

TE, 31

Temps d'Educació

Universitat
de Barcelona

2n semestre 2006

Núm. 31

Infància en situació de risc social
Tres mirades pedagògiques



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Temps d'Educació

2n semestre 2006
Núm. 31

Infància en situació de risc social

Tres mirades pedagògiques

Publicacions i Edicions



UNIVERSITAT DE BARCELONA



ÍNDEX

MONOGRAFIA: INFÀNCIA EN SITUACIÓ DE RISC SOCIAL

Presentació, 7

Carme Panchón Iglesias

La infància en situació de risc. Cap a una nova Llei d'Infància, 11

Carlos Villagrasa Alcaide, Cinta Vizcarro i Masià, Isaac Ravetllat Ballesté

La infància i la seva protecció, 29

Carme Panchón Iglesias, Sandra Costa Camara, Esther Gil Pasamontes

L'estat dels recursos residencials per a la infància i l'adolescència a Barcelona: l'opinió dels professionals i les professionals, 43

Anna Busquets Ubach, Luis Limpo Gonzalo, Arántzazu Soria Martínez

La mediació en problemes de convivència familiar, 67

Francesca Ferrari Rebull, Carme Panchón i Iglesias

TRES MIRADES PEDAGÒGIQUES

La construcció disciplinària del coneixement teòric de l'educació: crònica de discontinuïtats en tres actes i epíleg, 85

Gonzalo Jover

Educació i narrativa, 103

Fernando Gil

Antropologia de l'adolescència, 123

Octavi Fullat Genís

ESTUDIS I RECERQUES

Estàndards de formació: contingut, confecció i implementació, 133

Siegfried Uhl

De l'antropologia a l'educació. Una lectura des de Margaret Mead, 143

Eulàlia Collelldemont, Anna Gómez

El naixement de la cultura juvenil a través del cinema, 163

Jordi Solé Blanch

Nous reptes de l'orientació en el context educatiu, 179

Manuel Álvarez González, Rafel Bisquerra Alzina

Usos educatius del turisme patrimonial, 195
Olaia Fontal Merillas

Les tasques motrius significatives (TMS): òptims procediments d'ensenyament i d'aprenentatge, 213
Francesc Buscà Donet, Oleguer Camerino Foguet, Marta Castañer Balcells

Creativitat musical a secundària. Un estudi del pensament del professorat sobre activitats de composició i improvisació a l'educació secundària anglesa, 225
Oscar Odena

Com analitzar la justícia dels sistemes educatius? Una aproximació teòrica al concepte de justícia dins l'educació, 241
Aina Tarabini-Castellani Clemente

RELATS DE FORMACIÓ

Miquel Martí i Pol entre les 'Clares Paraules' d'una Mare, 261
Eva Baltasar

REFLEXIONS BIBLIOGRÀFIQUES

Sobre la possibilitat d'una pedagogia republicana en ambients nòmades i cosmopolites, 271
Xavier Laudo Castillo

Sobre la saviesa nascuda en el temple de Delfos, 281
Conrad Vilanou i Torrano

Hermenèutica d'un poema didàctic, 293
Francesc Calvo Ortega

Mirar els veïns: actualitat (i necessitat) de la pedagogia comparada, 303
Enric Prats

Infància en situació de risc social

Carme Panchón Iglesias*

Presentació

La Convenció de Drets de l'Infant (Nacions Unides, 1989) ha estat un punt d'inflexió important i ha possibilitat un canvi de paradigma pel que fa al reconeixement de l'infant com un subjecte amb drets i membre actiu de la societat.

En aquest sentit, l'aplicació dels drets de les nenes i els nens s'ha de concretar en les polítiques públiques que es despleguin en matèria d'educació, de família, de salut, de participació, de benestar social, etc.

L'article primer de la Convenció defineix l'infant com tot ésser humà des del seu naixement fins als divuit anys d'edat. Encara que es parteixi d'aquesta concepció d'infant, s'ha de fer esment a les diferents etapes del cicle vital de la persona al llarg d'aquest període: infància i adolescència. Aquesta concreció es fa necessària ja que la imatge amb què s'acostuma a identificar la infància, per un ampli sector de la població, és una imatge de nena petita o de nen petit. La mateixa Administració amb responsabilitats en aquesta matèria s'anomena Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

La infància i l'adolescència són períodes essencials per al procés formatiu, la construcció de la identitat i els valors democràtics de les persones. Conèixer les condicions de vida d'aquells infants especialment vulnerables és imprescindible per poder dissenyar polítiques centrades en la prevenció i en la protecció social.

La família és evidentment la responsable en primer lloc de satisfer les necessitats de les seves filles i fills, però hi ha determinades situacions en què

(*) Professora titular de Pedagogia de la Inadaptació Social. Departament de Mètodes d'Investigació i Diagnòstic en Educació (MIDE). Facultat de Pedagogia. Universitat de Barcelona. Sotsdirectora del Consorci Institut d'Infància i Món Urbà. Observatori de la Infància i les Famílies (Consorci entre Ajuntament de Barcelona, Diputació de Barcelona, Universitat de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya). Investigadora Principal del Grup de Recerca GRIF de la Universitat de Barcelona (Investigació, Avaluació i Formació en Pedagogia Social i Treball Social). Adreça electrònica: cpanchon@ub.edu

són les diferents administracions públiques les que, de manera subsidiària, tenen l'obligació de garantir-les.

Quan el nucli familiar, per exemple, és incapaç de donar l'atenció necessària, les lleis emparen als infants i adolescents i obliguen els diferents nivells de l'administració a actuar.

Les famílies amb dificultats derivades de la seva composició, dinàmica, situació econòmica, situació laboral, formació, cultura, habituació al consum de drogues, privació de llibertat, grups de relació amb comportaments marginals, precarietat i poca qualitat de vida, entre altres, presenten risc d'exclusió que pot repercutir negativament en el desenvolupament i el benestar dels seus fills i filles.

Altres components de risc poden estar vinculats amb l'entorn social. La pressió social que exerceixen l'escola, el barri, la colla d'amics en l'etapa infantil i adolescent pot arribar a tenir una influència negativa i els pots portar a situacions de marginació i d'exclusió social.

Quan parlem de risc social, parlem de la confluència de factors que generen situacions que impedeixen un desenvolupament integral de la persona. La situació de risc no és un estat estable, per tant la intervenció socioeducativa ha de ser en «el present» per a produir canvis. La intervenció socioeducativa ha de possibilitar el desenvolupament dels potencials que cada persona té, el seu creixement, la seva participació i la presa de decisions, i s'ha d'orientar també cap a les estructures socials excloents, la cultura i el sistema de creences de la societat.

Canviar les situacions que han portat a les persones connectar amb els professionals i amb els serveis públics, requereix que es treballi en aquests tres vèrtexs que ens planteja la pedagogia per a la gestió positiva dels conflictes.

S'ha de prioritzar l'educació, ja que a partir de la promoció de l'aprenentatge es desenvoluparan noves capacitats d'adaptació als ràpids canvis que es produiran en la nostra societat. Un sentiment profund de solidaritat, de cooperació, de cohesió social acompanyat d'una bona formació permetrà molta més adaptabilitat a fenòmens com la globalització (globalització econòmica i globalització dels problemes), a l'evolució de l'economia i a les exigències del món del treball.

Es necessita una societat i uns poders públics que treballin per a la formació, el desenvolupament humà i la justícia; per a la supressió d'obstacles polítics, culturals i socioeconòmics que dificulten la integració social; i contra l'exclusió social, l'atur i la concentració de la informació i el saber.

En la societat actual, cada cop s'incrementen més les situacions de risc per la infància i l'adolescència. És un fenomen estructural en el que es fa difí-

cil apropar diferències. Els que tenen més cada cop tenen més, i passa el mateix però en sentit invers amb els que tenen menys. De vegades, amb les respostes fragmentades que ofereix la societat a certs problemes, es creen sistemes paral·lels, ciutadanes de segona classe. En aquest sentit, el coneixement de la infància i l'adolescència en general i, especialment, de la que es troba en situació de risc social, constitueix una oportunitat per oferir reflexions i propostes per al canvi.

Parlem d'infància en situació de risc perquè coneixem els riscos per a la infància. La majoria dels països europeus socialment més avançats treballen per evitar situacions de risc per a la infància i les seves famílies. Treballen a partir de «les segones oportunitats», potenciant entorns favorables de desenvolupament familiar, educatiu i social. Les accions positives són necessàries per poder proposar i obtenir la igualtat d'oportunitats, la igualtat d'accés i la igualtat de participació dels grups més desfavorits.

Sabem quines són les necessitats de la infància i les seves famílies, quins són els principals problemes i els recursos facilitats. És el moment de passar a l'acció. El temps de rodatge i d'agafar experiència ja ha passat.

S'ha de pensar en un model conceptual de societat més social, més igualitari i de qualitat i hi ha d'haver la implicació i la corresponsabilitat d'aquells que realment poden aconseguir el canvi. Davant les noves problemàtiques, la inclusió social ha de ser l'objectiu primordial de qualsevol govern i societat. Amb altres paraules, una mirada compromesa i una acció amb ideologia.

Diuen que cada sistema està organitzat per obtenir els resultats que té. Aquesta realitat demana una reorganització urgent per ser realment efectius i competents.

En aquest monogràfic es presenten quatre articles que ens permetran tenir una visió de diferents àmbits sobre la infància en situació de risc social. S'ha intentat plantejar des del marc més general, la legislació i el sistema públic de protecció fins arribar a un major nivell de concreció com són la recerca i algun dels serveis i recursos que s'ofereixen.

Es disposa d'un ampli marc normatiu per a la intervenció amb infància i adolescència en situació de risc social i en situació de desprotecció. És un marc de referència que situa, estableix el circuit d'intervenció i defineix l'estructura dels serveis.

En aquesta direcció, el primer article, «La infància en situació de risc. Cap a una nova Llei d'Infància», de Carles Villagrasa, Cinta Vizcarro i Isaac Ravetllat, ens introdueix en el marc legal vigent en aquesta matèria i apunta els canvis necessaris per un futur immediat: una nova Llei d'infància a Catalunya on els menors i les menors siguin l'eix vertebrador i que permeti articular els mecanismes necessaris per preservar l'interès superior de l'in-

fant. S'espera que aquesta pugui arribar a ser realment una llei garantista i que es disposi d'una prioritat pressupostària per poder fer front de manera preventiva tots els problemes que pot presentar aquest sector de la població.

El segon article, de Carme Panchón, Sandra Costa i Esther Gil («La infància i la seva protecció»), intenta oferir una panoràmica dels principals problemes que presenta actualment la infància en situació de risc i dels principals recursos que es disposen per trobar solucions. Amb la nova Llei d'infància a Catalunya hom espera que es pugui dissenyar un pla global d'infància, a partir del qual s'estableixin programes integrats i projectes específics d'acció preventiva, possibilitant la intervenció socioeducativa més adient i a temps.

El tercer article, d'Anna Busquets, Luis Limpo i Arantxa Soria avança alguns resultats sobre una recerca, amb el títol de «L'estat dels recursos residencials per a la infància i l'adolescència a Barcelona: l'opinió dels i de les professionals». Aquesta recerca s'emmarca en una recerca autòctona (*L'estat dels recursos residencials per a la infància i l'adolescència a Catalunya. Mapa de recursos residencials a Catalunya*), una recerca més àmplia que aportarà dades sobre la situació dels centres residencials d'acció educativa (CRAE) a Catalunya, especialment de les característiques dels professionals que hi treballen i dels infants i joves que hi resideixen. La recerca, a partir del coneixement d'aquesta realitat, té com a finalitat poder evitar l'exclusió social de les persones que han estat residint en aquests recursos.

Finalment, en el quart article, Francesca Ferrari i Carme Panchón descriuen les característiques d'un servei específic de l'Associació ACISJF («La mediació en problemes de convivència familiar»), on es descriu l'experiència de SOMIA. Aquesta associació fa més de cinquanta anys que es va constituir i inicialment va dedicar els seus esforços a les noies joves que pel fet de buscar feina deixaven les seves llars i els seus països sense tenir la preparació adequada. Al llarg del temps ACISJF s'ha anat adaptant a les noves necessitats socials i ha anat ampliant el seu ventall de serveis. Així, en l'article es presenten els objectius, les tècniques i els diferents nivells d'actuació de SOMIA, que és un espai d'orientació familiar per poder parlar, identificar i orientar sobre els conflictes de convivència familiar als adolescents i les seves famílies.

La infància en situació de risc.

Cap a una nova Llei d'Infància

Carlos Villagrasa Alcaide*

Cinta Vizcarro i Masià**

Isaac Ravetllat Ballesté***

Introducció

Des del moment que la Generalitat de Catalunya assumí, l'any 1981, 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. Tot seguint un ordre cronològic, les principals lleis catalanes relatives a aquesta matèria que encara resten vigents a dia d'avui són les citades a continuació: Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors deseparats 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 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; i 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 d'estrats normatius amb derogació o desplaçament parcial dels assentats 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*

(*) Professor titular de Dret Civil. Facultat de Dret, Universitat de Barcelona. Magistrat Suplent de l'Audiència Provincial de Barcelona (especialitat: Civil, Família i Infància). Secretari General, Patró i Director del Departament de Drets Humans i Política Internacional de la Fundació Internacional Olof Palme. President de l'Associació per la Defensa dels Drets de la Infància i l'Adolescència. Membre del Comitè de Persones Expertes nomenat pel Departament de Benestar i Família per l'elaboració de la Llei d'Infància de Catalunya, i coordinador del Grup de Recerca encarregat de la redacció de l'articulat del text. Adreça electrònica: carlosvillagrasa@ub.edu

(**) Jurista. Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada del Departament de Justícia (CEJFE). Generalitat de Catalunya. Adreça electrònica: cintav@gencat.net

(***) Professor associat de Dret Civil. Facultat de Dret, Universitat de Barcelona. Membre del Grup de Recerca GRIF de la Universitat de Barcelona. Adreça electrònica: iravetllat@ub.edu

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.

Per tant, sembla que ha arribat el moment d'exigir un esforç al legislador català no tan sols per refondre, ordenar i clarificar aquest sector de l'ordenament jurídic, sinó que s'hauria d'anar més enllà i elaborar una nova llei d'infància. Aquesta norma hauria de donar resposta al dret de tot infant i adolescent a rebre l'atenció necessària per al desenvolupament de llur personalitat i llur benestar en el context familiar, escolar i social. És a dir, que hauria de ser una norma aplicable a tots els infants i adolescents en general, pel simple fet de ser-ho —oferir-nos una imatge global de la infància— i no limitar-se tan sols a contemplar els aspectes protectors de la infància en situació de risc o en situació de desemparament.

És per l'anterior que el present treball, en un modest intent de convertir-se en una eina útil i actual per a tots aquells professionals que des d'una o altra vessant treballen en pro dels drets de la infància, està estructurat en dos grans apartats. Un primer bloc, en el que es fa un recull breu, genèric i sistemàtic de tota la normativa bàsica aplicable al nostre país en matèria de protecció a la infància i l'adolescència en els àmbits internacional, estatal i autonòmic. Tot seguit, i per tal de donar resposta a molts dels interrogants que l'actual legislació ha plantejat, el present article recull algunes de les que considerem com a principals línies estratègiques que haurien de guiar el nostre legislador a elaborar una nova Llei d'Infància de Catalunya.

Les lleis sobre infància

Quan ens plantejem l'estudi d'una determinada matèria hem de cercar els diferents aspectes que ens ajudin a desenvolupar una tasca adient al que ens demanda la realitat. Un marc imprescindible, en aquest sentit, és el normatiu, és a dir, aquell que fa referència a les lleis vigents que ens delimiten les línies d'actuació que emmarquen el que anomenem *les respostes del Dret* i que ens permeten d'arribar a conèixer quins són els límits dins els quals moure'ns en el nostre treball diari, així com plantejar noves vies d'actuació o fins i tot proposar canvis legislatius.

Podem concloure, doncs, que el grau de desenvolupament normatiu d'una determinada matèria d'incidència social, en el nostre cas la protecció a la infància i l'adolescència, pot tenir conseqüències directes en el nivell de benestar i, per tant, en la satisfacció de les necessitats de la societat en general i de la població infantil en particular. En l'anàlisi d'aquest primer apartat podrem conèixer i comparar el grau de desenvolupament normatiu que a escala internacional, estatal i autonòmica ha adquirit la legislació que incideix en l'àmbit de la protecció a la infància i a l'adolescència.

Des d'aquests tres nivells d'actuació s'ha obtingut, al llarg del segle XX, una important compilació normativa que ha anat perfilant cada cop més un espai propi per a l'infant i els seus drets. La visió general que ens proporciona aquest breu recull legal no ens ha de fer perdre de vista, però, que els drets de l'infant són universals i indivisibles; és a dir, que són per a tots els infants i adolescents i que no hi ha cap dret, tant si és de supervivència com de participació, que sigui prioritari respecte a cap altre.

Marc internacional

A escala internacional hi hagué una primera *Declaració de Ginebra* redactada l'any 1923 per l'anglesa Eglantyne Jebb. Era una Carta que constituïa el programa d'acció a llarg termini d'una associació internacional que ella mateixa havia fundat tres anys enrere, la *Unió Internacional de Socors als infants*. El document, breu, simple i amb un llenguatge directe, recollia les necessitats més elementals de la infantesa. L'any 1924 la Societat de Nacions féu seva aquesta Carta, però tot va acabar en esclatar la II Guerra Mundial¹.

Després d'aquesta conflagració, i encara recents les seves dramàtiques conseqüències, l'ONU elaborà la *Declaració Universal dels Drets Humans*², de Nova York, l'any 1948, l'article 25.2 de la qual establia una necessitat d'especial protecció a la maternitat i a la infància³.

També després de la II Guerra Mundial, les Nacions Unides volgueren redactar la seva pròpia Carta per a la infància, i el dia 20 de novembre de 1959 s'aprovà el que es coneix com la *Declaració Universal dels Drets de l'Infant*. En el fons era una transformació, ampliada, de la Declaració de Ginebra (Cots i Moner, 1979).

Trenta anys més tard, concretament el 20 de novembre de 1989, l'Assemblea General de les Nacions Unides va aprovar la *Convenció sobre els*

-
- (1) El metge i pedagog Janusz Korczak (1999, p. 403) es mostra bastant crític amb la Declaració de Ginebra de 1924 en considerar que «els legisladors ginebrins van confondre les nocions de drets i deures: el to utilitzat en la mateixa és més de pregària que no d'exigència. És una crida a la bona voluntat, una petició de compressió». Per la seva banda, Melià Llàcer considera que en la Declaració de 1924 el nen apareix com si fos un ésser aïllat sense cap relació amb algun element social que s'hagi d'encarregar de la seva cura. Els redactors de la Declaració van conformar-se amb atribuir a la Humanitat la tasca de proporcionar el millor per als nostres infants, però la Humanitat és un concepte massa abstracte per imposar-li obligacions o exigir-li responsabilitats en concret (Melià Llàcer, 1989).
 - (2) Aquesta Declaració fou desenvolupada anys després per dos pactes internacionals: el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals i el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, ambdós textos aprovats per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 16 de desembre de 1966.
 - (3) Per a un comentari exhaustiu d'aquest article, vegeu *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* (Blanc Altemir, 1998, pp. 404-420).

Drets de l'Infant, text internacional que va suposar un gran pas endavant perquè, per primera vegada, es recollien per escrit en un sol document tots els drets de l'infant. De manera general podem dir que les característiques més destacades de la Convenció són les següents (Casas, 1998, p.113; Lopatka, 1996, p.33; Newell i Hodgkin, 1998):

- Es tracta d'un document amb força jurídica obligatòria.
- Ens ofereix una imatge global de la infància.
- Es produeix un ple reconeixement de l'infant com a «subjecte de dret». L'infant deixa, per tant, d'ésser considerat tan sols com a un «objecte passiu» de protecció.
- Reconeix als infants, per primer cop al llarg de tota la història, la titularitat de *drets civils i polítics* (bàsicament als articles 12 a 16).
- Introdueix definitivament la idea de «l'interès superior del menor» (article 3).
- Conté una *clàusula de difusió*, per tal de donar a conèixer àmpliament els seus principis i les seves disposicions (article 42) i preveu un *mecanisme de control*, el Comitè dels Drets de l'Infant, sobre el grau d'acompliment dels seus preceptes en els diferents països que l'han ratificada (article 43).

Encara dins de l'àmbit internacional i per tal de continuar promovent la realització dels drets reconeguts en la Convenció sobre els Drets de l'Infant, l'Assemblea General de les Nacions Unides aprovà el 25 de maig de 2000 dos protocols facultatius. El primer d'ells, relatiu a la *participació dels infants en els conflictes armats*, que augmenta de 15 a 18 anys l'edat en què es permet la participació en els conflictes armats i prohibeix el reclutament de soldats menors de 18 anys; i el segon d'ells, relatiu a la *venda d'infants, la prostitució infantil i la utilització dels infants en la pornografia*, en el qual s'atorga una especial importància a la penalització de les infraccions greus i es promou la cooperació internacional com a mitjà eficaç per a combatre aquestes activitats més enllà dels territoris nacionals.

Dintre del marc de la Conferència de la Haia de Dret Internacional Privat podem destacar l'adopció de diversos convenis que fan referència a la protecció a la infància⁴. Els més importants i recents són els següents: el *Conveni sobre competència de les autoritats i la llei aplicable en matèria de protecció de menors*, de 5 d'octubre de 1961⁵; el *Conveni sobre els aspectes civils de la sostracció internacional de menors*, de 25 d'octubre de

(4) Pérez Vera entén que en l'àmbit del Dret Internacional Privat els treballs de la Conferència de l'Haia constitueixen un inapreciable banc de proves en l'evolució d'aquesta branca del dret i que, a més, és justament en l'àmbit de la protecció d'infants on es posa de manifest amb major intensitat l'abast d'aquesta evolució (Pérez Vera, 1993, pp. 101-102). Per a més informació sobre les tasques dutes a terme per aquesta organització intergovernamental es pot consultar la seva pàgina web oficial: <http://www.hcch.net>.

(5) Segons aquest Conveni i com a regla general, les autoritats tant judicials com administratives de l'Estat de residència habitual d'un menor seran competents per adoptar les mesures previstes per la seva llei interna, encaminades a protegir la persona o els béns del menor.

1980⁶; el *Conveni relatiu a la protecció de l'Infant i la cooperació en matèria d'adopció internacional*, de 29 de maig de 1993⁷, i el *Conveni relatiu a la competència, la llei aplicable, el reconeixement, l'execució i la cooperació en matèria de responsabilitat parental i de mesures de protecció als infants*, de 19 d'octubre de 1996⁸. La jurisdicció correspon en principi a l'Estat de residència habitual de l'infant. S'estableix un mecanisme de cooperació entre autoritats centrals.

Finalment, destacar que en l'àmbit de l'administració de justícia i protecció dels infants hem de fer referència a tres textos que malgrat no ser d'obligatori compliment sí que juguen un paper important en la unificació dels principis que s'han de seguir en les normatives sobre els menors infractors. Els tres documents de referència són els citats a continuació: les *Regles mínimes de les Nacions Unides per a l'administració de la justícia de menors* (*Regles de Beijing*), les *Regles de les Nacions Unides per a la protecció dels menors privats de llibertat* i les *Directrius de les Nacions Unides per a la prevenció de la delinqüència juvenil* (*Directrius de Riad*).

Marc intern

Pel que fa al nostre ordenament jurídic, aquest s'ha mostrat permeable a les evolucions produïdes a escala internacional. Així, un ràpid cop d'ull a la normativa espanyola posterior a la Constitució de 1978 ens permet entreveure els efectes que produeix en la nostra legislació, tant l'estatal com l'autònoma, aquesta nova sensibilitat que es venia forjant més enllà de les nostres fronteres. Aquest moviment legislatiu ha coincidit a més en el temps amb l'enlairament i l'expansió de les comunitats autònomes.

Normativa estatal

El legislador espanyol podríem dir que ha avançat, en l'íter de la protecció jurídica del menor, per tres etapes fonamentals (Alonso Pérez, 1997, pp. 20-22): 1) la *Constitució de 1978*; 2) les reformes del *Codi Civil espanyol*⁹ ini-

-
- (6) El seu objectiu és el de protegir l'infant dels efectes nocius del segrest i la retenció transfronterera fixant un procediment per aconseguir el seu ràpid retorn, mitjançant un sistema de cooperació entre les autoritats centrals.
 - (7). Estableix garanties per tal que les adopcions internacionals se sotmetin a l'interès superior de l'infant i als drets fonamentals que li reconeix el dret internacional, i instaura un sistema de cooperació entre les autoritats centrals dels estats contractants.
 - (8) Recull normes referents a la jurisdicció, la llei aplicable, el reconeixement i l'execució de mesures sobre la responsabilitat parental i la protecció dels infants.
 - (9) En primer lloc, la Llei de 13 de maig de 1981 reformà el Codi Civil en matèria de pàtria potestat, reconeixent al menor d'edat capacitat per a l'exercici dels drets de la personalitat, i ampliant la seva participació mitjançant l'audiència entorn diversos aspectes familiars i contractuals, al mateix temps que suprimí la distinció entre filiació legítima i il·legítima. Posteriorment, la Llei de 7 de juliol

ciades l'any 1981 i introduïdes fins l'any 1987; i 3) la *Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor*.

Fora de l'àmbit civil també s'aprecia una creixent inquietud per part del legislador espanyol per adaptar la normativa existent als principis emanats de la Convenció de 1989 i d'altres disposicions de caràcter internacional. Més concretament, en la jurisdicció de menors, la *Llei Orgànica 5/2000, de 12 de gener, reguladora de la responsabilitat penal dels menors*, ha significat un important pas qualitatiu en l'atenció a la infància infractora.

No podem oblidar que l'anterior norma ha sofert en el breu període transcorregut des del dia de la seva aprovació (12 de gener de 2000) tres importants modificacions: la primera, duta a terme mitjançant la *Llei Orgànica 7/2000, de 22 de desembre*, en relació amb els delictes de terrorisme¹⁰; la segona, produïda per la *Llei Orgànica 9/2000, de 22 de desembre*, de mesures urgents per agilitar l'Administració de Justícia¹¹; i la tercera i darrera de les modificacions de la *Llei Orgànica 15/2003, de 25 de novembre*, en virtut de la qual s'introdueix la figura de l'acusació particular en els processos de responsabilitat penal de menors¹². També s'ha de tenir present que el 7 d'octubre de 2005 el Consell de Ministres aprovà un avantprojecte de *Llei Orgànica* que ha de venir a modificar, un cop més, l'actual redacció de la *Llei Orgànica 5/2000, reguladora de la responsabilitat penal dels menors*¹³.

de 1981 (vulgarment coneguda com a Llei del divorci), introduí en els processos matrimonials la necessitat de l'audiència als infants «si tienen suficiente juicio» i, en tot cas, quan siguin majors de 12 anys. Més recentment la Llei d'11 d'octubre de 1987 (identificada com la Llei d'adopció) suposà una revolució en la matèria. Sens dubte l'aspecte més innovador fou la introducció de la figura de la «tutela automàtica» per part de l'administració pública.

- (10) La *Llei Orgànica 7/2000* ha comportat un enduriment de la resposta penal en relació amb els menors que cometin delictes relacionats amb el terrorisme o d'altres delictes considerats com a greus per part del legislador, com ara els d'homicidi, assassinat, agressions sexuals o els castigats en el Codi Penal amb una pena igual o superior als quinze anys, aspecte aquest darrer que ens podria dur a pensar que s'està deixant de banda la finalitat educativa de la justícia de menors per caure en una finalitat purament repressiva.
- (11) La *Llei Orgànica 9/2000* introdueix una important modificació en suprimir les Sales de Menors dels Tribunals Superiors de Justícia, inicialment previstes en el text legal com a òrgan especialitzat i amb competències per a conèixer dels recursos d'apel·lació contra les resolucions dels Jutges de Menors. En el seu lloc, mitjançant la reforma de l'article 41, es preveu que l'esmentada competència recaurà en les Audiències Provincials.
- (12) L'alarma social i la pressió de l'opinió pública generada pel cas Sandra Palo va ésser un dels principals detonants que van impulsar l'adopció d'aquesta reforma normativa per part del legislador estatal.
- (13) Es tracta d'una reforma que introdueix noves eines per a poder fer front a la delinqüència juvenil que actua en el si d'una banda organitzada (fenomen de les bandes llatines). La Llei de justícia juvenil, un cop més, cau en l'error de cedir a les pressions de l'alarma social generada al voltant d'aquesta nova realitat. En aquest sentit s'atorga la possibilitat al Jutge de Menors que pugui imposar mesures privatives de llibertat en règim tancat als menors infractors que cometin delictes com a integrants de bandes. L'argument emprat pel Govern és aconseguir d'aquesta manera allunyar el menor de l'ambient que està afavorint el seu comportament delictiu. D'igual forma s'amplia, en determinats supòsits, els períodes màxims de durada de les mesu-

Pel que fa a les principals característiques de la *Llei Orgànica 5/2000, de 12 de gener, de responsabilitat penal dels menors*, cal destacar-ne les següents:

- Es tracta d'una llei de naturalesa formalment penal, però materialment sancionadora i educativa pel que fa al procediment i a les mesures aplicables als menors infractors.
- Es reconeixen de forma expressa totes les garanties derivades de la Constitució i de les exigències de l'interès del menor.
- Es distingeixen diferents trams d'edat a efectes sancionadors, dels 14 als 16 anys i dels 16 als 18 anys. Als menors de 14 anys se'ls aplicaran les normes vigents de protecció de menors. D'aquesta manera, el Ministeri fiscal ha de trametre l'expedient a l'entitat competent en l'àmbit de la protecció de menors que haurà de promoure, si escau, les mesures de protecció adequades a les seves circumstàncies.
- El Jutge de Menors té flexibilitat en l'adopció i l'execució de les mesures, i ha de tenir en compte la gravetat dels fets i les característiques del menor.
- S'atorga a les comunitats autònomes la competència en l'execució de les mesures; competència que ha fet efectiva Catalunya amb l'aprovació de la *Llei 27/2001, de 31 de desembre, de justícia juvenil*.

Normativa autonòmica

Idèntica preocupació per a la protecció de la persona i els drets dels infants es dona a la normativa catalana. Un cop aprovada la Constitució Espanyola i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya¹⁴, la Generalitat de Catalunya assumí l'any 1981 els serveis de protecció a la infància que fins aquells moments havien estat coberts per l'Estat¹⁵.

res d'internament en règim tancat (delictes relacionats amb el terrorisme, assassinats, violacions). En tercer lloc, preveu la possibilitat que els joves detinguts puguin ésser traslladats a centres penitenciaris ordinaris en arribar a la majoria d'edat. Això es justifica en la necessitat de protegir i facilitar la rehabilitació d'altres joves que compleixin mesures socioeducatives en aquests mateixos centres. L'avantprojecte de l'Executiu recull també mesures específiques per afrontar un altre fenomen que ha generat certa alarma social: la violència escolar (*bulling*). Així, la proposta de nova regulació preveu eines com les que permetran als jutges dictar mesures d'allunyament pels agressors similars a les que ja són emprades per a protegir les víctimes adultes de maltractaments. Finalment, també es preveu ampliar en tres mesos (és a dir, fins a sis i prorrogable per tres mesos més) la durada de les mesures cautelars.

- (14) La protecció de menors és, segons la Constitució espanyola, una de les competències que les comunitats autònomes poden assumir. Per a delimitar amb exactitud dins la matèria objecte d'estudi quina és la distribució competencial entre Estat i comunitats autònomes (en el nostre cas Catalunya) hem de parar especial atenció als articles 148.1.20 i 149.1.8 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 —sense perjudici del text proposat en el nou Estatut. Aquest original va ser tancat abans de l'aprovació de l'Estatut 2006.
- (15) L'Estat traspassà a la Generalitat de Catalunya els serveis en matèria de protecció de menors mitjançant el Reial Decret 1292/1981, de 5 de juny. Inicialment, l'esmentada competència fou assignada a la Direcció General de Protecció i Tutela de Menors del Departament de Justícia de la Generalitat.

En el desenvolupament de la competència de la Generalitat de Catalunya en matèria civil i d'institucions públiques de protecció i tutela de menors, el Parlament català ha promulgat tot un seguit de disposicions que regulen el règim jurídic civil de la protecció de menors. Seguint un ordre cronològic, les lleis catalanes relatives a aquesta matèria són les citades a continuació (Ferrer Riba, 1995):

1. La *Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció*. Des d'un punt de vista general, la Llei 37/1991 acomplí un doble objectiu. En primer lloc segregà, dins de la protecció de menors, la potestat pròpiament protectora (l'actuació envers el menor desemparat) de la potestat reformadora (l'actuació envers el menor infractor). D'aquesta manera, seguint les passes iniciades per la *Llei 21/1987, de reforma del Codi Civil*, la normativa catalana de 1991 va regular la funció tutelar de la protecció de menors com una matèria específicament civil, desvinculada dels altres àmbits que, tradicionalment, han integrat el dret denominat de «reforma» de menors: la prevenció i el tractament de la delinqüència infantil i juvenil (més aviat de naturalesa penal). En segon lloc, i pels casos en què no fos possible la permanència o reintegració del menor en el seu entorn familiar, es regulà la figura de l'adopció¹⁶.

Ens interessa apuntar a continuació quines van ésser les modificacions més rellevants introduïdes per la Llei 37/1991, en relació amb l'anterior normativa autonòmica (Llei 11/1985) i amb la Llei de caràcter estatal 21/1987. En destaquem les següents:

- a) La Llei catalana de 1991 assumí, en la direcció encetada ja per la Llei de reforma del Codi Civil de 1987, el principi de legitimació administrativa de la intervenció (sense necessitat de prèvia decisió judicial) i, en relació a la regulació estatal, intentà expressar-se amb una major precisió i claredat¹⁷: la intervenció pública és conseqüència d'una resolució administrativa prèvia en la que es declara el desemparament del menor; aquesta pot ser revisada pel jutge a instància de les persones legitimades, comporta l'assumpció automàtica de les funcions tutelars i implica la suspensió de la pàtria potestat o de la tutela ordinària durant el temps d'aplicació de la mesura.

(16) El Dret Civil Català no regulà la figura de l'adopció amb caràcter general fins a l'entrada en vigor d'aquesta Llei. Fins aquells moments la Compilació de Dret Civil de Catalunya remetia, en matèria d'adopció, als preceptes del Codi Civil (en la seva regulació de 1987).

(17) Tracta de no caure en les mateixes controvèrsies que havia suscitat la Llei estatal 21/1987, que incorporava al Codi Civil la figura de la tutela automàtica de l'Entitat Pública envers els menors desemparats: la imprecisió respecte al caràcter ordinari o extraordinari de l'esmentada tutela, el procediment per constituir-la i la repercussió en els règims ordinaris de protecció (pàtria potestat i tutela), controvèrsies que s'han tractat de solucionar amb posterioritat per la Llei 1/1996, de 15 de gener.

- b) La Llei catalana vertebrà l'assumpció de funcions tutelars al voltant de l'adopció de mesures de protecció, introduint una relació millor graduada que en el Codi civil espanyol:
- S'inclou de forma explícita i amb caràcter preferent la possibilitat d'aplicar mesures que no comportin la separació del menor de la seva llar.
 - Si la mesura anterior no és possible, estableix la prevalença de les mesures que impliquin la convivència del menor en un entorn familiar; diferenciant entre acolliment simple en famílies o l'acolliment preadoptiu.
 - Si tampoc és possible la convivència del menor en un entorn familiar, s'haurà d'aplicar la mesura d'estada en un centre públic o privat col·laborador. Es tracta de l'acolliment en institució.

L'esmentada Llei 37/1991, fou desenvolupada pel *Decret 2/1997, de 7 de gener*, que aprovà el Reglament de protecció dels menors desemparats i de l'adopció. Destacar que els Títols III i IV de l'esmentat Decret, en la seva redacció originària, mai arribaren a entrar en vigor, ja que van ésser derogats i substituïts pel Decret 127/1997, de 27 de maig. Més recentment el Reglament ha patit una nova modificació operada pel Decret 62/2001, de 20 de febrer¹⁸.

2. La *Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels menors i dels adolescents i de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre*, posterior a l'aprovació i entrada en vigor de la Convenció sobre els Drets de l'Infant, suposa un canvi pel que fa al tractament dels nens i les nenes, ja que per primera vegada se'n ofereix una imatge global de la infància, aspecte que no s'havia produït ni en l'àmbit normatiu català ni a l'Estat espanyol fins aleshores. D'aquesta manera, amb la promulgació d'aquesta llei es vol donar resposta a les necessitats de tots els menors en general només pel fet de ser-ho. D'acord amb el dit anteriorment, la Llei recull en el seu articulat un reconeixement dels drets del nen i de l'adolescent, a més d'incidir en la prevalença de l'interès d'aquests en les decisions que els afecten (Badosa Coll, 1999).

Pel que fa a les modificacions que la Llei 8/1995 fa de la Llei 37/1991, cal destacar-ne les següents:

- a) Es redefineix l'acolliment simple amb la finalitat d'ampliar la seva aplicació.
- b) En segon lloc, es regula l'adopció de menors de l'estranger, establint els requisits i la intervenció de l'Administració. Amb aquesta regulació es vol garantir que l'adopció es faci tenint en consideració l'interès superior de l'adoptat, respectant els seus drets i evitant el tràfic d'infants. Les garanties que es preveuen i l'abast de la intervenció

(18) Modificació que implica la creació del Comitè Tècnic d'Avaluació de Declaracions de Desemparament, òrgan col·legiat consultiu de l'Administració de la Generalitat en matèria de protecció de menors desemparats. Les seves funcions consisteixen, bàsicament, en l'elaboració d'informes sobre la procedència de les declaracions de desemparament que comporten una separació del menor del seu nucli familiar. Informes que tenen un caràcter preceptiu i no vinculant.

pública s'inspiren en les disposicions del Conveni relatiu a la protecció del nen i a la cooperació en matèria d'adopció internacional, de La Haia, de 29 de maig de 1993 (González Beilfuss, 1996).

- c) En tercer lloc, i en compliment de la Disposició Addicional Tercera de la Llei 37/1991, la Llei 8/1995 tipifica les infraccions a la Llei sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció i se'n regula el règim sancionador¹⁹.

3. La *Llei 9/1998, de 15 de juliol, del Codi de Família* és una de les darreres novetats normatives aprovades pel Parlament de Catalunya que afecta a la regulació de la protecció de menors. En aquest text, només han quedat incorporats els aspectes que fan referència a l'adopció, tant nacional com internacional i, de forma breu, a la declaració de desemparament. Pel que fa a la resta de disposicions, el Codi es limita a remetre's a la Llei 37/1991, que queda com una normativa especial en el sentit tècnic de l'expressió²⁰.
4. 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* consisteix en l'addició de dos nous apartats a l'article 2, d'un article 5 bis, d'un incís a l'article 12.3 i de dos capítols a la Llei 37/1991. El primer apartat afegit disposa la creació d'unitats d'actuació urgent; la segona addició recull noves mesures específiques respecte a la població adolescent indocumentada que rebutja les mesures de protecció de la Llei 37/1991, i també la creació dels centres en els quals s'han de dur a terme; la tercera addició regula la possibilitat de fer adequacions constructives en els centres que acullin nois i noies adolescents amb la finalitat d'afavorir l'eficàcia i l'execució plena dels programes educatius; el capítol que s'inclou com a V regula l'atenció especial a la població adolescent amb conductes d'alt risc social, i el capítol VI regula l'estatut de les persones menors d'edat acollides en centres. La Llei també modifica els articles 3 i 6 de la Llei 37/1991 per substituir la referència a la «pàtria potestat» per la «potestat del pare i de la mare», de conformitat amb la terminologia utilitzada pel Codi de Família.

(19) El procediment a seguir per imposar les esmentades sancions ha estat desenvolupat recentment pel Decret de desplegament de la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i els adolescents, en l'àmbit sancionador.

(20) Un cop aprovat el Codi de Família, pel que fa a la Llei 37/1991, de 30 de desembre, podem afirmar que es troba, en l'actualitat, en una posició de certa provisionalitat. Aquesta afirmació es basa en el contingut del Preàmbul del Codi de Família quan significa la necessitat de modificar aquella normativa tot requerint un consens social ampli, així com en la seva Disposició Addicional 2a, que faculta al Govern de la Generalitat, perquè aprovi, en el termini màxim de 6 mesos de l'entrada en vigor del Codi de Família, i presenti al Parlament de Catalunya un projecte de llei de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, que refongui, harmonitzi i regularitzi els preceptes legals no incorporats en el Codi de Família. Joan Egea Fernández (1998) entén que sense discutir que, efectivament, hi hagi aquesta necessitat de modificació, no és una raó suficient per deixar-la pràcticament al marge, en el contingut substancial, del Codi de Família; la mateixa necessitat existirà i caldrà seguir el mateix procés legislatiu per a la modificació d'una llei especial. Comparteix aquesta mateixa opinió Josep Ferrer Riba (1999).

5. Finalment, s'ha de destacar la *Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies*. Aquesta Llei té per finalitat establir les bases i les mesures per a una política de suport i protecció a la família. Amb aquest objectiu, determina els drets i les prestacions destinats a donar suport a les famílies.

Cap a una nova Llei d'Infància

Un cop presentat l'ampli ventall normatiu de protecció a la infància i l'adolescència aplicable actualment al nostre territori, queda clar que no ens trobem davant un sistema que pugui qualificar-se de coherent, integral i coordinat, ans el contrari, aporta una visió dispersa i fragmentada d'aquest. És per aquest motiu que en aquest segon bloc del present article presentem algunes de les que considerem com a coordenades bàsiques per a poder desenrotllar l'articulat de la que hauria d'ésser la nova Llei d'Infància de Catalunya.

L'infant com a centre del sistema

Ens referim a l'adequació del sistema i dels recursos a les necessitats dels infants i adolescents, i no a l'inrevés, donant prioritat a les demandes i necessitats de l'infant davant la disponibilitat de recursos i la sol·licitud de control de la societat. Aquest canvi de visió permetria reduir el nombre de situacions de 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 continua evolució reclama, tot i respectant la perspectiva de gènere.

L'infant com a veritable subjecte de dret

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.

L'interès superior de l'infant com a principi rector del sistema

L'interès superior de l'infant hauria d'ésser el fonament principal del nou model, obligant a parlar l'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, decisions i actuacions, que li concerneixin.

En aquest context, és important reforçar al màxim el protagonisme d'aquest principi rector de l'interès superior del menor, com a eix de la llei, derivat de l'article 3.1 de la Convenció sobre els Drets de l'infant, posant en màxim relleu els principis i drets bàsics derivats de la Convenció.

La formulació jurídica de l'interès superior de l'infant hauria de configurar-se com un instrument informador, d'integració i d'interpretació, tant de normes com d'institucions i actuacions, en les quals aquest interès aparegui relacionat.

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

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.

Deures dels infants i dels adolescents

Els infants i els adolescents hauran d'assumir i complir els deures, obligacions i responsabilitats inherents amb la titularitat i l'exercici dels drets que els hi són reconeguts, per tal que l'esmentat acompliment garanteixi l'exercici i ple gaudi 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 a la seva formació, adquirint la consciència de ciutadans actius i participatius, en la línia encetada pel nou Estatut d'Autonomia.

Atenció i protecció del menor com a dret subjectiu

Ha de configurar-se, d'acord amb els preceptes de la pròpia Convenció de les Nacions Unides sobre els Drets de l'Infant, el dret a l'atenció i a la protecció del menor com a dret subjectiu del qual n'és titular el propi infant. Aquesta nova visió impediria que l'Administració pogués excusar-se per raons pressupostàries i justificar així, la seva passivitat o falta d'actuació. Amb altres paraules, es tractaria d'un dret exigible pels propis interessats

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 nou Estatut d'Autonomia 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.

Col·laboració de les famílies. Estat i principi de subsidiarietat

Les polítiques d'atenció i protecció de la infància no poden desvincular-se de les polítiques de protecció social, econòmica i jurídica de la família. S'imposa doncs, la col·laboració de l'Administració i les famílies per aconseguir una protecció integral dels menors. En aquest sentit, l'article 39 de la C.E. atribueix tant als progenitors com als poders públics la responsabilitat de prestar assistència i protecció als infants. Per una banda, els poders públics tenen la responsabilitat de dissenyar i implementar polítiques públiques i plans nacionals 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 per l'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.

Malgrat l'anterior afirmació, cal remarcar el caràcter subsidiari de l'actuació pública respecte el que són les responsabilitats que, en primer terme, corresponen a les persones que tenen els menors al seu càrrec. Ara bé, i tal i com s'apuntava, les Administracions públiques no són del tot alienes a aquesta funció privada, sinó que se'ls reserva el deure de col·laborar amb la família a fi i efecte d'afavorir, facilitar i fer possible que els pares, tutors o guardadors compleixin de la manera més adequada amb les seves funcions.

Prioritat pressupostària

L'elaboració, redacció i aprovació d'un nou text articulat no és garantia suficient per aconseguir l'objectiu d'una millora en els nivells d'atenció i benestar de la nostra infància i adolescència sinó s'acompanya a les reformes legislatives dels mitjans personals i materials necessaris per a la seva efectiva aplicació pràctica. Per això, es fa 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 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 evi-

tar 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 necessària estabilitat amb què s'haurien de dotar les polítiques socials i les d'infància en particular, sotmeses moltes vegades a contínues transformacions 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 sigui destinat al finançament dels serveis socials en general i dels serveis i polítiques d'infància i adolescència en particular.

Clara distribució 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 dels infants. 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 dilueixi entre els diferents estaments.

Com a complement de la nova Llei d'infància, la futura Llei de Serveis Socials hauria de ser aprofitada per configurar les línies generals del nou model d'atenció i protecció a la infància i adolescència, centrat en la delegació de competències a l'Administració municipal o supramunicipal (vegueries, consells comarcals i les mancomunitats amb competències delegades pels Ajuntaments).

Les situacions de risc i la declaració de desemparament

Cal diferenciar clarament i nítidament les situacions de risc i de desemparament en la línia encetada per la *Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de Protecció Jurídica del Menor*, i seguida per la majoria de legislacions autonòmiques, acabant 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 prèvia resolució de desemparament. Així, les situacions de risc es caracteritzen per l'existència d'un perjudici per al menor que no ostenta la gravetat suficient per a justificar la seva separació del nucli familiar. L'esmentada intervenció 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 implicarien la separació del menor del seu entorn, ans el contrari, s'haurien de garantir els principis d'integració i reintegració familiar —suport a la família.

La Llei haurà de marcar 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 que apostin per l'atenció en la pròpia família; 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 esmentades obligacions.

D'altra banda, en les situacions de desemparament, donada la major gravetat dels fets que pot aconsellar la separació de l'infant de la seva família, ha d'ésser l'entitat pública competent la que assumeixi la tutela del menor per ministeri de la llei, amb la consegüent suspensió de la potestat o de la tutela ordinària durant el temps d'aplicació de la mesura.

La declaració administrativa de desemparament ha de justificar de manera indubtable l'existència de la causa o causes que fonamentin la seva apreciació per part de l'organisme competent. Tal i com ja assenyala la Llei 37/1991, la resolució motivada de desemparament ha d'ésser comunicada al Ministeri Fiscal i notificada en forma legal als pares, al tutor, o als familiars que darrerament estiguin exercint la guarda del 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 al 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, tutors o guardadors. Així mateix, la nova normativa hauria de preveure els principis fonamentals que han d'inspirar el procediment administratiu a seguir per a l'apreciació i la declaració de la situació de desemparament, trencant d'aquesta manera amb l'actual falta de procediment específic generador d'una gran inseguretat jurídica entre els professionals i la ciutadania en general. Això sense perjudici del posterior desenvolupament reglamentari de la norma que s'encarregaria de regular de manera més detallada i precisa l'esmentat procediment, que en tot cas haurà de seguir una tramitació urgent i preferent, tot garantint l'adequada participació en el mateix dels pares o guardadors del menor, així com del propi infant (dret d'audiència del menor).

Mesura de l'acolliment

L'acolliment familiar, en les seves diferents modalitats s'hauria de configurar com la principal mesura protectora del menor que hagi d'ésser separat del seu nucli familiar. Si totes les declaracions de principis, la pròpia Convenció

sobre els Drets de l'Infant —articles 9 i 20—, i fins i tot l'actual normativa catalana —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 a 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, configurant 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 l'acolliment familiar d'urgències (especialment pensat per a infants menors de dotze anys), l'acolliment familiar simple en família extensa o en família aliena, o l'acolliment familiar preadoptiu. Cal establir clarament quines són les seves finalitats, requisits de constitució, funcions de la família acollidora, suport institucional amb el que es compta —ajut econòmic, fiscal, social— així com el règim de relacions i comunicacions, cas d'existir, amb la família d'origen del menor, font en moltes ocasions de conflictes i tensions. També cal establir una regulació específica de la mesura d'acolliment simple en centre públic o col·laborador.

A més de les diferents modalitats d'acolliment, es veu la necessitat d'incorporar a la normativa catalana la figura de l'acolliment permanent, figura ja regulada en l'article 173 bis del Codi Civil —en 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, fa menció en el seu articulat a la figura de l'acolliment permanent, la legislació civil catalana vigent en l'actualitat no contempla l'esmentada modalitat de mesura protectora. Al que realment sembla referir-se la Llei 18/2003 és 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 és caracteritzada per atribuir als acollidors les facultats de la tutela i no tan sols la guarda i custòdia del menor, amb l'objectiu de facilitar el desenvolupament de les seves responsabilitats tenint en compte, en tot cas, l'interès superior de l'infant.

Referències

- Alonso Pérez, Mariano (1997) «La situación jurídica del menor en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil: luces y sombras». *Actualidad Civil* (Madrid, Wolters Kluwer), 2, pp. 20-22.
- Badosa Coll, Ferran (1999) «La protección de menores en el Derecho catalán. De la guarda y educación del menor a la crianza y formación del niño y del adolescente», a Espiau i Espiau, Santiago. *Protección de menores, acogimiento y adopción*. Barcelona, Marcial Pons.
- Blanc Altemir, Antonio (1998) *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Barcelona, Icaria, pp. 404-420.
- Casas, Ferran (1998) *Infancia: perspectivas psicosociales*. Barcelona, Paidós.
- Cots i Moner, Jordi (1979) *La Declaración Universal dels Drets de l'Infant*. Barcelona, Rosa Sensat, Edicions 62.
- Egea Fernández, Joan (1998) «El Codi de Família: de la codificació sectorial al futur Codi Civil de Catalunya». *La Llei de Catalunya i Balears* (Madrid, Distribuciones La Ley), 227.
- Ferrer Riba, Josep (1995) «Derechos del menor, relaciones familiares y potestades públicas para la protección de la infancia y la adolescencia en Cataluña». *Derecho Privado y Constitución* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 7.
- (1999) «Les institucions tutelars en el Codi de Família». *La Llei de Catalunya i Balears* (Madrid, Distribuciones La Ley), 239.
- González Beilfuss, Cristina (1996) «La aplicación en España del Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional». *Revista Jurídica de Catalunya* (Barcelona, Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona), 2.
- Korckzak, Janusz (1999) *El dret de l'infant al respecte*. Vic, Eumo.
- Lopatka, Adam (1996) «La Convención internacional de los Derechos del Niño». Simposi Internacional *La Convención de los Derechos del Niño hacia el siglo XXI. Cincuentenario de UNICEF. Del 1 al 4 de mayo de 1996*. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Melià Llacer, Reyes (1989) «La protección internacional de los derechos del niño». *Revista General de Derecho* (València, Foro RGD de Estudios Jurídicos), 536.
- Newell, Peter i Hodgkin, Rachel (1998) *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. Nova York, Unicef.
- Pérez Vera, Elisa (1993) «El menor en los Convenios de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado». *Revista Española de Derecho Internacional* (Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales), 1, pp. 101-102.

Paraules clau

acolliment, adolescència, adopció, competències, desemparament, drets, infància, legislació, protecció, risc social

Abstracts

La acción legislativa seguida por el Parlament de Catalunya en materia de protección a la Infancia se ha caracterizado, desde sus inicios hasta el momento actual, por una superposición progresiva de estratos normativos con derogación o desplazamiento parcial de los asentados previamente. Por tanto, parece que ha llegado el momento de exigir un esfuerzo al legislador catalán no tan solo para que refunda, ordene y clarifique este sector del ordenamiento jurídico, sino para que vaya más allá y elaborare una nueva Ley de Infancia.

L'action législative menée par le Parlement de Catalogne en matière de protection de l'enfance a été caractérisée, depuis ses débuts et jusqu'à la période présente, par une superposition progressive des strates de réglementations, avec dérogation ou déplacement partiel des réglementations antérieures. Il semble par conséquent que le moment soit venu d'exiger un effort de la part du législateur non seulement afin qu'il refonde, qu'il mette de l'ordre et qu'il clarifie ce secteur du système juridique catalan mais aussi qu'il aille bien au-delà et élabore une nouvelle loi de l'Enfance.

Legislative action taken by the Catalan Parliament with respect to child protection has, from the outset, been characterized by a kind of additive process based on the derogation or partial replacement of previous measures. Therefore, it would seem that the time has come to call on Catalan legislators to do more than simply revise, order and clarify this aspect of the legal code, and work towards the development of a new Children's Act.