una vegada acordat l'acolliment, la seva formalització ha de realitzar-se també per escrit, fent-se constar el consentiment dels acollidors i de l'adolescent (major de dotze anys). En el cas dels nens o nenes (menors de dotze anys) si reuneixen la necessària capacitat natural tenen dret a ser escoltats.

Pel que ja hem apuntat, i a diferència del que esdevé en el Codi Civil espanyol (article 173.2), **per a la constitució de l'acolliment no és necessari el consentiment dels progenitors, tutors o guardadors**, havent de simplement notificar-se'ls la resolució en la qual s'acorda en la forma estipulada en l'article 108 de la LDOIA. Contra aquesta resolució cabrà la interposició de recurs davant l'autoritat judicial, sense necessitat de reclamació prèvia en via administrativa, en el termini de dos mesos des de la notificació de la mesura d'acolliment familiar.

### **8.3. L'ACOLLIMENT FAMILIAR EN UNITAT CONVIVENCIAL D'ACCIÓ EDUCATIVA**

La Llei dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència introdueix, per primera vegada a Catalunya, l'acolliment professionalitzat en **unitat convivencial d'acció educativa** (article 131 de la LDOIA) amb el clar objectiu segons el propi Preàmbul de l'esmentada norma catalana de *"permetre que bastants nens i adolescents que, per raó d'edat, situació familiar o per circumstàncies especials, romanen als centres de protecció sense cap expectativa de viure en família puguin créixer i desenvolupar-se a cura de persones especialitzades que els proporcionaran un entorn familiar i desinstitucionalitzat"*.

**Aquest tipus d'acolliment està pensat fonamentalment per atendre a nens, nenes o adolescents amb diversitat funcional, grups de germans i uns altres en dificultats especials o amb necessitats educatives singulars, i serà dut a terme per persones prèviament seleccionades i qualificades per raó de la seva titulació, formació i experiència en l'àmbit de la infància i l'adolescència.**

En aquesta classe d'acolliments professionalitzats, les persones acollidores a més de complir els requisits generals exigits per a qualsevol tipus d'acolliment familiar, han de reunir també les condicions següents:

- Disposar d'una titulació i formació específica relacionada amb l'àmbit de la infància i l'adolescència (psicologia, pedagogia, treball social, educació social, medicina, infermeria, educació infantil). La titulació pot anar des d'un grau mitjà fins a un cicle formatiu, d'acord amb la valoració efectuada des de la institució col·laboradora d'integració familiar (ICIF) encarregada de gestionar el tema.

- Acreditar experiència en l'àmbit de la infància i l'adolescència, i conèixer el treball comunitari i en xarxa.
- Disposar d'un habitatge amb espai suficient on es desenvoluparà l'acolliment, preparat per a la incorporació immediata dels nens, nenes o adolescents.
- Haver rebut un curs de formació específic per part de la institució col·laboradora d'integració familiar (ICIF), obtenint una valoració positiva.
- Dedicació exclusiva a la cura dels nens, nenes o adolescents acollits per poder donar resposta a les seves necessitats educatives especials. S'entén per dedicació exclusiva *"la no realització de cap altra activitat laboral o professional que suposi més d'un 25% dels seus ingressos per rendiments laborals"*.

El nombre de persones menors d'edat susceptibles de ser acollides per cada família en aquesta modalitat d'acolliment estaria xifrat entre 2 i 4, atenent a les circumstàncies particulars de cada cas concret. Malgrat aquest punt de partida, també podria valorar-se, sense considerar-ho a priori com alguna cosa descabdellada, la possibilitat de no fixar un nombre màxim de nens, nenes o adolescents susceptibles de ser acollits per una mateixa família en aquesta modalitat d'acolliment, sinó, per contra, determinar-ho cas per cas en funció de les circumstàncies particulars de les persones menors d'edat acollides i de les característiques concretes de la UCAE (unitat convivencial d'acció educativa).

L'acolliment familiar professionalitzat en unitat convivencial d'acció educativa es constituirà per resolució de l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció (ICAA). Aquesta resolució ha d'especificar la durada de l'acolliment.

#### 8.4. L'ACOLLIMENT EN CENTRE

**Aquesta tipologia d'acolliment, seguint la literalitat de la normativa vigent, hagués de ser l'última mesura protectora a entrar en acció - article 120.2 de la LDOIA -. No obstant això, la pràctica quotidiana sembla mostrar-nos una realitat absolutament contradictòria i conseqüència de l'escassa existència de persones disposades a assumir acolliments simples o permanents en família aliena, els centres residencials d'acció educativa – CRAEs - s'han erigit en la forma més característica que té l'Administració d'exercir la guarda sobre els menors declarats en situació de desemparament.**

En efecte, l'acolliment en centre ha d'acordar-se quan es preveu que el desemparament o la necessitat de separació de la pròpia família seran transitoris i no ha estat possible o aconsellable l'acolliment per una persona o una família. És també aplicable quan, existint els requisits per a l'acolliment preadoptiu, aquest no ha pogut constituir-se - article 132.1 de la LDOIA -.

Per tant, les característiques identificadores d'aquest mecanisme protector són: **subsidiarietat, temporalitat i finalitat de reintegració de la persona menor d'edat en un nucli familiar.** Malgrat l'afirmat, cal subratllar que en determinades situacions - per exemple, adolescents respecte dels quals no és viable la tornada als seus nuclis familiars d'origen i no són susceptibles d'acolliment familiar - aquest dispositiu protector pot transformar-se en una mesura de durada indeterminada que s'estengui, fins i tot, fins a la majoria d'edat.

En suma, la proposta ha de considerar la temporalitat d'aquest acolliment quan es prevegi el seu caràcter transitori - per entendre's, *ad exemplum*, que la família biològica és recuperable -; la seva durada màxima no està limitada pel termini d'un any, per la qual cosa podria ser inferior - per exemple, sis mesos - o superior - no hauria de sobrepassar els dos anys -. Per contra, si es valora que no és viable la reintegració de la persona menor d'edat en el si de la seva família d'origen i no és factible un acolliment preadoptiu o

en família aliena - posem perquè l'adolescent no ho ha volgut -, la proposta pot realitzar-se per temps indefinit - com si es tractés d'un acolliment familiar permanent -.

L'acolliment en centre residencial es constitueix per resolució de l'òrgan competent en matèria de protecció a la infància i l'adolescència – DGAIA - i és el director o directora d'aquesta institució qui exerceix per delegació les facultats i les obligacions inherents a la guarda - article 132.6 de la LDOIA -.

Les normes generals de funcionament de cada centre estan estipulades en el seu reglament de règim interior, que ha de ser autoritzat pel titular de la Direcció general d'Atenció a la Infància i l'Adolescència – DGAIA -.

**Els centres assistencials d'atenció a la infància i l'adolescència han de comptar amb un projecte educatiu – PEC** - elaborat d'acord amb el document marc aprovat per la Direcció general d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

Finalment, competeix a l'organització dels centres residencials d'acció educativa elaborar el **projecte educatiu individualitzat – PEI - del nen, nena o adolescent, en un termini no posterior a quaranta-cinc dies a l'ingrés de la persona menor d'edat al centre**. En aquest document figuraran els objectius educatius que es pretenen aconseguir amb el menor, d'acord amb el seu estudi diagnòstic i les estratègies d'intervenció a utilitzar - article 42 del Decret 2/1997, de 7 de gener -.

## **IDEES FORÇA. ASPECTES DE LA LDOIA QUE CONSIDEREM PRECISEN ACLARIMENT I DESENVOLUPAMENT MÉS URGENT.**

### **1. L'ESTATUT (EAC) SI IMPORTA**

- Existeix una contradicció terminològica ja que preveu, entre les facultats protectores atribuïdes amb exclusivitat a la Generalitat, una evocació a aspectes de caràcter reformador.
- Confrontació entre els articles 166.3a) i 142 del EAC, que contempla una carència més conceptual i simbòlica resolta si s'introduís, junt amb protecció i promoció el concepte de participació, que si que està present en la LDOIA.

### **2. ENUMERACIÓ DE DRETS DE LA LDOIA**

- Una llei de redacció complexa, amb difícil aplicació pràctica.
- Planteja dubtes e interrogants
- Pot ser acusada de reiterativa i manca d'eficàcia normativa real
- Cal centrar-se en establir els instruments tècnics necessaris per garantir la seva eficàcia real i efectiva.

### **3. A LA ESPERA DEL DESENVOLUPAMENT REGLAMENTARI**

- Cal desenvolupar reglamentàriament la LDOIA, per tal de resoldre molts dels interrogants que el text planteja i poder concretar els aspectes directament relacionats amb els processos d'intervenció de l'administració competent en situacions de risc, desemparament i guarda d'infants, adolescents.
- S'ha optat per dur a terme un desenvolupament parcial de la Llei.

### **4. SITUACIÓ DE RISC**

- Especificar la periodicitat amb la que els serveis socials bàsics han de fer la avaluació de les mesures acordades per mitigar la situació de risc és important per realitzar la intervenció. Apuntem que podria ser al menys cada sis mesos.
- L'actuació d'aquests serveis s'hauria d'articular en forma d'un Pla d'intervenció individual, familiar o convivencial.
- Els serveis especialitzats han d'escoltar als infants/adolescents abans de signar



el compromís socioeducatiu amb qui correspongui però tot i que la Llei no ho menciona, proposem que aquest tràmit d'audiència quedi degudament documentat en l'expedient administratiu.

## 5. SITUACIÓ DE DESEMPARAMENT

- Notificació de l'inici de l'expedient: Existeix una llacuna legal que faci efectiva que es notifiqui a l'adolescent i l'infant si té suficient capacitat de comprendre-ho, l'inici d'actuacions administratives. Cal garantir que els equips tècnics encarregats d'elaborar l'informe proposta de situació administrativa de desemparament informin a l'adolescent i infant que se li obre un expedient, els tràmits, les conseqüències així com designin a una persona encarregada de mantenir al nen informat en tot moment de tot el procediment.
- Redacció de l'informe preceptiu: manca que s'estableixi un període màxim en el que els EAIA's han d'avaluar i emetre l'informe proposta. Entendríem com a raonable un període de 6 mesos. Informe que ha d'estar dotat d'un contingut mínim que garanteixi l'homogeneïtzació per part dels diferents equips especialitzats.
- Audiència i vista de l'expedient: pot portar a una inseguretat jurídica el fet que existeix una indefinició de quins són els documents que han de ser anomenats de "caràcter reservat".
- Resolució motivada que declara la situació de desemparament: aquests expedients haurien de ser tramitats de forma urgent seguint un procediment senzill per la qual cosa considerem que s'hauria de fer en un termini de 6 mesos. Cal resoldre el fet que la Llei no preveu com procedir i quines responsabilitats se li generen a l'Administració si no compleix amb els terminis, que considerem en aquests casos hauria de remetre's al Ministeri Fiscal.
- Comunicació i notificació: les resolucions que declarin el desemparament, cal informar també a l'adolescent i infant, també sobre la possibilitat d'oposar-se judicialment amb el suport d'un defensor judicial.
- Efectes de la resolució de desemparament: el desenvolupament del règim legal de la figura de la suspensió de la potestat o tutela ordinària no existeix a la Llei.
- Oposició judicial de desemparament: la Llei no descriu qui té la legitimació activa per oposar-se a la declaració de desemparament.
- Existeix un concepte jurídic indeterminat pel que fa referència a *l'interès superior del menor*.

Petició de revisió per canvi de circumstància: cal aclarir el termini per els casos en que l'Administració dicti una resolució de desemparament preventiu per motius d'urgència, que proposem esperar a la resolució que posi fi al procediment de desemparament.

#### 6. GUARDA PROTECTORA PER L'ENTITAT PUBLICA

- Tot i la voluntat inicial de l'Administració de potenciar aquest mecanisme assistencial i de protecció jurídic-civil, hores d'ara no s'han assolit les expectatives generades per la recuperació d'aquesta figura.

#### 7. MESURES DE PROTECCIÓ DELS INFANTS I ADOLESCENTS DESEMPARATS

- Caldria indicar en la proposta d'acolliment familiar simple i en la seva resolució administrativa la duració.

#### 8. GENERALS

- Acompanyar la Llei d'un pressupost adequat per al seu desplegament en la seva totalitat.



**Fedaia**  Federació d'entitats  
d'atenció a la infància  
i l'adolescència

C/ Caballero nº 79,1er B, 08014 Barcelona  
Telèfon: 93 336 72 65, Fax: 93 263 55 10  
[fedaia@fedaia.org](mailto:fedaia@fedaia.org) / [www.fedaia.org](http://www.fedaia.org)