

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

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

The Catalan Protection System on childhood and adolescence

Joan Mayoral Simón¹

Resumen

El 3 de julio de 2015 se han cumplido cinco años de la entrada en vigor de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. Su largo proceso de elaboración, que comenzó por la redacción de un documento de bases y un amplio proceso participativo, cristalizó en una ley que fue aprobada por unanimidad por el Parlament de Cataluña. Este texto dotó a Cataluña de una norma que incorporaba una visión integral, abarcaba toda la legislación sobre infancia y adolescencia y suponía una importante transformación del sistema de protección. Desgraciadamente, su aprobación coincidió con una situación de grave crisis económica que aún perdura, lo que ha afectado a su desarrollo y a la realidad social que quería transformar.

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

En esta primera parte nos centraremos en las tendencias actuales y en los retos del sistema diseñado por la Ley 14/2010 en cuanto a las instituciones privadas de protección y a las públicas de apoyo en el medio familiar ante las situaciones de riesgo.

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

Para citar el artículo: MAYORAL SIMÓN, Joan. El sistema de protección a la infancia y la adolescencia de Cataluña. *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, abril 2015, n. 204, páginas 23-35. ISSN 0212-7210.

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

Abstract

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

Unfortunately, the approval of the law coincided with a severe economic downturn that still endures. This has affected its development and the social reality that it aimed to change.

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

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

El sistema de protección diseñado por la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (en adelante, Ley 14/2010), configura un sistema descentralizado de protección que se fundamenta en la distinción entre las situaciones de riesgo (competencia de los entes locales, que, según los casos, deben abordar los equipos de servicios sociales básicos y los equipos de atención a la infancia y la adolescencia) y las situaciones de desamparo (competencia de la Administración de la Generalitat de Cataluña, mediante la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia, en adelante DGAIA).

La Ley 14/2010 también supone la inte-

gración de las dos vertientes de la protección a la infancia (tutela civil y servicios sociales), haciendo de punto de encuentro de lo establecido por la ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, y el marco civil establecido por la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia.

Cinco años después de las primeras orientaciones para la implementación de este modelo (Mayoral, 2010) efectuadas ante la inmediatez de la entrada en vigor de la Ley 14/2010, es oportuno analizar con cierto espíritu crítico la evolución y situación actual del sistema, los retos y las dificultades, así como de las políticas públicas que directamente le afectan.

I. Situación actual y tendencias del sistema de protección a la infancia de Cataluña

De acuerdo con el diseño realizado por la Ley 14/2010, completado con el Código Civil de Cataluña y la Ley de servicios sociales, podemos definir el sistema de protección a la infancia como el conjunto de instituciones privadas y públicas de protección a la persona menor de edad y de servicios sociales que tienen por finalidad garantizar su cuidado, alimentación, educación y formación integral, el ejercicio de sus derechos y la administración o defensa de sus bienes e intereses patrimoniales.

■ **Podemos definir el sistema de protección a la infancia como el conjunto de instituciones privadas y públicas de protección a la persona menor de edad y de servicios sociales que tienen por finalidad garantizar su cuidado, alimentación, educación y formación integral, el ejercicio de sus derechos y la administración o defensa de sus bienes e intereses patrimoniales.**

Dicho esto, esquemáticamente podríamos dividir el sistema de protección a la infancia y la adolescencia de Cataluña en cuatro niveles, evidentemente interrelacionados, que son los siguientes:

1. La familia y las otras instituciones privadas de protección que tienen que ejercer la **potestad parental, la tutela, la curatela, la defensa ju-**

dicial o la guarda de hecho. Estas funciones están bajo un doble control, administrativo y judicial.

2. Administración pública, formado a la vez por dos niveles:

2.1 La Administración local, que debe intervenir, mediante los servicios sociales, dando apoyo a la familia cuando existen **situaciones de riesgo.**

2.2 La Administración de la Generalitat mediante la entidad pública de protección, la DGAIA, que debe prestar la protección subsidiaria cuando son necesarias modalidades alternativas de protección que impliquen la separación del núcleo familiar porque existe una **situación de desamparo.**

Toda la función administrativa está sujeta al control judicial y a la vigilancia del Ministerio Fiscal.

3. La Administración de Justicia (Ministerio Fiscal/órganos jurisdiccionales): ejerce el control judicial tanto de la actividad privada como del ejercicio de la actividad administrativa de protección y también en ciertos supuestos actúa como instancia subsidiaria de las anteriores, como en el supuesto de guarda judicial.

Es necesario remarcar que en el sistema de protección inciden de una forma esencial otros sistemas (sistemas que, en un sentido amplio, podríamos considerar parte del sistema de protección entendido como toda actividad organizada dirigida a garantizar los derechos de los niños y los adolescentes y un nivel de bienestar adecuado), como son, significativamente, los siguientes:

1. el **sistema educativo**, que debe garantizar el derecho a la educación de todo niño y adolescente (artículos 48 a 52 de la Ley 14/2010),
2. el sistema **sanitario**, que debe garantizar su derecho a la salud física y mental (artículos 44 a 46 de la Ley 14/2010)
3. y el **sistema general de prestaciones sociales**, que debe garantizar una atención adecuada a la diversidad funcional o **discapacidad** de los niños y adolescentes (artículo 42 de la Ley 14/2010) y de sus progenitores, y un **apoyo económico** suficiente a las familias con niños a cargo para asegurar que disponen de los recursos económicos suficientes para proporcionarles un nivel de bienestar adecuado (artículo 27 Convención, artículo 41 de la Ley 14/2010, Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias, normativa sobre seguridad social...).

Antes de entrar en el análisis de los niveles de protección, cabe destacar que si los otros sistemas complementarios (educativo, sanitario, social) no funcionan adecuadamente, este déficit repercute negativamente en el sistema de protección a la infancia, dado que ni las familias ni la entidad pública de protección pueden hacer frente sin el adecuado apoyo a todas las carencias y dificultades educativas, sanitarias y económicas.

Señaladamente, los servicios sociales y la entidad pública de protección deben apoyar o suplir a los progenitores, tutores o guarda-

dores legales cuando éstos no ejercen sus funciones o las ejercen en perjuicio grave del interés superior del niño, pero no pueden suplir al resto de funciones (atención educativa adecuada, atención a los problemas de salud mental y discapacidad, pensiones o ayudas económicas para situaciones de necesidad social...) que corresponden a otros sistemas con los que se debe coordinar.

En este sentido, los efectos de la crisis económica, que, como veremos, han afectado directamente a la aplicación de las políticas públicas de protección a la infancia, también impactan en la protección a la infancia en la medida que también afecta a otros sistemas complementarios (educativo, sanitario, prestaciones sociales...).

II.a La potestad parental y el resto de instituciones privadas de protección

El sistema de protección empieza desde la propia familia, que es el núcleo básico de asistencia a los menores de edad, y su protección está reconocida tanto a escala internacional² como nacional.³ Es por eso que la institución jurídica central para la protección a la infancia y la adolescencia es la **potestad parental**, que deriva de la filiación jurídicamente establecida y que es una función atribuida a los progenitores por la ley en el ejercicio de la cual tienen que proporcionar a sus hijos las condiciones de vida necesarias para su desarrollo integral (ver artículo

² El artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 1950 reconoce el derecho al respeto a la vida familiar, o el artículo 9.1 de la Convención de los derechos del niño que encarga a los estados velar porque los hijos no sean separados de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando esta separación sea necesaria para proteger el interés superior del niño.

³ Ver el artículo 40.2 del Estatut de Catalunya.

236-1 a 32 del Código Civil de Cataluña, y 37.1 y 2 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia).

En el ejercicio de esta función, los progenitores tienen derecho a recibir, por parte de las administraciones públicas, la ayuda necesaria para que puedan asumir su responsabilidad (ver artículo 18 de la Convención y artículos 12, 37.3 y 4 y 41 de la Ley 14/2010).

■ El 99,5% de los niños y adolescentes de Cataluña están bajo la protección de su familia.

Actualmente el 99,5%⁴ de los niños y adolescentes de Cataluña están bajo la protección de su familia, ya bajo potestad parental de sus progenitores o, residualmente, en una del resto de instituciones privadas subsidiarias de protección que enunciamos a continuación.

Cuando faltan los progenitores se prevén otras instituciones privadas de protección, como son: la tutela (artículos 222-1 a 54 del Código Civil de Cataluña), la curatela en el caso de adolescentes emancipados (artículos 223-1 a 10 del Código Civil de Cataluña), el defensor judicial en el caso de conflicto de intereses o falta provisional de las anteriores (224-1 a 5), y la guarda de hecho cuando existe una situación de falta de ejercicio de las funciones por parte de los progenitores o tutores y el guardador asume transito-

riamente la guardia mientras lo comunica a la autoridad judicial o a la entidad pública encargada de la protección de menores de edad (artículos 225-1 a 5 del Código Civil de Cataluña).

Entre estas instituciones privadas de protección tiene especial relevancia la guarda de hecho, por lo que haremos un pequeño análisis de ella. La guarda de hecho es aquella situación en la que un niño o adolescente convive y es atendido por personas que no son sus progenitores o tutores y que no ha sido formalizada en modo alguno (resolución judicial o administrativa).

Podríamos definir la **guarda de hecho** como una institución de derecho civil mediante la cual una persona, por ausencia o con el consentimiento expreso o tácito de los titulares de la potestad parental o tutelar, y sin intervención de la autoridad judicial o administrativa, se hace cargo de un niño o adolescente, ejerciendo las funciones propias de los progenitores o tutores, sin título que lo habilite para ello.

Estas situaciones generan inseguridad y condicionan la intervención desde el sistema de protección que debe garantizar el bienestar y la seguridad jurídica del niño o adolescente que se encuentra bajo la guarda de hecho.

Esta situación confusa es también la que da pie a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Civil, nº 582/2014, de 27 de octubre de 2014, que es especialmente interesante porque se hace eco de la polémica sobre si las guardas de hecho tienen que comportar

⁴De 1.385.127 niños y adolescentes que había en Cataluña en el año 2013 según el IDESCAT, 6713 estaban bajo tutela según la memoria del Departamento de Bienestar Social y Familia del mismo año; lo que supone un 0,4832% (no se tienen en cuenta los expedientes asistenciales porque son actuaciones con mayores de edad). Este porcentaje, de entre el 0,4 y el 0,5%, es la tasa en la que nos movemos en los últimos años.

necesariamente la declaración de desamparo, si bien hay que tener en cuenta que interpreta el Código Civil estatal y no el que hemos mencionado.

La Sentencia afirma que “ni el Código Civil ni la LOPJM resuelven la cuestión de si un menor de edad que recibe asistencia de un guardador de hecho, es decir, de persona que no ostenta ninguna autoridad o poder jurídico sobre aquel, puede ser declarado en desamparo y sometido a tutela automática.”

Comenta que existen dos tesis doctrinales y jurisprudenciales:

- la objetiva: el desamparo solo se da si faltan los elementos básicos para el desarrollo integral del niño o adolescente. Es decir, si el menor de edad carece de asistencia adecuada.
- subjetiva: cuando las personas que tienen la obligación legal de atender al menor no lo hacen.

La sentencia considera, como no podría ser de otra manera, que “el interés del menor de edad debe prevalecer sobre cualquier otro interés en juego”.

En lo que se refiere a Cataluña, el actual Código Civil de Cataluña, artículo 225-1, establece que “es guardadora de hecho la persona física o jurídica que cuida a un menor..., si no está en potestad parental o tutela o, aunque lo esté, si los titulares de estas funciones no las ejercen”.

En estos casos el artículo 225-2 establece que “el guardador de hecho que ha acogido transitoriamente a un menor que ha sido desamparado por las personas que tienen la obligación de cuidarlo lo debe comunicar a la entidad pública competente en materia de protección de menores o a la autoridad judicial en el plazo de setenta y dos horas desde el inicio de la guarda.”

Por tanto, la regularización de la guarda de hecho de un menor de edad tiene dos posibilidades: judicial (atribución de funciones tutelares) o administrativa (declaración de desamparo).

Dada la opción que otorga el Código Civil al guardador de hecho de utilizar la vía judicial o administrativa, si éste pide a la DGAIA que asuma la tutela del menor de edad por ser conveniente para el interés superior de éste, o la DGAIA tiene conocimiento de una situación de guarda de hecho, la DGAIA, comprobadas las circunstancias, debe valorar la situación y debe asumir la tutela y regularizar la acogida o adoptar la medida de protección que sea necesario, si eso es lo que más conviene al interés superior del niño (pensemos, por ejemplo: problemas de documentación, matriculación, acceso a la sanidad pública, empadronamiento... o reclamación de unos progenitores respecto a los que existan elementos para valorar existiría una situación de desamparo).

No podemos olvidar que, tal y como dice la Sentencia del TS, la guarda de hecho es una situación provisional, débil y que genera un vínculo jurídico débil entre el menor de edad y su guardador, el cual ni siquiera puede oponerse a la entrega de éste si es reclamado por quien ostenta la potestad parental. Por lo tanto, hay que ser cauteloso ante estas situaciones por la falta de seguridad jurídica de esta figura; lo que conlleva siempre una posible desprotección para el niño o el adolescente.

Todo ello sin perjuicio de informar desde un inicio, o en un momento posterior, a los guardadores de hecho de la posibilidad de pedir las funciones tutelares judicialmente o incluso de hacerlo la DGAIA (que según el artículo 222 -14.2 del CCC tiene la obligación de instar la constitución de la tu-

tela de los menores desamparados que tenga a su cargo si hay personas que la puedan asumir en interés de aquellos).

Entrando en los problemas fundamentales que afectan actualmente a las familias como instituciones de protección, quisiera mencionar dos: la pobreza y el incremento de situaciones de monoparentalidad.

En la transformación constante de las estructuras familiares destaca en la actualidad la **familia monoparental**, en sus diferentes formas. La estructura familiar monoparental conlleva en muchos casos la necesidad de un mayor apoyo para evitar situaciones de desprotección de los niños, y en este sentido algunos datos de los que disponemos sobre la estructura familiar de los niños atendidos por el sistema de protección nos indican la importante prevalencia de la estructura monoparental⁵ en los niños atendidos por el sistema de protección.

Con conexión con esta realidad encontramos el otro de los problemas centrales per las familias en el momento presente, la **pobreza**,⁶ en el que la infancia es el grupo de población más vulnerable. Actualmente no estamos siendo capaces de dar íntegro cumplimiento del artículo 41 de la Ley 14/2010, que deriva a su vez del artículo 40.2

de nuestro Estatuto y del artículo 27 de la Convención y que establece el derecho de todo niño a un nivel básico de bienestar.

Ciertamente, desde el Govern se hacen esfuerzos para mantener, no sin limitaciones y reducciones muy significativas,⁷ unos mínimos de prestaciones por hijo a cargo, una renta mínima de inserción y otras prestaciones, como la nueva prestación para menores de edad en situación de riesgo introducida por la Ley 14/2010. También es cierto que se hacen convocatorias extraordinarias para entidades que atienden a familias con niños a cargo en situación de vulnerabilidad social (la del año 2015 por un importe de 3 millones de euros).⁸

Pero el establecimiento de un sistema de prestaciones públicas por hijo a cargo que supusiera realmente un paso adelante y un cumplimiento mínimo de lo previsto en el artículo 27 de la convención y 41 de la Ley 14/2010, requeriría de una dotación presupuestaria de la que no se dispone. En este sentido Julià Cano (2014), en una propuesta moderada de las diferentes posibilidades que analiza, calcula un coste anual de 460 millones de euros solo por el importe de una prestación de cobertura parcial (27,6% de los niños y adolescentes).

⁵ En este sentido los datos de evaluación del proyecto Cases d'Infants nos indican que la estructura familiar de un 40% de los niños atendidos es monoparental.

⁶ Como señala el Informe sobre los derechos del niño del Síndic de Greuges de noviembre de 2014, "según datos del Idescat para el año 2012, el 29,4% de los niños menores de dieciséis años se encuentra en una situación de pobreza relativa, con una tendencia creciente desde el año 2008."

⁷ Así el presupuesto aprobado para el año 2010 de la actual Secretaría de Familia era de 213.906.765,00 euros, de los cuales 189.028.089,00 euros eran familias (prestaciones). El presupuesto aprobado para el año 2015 de 18.714.918,00 euros, de los cuales 6.500.000,00 euros serían para familias (prestaciones).

⁸ Ver ORDEN BSF/39/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueban las bases que regirán la convocatoria extraordinaria de subvenciones a entidades para el desarrollo de actuaciones de atención a las familias en situación de vulnerabilidad social, especialmente aquellas que tienen niños a cargo, y se abre la convocatoria extraordinaria para el año 2015.

■ Es necesario reflexionar más sobre las conexiones y los límites difusos entre pobreza, situación de riesgo y situación de desamparo.

No obstante, es necesario reflexionar más sobre las conexiones y los límites difusos entre pobreza, situación de riesgo y situación de desamparo. Cuando una madre no puede atender adecuadamente a su hijo o renuncia a él en el momento del nacimiento para darlo en adopción, no siempre es fácil delimitar el problema de la falta de recursos económicos de otros posibles factores. Debemos tener presente, como recuerda la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de junio de 2013 (Asunto R.M.S. contra España), que la falta de recursos económicos nunca puede ser la causa de privar a unos progenitores de la potestad parental.

II.b Las situaciones de riesgo

Entendemos por situación de riesgo (artículo 102 de la Ley 14/2010) aquella situación en la que el desarrollo y el bienestar del niño o adolescente se ven limitados o perjudicados por cualquier circunstancia personal, social o familiar, siempre que para la protección efectiva del niño o el adolescente no sea necesaria la separación del núcleo familiar.

Es competencia de la Administración local intervenir ante las situaciones de riesgo de los niños y adolescentes que se encuentren en su territorio (artículo 99 de la Ley 14/2010). La regulación de riesgo en la Ley

14/2010 ha supuesto estructurar y ordenar la intervención que los servicios sociales básicos y los equipos de atención a la infancia y la adolescencia (en adelante EAIA) deben realizar para mejorar la situación de los niños en riesgo y evitar una eventual separación futura.

Podemos decir que, con el esfuerzo de todos, desde la aprobación de la Ley 14/2010 se ha avanzado mucho en la sensibilización de los entes locales, en la protocolarización de la intervención de los servicios sociales básicos y del EAIA y en la coordinación para la formalización del compromiso socioeducativo. En este sentido, un hito fundamental fue la firma el 5 de julio de 2012 por parte de la Asociación Catalana de Municipios, la Federación de Municipios de Cataluña y la DGAIA de un documento de bases generales de actuación ante las situaciones de riesgo grave y su progresivo despliegue.

En cuanto a las valoraciones de las situaciones de riesgo y desamparo, se ha avanzado tanto en la publicación de los indicadores⁹ como de los instrumentos de apoyo a los profesionales (Módulo de Apoyo a la Gestión del Riesgo asociado al RUMI, Sistema de Información a la Infancia y la Adolescencia, SINI@ e instrumento de criba) que los incorporan y sirven para asesorar a los profesionales en la toma de decisiones de acuerdo con un lenguaje¹⁰ y criterios comunes. En este sentido, es esencial el instrumento de criba que se ha puesto a disposición de los equipos de servicios sociales y que recoge las siguientes situaciones, niveles de gravedad y acciones:

⁹ ORDEN BSF / 331/2013, de 18 de diciembre, por la que se aprueban las listas de indicadores y factores de protección de los niños y adolescentes (DOGC nº 6530, de 30-12-2013).

¹⁰ Hay que eliminar de nuestro lenguaje especialmente el concepto de alto riesgo social que se recogía en la ley de servicios sociales de 1985 y en el Decreto de Creación de los EAIA (DECRETO 338/1986, de 18 de

Niveles de gravedad, situaciones y acciones a realizar según el servicio que valora inicialmente el caso (Servicios Sociales Básicos o DGAIA)

Gravedad	Situación	Servicio que valora	Acción que debe realizar
Crítica	El niño o adolescente podría encontrarse en una situación de desamparo que pone en peligro inminente y manifiesto su integridad física o psíquica y requiere su protección inmediata	SBB	Se necesita coordinación con el EAIA para consensuar la necesidad de proponer la protección inmediata del niño o el adolescente. En caso de no poder contactar, derivar a la DGAIA
		DGAIA	Abrir expediente de desamparo, valorar la adopción de medidas cautelares (atención inmediata, desamparo preventivo) y hacer derivación al equipo técnico competente. En caso contrario, derivación al EAIA para estudio del caso de carácter prioritario
Desamparo	El niño o el adolescente podría encontrarse en una situación de desamparo que no pone en peligro inminente y manifiesto su integridad física o psíquica y, por tanto, no requiere su protección inmediata	SSB	Se necesita derivación al EAIA para estudio del caso.
		DGAIA	Abrir expediente de desamparo y hacer derivación ordinaria a la EAIA para que haga el estudio del caso.
Riesgo grave	El niño o el adolescente podría encontrarse en una situación de riesgo grave para su desarrollo	SSB	Hay que hacer estudio e intervención en el caso, con posible asesoramiento del EAIA, si conviene.
		DGAIA	Abrir expediente de riesgo y derivar a los Servicios Sociales Básicos para estudio del caso.
Riesgo leve-moderado	El niño o el adolescente podría encontrarse en una situación de riesgo no grave para su desarrollo	SSB	Hay que hacer estudio e intervención del caso.
		DGAIA	Abrir expediente de riesgo y derivar a los Servicios Sociales Básicos para estudio del caso.
No riesgo	No se ha identificado ninguna situación de riesgo	SSB	No es necesaria intervención desde la perspectiva de los niños o adolescentes
		DGAIA	Hay que abrir y cerrar expediente informativo para dejar constancia en el Sini@
Falta de información	No se dispone de información suficiente para valorar la situación de riesgo o desamparo	SSB	Si es preciso, hay que emprender acciones desde el propio servicio para aclarar la situación o archivar el caso.
		DGAIA	Hay que abrir expediente informativo para recoger más información y aclarar la situación en la que se pueda encontrar el niño o el adolescente

En lo referente a la realidad de las situaciones de riesgo, actualmente, los datos incompletos de que disponemos apuntan a que 14.051 niños y adolescentes están en situación de riesgo (lo que supone solamente un 1,02% de los niños y adolescentes bajo potestad o tutela privada), de los cuales 2.349 tienen firmado un compromiso socioeducativo¹¹ por encontrarse en una situación de riesgo grave.¹²

■ Los datos incompletos de que disponemos apuntan a que 14.051 niños y adolescentes están en situación de riesgo.

De las situaciones descritas en el artículo 102.2 de la Ley 14/2010 y detectadas, quiero mencionar tres situaciones el abordaje de las cuales es especialmente complejo en el momento presente y que considero que hay que destacar:

1. Los conflictos abiertos y crónicos entre los progenitores cuando anteponen sus necesidades a las del

niño o el adolescente (771 expedientes de riesgo, 12,38%),¹³ a los cuales hay que añadir los expedientes de riesgo abiertos por violencia machista (1.576 expedientes de riesgo, 25,31%).¹⁴ Las situaciones de violencia y conflicto grave entre los progenitores afectan a los hijos tanto como víctimas directas como indirectas. En concreto, cuando se produce una situación de crisis familiar, el conflicto entre los progenitores para la guarda y custodia y/o el régimen de visitas perjudica a los hijos/as de la pareja y es una situación de riesgo (artículo 102.2.f de la Ley 14/2010) que cada vez demanda una mayor coordinación entre los diferentes servicios. En este punto, el niño o adolescente tiene derecho a relacionarse adecuadamente con sus progenitores, pero hay que clarificar el papel que deben tener los servicios sociales y la entidad pública de protección. Entiendo que este papel debe ser de apoyo a las resoluciones que dicte la

noviembre, de regulación de la atención a la infancia y adolescencia con alto riesgo social). Este último define en un sentido totalmente diferente a lo que se estaba utilizando: A los efectos de este Decreto, se entiende por alto riesgo social la situación por la que un menor se encuentra en un ambiente socio-familiar que incide negativamente sobre la su personalidad y que, dados los déficits sociales que concurren, hacen prever la emergencia y desarrollo de conductas asociales. Por tanto más parecido a lo que entendemos como situaciones de conflicto o dificultad social.

¹¹ Fuente: memoria del Departamento de Bienestar Social y Familia del 2014. Hay que tener presente que estos datos surgen del Sistema de Información de la Infancia y la Adolescencia (Sini@) y que solo contempla los casos abiertos por la DGAIA y derivados a los Servicios sociales. Este dato no se podrá conocer con cierta seguridad hasta que los Servicios sociales básicos se integren en el Sini@ tal y como establecen los artículos 25, 101.1 y la disposición adicional 3ª de la Ley 14/2010.

¹² Podemos comparar este dato con los niños y adolescentes que con la anterior normativa estaban en las situaciones denominadas de “contención en el núcleo” y atenciones en la propia familia (medida que comportaba la tutela de la Generalitat pero se mantenía la guardia con los padres) que son las situaciones asimilables a las actuales situaciones de riesgo grave con compromiso socioeducativo. Según el Mapa de servicios existían 795 contenciones en el núcleo (2011) y 1.132 atenciones en la propia familia (2009).

¹³ Fuente: Sini@

¹⁴ Fuente: Sini@

autoridad judicial, que es la competente en esta materia. Solo en los supuestos en los que se valore que ninguno de los dos progenitores es capaz de proteger a su hijo se puede tratar la situación como de posible desamparo.

2. **Las situaciones de conflicto o dificultad social derivadas de la incapacidad o imposibilidad de controlar la conducta del niño o el adolescente con peligro de hacerse daño o de perjudicar a terceras personas** (582 expedientes de riesgo, 9,35%).¹⁵ Actualmente estas situaciones se abordan como situaciones de riesgo (artículo 102.1.g de la Ley 14/2010). A esta realidad hay que añadir también los supuestos de menores de catorce años que cometen infracciones penales (artículo 3 de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal del menor, y artículo 154 de la Ley 14/2010),¹⁶ en el cual hemos tenido recientemente el caso de la muerte de un profesor a manos de un alumno de trece años. En este ámbito se ha desarrollado un programa de intervención¹⁷ que en el año 2014 ha recibido 845 denuncias, que han implicado a 751 menores de catorce años. La intervención con menores de edad con problemas de

conducta desde la actividad puramente protectora centrada en trabajar sobre “la incapacidad o imposibilidad de los progenitores de controlar la conducta” requiere de programas específicos que intervengan en el medio para evitar en la medida de lo posible la separación del núcleo familiar o la consolidación de una carrera delictiva.

3. **El absentismo y el abandono escolar**¹⁸ (218 expedientes de riesgo, el 3,50%).¹⁹ El absentismo y el abandono escolar como problema social son un factor directamente relacionado con la pobreza, la exclusión social y la delincuencia en el que hay que invertir todos los esfuerzos posibles. Creo que los datos de expedientes de riesgo basadas en aperturas efectuadas por la DGAIA no recogen muchos casos que no superan el nivel de intervención de servicios sociales. En este sentido, la conceptualización de estas situaciones como de riesgo y no como de desamparo no es obstáculo para que, además de las tareas de prevención y vigilancia que deben desarrollar los entes locales y la intervención de los servicios sociales básicos, sea necesario aplicar la sanción administrativa que se encuentra adecuadamente regulada en la Ley 14/2010 (artículos 157, 158 y 161) y desarro-

¹⁵ Fuente: Sini@

¹⁶ Ver MAYORAL y MURO, septiembre 2012.

¹⁷ Ver COLL, MAYORAL, MURILLO, MURO, noviembre 2014.

¹⁸ El artículo 102.2.e) de la Ley 14/2010 considera situación de riesgo “la falta de escolarización en edad obligatoria, el absentismo y el abandono escolar”. Por su parte, el artículo 52 de la Ley 14/2010 establece la definición legal de cada uno de estos tres conceptos.

¹⁹ Fuente: Sini@

llada por el Decreto 230/2013, de 1 de octubre, de régimen sancionador en materia de infancia y adolescencia. La Ley obliga, por tanto, a pesar de que hasta ahora nunca se haya sancionado ningún caso, que hay que ejercer esta competencia sancionadora especialmente cuando se trata de niños en los que existe una clara conducta culpable de los progenitores.

Respecto a las medidas de atención ante las situaciones de riesgo (artículo 104 de la Ley 14/2010), los grandes retos actuales son los siguientes:

1. El dimensionamiento adecuado de los servicios básicos de atención social y de su capacidad para atender a los niños y adolescentes en situación de riesgo, **partiendo de un modelo de servicios sociales público.**

2. El desarrollo de los servicios y medidas previstas en el artículo 104 de la Ley 14/2010 para la atención a los niños y adolescentes en situación de riesgo, partiendo del establecimiento de un modelo de servicios de intervención socioeducativa. Con respecto a este nuevo modelo, hay que destacar el pacto alcanzado con la Asociación Catalana de Municipios, la Federación de Municipios de Cataluña y la Diputación de Barcelona, que conceptualiza y desarrolla los Servicios de Intervención Socioeducativa para su inclusión en la futura Cartera de servicios sociales, que son los siguientes:

■ **Servicio de apoyo a las familias con niños de 0 a 3 años en situación de riesgo.** Servicio de intervención socioeducativa para

progenitores, tutores o guardadores con niños de 0-3 años en situación de riesgo que, mediante actividades de apoyo y de formación, vela por un adecuado desarrollo integral y bienestar de los niños y por la permanencia con su familia. Este servicio se puede prestar integrado con el resto de servicios de intervención socioeducativa.

■ **Servicio de atención diurna** (actual centro abierto). Servicio diurno para la atención de niños y adolescentes en situación de riesgo fuera del horario escolar en los periodos lectivos, que da apoyo, estimula y potencia la estructuración y el desarrollo de la personalidad, la socialización, la adquisición de aprendizajes básicos y el ocio, y compensa las carencias de los niños y adolescentes atendidos mediante el trabajo individualizado, el grupal, el trabajo en red y con la comunidad. Este servicio se puede prestar integrado con el resto de servicios de intervención socioeducativa.

■ **Servicio de intervención con familias con niños y adolescentes en situación de riesgo.** Conjunto de actuaciones profesionales dirigidas a dar a las familias el apoyo necesario para que puedan atender correctamente a sus hijos o hijas en situación de riesgo, fomentando mediante el trabajo individual o grupal, la adquisición de habilidades y hábitos de conducta, tanto en cuanto a capacidades personales como capacidades relacionales dirigidas a disminuir la situación de ries-

go. Este servicio se puede prestar integrado con el resto de servicios de intervención socioeducativa.

- **Servicio de acompañamiento socioeducativo para adolescentes en situación de riesgo.** Servicio destinado a apoyar a los adolescentes en situación de riesgo con el fin de que progresivamente puedan alcanzar una capacidad para gestionar sus responsabilidades personales y sociales. Este servicio se puede prestar

integrado con el resto de servicios de intervención socioeducativa y coordinarse con servicios especializados de acogida residencial.

- **Servicio de intervención socioeducativa itinerante.** Servicio destinado a dar de manera integrada el conjunto de prestaciones de los servicios de intervención socioeducativa en aquellas zonas del territorio de baja densidad demográfica y gran amplitud territorial.

Nota: La bibliografía se publica en la segunda parte del artículo (RTS 205)