
Bases per a un Projecte de Llei d'Infància de Catalunya

Primera aproximació a les línies directrius
(esborrany obert de treball)

Teniu entre les mans les bases per a la Llei d'infància, un document que recull les línies estratègiques per poder elaborar el Projecte de Llei d'infància de Catalunya. És un text obert amb l'expressa intenció d'afegir aquells suggeriments i les aportacions que permetin millorar-lo.

Com no pot ser d'una altra manera, el document té com a eix la defensa dels drets de la infància i, per tant, els seus interessos són el fil conductor de tota la proposta. Volem integrar la perspectiva dels infants i de ls adolescents, sempre atenent les seves voluntats i necessitats. Volem que la Llei impliqui i comprometi a totes les administracions públiques, a tots els departaments del Govern de la Generalitat, les institucions, les entitats i les persones, especialment les famílies a les quals correspon i es reconeix el paper fonamental en la criança dels seus fills i les seves filles. I perquè sigui així, tothom està cridat al procés participatiu que es posa en funcionament des d'aquest mateix moment.

Quant al sistema de protecció a la infància, i perquè aquest sigui eficaç, eficient i pugui garantir els drets de la infància, apostem pel suport a les famílies, la descentralització, la coordinació del treball en xarxa, el foment de l'acolliment en família i la perspectiva de gènere.

El document es completa amb un glossari i una relació de principis, perquè posar-se d'acord en les paraules implica un pacte tàcit en els conceptes i el seu significat.

Des del Departament de Benestar i Família hem impulsat aquesta proposta amb l'ajuda d'un comitè de persones expertes, a les quals ja agraeixo per endavant la seva tasca. Ho hem fet donant resposta a la manera de sentir de la ciutadania de Catalunya, a la nostra infància, i esperem que el debat que aquesta proposta de bases generi culmini en la millora de la situació de la nostra infància.

És per això que la vostra participació és essencial. A partir d'ara, i fins a la fi del mes de maig, hem articulat un procés de participació, especialment adreçat al món local i a les entitats que treballen per a la infància i l'adolescència. A més dels recursos, dels programes, dels protocols i de la coordinació entre recursos, la Llei d'infància ha de ser una bona eina per garantir els drets dels infants i adolescents de Catalunya: posem-nos-hi.

Anna Simó i Castelló

Consellera de Benestar i Família

Molts, i tots plenament justificats, són els motius que ens porten a presentar aquesta proposta de bases per a la Llei d'infància. Entre aquests el més significatiu és aconseguir el reconeixement d'alguns drets de la infància que no han rebut fins ara les garanties necessàries per tal de poder ser exercits per la nostra infància i adolescència en les condicions requerides, d'altres més pragmàtics com la sistematització de la normativa que en matèria d'infància es feia indispensable, o bé l'adequació legal oportuna a fi de no fer dissonant la legislació en matèria d'infància amb el futur Codi civil de Catalunya.

Com hem dit, tots els motius són plenament justificats, i, per tant, no farem ara una enumeració exhaustiva. El cert és que la Llei d'infància ja comença a ser una realitat més propera amb la presentació d'aquest document, que des del Departament de Benestar hem impulsat amb l'ajuda d'un comitè de persones expertes, el doctor Ferran Casas, el doctor Joan Egea, el doctor Carlos Villagrasa, la doctora Teresa Freixes, el doctor Marino Villa, el doctor Jordi Cots, la doctora Carmen Panchón, i la Il·lustríssima senyora Maria Dolors Viñas, totes elles coordinades pel doctor Ignasi Vila.

Ara, nosaltres presentem aquelles directrius que estem convençudes que han de ser les coordenades bàsiques per a poder desenvolupar l'articulat de la Llei d'infància. D'aquesta manera posem a disposició de totes i tots el document per tal de poder comptar amb les vostres aportacions, i esperem no tant el consens absolut de la proposta, però sí l'enriquiment que el debat mateix comportarà i que, de ben segur, farà que finalment el text sigui el millor dels textos possibles.

Montserrat Tur i Racero

Secretària de Famílies i d'Infància

Imma Pérez Rovira

Directora General d'Atenció a la Infància i a l'Adolescència

Rosa Bertran Pedrero

Directora de l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció

UNA LLEI D'INFÀNCIA PER A CATALUNYA

El marc legal de la llei

Diferents són els elements que ens han de permetre portar endavant l'elaboració d'una Llei d'infància i, en concret, les bases d'aquesta. Entre aquests i inexcusablement hi ha el coneixement d'aquelles normes de l'ordenament jurídic que incideixen directament en matèria d'infància, així com el marc competencial existent.

1. EL DRET INTERNACIONAL

En primer lloc, s'han de tenir en compte el dret internacional, els tractats, els acords i les resolucions internacionals, molt especialment la Convenció de les Nacions Unides sobre els Drets de l'Infant, de 20 de novembre de 1989 –així com els comentaris i les recomanacions emeses per l'òrgan creat per la mateixa Convenció per tal de garantir el compliment de les seves disposicions: el Comitè dels Drets de l'Infant–, i també el Conveni Europeu sobre l'Exercici dels Drets de la Infància, aprovat pel Consell d'Europa el 25 de gener de 1996.

Pel que fa al primer dels textos internacionals esmentat, la Convenció sobre els Drets de l'Infant, val a dir que ha marcat de manera clara un abans i un després. Les disposicions normatives prèvies a la Convenció de 1989 estaven centrades de manera exclusiva en la protecció de la infància, però no n'oferien una imatge global, ja que es referien exclusivament a la infància en risc. Contràriament, i amb l'entrada en vigor de la Convenció sobre els Drets de l'Infant es tracta la infància des d'una visió global i no d'una manera sectorial com havia succeït fins aleshores. La infància deixà d'ésser considerada com un objecte –passiu– de protecció i adquireix el ple estatus social com a subjecte de dret.

D'acord amb l'article 1 de la Convenció sobre el Drets de l'infant, es pot definir com a infant tot ésser humà menor de divuit anys, però, en tot cas, en el preàmbul de la Llei d'infància, tenint present la nostra legislació, caldria fer la distinció entre infant, quant a les persones menors de dotze anys, i adolescent, quant a les persones amb una edat compresa entre els dotze anys i la majoria d'edat establerta per la llei. Cal valorar també si seria oportú esmentar expressament la primera infància, entesa com a etapa entre el naixement i els sis anys ja que no deixa de tenir unes condicions i uns requeriments específics.

D'altra banda, el Conveni Europeu sobre l'Exercici dels Drets de la Infància té com a objectiu fonamental promoure els drets dels infants, concedir-los drets processals, facilitar-los l'exercici d'aquests drets, i vetllar perquè els infants, per ells mateixos o mitjançant altres persones o organismes, siguin informats dels procediments que els afectin i siguin autoritzats a participar-hi davant d'una autoritat judicial o administrativa.

Els infants, però, no queden exclosos de les normes internacionals de caràcter genèric i per tant també cal considerar totes les normes sobre drets humans de les Nacions Unides, així com les normes europees, la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, les orientacions de la Unió Europea en matèria de drets humans, en concret, sobre la infància i l'adolescència. Especialment, cal esmentar les recomanacions 1121 (1990), relativa als drets de l'infant, adoptada per l'Assemblea Parlamentària d'Europa l'1 de febrer de 1990, i 1286 (1996), relativa a una estratègia europea per als infants, adoptada per la mateixa Assemblea Parlamentària, el 24 de gener de 1996.

2. EL DRET PROPI

En la nostra legislació, el primer referent per a l'elaboració de la Llei d'infància és la Constitució. A partir dels seus articles 1, 9, 10, 15, 39 i 96, se'n deriva la recepció de la Convenció i la resta de convenis en el dret positiu intern. Això vol dir, que algunes de les normes de caràcter internacional esmentades en l'apartat anterior són tan aplicables en el nostre Estat com qualsevol norma aprovada pel Congrés dels Diputats. Això és especialment remarcable quan parlem de textos com la Convenció dels Drets dels Infants de les Nacions Unides. En aquest sentit, és de màxima importància divulgar, mitjançant la mateixa Llei d'infància, la repercussió d'aquests referents constitucionals, ja que no són prou reconeguts en determinats àmbits tècnics ni de gestió (estat social del Dret, principis de legalitat i d'intervenció pública, seguretat jurídica, dignitat, interpretació de les normes segons la Declaració Universal de Drets Humans, dret a la integritat física i moral, naixement d'aquesta Llei com a desenvolupament de l'article 39 de la Constitució, etc.).

La Constitució, com passa amb el dret internacional, no exclou l'infant dels drets fonamentals de les persones, (malgrat que en alguns casos l'exercici del dret pot estar limitat pel seu nivell de desenvolupament) i reconeix l'infant com a titular de tot el ventall de drets fonamentals, reforçant la seva vàlua com a persona i considerant-lo com un ésser participatiu i creatiu.

Un altre referent –aquest, però, d'àmbit estatal o intern– en l'elaboració de la nova llei d'infància hauria de ser la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica de la persona menor, quant als seus aspectes estrictament orgànics i processals –d'aplicació directa a Catalunya–. Aquesta norma, pren com a punt de partida el canvi de paradigma introduït per la Convenció de 1989, i tracta la infància sota el prisma de dos grans principis: el de la protecció integral de la persona menor i el de l'interès superior de l'infant. Considera la persona menor com un subjecte actiu, participatiu i creatiu, amb unes necessitats i uns drets que se li han de garantir. Un altre aspecte que cal destacar de la Llei orgànica esmentada –adoptat posteriorment per la normativa d'altres comunitats autònomes–, rau en el fet de distingir, del que són les situacions de manca de protecció social de l'infant, de les situacions de risc i el desemparament, que donen lloc a un grau diferent d'intervenció de l'entitat pública competent.

Tampoc no poden oblidar-se els antecedents normatius aprovats pel Parlament de Catalunya des que l'any 1981 es van assumir les competències exclusives en aquest àmbit material: la Llei 11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors; la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció, que va derogar expressament el títol VI de la Llei 11/1985 i va regular la protecció separatament de la resta del contingut d'aquella Llei, que era la prevenció i el tractament de la delinqüència infantil i juvenil (reforma), la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i de protecció dels infants i adolescents i de modificació de la Llei 37/1991; la Llei 9/1998, del 15 de juliol, del Codi de família, que ha regulat l'adopció i algunes actuacions de l'Administració que entren en l'àmbit del dret civil: la declaració de desemparament i l'assumpció de la tutela de les persones menors d'edat desemparades; la Llei 8/2002, de 27 de maig, de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció, i de regulació de l'atenció especial als adolescents amb conductes d'alt risc social; i la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies. També s'haurien de tenir en compte diverses resolucions adoptades pel mateix Parlament de Catalunya, més en concret, la Resolució 37/I, de 10 de desembre de 1981, substituïda per la 194/III, de 3 de març de 1991, sobre els drets de la infància, que recull els principis dimanats de la Convenció sobre els Drets de l'Infant, el text de la qual s'incorporà a la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció, en la seva disposició addicional primera.

Tanmateix, la Llei ha d'incorporar les previsions recollides a la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, quant a infants i adolescents.

Una bona sistemàtica de la Llei, quant a la delimitació dels drets dels infants i adolescents, seria la fixada per la reordenació d'articles de la Convenció de Drets de l'Infant, duta a terme pel Comitè dels Drets dels Infants de Ginebra, els anys 1991 (respecte als informes inicials) i 1996 (respecte dels informes periòdics): mesures generals d'aplicació; definició d'infant; principis generals –principi de la no discriminació, principi de l'interès superior de l'infant, dret a la vida, a la supervivència i al desenvolupament, i respecte a l'opinió de l'infant–; drets i llibertats civils; entorn familiar i altres tipus de tutela; salut bàsica i benestar; educació, lleure i activitats culturals; i mesures especials de protecció.

3. LA SISTEMATITZACIÓ I L'ORDENACIÓ LEGAL DE LA MATÈRIA

Des del moment en què la Generalitat de Catalunya assumí les competències en matèria civil i d'institucions públiques de protecció i tutela de menors, el Parlament català ha promulgat un gran nombre de disposicions que regulen aquest àmbit normatiu. Segons l'ordre cronològic, les lleis principals catalanes relatives a aquesta matèria són les esmentades a continuació: Llei 11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors –derogada en tota la seva extensió–; Llei 12/1988, de 21 de novembre, de modificació parcial de la Llei 11/1985; Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció;

Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció de la infància i l'adolescència i de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre; Llei 13/1997, de 19 de novembre, de creació de l'Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció; Llei 9/1998, de 15 de juliol, del Codi de família de Catalunya; Llei 8/2002, de 27 de maig, de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, i de regulació de l'atenció especial als adolescents amb conductes d'alt risc social; Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies.

Podria, doncs, afirmar-se que l'acció legislativa seguida pel Parlament de Catalunya en matèria de protecció de menors s'ha caracteritzat, des dels seus inicis fins a l'actualitat, per una superposició progressiva de capes normatives que deroguen o desplacen parcialment les assentades prèviament. **Això ens ha portat a una situació de coexistència en el temps d'una gran multiplicitat de normes, que complica en gran mesura la comprensió global de la matèria.** Es tracta a més de textos legislatius promulgats en diferents períodes, que responen a diferents sensibilitats pel que fa a la infància i l'adolescència, i que en certes ocasions cerquen donar una resposta ràpida a situacions i problemàtiques plantejades en moments puntuals. Cal afegir també que no ens trobem davant un sistema d'atenció i protecció a la infància i l'adolescència que pugui qualificar-se de coherent, integral i coordinat, ans el contrari, aporta una visió dispersa i fragmentada del mateix. Per això, un dels arguments més pragmàtics de la necessitat d'elaborar una llei d'infància és la sistematització i l'ordenació legal de totes aquelles disposicions que es refereixen a la infància i l'adolescència.

4. EL MARC COMPETENCIAL

El punt de partida del marc legal en el qual s'emmarca la regulació sobre la protecció de menors, en l'estat social i democràtic de dret actual (l'art. 1.1 de la Constitució espanyola), està inclòs a l'article 39 de la Constitució de 1978. Es dissenya un programa constitucional per aconseguir un desenvolupament lliure, integral i harmònic de la personalitat de l'infant i de l'adolescent. En aquest programa, hi intervenen dos tipus de forces: la privada, representada pels drets-deures o potestats-funcions –facultats– que la Constitució espanyola (CE) atribueix a les persones que han de tenir cura de l'infant; i la pública, mitjançant l'atenció i la protecció integral que assegura als infants (i a tots aquells que han de contribuir-hi) un desenvolupament efectiu.

Sense deixar el marc constitucional, i volent delimitar quina és la **distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya**, hem de tenir en compte els articles 148.1.20, 149.1.6 i 149.1.20 de la Constitució espanyola en combinació amb els articles 9.2, 9.25 i 9.28 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979, pels quals l'Estat traspasà a la Generalitat de Catalunya els serveis en matèria de protecció de menors mitjançant el Reial decret 1292/1981, de 5 de juny (BOE, número 158, de 3 de juliol de 1981).

Més concretament, l'article 9.28 de l'actual Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) fixa que la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria *d'institucions públiques de protecció i tutela de menors, respectant, en tot cas, la*

legislació civil, penal i penitenciària. Aquesta mateixa afirmació la trobem reiterada en l'Acord de la Comissió Mixta Administració de l'Estat-Generalitat de Catalunya, relatiu al traspàs de serveis de l'Estat al Govern autonòmic en matèria de protecció a la infància –apartat B-2–. També en aquest mateix sentit es pronunciava l'article 1 de la Llei del Parlament de Catalunya 11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors, ja derogada.

El primer aspecte que sorprèn de la redacció de l'article esmentat 9.28 de l'EAC radica en el fet que sembla situar a un mateix nivell el dret civil –àmbit material sobre el qual la Generalitat exerceix competència exclusiva, llevat de les previsions de l'article 149.1.8 de la Constitució espanyola– amb el dret penal – àmbit sobre el qual el Parlament català no exerceix cap competència– i amb el dret penitenciari –del qual la Generalitat tan sols pot executar la legislació de l'Estat: article 11.1 de l'EAC.

La formulació actual de l'article estatutari esmentat fa, en certa mesura, més complexa la seva interpretació, si es relaciona amb l'apartat segon del mateix article 9 de l'EAC, que reconeix a la Generalitat la competència exclusiva en la *conservació, la modificació i el desenvolupament del dret civil català*. Així, la referència a la legislació civil prevista en l'article 9.28 de l'EAC sembla no tenir cap justificació i demostra, un cop més, el risc d'acudir a la tècnica de la repetició de preceptes, la qual cosa pot conduir a confusions i a males interpretacions.

En definitiva, la solució que hauria de donar-se en relació amb aquesta qüestió, i que és en realitat la que s'ha imposat a la pràctica, té la seva base en la primacia de l'article 9.2 de l'EAC relatiu a l'àmbit sobre el qual el Parlament de Catalunya té competència civil. Per tant, cal respectar “en l'exercici de la competència en matèria d'institucions públiques de protecció i tutela de menors” la legislació civil –a més de a la penal i la penitenciària – únicament i exclusivament en allò que, d'acord amb els articles 9.2 de l'EAC i 149.1.8 de la CE, sigui matèria reservada a la competència exclusiva de l'Estat, és a dir “les regles relatives a l'aplicació i l'eficàcia de les normes jurídiques, les relacions jurídic-civils relatives a les formes del matrimoni, l'ordenació dels registres i instruments públics, les bases de les obligacions contractuals, les normes per a resoldre els conflictes de lleis i determinació de les fonts del dret, tot respectant en aquest darrer cas, les normes de dret foral o especial”.

La referència, per tant, recollida a l'article 9.28 de l'EAC és del tot innecessària i prescindible. D'aquesta manera, com que la Generalitat de Catalunya no té competència en matèria penal ni penitenciària –ja que aquesta es limita tan sols a certs aspectes de l'execució–, ni tampoc en té els punts assenyalats en l'àmbit civil, fins i tot sense l'avís de l'apartat 28 de

l'article 9 de l'EAC, el seu exercici seria considerat igualment com a extralimitat, ja que envaeix competències de caire estatal.

5. ALTRES NOVETATS LEGISLATIVES

En els propers mesos, es produiran canvis importants en el nostre ordenament jurídic que evidentment impactaran en la futura Llei d'infància. Es destaquen especialment dues propostes legislatives que ja es troben en un estat molt avançat de tramitació i que són, la llei dels drets de les dones per a l'eradicació de la violència masclista i el Codi civil de Catalunya. Malgrat l'impacte important que ambdues lleis poden tenir en la Llei d'infància, aquest document de bases es fa tenint en consideració la normativa vigent actual, però comptant amb la perspectiva de canvi que aquestes dues lleis aportaran a l'ordenament jurídic català.

ELS EIXOS FONAMENTALS DE LES BASES DE LA LLEI D'INFÀNCIA

1. LA INFÀNCIA COM A EIX VERTEBRADOR DE LA LLEI

La llei pretén, evidentment, no sols ordenar legalment la matèria sinó adequar el sistema i els recursos a les necessitats dels infants i els adolescents, i no a l'inrevés, és a dir donar prioritat a les demandes i les necessitats dels infants segons la disponibilitat de recursos i la sol·licitud de control de la societat. Aquest canvi de visió permetria reduir el nombre de situacions de possible maltractament institucional, i donaria al nou model certa flexibilitat per a poder atendre de manera més adequada les diferents situacions que se li van presentant. D'acord amb aquesta premissa, la nova Llei d'infància hauria de configurar un model innovador, dinàmic i flexible que li permetés anar adaptant-se a les necessitats emergents i a les noves formes d'atenció que una societat en contínua evolució reclama, tot respectant, a més, la perspectiva de gènere.

La nova Llei pretén articular els mecanismes necessaris per preservar l'interès superior dels nens i les nenes pel que fa especialment a la seva primera infància, etapa molt important per al seu desenvolupament integral. Així, la Llei ha de garantir que l'entitat protectora pugui adoptar, en el temps estrictament necessari, les decisions i les mesures adequades per al seu procés vital, sense que cap altre interès pugui prevaler sobre aquest. No es poden retardar la presa de decisions i crear una situació de "transitorietat" que perjudica clarament la infància.

També cal incidir en el tema de la legitimació activa de l'infant, recollint o reforçant la possibilitat que la persona menor d'edat pugui reclamar directament la defensa dels seus drets davant les autoritats competents, d'acord amb l'article 12 de la Convenció de Drets de l'Infant, a més de preveure el seu dret d'audiència, per tal de respectar el seu dret de participació dins aquest àmbit.

2. L'INTERÈS SUPERIOR DE LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA COM A PRINCIPI RECTOR DEL SISTEMA

L'interès superior de l'infant hauria d'ésser el fonament principal del nou model, obligant a posar atenció a la posició legal de l'infant i l'adolescent, com a titular actiu de drets i com a persona digna d'ésser presa en consideració en tots els afers, les decisions i les actuacions que li concerneixin.

En aquest context, és important reforçar al màxim el protagonisme d'aquest principi rector de l'interès superior de l'infant, com a eix de la Llei, derivat de l'article 3.1 de la Convenció sobre els Drets de l'infant.

La formulació jurídica de l'interès superior de l'infant és un instrument informador, d'integració i d'interpretació tant de normes, com d'institucions i actuacions, en les quals aquest interès apareix relacionat. És un principi del dret que permet que, en cas que els drets dels infants entrin en confrontació amb altres drets, siguin els drets dels infants els que prevalguin.

Per a la determinació concreta d'aquest interès cal tenir present, en particular, els anhels i les opinions dels infants i els adolescents, i també llur individualitat dins el marc familiar i social.

3. LA CONCEPCIÓ DE LA PERSPECTIVA DE GÈNERE COM A PRINCIPI TRANSVERSAL

La perspectiva de gènere, que deriva dels articles 2 i 3 del Tractat de la Comunitat Europea, des del Tractat d'Amsterdam, és concebuda, dins el dret comunitari, com un principi transversal de totes les accions, normes i polítiques, tant comunitàries com dels estats membres. La nova Llei hauria de tenir present aquesta perspectiva com a principi, ja que té una projecció transversal en tota aquesta normativa.

La seva incorporació com a principi a la nova Llei d'infància comportaria que a totes les accions, previsions, garanties, etc. es tingués en compte que els infants són nens i nenes, o noies i nois, que poden tenir necessitats iguals o necessitats sexespecífiques. Així doncs, també s'hauria de tenir present les especificitats d'ambdós sexes en tot el que fa referència a l'exercici de drets (representació equilibrada en els òrgans de participació, continguts dels ensenyaments, accés a la sanitat, etc.) i a les prestacions dels poders públics o en les limitacions (organització pertinent dels centres d'acolliment, etc.). En definitiva, la dimensió transversal de la igualtat de dones i homes queda millor reflectida i garantida si la perspectiva de gènere és concebuda com a principi.

4. CLÀUSULA DE DIFUSIÓ

Seguint el model establert per l'article 42 de la Convenció dels Drets de l'Infant, la Llei hauria de preveure una clàusula de difusió, per tal de garantir el coneixement dels drets i deures, tant pels infants i adolescents, com pels adults, com a mitjà de sensibilització social sobre les competències dels infants i adolescents, i les seves possibilitats de participació.

5. DEURES DELS INFANTS I DELS ADOLESCENTS

Els infants i els adolescents hauran d'assumir i complir els deures, les obligacions i les responsabilitats inherents amb la titularitat i l'exercici dels drets que els són reconeguts, per tal que l'acompliment esmentat garanteixi l'exercici i el gaudiment dels drets de les altres persones.

L'actuació de les administracions cap a les persones menors d'edat també implica garantir l'adquisició de valors i actituds democràtiques. Cal fer esment de les seves responsabilitats, dels drets i també dels deures, de manera que hi hagi una transmissió de principis en la seva formació i puguin adquirir la consciència de ciutadans actius i participatius.

6. ATENCIÓ I PROTECCIÓ DE LA PERSONA MENOR COM A DRET SUBJECTIU

L'atenció i la protecció dels infants ha de configurar-se, d'acord amb els preceptes de la Convenció de les Nacions Unides sobre els Drets de l'Infant, com a dret subjectiu del qual és titular el mateix infant. Aquesta nova visió impediria que les administracions poguessin excusar-se per raons pressupostàries i justificar així, la seva passivitat o la falta d'actuació. Amb altres paraules, es tractaria d'un dret que els mateixos interessats i interessades poden exigir davant l'Administració responsable, en qualsevol moment i amb independència de la disponibilitat o no de recursos socials.

En aquesta mateixa línia sembla pronunciar-se el projecte d'Estatut d'Autonomia aprovat pel Parlament de Catalunya en reconèixer, dins del catàleg de drets dels ciutadans, el dret dels menors a rebre l'atenció integral necessària per al desenvolupament de llur personalitat i llur benestar en el context familiar i social.

7. LES FAMÍLIES. PRINCIPI DE SUBSIDIARIETAT

La Llei d'infància ha de situar en un lloc destacat de la nostra societat aquella institució que té el paper fonamental i central en el desenvolupament i la cura dels infants, la família. És a través de la família que es vehiculen la majoria de polítiques públiques d'infància. Només quan la família no pot complir amb el paper d'atenció, cura i protecció dels nostres nens i nenes, hem de posar en funcionament tots els instruments dels que disposem per tal de garantir el millor desenvolupament pels nostres infants. Només en aquest sentit es pot entendre

una llei d'infància, en el sentit que les polítiques d'atenció i protecció de la infància no poden desvincular-se de les polítiques de suport de la família. S'imposa, doncs, la col·laboració de l'Administració i les famílies per aconseguir una protecció integral de les persones menors. En aquest sentit, l'article 39 de la CE atribueix tant als progenitors com als poders públics la responsabilitat de prestar assistència i protecció als infants. D'una banda, els poders públics tenen la responsabilitat de dissenyar i implementar polítiques públiques d'infància. La finalitat és garantir la plena efectivitat dels seus drets, tant en els aspectes personals, socials, familiars, així com pel que fa a la salut, l'educació, la justícia, la cultura, el consum o l'oci. I d'altra banda, el nostre ordenament jurídic encarrega de manera preferent als progenitors o a les persones que tenen atribuïda la guarda dels menors, l'obligació d'assegurar, dins llurs possibilitats, les condicions de vida necessàries per al desenvolupament integral dels infants i els adolescents. En definitiva, l'estructura i l'organització administrativa ha d'ajustar-se a aquesta nova concepció, evitant la separació que tradicionalment ha existit entre els òrgans de protecció de la família i els mecanismes de protecció de la infància i l'adolescència. La filosofia de la Llei consisteix a donar atenció plena, quant a serveis, promoció i prevenció, a totes i cadascuna de les famílies amb infants i adolescents, i oferir suport mitjançant mesures, serveis i prestacions que es tinguin a l'abast.

Malgrat l'afirmació anterior, cal remarcar el caràcter subsidiari de l'actuació pública respecte a les responsabilitats que, en primer terme, corresponen a les persones que tenen els menors al seu càrrec. Ara bé, tal com s'apuntava, les administracions públiques no són alienes a aquesta funció privada, i per tant se'ls reserva el deure de col·laborar amb les famílies en les seves tasques de criança.

8. PRIORITAT PRESSUPOSTÀRIA

L'elaboració, la redacció i l'aprovació d'un text articulat nou no és garantia suficient per aconseguir millorar l'atenció i el benestar de la nostra infància i adolescència, per això cal que les reformes legislatives comptin amb els mitjans personals i materials necessaris per a la seva efectiva aplicació pràctica. Per això, és del tot imprescindible que la nova Llei d'infància es construeixi a partir del principi de prioritat pressupostària.

La nova Llei hauria d'exigir a les diferents administracions implicades en l'atenció i la protecció de la infància i l'adolescència, que els seus pressupostos atenguin de manera prioritària les activitats d'atenció, formació, promoció, reinserció, protecció, integració i lleure dels infants i els adolescents de Catalunya. Cal evitar limitar-se a recollir una recomanació o una declaració de bones intencions –com sembla fer l'actual article 16 de la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i els adolescents–; així com fugir d'expressions subjectives i poc definides. Aquesta idea aniria lligada amb la estabilitat necessària amb què hauria de dotar-se les polítiques socials i les d'infància en particular, sotmeses moltes vegades a transformacions contínues en funció dels canvis polítics. Caldria, doncs, avançar en la línia apuntada ja per la base vuitena del document de *Bases per a una nova Llei de serveis socials de Catalunya*, i incentivar que com a mínim un determinat

percentatge del pressupost de la Generalitat i dels municipis es destini al finançament dels serveis socials en general i els serveis i les polítiques d'infància i adolescència en particular.

Tenint present que el principi de prioritat pressupostària pot quedar buit de contingut sense les mesures adients, es proposa establir un seguit de drets subjectius que portin a l'obligatorietat de complir-los i que, per tant, demanin l'existència del pressupost necessari per tal de satisfer-los.

En definitiva, les administracions públiques han de garantir en tot cas un nivell de finançament adequat per a dur a terme de manera prioritària totes les activitats d'atenció, formació, promoció, reinserció, protecció, integració i educació en el lleure dels infants i adolescents de Catalunya. En tot cas, el contingut essencial dels drets dels infants i dels adolescents no podrà veure's afectat per la manca de recursos bàsics.

9. DISTRIBUCIÓ CLARA DE COMPETÈNCIES ENTRE LES DIFERENTS ADMINISTRACIONS

S'ha de superar de manera definitiva qualsevol tipus de dificultat a l'hora d'interpretar les diferents competències: locals, autonòmiques, estatals, amb incidència directa en l'atenció a la infància i l'adolescència. Han de quedar establerts de manera clara i detallada els circuits d'atenció i protecció, així com els sistemes de coordinació entre els diferents serveis i recursos, evitant d'aquesta forma que l'assumpció de responsabilitats i l'exercici de l'autoritat es dilueixin entre els diferents estaments. Per aconseguir que un sistema funcioni de manera autònoma, cal assegurar que les administracions local, supralocal i autonòmica, mitjançant uns procediments clars i transparents, participin en el model i estiguin abocades a desenvolupar-lo.

Com a complement de la nova Llei d'infància, caldria aprofitar la futura Llei de serveis socials per configurar les línies generals del model nou d'atenció i protecció a la infància i l'adolescència, centrat en la delegació de competències a l'Administració municipal o supramunicipal (vegueries, consells comarcals i les mancomunitats amb competències delegades pels ajuntaments), i fer possible la seva participació en aquells casos on es posés de manifest una situació de risc caracteritzada per la intervenció preventiva i protectora en el si del nucli familiar, enfront de les situacions de desemparament i assumpció de funcions tutelars, l'apreciació de les quals hauria de continuar sent competència exclusiva de l'Administració autonòmica. En aquesta línia, i per tal de garantir la coherència i concordança entre la Llei d'infància i la Llei de serveis socials, cal fer un seguiment de la tramitació parlamentària d'ambdós textos legislatius.

Els serveis socials d'àmbit municipal o supramunicipal implementats al territori, haurien de convertir-se en l'eina adequada per a dur a terme les tasques de promoció, prevenció i detecció de les situacions de risc en el si de la pròpia comunitat, mitjançant la utilització dels recursos socials disponibles. En aquest context, cal reforçar l'obligació sobre la prevenció del risc a càrrec dels ens locals,

i crear o millorar els protocols que han de portar a terme els professionals dels serveis socials. Aquests serveis socials mantindrien també la funció de derivació que es realitzaria als equips tècnics especialitzats, els quals tindrien les competències de diagnòstic, proposició i seguiment tècnic de les mesures protectores, com també de tractament terapèutic i socioeducatiu de la família i el menor.

En aquest marc nou l'Administració autonòmica podria mantenir la competència en matèria de planificació i elaboració de programes marc d'actuació en la mateixa família, mentre que l'articulació, l'aplicació, el seguiment, el suport i el control d'aquesta, podria atribuir-se a les administracions municipals o supramunicipals, sempre que l'actuació administrativa no comportés l'assumpció de funcions tutelars. També les corporacions locals haurien d'exercir les funcions de reinserció social i reunificació familiar dels menors que, després d'haver estat subjectes a mesures de protecció han de retornar al seu nucli familiar i social d'origen.

La nova Llei de serveis socials ha de vetllar per tal que el model nou d'atenció integral a la infància i a l'adolescència de Catalunya garanteixi la transversalitat de tots aquells agents que tenen responsabilitats en l'atenció als infants i els adolescents. En aquest text legal, doncs, haurien d'incorporar-se instruments de coordinació i col·laboració que assegurin una actuació lògica, ordenada, harmonitzada i racional entre els diferents nivells d'actuació de les administracions catalanes i entre els diferents departaments implicats en la matèria –Benestar i Família, Justícia, Educació, Treball, Salut, i altres Departaments–. Tot això s'ha de portar a terme amb l'objectiu de garantir que la política d'infància i adolescència sigui única –l'infant és només un, i no hi pot haver conceptes diferents depenent dels diferents àmbits d'actuació–, amb independència de les competències sobre infància, segons l'administració o el departament. Un dels objectius prioritaris que cal aconseguir és el d'introduir la figura del gestor únic del cas en l'àmbit de la infància en risc, amb una definició clara de les seves tasques i dels seus nivells d'intervenció, els àmbits autonòmic i local. En aquesta mateixa línia, la Llei haurà d'establir l'obligació amb caràcter general per a tots els departaments, les institucions, les administracions i els serveis de col·laborar amb l'entitat competent a Catalunya en matèria de protecció a la infància i l'adolescència.

10. CREACIÓ DE LA FIGURA DEL DEFENSOR DELS DRETS DE LA INFÀNCIA

La nova Llei d'infància hauria de preveure la figura del Defensor o Defensora dels Drets de la infància, de manera autònoma i independent de la Sindicatura de Greuges. El Defensor o Defensora dels Drets de la infància seria un òrgan directament nomenat pel Parlament de Catalunya. A més se li haurien de facilitar també recursos i facultats per a l'acompliment de les seves funcions.

A més caldria articular les vies adequades per tal de garantir que tots els ciutadans i les ciutadanes, i en especial els mateixos infants, poguessin plantejar-ne directament les sol·licituds i les queixes davant el Defensor.

Entre les seves funcions principals haurien de figurar: elaborar informes periòdics sobre la situació dels drets de la infància a Catalunya; portar a terme tasques de sensibilització a favor dels drets de la infància i de promoció social d'aquests drets; fomentar la divulgació dels drets de la infància i promoure'n l'exercici; idear mecanismes de coordinació amb el Síndic de Greuges de Catalunya, així com amb altres òrgans i institucions competents en matèria d'infància i adolescència, i orientar l'actuació dels poders públics en favor dels drets dels infants.

11. LA PARTICIPACIÓ DE LA INFÀNCIA

La nova Llei, valorarà la promoció d'òrgans de participació per tal que els infants, les i els adolescents puguin participar activament en la vida pública, així com en la presa de decisions que els afectin.

12. LA COORDINACIÓ INTERINSTITUCIONAL

El valor actual del treball en xarxa és indubtable, i des de la Llei d'infància caldrà crear un organisme coordinador de totes aquelles actuacions referides a un infant que es relaciona amb l'Administració. Per aquest motiu, es proposa valorar la conveniència de potenciar (i en el seu cas adaptar-s'hi) el model expressat de l'actual Comissió Interdepartamental de Coordinació d'actuacions adreçades als infants i els adolescents amb discapacitats o amb risc de patir-ne (CTIC), que funciona en l'àmbit local amb comissions territorials i en l'àmbit central amb una comissió formada per alts càrrecs dels departaments més implicats en matèria d'infància, com són Justícia, Salut, Educació i Benestar i Família.

13. VALORACIÓ DE L'IMPACTE DE LA LLEI

A fi de garantir una aplicació efectiva de la Llei, quant al desenvolupament dels drets i l'atenció social a la infància i l'adolescència a Catalunya, caldria crear un sistema d'avaluació sobre l'impacte real de les seves normes, que permeti comprovar-ne l'evolució i els canvis produïts al llarg del temps, de manera periòdica, fruit de la implantació del model nou proposat i dels seus objectius. Tanmateix, la Llei hauria de preveure l'elaboració d'estudis sobre la situació de la infància a Catalunya, com a suport de les polítiques de família, infància i adolescència.

PROPOSTES EN RELACIÓ AMB EL SISTEMA DE PROTECCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

1. LES SITUACIONS DE RISC I LA DECLARACIÓ DE DESEMPARAMENT

Cal diferenciar clarament i nítidament les situacions i els elements de risc i de desemparament (caldrà tenir present la definició definitiva que el futur Codi civil de Catalunya faci del desemparament) en la línia iniciada per la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica de la persona menor, seguida per la majoria de legislacions autonòmiques, i acabar d'aquesta manera amb l'actual situació de confusió que genera l'article 5 de la Llei del Parlament de Catalunya 37/1991, que sembla exigir en tots els casos la resolució prèvia de desemparament. Així, les situacions de risc es caracteritzen per l'existència d'un perjudici per a la persona

menor que no té la gravetat suficient per a justificar la seva separació del nucli familiar. La intervenció esmentada es limita, doncs, a tractar de prevenir, eliminar, dins de l'àmbit familiar, els factors de risc. Així, la nova Llei d'infància hauria de preveure tot un conjunt de mesures, tant de tipus econòmic com tècnic, que incidissin en les causes originàries de la situació de risc i que en cap cas impliquessin separar la persona menor del seu entorn, ans el contrari, s'hauria de garantir els principis d'integració i reintegració familiar –suport a la família–. Sembla evident que la intervenció sociofamiliar per determinar situacions de risc hauria de tendir a prevenir l'aparició de situacions posteriors de desemparament, i evitar així l'adopció de mesures que comportin separar la persona menor del seu nucli familiar. Aquesta nova forma d'actuar donaria resposta a dos principis fonamentals que haurien de guiar la intervenció administrativa en aquest àmbit material: el principi d'intervenció protectora progressiva i el principi de proporcionalitat.

La Llei haurà de marcar, doncs, els criteris bàsics que portin a considerar quan un menor es troba en una situació de risc, així com les obligacions generades arran de l'adopció de mesures administratives de protecció, les prestacions a favor de la família afectada a què s'obliguen els poders públics; i quines són les conseqüències legals derivades d'un presumpte incompliment de les obligacions esmentades. A més, per a fer efectiva aquesta mesura caldria reconvertir els actuals Equips d'atenció a la infància i l'adolescència EAIA en equips de tractament, i incrementar-los la dotació de mitjans personals creant nous equips i desdoblant algun dels equips actuals existents perquè tractin i desenvolupin funcions específiques de treball terapèutic i socioeducatiu amb els diferents membres de la família, amb una millor dotació.

En aquesta línia, sens dubte, també cal comptar amb la xarxa actual de centres oberts, dotant-los de mitjans tant humans i materials per a reforçar i complementar aquesta tasca. Val a dir que la constitució d'aquests equips alliberaria de tasques els EAIA actuals, i això permetria que aquests es dediquessin fonamentalment als casos declarats en situació de desemparament.

Aquest fet permetria, a més, intensificar l'acció preventiva des de l'àmbit local, amb una acció preferent als infants fills i filles de famílies amb dificultats sociofamiliars. Aquesta tasca hauria de comptar amb els suports necessaris: econòmics, d'assessorament, de mediació familiar o de teràpia, entre altres. També s'augmentaria la capacitat de detecció, especialment a la primera infància.

Pel que fa a l'apreciació de les situacions de risc, així com les declaracions de desemparament, el Ministeri Fiscal hauria d'estar-ne informat. Els equips tècnics seran els encarregats de fer un seguiment de l'evolució de la situació que la persona menor experimenti al llarg del temps, de tal manera que, si dels seus informes es constata que la situació de risc social ha empitjorat, aquests equips haurien de poder instar la declaració de desemparament. En tot cas, caldrà informar periòdicament el Ministeri Fiscal de l'evolució.

D'altra banda, en les situacions de desemparament, i en la major gravetat dels fets en què s'aconselli la separació de l'infant de la seva família, l'entitat pública competent és la que assumirà la tutela de la persona menor per ministeri de la llei, amb la suspensió consegüent de la potestat o de la tutela ordinària durant el temps d'aplicació de la mesura.

La declaració administrativa de desemparament ha de justificar l'existència de la causa o de les causes a partir de les quals l'organisme competent fonamenta la seva apreciació. Tal com assenyala la Llei 37/1991, la resolució motivada de desemparament ha d'ésser comunicada al Ministeri Fiscal i notificada en forma legal als pares, les mares, al tutor, o la tutora o als familiars que darrerament estiguin exercint la guarda de la persona menor en el termini màxim de dos dies. Aquests també han d'ésser informats dels drets que els assisteixen i de com poden canalitzar llur oposició.

La nova Llei d'infància hauria d'oferir un únic i nou concepte legal de desemparament que trenqui amb la dualitat de conceptes que es recullen actualment en l'ordenament jurídic català: article 164 del Codi de família i article 2.2 de la Llei 37/1991, de 30 de desembre. Aquesta noció de desemparament hauria de fonamentar-se en una situació de fet –caràcter objectiu del concepte– en la qual a la persona menor li manquen els elements bàsics per al desenvolupament integral de la seva personalitat, prescindint de la causa d'aquesta situació i de la seva imputabilitat o no als pares o les mares, els tutors o les tutores i els guardadors i les guardadores. Així mateix, la nova normativa hauria de preveure els principis fonamentals que han d'inspirar el procediment administratiu i que cal seguir per determinar i declarar la situació de desemparament. D'aquesta manera es trenca amb l'actual falta de procediment específic que hi ha actualment, la qual genera una gran inseguretat jurídica entre els professionals i la ciutadania en general. Tot això sens perjudici del desenvolupament reglamentari posterior de la norma, que s'encarregaria de regular de manera més detallada i precisa el procediment esmentat, que en tot cas haurà de seguir una tramitació urgent i preferent, per garantir-hi una participació adequada dels pares i les mares o dels guardadors i les guardadores de la persona menor, així com del mateix infant –dret d'audiència la persona menor–.

En els supòsits en què pugui existir perill per a la persona menor o qualsevol altra causa que exigeixi una intervenció urgent, haurien d'arbitrar-se els mecanismes adequats amb la finalitat d'oferir una resposta àgil, ràpida i eficaç. Caldria estudiar la possibilitat d'establir per llei l'adopció de mesures cautelars administratives i judicials sense necessitat de declarar la persona menor d'edat en situació de desemparament.

També s'hauria d'establir per llei un procediment d'urgència, reservat tan sols per supòsits d'alt risc (per exemple, abusos o maltractaments) que requereixen una actuació urgent i immediata de protecció, en la qual sense fer tots els tràmits –

audiència, vista de l'expedient– es pogués assumir la tutela i, en tot cas després donar vista de l'expedient i fer el tràmit d'audiència.

En aquest àmbit cal posar en relleu la categoria del gestor únic del cas que tindria com a funció el seguiment de la coordinació de totes les intervencions fetes envers el menor i la seva família. D'aquesta manera es podria coordinar l'actuació seguida pels serveis socials d'atenció primària –competència de les Administracions locals– amb les actuacions de l'administració autonòmica, que té atribuïda la tutela de la persona menor.

D'altra banda, caldria incidir en la regulació del control de la inactivitat de l'Administració, atès que la llei ha de reconèixer expressament el dret dels menors a l'assistència i la protecció pública. Actualment no hi ha vies de control d'aquesta inactivitat, i cal pensar també en els casos de silenci administratiu. El nostre ordenament jurídic preveu el control judicial de les resolucions administratives en matèria de protecció de menors, cosa que suposa una garantia, però no preveu cap mecanisme per tal de reaccionar davant aquelles situacions en les quals l'Administració, hauria de declarar el desemparament o exercir la tutela d'un menor.

2. L'ACOLLIMENT FAMILIAR

L'acolliment familiar, en les seves diferents modalitats s'hauria de configurar com la mesura protectora principal de la persona menor que ha d'ésser separada del seu nucli familiar. Tot i que les declaracions de principis, la mateixa Convenció sobre els Drets de l'Infant (articles 9 i 20), i fins i tot la normativa catalana actual (articles 5, 10, 12 de la Llei 37/1991, de 30 de desembre) afirmen que la mesura d'acolliment en una institució d'un menor ha d'ésser el darrer esglaó i, per tant, l'última mesura per adoptar quan ja no hi ha cap més possibilitat, les dades dels darrers anys ens demostren que encara ens trobem lluny de la situació desitjada. És per aquest motiu que la nova Llei d'infància i adolescència hauria de potenciar de manera definitiva la figura de l'acolliment familiar i configurar l'acolliment residencial en centre educatiu com a darrer recurs. Cal tenir en compte que la mesura de l'acolliment simple pot ser en família o en centre. En aquest sentit, s'hauria de reflectir que l'acolliment residencial s'ha de proposar quan sigui necessari i no com un únic recurs, i que aquest, quan sigui el darrer recurs i el més adient per les necessitats de l'infant, ha de ser temporal.

S'ha d'establir de forma clara i detallada la diferent tipologia d'acolliments que la norma preveu –com ara, acolliment familiar d'urgències (especialment pensat per a infants menors de dotze anys), acolliment familiar simple en família extensa o en família aliena, acolliment familiar preadoptiu, acolliment permanent, acolliment professional–. A més, cal determinar clarament quines són les seves finalitats, els requisits de constitució, les funcions de la família acollidora, el suport institucional amb què es compta (ajut econòmic, fiscal, social), així com el règim de relacions i comunicacions que hi ha amb la família d'origen de la persona menor, ja que en moltes ocasions aquesta és font de conflictes i tensions. També cal establir una

regulació específica de la mesura d'acolliment simple en el centre públic o col·laborador.

En la definició de la diversitat del tipus d'acolliment, cal establir un sistema ampli i flexible, que permeti models nous, d'acord amb les diferents possibilitats que es poden presentar en la pràctica i amb les necessites específiques de l'infant (per exemple, llars funcionals o acolliments múltiples, famílies col·laboradores, guarda administrativa o acolliments de suport), sense oblidar l'estimulació social que la llei ha de provocar sobre aquestes mesures (amb especial foment de l'acolliment familiar simple i el d'urgència).

Totes les mesures haurien de tenir el seu programa corresponent (per exemple, el programa d'acolliment d'urgències en família, el programa d'acolliment d'urgència en centre, el programa d'atenció residencial en centre residencial d'acció educativa, el programa d'atenció residencial intensiva o el programa d'adopció, per fer esment d'alguns), i que cadascun d'aquests programes haurien de tenir uns objectius ben definits i un conjunt de serveis per a poder-los dur a terme.

A més de les diferents modalitats d'acolliment, és necessari incorporar a la normativa catalana la figura de l'acolliment permanent, figura ja regulada en l'article 173 bis del Codi Civil –a partir de la regulació donada per la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener– i adoptada també amb posterioritat per un gran nombre de regulacions autonòmiques. Malgrat que la Llei del Parlament de Catalunya 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, esmenta en el seu articulat la figura de l'acolliment permanent, la legislació civil catalana vigent en l'actualitat no preveu la modalitat de mesura protectora esmentada. Ara bé la Llei 18/2003, sí que es refereix als supòsits d'acolliment simple en família aliena de llarga durada. Es proposa, doncs, la incorporació d'aquesta modalitat d'acolliment com a institució diferenciada de l'acolliment familiar simple –en família extensa o aliena– i de l'acolliment familiar preadoptiu. Aquesta institució es caracteritza per atribuir als acollidors algunes de les facultats de la tutela, i no tan sols la guarda i la custòdia de la persona menor, amb l'objectiu de facilitar el desenvolupament de les seves responsabilitats, tenint en compte en tot cas l'interès superior de l'infant.

Cal pensar en la possibilitat d'introduir l'acolliment professionalitzat en determinats casos (per exemple, en cas d'infància amb situació de discapacitat).

Pel que fa a l'acolliment preadoptiu, (com a novetat en la nova Llei, i d'acord amb la proposta de text articulat del Codi civil de Catalunya), aquest, en tant que mesura de protecció, el pot acordar l'administració competent, sense haver-se de constituir judicialment quan no hi ha consentiment dels pares i les mares o els tutors i les tutores. També, quant als objectius de tractament global dels drets de la infància, la Llei podria incloure una ressenya breu sobre l'adopció com a mesura de protecció, tot referint-se a la regulació completa dins el Codi civil de Catalunya.

3. L'ACOLLIMENT SIMPLE EN INSTITUCIÓ I L'ACOLLIMENT EN CENTRE RESIDENCIAL D'ACCIÓ EDUCATIU

Els centres residencials constitueixen un recurs de protecció ofert a la infància en situacions de separació provisional de la seva família i per tant va adreçat a cobrir i a donar-li una resposta protectora especialment a aquella que està en situació de desemparament. En l'execució d'aquesta mesura, s'ha de **tenir com a interès central l'infant i l'adolescent**, és a dir, algú únic, a qui cal atendre de manera integral per a aconseguir el seu ple desenvolupament personal i social. Per tant, sota el principi de la diversitat, caldrà facilitar-li les respostes específiques i concretes.

També, en la mesura de l'acolliment, i pel que fa al compliment i la garantia dels drets de tots els infants, no es podrà obviar que el referent principal és la Convenció dels Drets dels Infants.

Si bé la nova Llei d'infància ha de ser partidària d'una política basada en l'atenció de l'infant en el seu entorn familiar, o en un entorn que se sembli al màxim possible a un nucli familiar, cal emfatitzar l'acolliment a un centre com una **alternativa** del conjunt de mesures protectores, per a aquells casos en què es valori aquesta oportunitat, i no com a primer recurs alternatiu a la manca d'altres recursos. Tot i així, en els casos en què s'estipula la idoneïtat i la necessitat de la mesura és important valorar-ne la tasca socialitzadora que es porta a terme des dels centres residencials d'acció educativa (CRAE). En aquest sentit, cal fer una aposta clara i real per la qualitat socioeducativa del servei. A raó d'aquesta importància es proposaria que la nova Llei incorporés les línies generals i educatives dels centres, els principis de la intervenció, la revisió i el seguiment dels projectes educatius de centre, les funcions de guarda de fet per desenvolupar per la direcció del centre, i els compromisos i les responsabilitats que impliquen, entre d'altres. Les pautes, la supervisió o l'avaluació de cada projecte educatiu s'hauria de portar a terme des de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA). D'altra banda, sí que seria oportú que es reglamentés per decret el funcionament i l'organització dels centres, les ràtios, les funcions, les tasques i les responsabilitats dels diferents agents implicats, les contractacions laborals o els drets i els deures dels treballadors i les treballadores, entre altres aspectes.

Algunes de les qüestions que també caldria preveure dins la Llei serien les que es detallen a continuació:

- a) Les condicions d'ingrés a un centre.
- b) Els circuits i els procediments administratius i jurídics.
- c) L'establiment de la temporalitat de la mesura.
- d) La regulació de les visites –règims de relacions, comunicacions i col·laboracions.
- e) Les condicions de desinternament o el canvi de centre

Pel que fa a la tipologia de centres residencials presents en el conjunt del mapa de recursos residencials, és important no perdre de vista el principi d'equitat, que ajuda a garantir les mateixes possibilitats i oportunitats independentment del tipus de centre on es trobi acollit l'infant (titularitat pública, de gestió delegada o col·laborador), així com el principi de territorialització. El criteri preferent en l'assignació d'un infant a una plaça ha de ser la proximitat del centre a l'entorn de l'infant. Cal superar l'aïllament del centre residencial dins la xarxa social i preveure'l com un recurs inserit a la comunitat, que participi activament del treball en xarxa amb els recursos socials i educatius propers. La coordinació amb els diferents equips socials, sanitaris, educatius etc., s'ha de fonamentar sota els principis de cooperació, col·laboració i comprensió mútua. Aquest punt no ha d'incomplir **el principi de confidencialitat i respecte a la intimitat** de la persona.

Tot i així, caldrà definir bé les característiques i la normativa específica aplicable a la diversa tipologia de centres. Si bé cal treballar, sempre que sigui possible, pel retorn de l'infant al seu nucli familiar o bé per l'acolliment d'aquest en la família extensa o una família aliena. En aquells ingressos de llarga estada on es preveu que es mantindran els adolescents més enllà del desitjat, cal fomentar els projectes per a l'autonomia i la **inserció sociolaboral o formativa**, principalment en les franges compreses entre els 16 i els 18 anys. En aquest sentit, també cal potenciar totes les mesures que s'estan executant des de l'Àrea de Suport al Jove (pisos o residències assistides), no com a mesures protectores, sinó com a mesures de suport i acompanyament, amb l'objectiu primordial de garantir la seva atenció continuada i el ple i lliure desenvolupament de la seva personalitat.

Finalment, cal apuntar que en els darrers anys el perfil i les característiques sociofamiliars i personals de la població atesa en els centres han canviat. Ens trobem, doncs, amb infants i adolescents que presenten característiques i situacions específiques relacionades, algunes d'elles amb qüestions conductuals o que ratllen les malalties i els trastorns mentals. D'altra banda, ens trobem amb adolescents i joves que cometen faltes o delictes més o menys greus i que, per raó d'edat, no poden ser atesos des del sistema de justícia juvenil. Per tots aquests casos, amb independència que la Llei d'infància inclogui una referència als aspectes de la Llei de justícia juvenil i sobre la responsabilitat penal dels menors, seria convenient que la Llei perfilés les intervencions específiques que cal dur a terme en relació als menors de catorze anys, ja sigui a través de mesures compensatòries, reparadores o correctores, portades a terme des del mateix centre i amb un seguiment acurat del seu compliment, o bé adoptant un altre tipus de mesura que establís la proposta d'ingrés com un recurs específic. S'ha de tenir present que la solució no passa necessàriament per tutelar, ja que si no hi ha desemparament la DGAIA no assumirà funcions tutelars.

Les diferents respostes no poden perdre de vista el principi d'inserció i integració social. També es creu convenient superar el que incorpora (concretament en el capítol VI) la Llei 8/2002, de 27 de maig, de modificació de la Llei 37/1991, del 30 de desembre, *sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de*

l'adopció, i de regulació de l'atenció especial als adolescents amb conductes d'alt risc social, l'estatut de les persones menors d'edat acollides en centres.

Es tracta d'una llista de situacions que es poden considerar d'incompliment dels deures i estableix la valoració d'aquestes segons si es tracta de lleus, greus o molt greus d'acord amb el grau de perturbació o del perjudici causat. A continuació es determina la mesura correctora establerta, oblidant per complet el catàleg de drets dels infants a què fèiem referència inicialment.

4. EQUIPS D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

S'ha de dotar els serveis socials i els EAIA dels professionals necessaris per poder oferir una atenció de qualitat. En aquesta línia, i un cop introduïda la figura de l'educador social dintre dels equips multidisciplinaris d'atenció i protecció a la infància i l'adolescència, la nova configuració dels equips tècnics hauria de preveure la incorporació d'un jurista especialista en temes d'infància, que des d'un moment inicial –obertura de l'expedient– funcionés integrat en el grup de treball. L'articulació procedimental necessària de la declaració de desemparament fa que sigui primordial la presència d'un expert que asseguri el respecte dels principis i de les disposicions en matèria d'infància, i alliberi, d'aquesta manera, la resta de professionals –personal del camp de la psicologia, la pedagogia i del treball i de l'educació social– que conformen aquest organisme pluridisciplinari. Cal ponderar que en els equips funcionals de la DGAIA s'ha previst recentment la figura d'un instructor de l'expedient, el qual és jurista. Aquest instructor instruirà tot el procediment i tindrà contacte amb el territori.

Les funcions que el model protector actual atribueix als EAIA (considerant els EAIA com a equips tècnics especialitzats dins el sistema de protecció infantil, que formen part d'un programa, amb uns objectius ben definits i uns recursos adients per a aconseguir-los) i els serveis que inclou, se centren en la prevenció, l'estudi, el diagnòstic, la valoració, el programa d'intervenció socioeducatiu i el seguiment d'infants i adolescents en situacions d'alt risc. No obstant això, la pràctica ens demostra que les tasques de prevenció i de seguiment no poden ésser assumides pels equips tècnics esmentats que es veuen saturats pel nombre d'expedients que han de gestionar. És per això, que la nova Llei hauria de resoldre aquesta situació amb més recursos materials i humans, sobretot si es volen assignar a aquests equips noves funcions de tractament. Un element important que cal tenir en compte per garantir l'èxit d'aquesta nova orientació de funcions ha d'ésser la coordinació adequada entre els equips de professionals de les diferents administracions, cosa que resulta indispensable si es pensa en un treball en xarxa a diferents nivells d'intervenció.

S'estima necessari, igualment, proposar una redistribució territorial nova dels EAIA que equilibri i racionalitzi el sistema. Aquesta nova reordenació dels equips ha de trencar amb el fenomen actual de les llistes d'espera, situació que no és admissible en el marc d'una política global d'infància que tracti de garantir amb efectivitat els drets dels menors. També s'han de fixar unes directrius mínimes que

orientin l'elaboració dels informes emesos pels EAIA, de tal manera que els criteris d'actuació no variïn en atenció a l'equip responsable.

L'entrada en funcionament dels nous equips funcionals d'infància significa que els EAIA passaran a configurar-se com un equip tècnic de suport a la DGAIA o bé portaran la direcció tècnica dels casos. En tot cas, cal definir bé els equips amb una ordenació clara, tenint present les tasques de diagnòstic i tractament que són a càrrec dels EAIA.

També seria interessant la potenciació d'equips terapèutics amb les famílies tant extenses com alienes, per millorar les seves capacitats parentals.

PRINCIPIS

A continuació es fa una primera proposta de principis, tenint en compte que això ha de dur a una concreció i gradació posterior. És a dir, primer es presenten els principis, a partir d'aquests principis s'han de poder extreure directrius d'actuació i sobre aquestes directrius s'han d'establir uns criteris que serviran per poder confeccionar els plans directors (plans executius) de les administracions que en tinguin competències en aquesta matèria.

Segons les definicions trobades al *Diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans*.

Principi: constituent essencial o característic que confereix les seves propietats essencials.

Directriu: línia o norma de caràcter general que serveix de guiatge en la conducta o en l'actuació d'algú o d'algun grup.

Criteris: norma per a jutjar una cosa/judici, discerniment.

Es pot entendre, per tant, que els principis han de servir per poder dissenyar el model jurídic d'atenció a la infància i les famílies susceptibles de ser protegits i han de servir també per aplicar aquest model establert.

Les directrius permetran desenvolupar el model i els criteris de prioritat. Serviran per elaborar els plans executius.

El conjunt de principis que constitueixin aquesta Llei han de poder facilitar un desplegament normatiu específic com poden ser els reglaments, els procediments d'actuació i els protocols per a tots els equips i les institucions afectades.

De l'anàlisi i el coneixement de la situació, pel que fa al model desenvolupat en els darrers anys a Catalunya, es desprenen, entre altres, els elements següents:

- La infància i l'adolescència han de ser una prioritat política identificada pel Govern.
- La prevenció ha de constituir l'eix fonamental d'una política que realment vulgui aportar benestar i igualtat d'oportunitats a la infància i l'adolescència.

- El desenvolupament dels drets fonamentals de l'infant s'ha de poder desplegar a partir d'una política integral de la infància i l'adolescència que inclogui la protecció social al costat de l'educació, la salut, la participació i el treball.
- Les polítiques d'infància i adolescència han d'anar al costat de les polítiques generals de suport a les famílies o d'aquells que les substitueixin temporalment per determinades circumstàncies.
- Per aconseguir realment que els infants i els adolescents en situació de protecció puguin gaudir de tots els drets que els corresponen s'ha d'invertir en el seu desenvolupament perquè puguin ser autònoms i responsables.
- En el sistema de protecció social s'ha d'incorporar, de manera eficaç, el model de responsabilitat. Això comporta que a cada mesura protectora o preventiva li correspon desenvolupar un programa socioeducatiu, la coresponsabilitat de tots els que intervenen en el programa, l'atenció individualitzada, i el referent del cas, entre altres.
- Per arribar a unes polítiques socials de qualitat i d'utilitat real per a les persones usuàries, és indispensable llur finançament i la prioritat pressupostària de les polítiques d'infància.

PRINCIPIS GENERALS

Principi de solidaritat

La mateixa comunitat ha de donar resposta als problemes que es generen en el seu si, aplicant també el criteri de proximitat i de compensació de les desigualtats. Aquest principi promou no segregat els individus en institucions i defensa l'atenció en el propi entorn.

Principi d'igualtat i no discriminació

Tots els infants i adolescents han d'ésser tractats igual per la llei, sense poder ésser objecte de discriminació per raó de raça, sexe, orientació sexual, idioma, religió, opinió o d'altra índole, origen nacional, ètnic o social, posició econòmica, condicions físiques, psíquiques o sensorials, estat de salut, naixement o qualsevol altra condició de l'infant o de l'adolescent, i dels seus pares, les seves mares o els seus representants legals.

Principi de responsabilitat pública

La responsabilitat pública s'entén en els seus diferents nivells per tal de garantir els serveis, i la seva adequació a les necessitats que presenten els infants i els adolescents.

Principi de normalització

Aquest principi promou la igualtat d'oportunitats i l'equilibri per a tots els segments de la població i també en l'àmbit territorial.

Principi de descentralització i desconcentració

Afavoreix el principi de proximitat a la ciutadania i l'enfocament comunitari i ecosistèmic.

Principi de prevenció

Prioritza la prevenció de les dificultats familiars i personals. La vessant preventiva ha de permetre la detecció i la disminució de les situacions de risc per a la infància i l'adolescència.

Principi de participació

Assegura la participació dels infants i els joves en les decisions que els afecten i, al mateix temps, promou la seva responsabilitat social.

Principi d'integració

Promou la integració social i familiar de les persones i els col·lectius desfavorits. Inclou la diferenciació social i la protecció integral de les necessitats i dels interessos personals dels infants i les seves famílies.

Principi de planificació, col·laboració i coordinació interadministrativa

Promou el treball en xarxa i el treball conjunt entre les diferents administracions en matèria de menors.

Principi de cooperació

Assegura el compromís i la cooperació entre totes les institucions i les entitats d'iniciativa social, garantint que l'entramat administratiu i social sigui eficaç i transparent.

Principi de transversalitat

Facilita la coordinació i la corresponsabilitat entre les diferents administracions implicades en aquesta matèria, així com els protocols d'actuació que han de sur a terme les institucions i els professionals.

PRINCIPIS I DRETS BÀSICS DE LA CONVENCIÓ DE DRETS DE L'INFANT

S'han de destacar alguns dels principis bàsics i drets subjectius derivats de la Convenció de Drets de l'Infant (NNUU, 1989), com ara:

- Interès superior de l'infant.
- Participació social en els diferents entorns propers a l'infant.
- Respecte a la dignitat i protecció de la integritat de la persona.
- Dret a viure en una família i dret de les famílies a rebre ajut per a la convivència.
- Dret a la protecció i tutela en situacions d'explotació o desemparament.

PRINCIPIS RELACIONATS AMB LA DIGNITAT DE LA PERSONA MENOR D'EDAT

Principi de continuïtat

Intenta aportar una solució alternativa per a l'infant o el jove que no sigui gaire diferent de la que es troba en el moment en què els serveis públics se'n fan càrrec.

Aquest principi orienta el disseny del projecte educatiu individual (PEI) a partir de l'estat evolutiu i personal en el qual es troba. Per poder modificar les causes que porten a la intervenció, tenint en compte l'interès superior de l'infant, aquest PEI ha de ser extensible a la família i a l'entorn.

Principi de transparència

Garanteix que qualsevol persona que queda sota els auspicis de l'Administració pública ha de saber el per què de la intervenció, quina és la seva situació actual i les alternatives que se'n poden derivar en el futur.

Assenyala la importància de cercar alternatives substitutives i temporals, el més semblants possible al model familiar, al mateix temps, indica que és condició indispensable la intervenció en el nucli familiar simultàniament al seguiment que es fa de l'infant o del jove.

Cal posar en relleu els principis rectors de les actuacions administratives en aquest àmbit: el principi de l'interès superior de l'infant i el principi d'igualtat, així com els principis d'integració o reintegració familiar i el caràcter gradual i flexible de la intervenció administrativa.

GLOSSARI

Aquest primer document de treball incorpora un conjunt de termes i conceptes relacionats amb els continguts de la que seria la Llei d'infància de Catalunya.

Les bases per una llei d'infància és un compendi de diferents apartats útils per replantejar la reforma legislativa en matèria d'infància.

Prenent com a referència el document *Bases per una nova Llei de serveis socials*, s'ha considerat oportú proposar un **Glossari** bàsic i específic en matèria d'infància i famílies. Escollir un conjunt de termes per considerar-los bàsics o referents en aquest àmbit no és una tasca senzilla si es pretén homogeneïtzar-ne els usos i els significats. De fet, tota elecció és un acte subjectiu. Amb el propòsit de poder donar resposta a les múltiples perspectives, es fa una proposta suficientment àmplia i generosa, per tal que tots els agents socials implicats en el treball amb la infància i les famílies puguin aportar els significats semàntics i conceptuals corresponents. Conscients que hi ha termes que són de difícil definició i claredat, es proposa recollir el major nombre de termes que ajudin a comprendre i a familiaritzar-nos amb un llenguatge comú i compartit tant des de la pròpia Administració pública, com des de la resta d'agents socials. Lluny d'oferir accepcions hermètiques i reduccionistes, i sota la mirada de la complexitat, una realitat, una circumstància, una categoria social pot estar supeditada a diversos models epistemològics, disciplines o teories, que defineixin l'objecte d'estudi segons uns o uns altres referents. Tampoc no podem oblidar que tot concepte està sotmès a canvis i transformacions en tant que procuren definir realitats socials dinàmiques i en constant interrelació amb el context sociocultural dels diferents moments històrics. Per exemple, no és el mateix aportar una definició d'infància o família avui, que fa tan sols vint anys. O per exemple, conceptes com benestar social, protecció social o desemparament, també poden estar subjectes al sistema de valors d'un o d'un altre grup social. En una societat plural i diversa, on cada vegada conflueixen més persones i realitats procedents de diferents contextos socials, polítics, culturals i econòmics no podem universalitzar determinades concepcions i presentar-les com a models dominants.

A fi d'agrupar els diferents mots o vocables emprats en la Llei d'infància s'ha emprat un sistema categorial que ajudi a ubicar-los i al mateix temps, relacionar-los. Els criteris d'ús de categories generals no respon a una classificació estàtica i ordenada de la realitat, sinó a una possible manera d'identificar i comprendre'n l'ús.

Els criteris d'agrupació són els següents:

Conceptes genèrics: s'inclouen els termes que comprenen una conceptualització teòrica i global de la realitat que defineixen.

Conceptes específic d'àrea: s'inclouen els termes que són emprats per diferents disciplines. Atesa la interdisciplinarietat que afecta aquests termes, s'inclouran en aquesta part del glossari conceptes que provenen de diversos àmbits, com ara, el jurídic, l'educatiu, el psicològic, el sociològic o el sanitari.

Conceptes relatius als recursos: s'inclouen els termes que designen, per exemple, un dispositiu social o recurs social, tècnic o un establiment.

CONCEPTES GENÈRICS	
INFÀNCIA	ESTAT DEL BENESTAR
ADOLESCÈNCIA	QUALITAT DE VIDA/BENESTAR SOCIAL
FAMÍLIA/ES	DESIGUALTATS SOCIALS
PROTECCIÓ	RESPONSABILITAT
DESPROTECCIÓ	EDUCACIÓ
DESEMPARAMENT	MALTRACTAMENTS
VULNERABILITAT	RESILIÈNCIA
RISC SOCIAL	BON TRACTE
EXCLUSIÓ SOCIAL	NECESSITATS
POBRESA	INSERCIÓ SOCIAL

CONCEPTES ESPECÍFICS D'ÀREA	
MENOR	MESURA D'ACOLLIMENT SIMPLE EN FAMÍLIA
MAJORIA D'EDAT LEGAL	MESURA D'ACOLLIMENT SIMPLE EN INSTITUCIÓ
TUTELA (funcions tutelars)	MESURA D'ACOLLIMENT PERMANENT
GUARDA (guarda de fet)	ACOLLIMENT PREADOPTIU
MESURES CAUTELARS	PROJECTE EDUCATIU (centre-individualitzat)
REGLAMENT	PLA DE MILLORA
MESURA ADMINISTRATIVA	INTERVENCIÓ -ACCIÓ SÒCIOEDUCATIVA
GESTIÓ DELEGADA	AUTONOMIA
GESTIÓ CONVENIADA	EMANCIPACIÓ
GESTIÓ PÚBLICA	SUPERVISIÓ-ASSESSORAMENT
INFORME TÈCNIC	PREVENCIÓ
AGENTS SOCIALITZADORS	DIAGNÒSTIC
COMUNITAT	PSICOTERÀPIA (teràpia familiar)
INSTITUCIONALITZACIÓ	PROTOCOL

CONCEPTES RELATIUS ALS RECURSOS SOCIALS	
RECURSOS SOCIALS/DISPOSITIUS	ESTABLIMENT SOCIAL
ESPLAI, CASALS INFANTILS...	LUDOTECA
CENTRE OBERT-CENTRE DE DIA	CENTRES MATERNOINFANTILS
CENTRE D'ATENCIÓ PRECOÇ	ESPais FAMILIARS
PRETALLER	PUNTS DE TROBADA
UNITAT D'ESCOLARITZACIÓ EXTERNA (UEE)	LLAR FUNCIONAL
CENTRE D'ACOLLIDA	PISOS ASSISTITS
CENTRE RESIDENCIAL D'ACCIÓ EDUCATIVA (CRAE)	CENTRE D'ESTADA LIMITADA
CENTRE RESIDENCIAL D'EDUCACIÓ INTENSIVA (CREI)	CENTRE RESIDENCIAL ESPECIAL
FAMÍLIES D'ACOLLIDA (EXTENSA, ALIENA)	FAMÍLIES COL-LABORADORES
ADOPCIÓ INTERNACIONAL	AJUDES A LES FAMÍLIES
EQUIPS D'ATENCIÓ DOMICILIÀRIA(EAD)	
EQUIPS BÀSICS D'ATENCIÓ SOCIAL PRIMÀRIA (EBASP)	EQUIP INTERDISCIPLINARI DE SUPORT A LA FAMÍLIA (SAF)
EQUIPS D'ATENCIÓ A LA	PROJECTES COMUNITARIS

INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA (EAIA)	
SERVEIS D'URGÈNCIA	MEDIACIÓ (FAMILIAR, COMUNITÀRIA, ESCOLAR, INTERCULTURAL)
XARXA PÚBLICA DE SALUT MENTAL (CSMIJ, UCA...)	PROGRAMES MEDI OBERT
DEFENSOR DE LA INFÀNCIA	RECURSOS SOCIOLABORALS
INSTITUCIONS D'INTEGRACIÓ FAMILIAR	EQUIPS EDUCATIUS
ECAI (ENTITATS CATALANES D'ADOPCIÓ INTERNACIONAL)	EQUIPS TÈCNICS-ASSISTENCIALS
FISCALIA DE MENORS	ENTITATS, FEDERACIONS I ASSOCIACIONS

