



PROPOSTES PER A LA MILLORA JURÍDICA DE L'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA EN SITUACIÓ DE VULNERABILITAT

1. INTRODUCCIÓ

Tal com recull l'exposició de motius de la Llei orgànica 8/2021, de 4 de juny, de protecció integral a la infància i l'adolescència davant la violència, la protecció de les persones menors d'edat és una obligació prioritària dels poders públics reconeguda en l'article 39 de la CE i en diversos tractats internacionals, entre els quals destaca la Convenció sobre els Drets de l'Infant, adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 20 de novembre de 1989 i ratificada per Espanya l'any 1990.

Per donar compliment a la Convenció, els poders públics han de fomentar totes les mesures legislatives, administratives, socials i educatives necessàries poder garantir el dret dels nens, nenes i adolescents (NNA) al lliure desenvolupament de la personalitat.

La protecció dels drets dels NNA és també un objectiu general de la política de la UE.

Finalment, sense la garantia al lliure desenvolupament de la personalitat dels NNA és difícil assolir els objectius que marca l'Agenda 2030 i, en especial, l'objectiu 16, consistent a promoure societats justes, pacífiques i inclusives.

El Consell de l'Advocacia Catalana, conscient de la importància dels drets dels NNA i de la seva protecció, va decidir efectuar el present informe amb la voluntat de contribuir a la millora del sistema de protecció dels nens, nenes i adolescents.

Amb aquesta finalitat s'ha procedit a analitzar diferents documents:



- **Anàlisi de les observacions finals sobre els informes periòdics cinquè i sisè combinats d'Espanya del Comitè dels Drets de l'Infant de l'ONU**

El Comitè dels Drets de l'Infant de l'ONU, en les seves observacions finals sobre els informes periòdics d'Espanya de data 5 de març de 2018:

- Al paràgraf 17, sobre el respecte a les opinions dels NNA, reitera la seva observació general 12 (2009) i recomana a l'Estat que intensifiqui la labor de promoure el respecte a les opinions dels NNA, i en especial, insta a assegurar l'aplicació efectiva i sistemàtica del dret de l'infant a expressar les seves opinions en les actuacions judicials o administratives pertinents.
- Al paràgraf 22, sobre el maltractament i la negligència, insta l'Estat a vetllar per l'assignació de recursos per abordar les causes fonamentals de la violència sobre els NNA, el maltractament i la negligència.
- Al paràgraf 26, sobre l'entorn familiar, recorda observacions anteriors i recomana l'augment de recursos d'assistència i assessorament oportuns i suficients adreçats als pares i altres cuidadors davant de risc de maltractament o negligència.
- Al paràgraf 27, sobre els NNA privats d'entorn familiar, en què destaca la seriosa preocupació per l'elevat nombre d'infants atesos en centres d'acollida i el fet que aquesta pràctica sigui l'opció principal, les deficiències en les instal·lacions d'alguns centres d'acollida, les situacions de maltractament i el tracte degradant d'infants atesos en centres d'acollida i el suport insuficient als NNA en la transició a l'edat adulta.

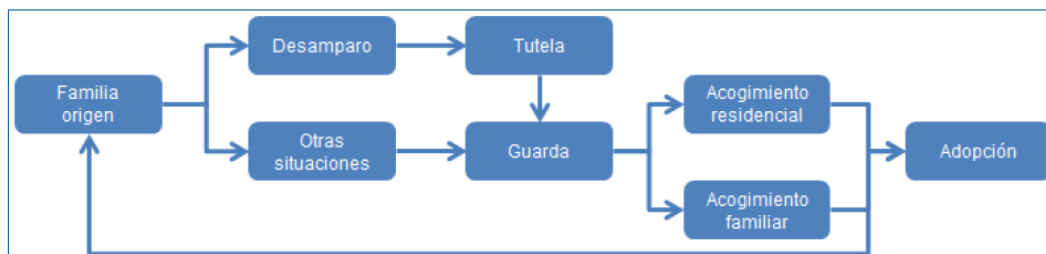


- Al paràgraf 28 recomana a Espanya l'increment dels recursos per a activitats encaminades a prevenir la separació dels NNA de les seves famílies i assegurar disponibilitat suficient de mesures d'assistència i suport, i en especial:
 - Accelerar el procés de desinstitucionalització, per assegurar que els centres d'acollida siguin l'últim recurs.
 - Vetllar per assegurar que l'autoritat judicial sigui la que adopti o revisi en tots els casos les decisions sobre la separació d'un NNA i la seva família.
- **Anàlisi del Butlletí de dades estadístiques de mesures de protecció a la infància i l'adolescència (Butlletí núm. 25 - Dades 2022), Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030 del Govern d'Espanya**

El butlletí que publica anualment l'Observatori de la Infància amb dades estadístiques de mesures de protecció a la infància i l'adolescència (Butlletí número 25 - Dades 2022) (encara que amb caràcter provisional respecte de les dades 2022 a la data d'aquest informe), conté dades a tenir en compte:

[https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/Boletin Proteccion 25 PROVISIONAL.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/Boletin%20Proteccion%2025%20PROVISIONAL.pdf)

En aquest sentit, contempla la seqüència simplificada dels processos més significatius en relació amb la protecció als NNA:





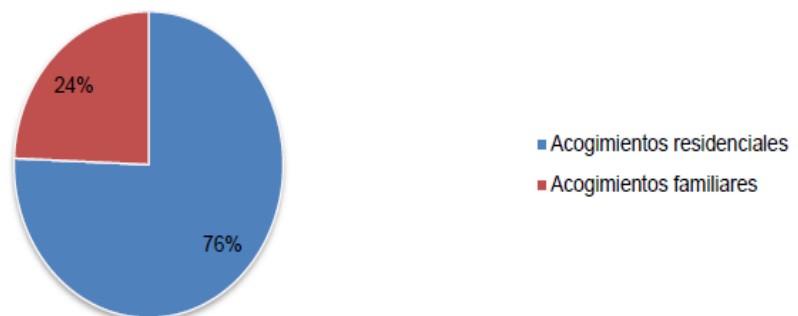
Respecte de les dades generals, informa sobre un increment l'any 2022 de NNA atesos pel sistema públic de protecció a la infància i adolescència, i també sobre un increment del nombre de tuteles i de guardes:

	2020	2021	2022
NNA ATEOS PEL SISTEMA PÚBLIC DE PROTECCIÓ	49.171	48.357	51.203
TUTELES	31.738	29.910	30.657
GUARDES	3.870	3.280	3.538

Amb relació a les altes en el sistema, l'any 2022 són 30.919 (l'any 2021 van ser 28.157), amb un increment del 9,8%.

Respecte de les mesures de guarda de l'informe, destaca la dada relativa a les altes en el sistema: el sistema de guarda majoritari és el de l'acolliment residencial vers l'acolliment familiar.

Gràfico 6. Medidas según tipo de guarda - Altas durante el año



Amb relació a la resta de dades que conté l'informe, també cal destacar:

- L'acolliment familiar presenta percentatges molt més alts quan els NNA són de nacionalitat espanyola:

Tabla 16. Menores de edad en acogimiento familiar por nacionalidad y sexo a 31 de diciembre (*)

Nacionalidad	TOTAL		SEXO			
	Abs.	Tasa	Femenino		Masculino	
			Abs.	Tasa	Abs.	Tasa
Española	16.080	198,0	7.868	96,9	8.212	101,1
Extranjero	2.097	25,8	1.055	13,0	1.042	12,8
Total	18.177	223,9	8.923	109,9	9.254	114,0

(*) SD 2022 de NNA extranjeros de la CA de Canarias
Tasa 1/100.000 personas menores de edad de 18 años

Gráfico 33. Acogimiento familiar por nacionalidad



- Només el 15% de les baixes en el sistema ho és per reintegració a la família d'origen

Gráfico 8. Motivo de las bajas en centros de menores de edad





CONSELL DELS IL·LUSTRES COL·LEGIS D'ADVOCATS DE CATALUNYA

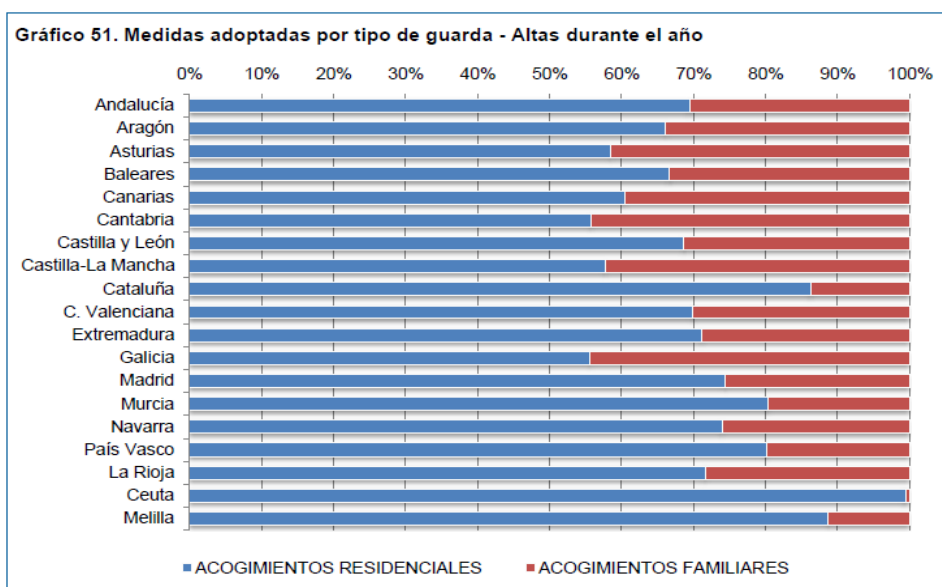
Pel que fa a les dades de Catalunya, l'informe recull que l'any 2022 s'han produït 4.145 altes:

Tabla 31. Comparativa CCAA - Menores de edad atendidos - Altas durante el año (1)

	TOTAL		Tutelas "ex lege"		Guarda voluntaria		Guarda judicial		Guarda provisional		Otras causas	
	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa
Andalucía	7.170	461,1	1.194	76,8	25	1,6	21	1,4	2.322	149,3	3.608	232,0
Aragón	1.039	475,6	186	85,1	19	8,7	1	0,5	166	76,0	667	305,3
Asturias	390	302,0	206	159,5	12	9,3	0	0,0	30	23,2	142	109,9
Baleares	739	350,3	292	138,4	80	37,9	0	0,0	59	28,0	308	146,0
Canarias	297	87,9	293	86,7	4	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Cantabria	534	598,2	78	87,4	60	67,2	0	0,0	18	20,2	378	423,5
Castilla y León	602	179,8	479	143,0	20	6,0	5	1,5	8	2,4	90	26,9
Castilla-La Mancha	1.379	379,2	207	56,9	7	1,9	2	0,5	146	40,1	1.017	279,7
Cataluña	4.145	299,6	2.288	165,4	133	9,6	7	0,5	149	10,8	1.568	113,3
C. Valenciana	3.134	355,5	2.095	237,6	204	23,1	4	0,5	762	86,4	69	7,8
Extremadura	572	340,4	104	61,9	13	7,7	SD	---	23	13,7	432	257,0
Galicia	492	131,8	324	86,8	108	28,9	0	0,0	60	16,1	0	0,0
Madrid	3.516	292,6	736	61,2	50	4,2	7	0,6	220	18,3	2.503	208,3
Murcia	752	247,6	273	89,9	1	0,3	0	0,0	350	115,3	128	42,2
Navarra	688	575,1	184	153,8	23	19,2	0	0,0	299	249,9	182	152,1
País Vasco	3.828	1.078,6	1.012	285,2	121	34,1	5	1,4	617	173,9	2.073	584,1
La Rioja	301	558,4	36	66,8	10	18,6	10	18,6	24	44,5	221	410,0
Ceuta	992	5.371,7	312	1.689,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	680	3.682,2
Melilla	349	1.594,4	335	1.530,4	2	9,1	0	0,0	1	4,6	11	50,3
Total	30.919	380,8	10.634	131,0	892	11,0	62	0,8	5.254	64,7	14.077	173,4

Tasa 1/100.000 personas menores de edad de 18 años

I amb relació al tipus de guarda de les altes de l'any, es detecta de forma general un major impacte de l'acolliment residencial per sobre del familiar, i d'una forma destacada també a Catalunya:





CONSELL DELS IL·LUSTRES COL·LEGIS D'ADVOCATS DE CATALUNYA

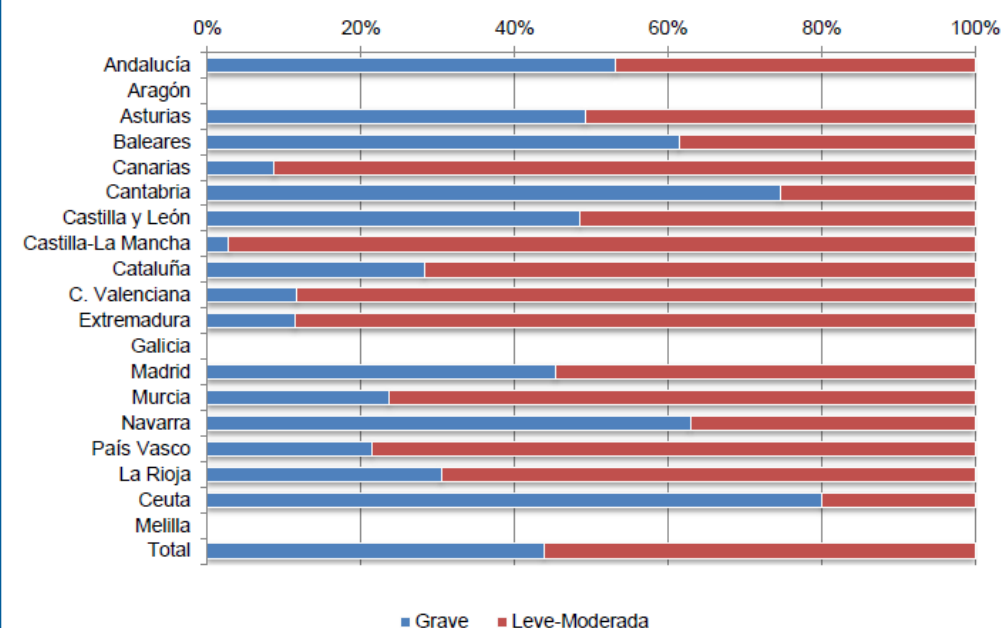
Finalment, malgrat que el mateix informe crida a la prudència sobre les dades de notificacions de sospita de maltractament infantil, les notificacions segons la gravetat dels fets notificats ens ofereixen aquestes imatges:

Tabla MI-2. Comparativa CCAA - Notificaciones por nivel de gravedad

	TOTAL		Nivel de gravedad			
	Abs.	Tasa	Grave		Leve-Moderada	
	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa
Andalucía	12.048	774,8	6.399	411,5	5.649	363,3
Aragón	SD	—	SD	—	SD	—
Asturias	130	100,7	64	49,6	66	51,1
Baleares	5.395	2.557,4	3.319	1.573,3	2.076	984,1
Canarias	1.441	426,6	125	37,0	1.316	389,6
Cantabria	75	84,0	56	62,7	19	21,3
Castilla y León	1.105	330,0	536	160,1	569	169,9
Castilla-La Mancha	75	20,6	2	0,5	73	20,1
Cataluña	4.001	289,2	1.130	81,7	2.871	207,5
C. Valenciana	1.110	125,9	129	14,6	981	111,3
Extremadura	738	439,1	84	50,0	654	389,1
Galicia	SD	—	SD	—	SD	—
Madrid	1.295	107,8	588	48,9	707	58,8
Murcia	1.075	354,0	255	84,0	820	270,0
Navarra	248	207,3	156	130,4	92	76,9
País Vasco	1.001	282,1	214	60,3	787	221,8
La Rioja	23	42,7	7	13,0	16	29,7
Ceuta	10	54,2	8	43,3	2	10,8
Melilla	SD	—	SD	—	SD	—
Total	29.770	396,6	13.072	174,2	16.698	222,5

Tasa 1/100.000 personas menores de edad de 18 años

Gráfico MI-3. Distribución de notificaciones por nivel de gravedad





- **Anàlisi de la separata “Infancia y adolescencia en el informe anual 2022” del Defensor del Pueblo**

A l'informe indicat es contempla de forma clara una crida a la desinstitucionalització dels NNA en situació de desemparament. En aquest sentit:

Es pertinente reiterar, como en informes anuales anteriores, la conveniencia de abordar, desde el plano legislativo y previa consulta con las instancias pertinentes, un refuerzo de las garantías legales en estos procesos por los que la Administración debe proceder a una declaración de desamparo con la asunción de tutela del menor, separándolo de sus progenitores. Ese refuerzo de las garantías puede adoptar la forma de un procedimiento urgente de ratificación judicial, en el que la autoridad judicial comprueba, cautelar e inicialmente, la procedencia de las decisiones adoptadas, sin perjuicio de un examen en otro procedimiento posterior de oposición o revisión de la medida.

Acogimientos familiares

En informes anteriores, el Defensor del Pueblo ha hecho referencia a la investigación general seguida con todas las administraciones autonómicas sobre otro de los temas pendientes de un mayor desarrollo para hacer efectiva la desinstitucionalización de los menores declarados en situación de desamparo, apostando, más decididamente y con más medios, por el acogimiento familiar, tal y como contempla el artículo 2.2.c) de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, como criterio rector del mencionado interés superior del menor. Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo había llevado a cabo una actuación con las distintas comunidades autónomas, a las que había dirigido Recomendaciones en 2020.

De las respuestas ofrecidas por las consejerías autonómicas sobre la situación de los acogimientos en su respectivo territorio, las dificultades detectadas y las medidas adoptadas, se desprende que, si bien existe un claro compromiso institucional con el acogimiento familiar, el sistema de protección avanza lentamente en esa dirección. El acogimiento desempeña una importante función social, al ofrecer una alternativa familiar adecuada a los menores que por diversas circunstancias deben ser separados de sus familias. Sin embargo, el número de familias acogedoras, con carácter general, es insuficiente para el número de menores en situación de desamparo en todas las comunidades autónomas, aunque se realizan campañas de divulgación del acogimiento familiar.



CONSELL DELS IL·LUSTRES COL·LEGIS D'ADVOCATS DE CATALUNYA

Por otro lado, el acogimiento en familia ajena tiene un peso menor en el conjunto del sistema, ya que encuentra todavía muchos obstáculos. También hay que considerar que la familia extensa es un valioso recurso que no está adecuadamente tratado, por lo que es imprescindible que las Administraciones Públicas adopten políticas integrales destinadas a apoyar a las familias de acogida. A ello se une que las cuantías de las prestaciones y ayudas que reciben estas familias son escasas en muchas comunidades autónomas. Eso hace que el sistema dependa casi en exclusiva del altruismo de las familias oferentes, el cual, a juicio del Defensor del Pueblo, es imprescindible pero no suficiente, si se quiere que el acogimiento familiar sustituya al residencial, o al menos que contribuya de una forma significativa al residencial en el conjunto del sistema. Asimismo, se aprecia insuficiencia y falta de adecuación de los recursos de apoyo y acompañamiento a las familias acogedoras.

El Defensor del Pueblo confía en que la acción de las administraciones pueda ir inclinando la balanza de una forma más clara por la modalidad del acogimiento familiar, aumentando el número de familias acogedoras, especialmente para acogimientos especializados, en los que el perfil de los menores con necesidades o circunstancias especiales dificulta más conseguir una familia acogedora. Pero, para priorizar el acogimiento familiar frente al institucional, esas Administraciones Públicas han de adoptar, en los ámbitos que les son propios, políticas integrales encaminadas a apoyar a las familias de acogida, incrementando los medios personales y materiales de los equipos dedicados a la gestión y supervisión de los acogimientos. También tienen que establecer unas más adecuadas cuantías de compensación económica a las que tengan acceso, en sus distintas modalidades, de acuerdo con el derecho reconocido en el artículo 20 bis 1 k) de la citada Ley Orgánica 1/1996.

<https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2022/>

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/06/Separata-infancia-y-adolescencia-.pdf>

- **Anàlisi de l'informe de novembre de 2023 del Síndic de Greuges de Catalunya sobre “La desinstitucionalització del sistema de protecció a la infància i l'adolescència”**

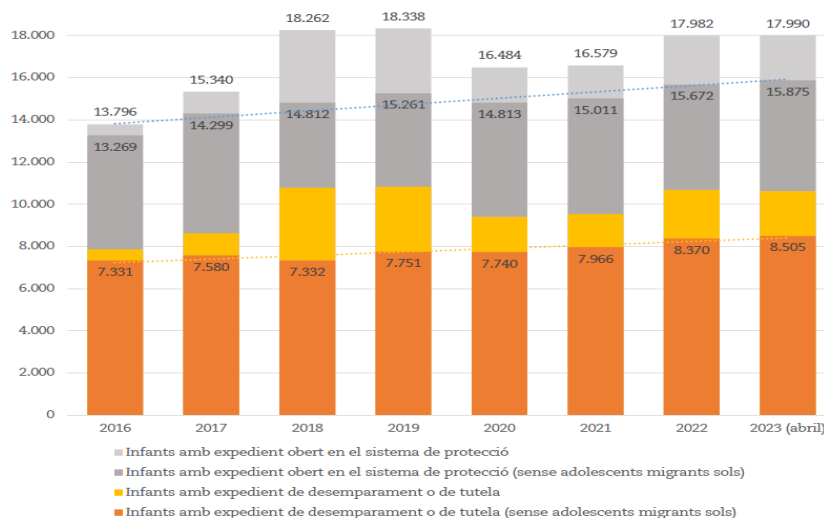
Aquesta matèria també ha sigut objecte d'anàlisi per part del Síndic de Greuges de Catalunya, que al novembre de 2023 va elaborar l'informe “La desinstitucionalització del sistema de protecció a la infància i l'adolescència”.

- <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=22>
- https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9755/Informe%20centres%20de%20proteccio%20sencer_cat.pdf
- https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9754/Resum%20executiu%20Informe%20centres%20de%20proteccio_cat_ok.pdf

D'aquest informe en destaquen les dades següents:

- Increment sostingut dels infants i adolescents amb expedient obert al sistema de protecció i amb expedient de desemparament o tutela:

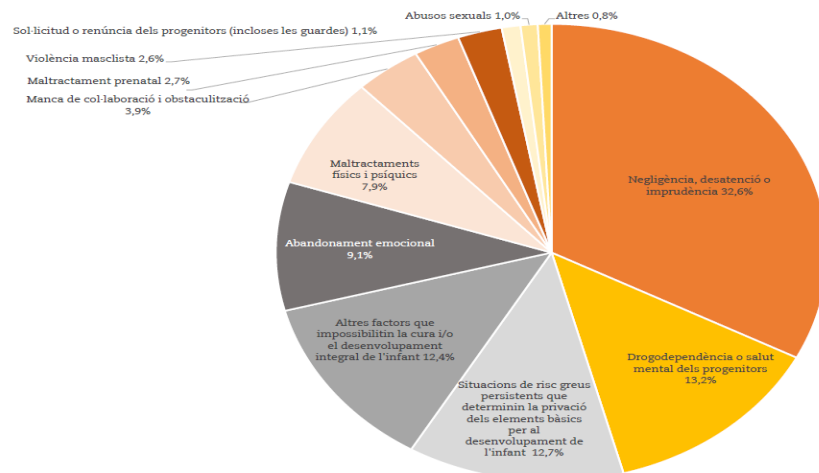
Gràfic 3. Evolució dels infants i adolescents amb expedient obert en el sistema de protecció i amb expedient de desemparament o tutela (2016-2023)



- El 32,6% de les causes que motiven l'obertura d'expedient dels infants i adolescents tutelats per la DGAIA es consideren negligència, desatenció o imprudència.



Gràfic 6. Motiu principal d'obertura d'expedient dels infants i adolescents tutelats per la DGAIA sense comptabilitzar els adolescents migrants sols a Catalunya (2023)

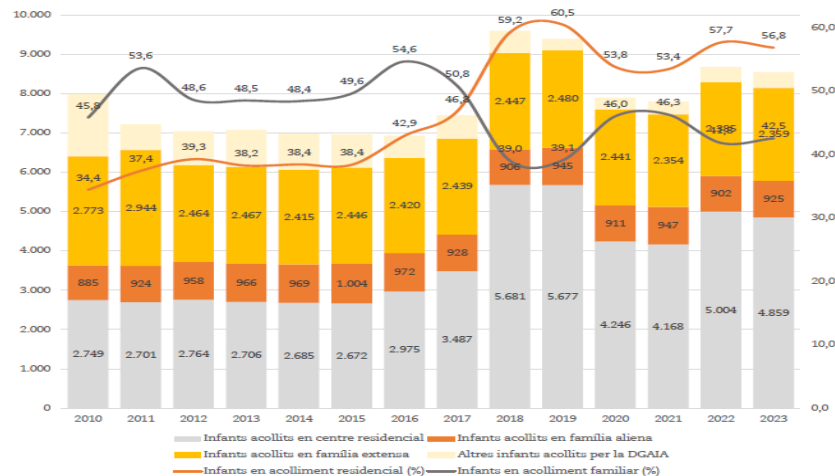


Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

- L'acolliment residencial és l'opció majoritària davant l'acolliment familiar:

■ Malgrat que l'acolliment familiar hauria de ser preponderant, el 56,8 % dels infants i adolescents acollits en el sistema de protecció són en centres residencials, percentatge superior al de l'acolliment familiar (42,5 %). Si no es comptabilitzen els infants acollits en família extensa, la proporció d'infants en centre residencial augmenta fins al 78,5 %.

Gràfic 7. Evolució del nombre d'infants en acolliment residencial i familiar (2010-2023)





Al Resum executiu de l'informe del Síndic de Greuges de Catalunya es recull:

“D’acord amb la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l’infant, el sistema de protecció a la infància i l’adolescència no només té la funció d’evitar que els infants i adolescents siguin víctimes de maltractament dels seus progenitors i de garantir l’atenció de les seves necessitats educatives i de desenvolupament quan aquest maltractament s’ha produït i han estat separats de la seva família, sinó que també té dos objectius fonamentals més:

- D’una banda, prevenir que es puguin produir situacions de desemparament mitjançant mesures de suport a les famílies, ja siguin de caràcter material (prestacions econòmiques, habitatge, etc.) o de caire social i psicològic (orientació i assessorament, serveis per a infants, etc.), per ajudar els progenitors en l’exercici de les seves funcions parentals i suplir així les mancances que eventualment puguin tenir;*
- i, de l’altra, garantir l’acompanyament i el suport per superar la situació de desemparament quan ja s’ha produït, amb l’objectiu que els infants i els adolescents puguin retornar al seu nucli familiar tan aviat com sigui possible.*

El sistema ha de caminar cap a una concepció de la protecció que no es fonamenti bàsicament en “separar per protegir” sinó que posi l’èmfasi en la prevenció de les situacions de desemparament (“prevenir per protegir”) i en la superació d’aquesta situació de desemparament quan ja s’ha produït per promoure el retorn de l’infant amb la família (“protegir per al retorn”).”

En aquest informe, el Síndic de Greuges de Catalunya constata:

- Dèficits d’inversió i de cobertura de les polítiques de suport a les famílies,*
- Increment de la prevalença de les situacions de risc greu,*
- Desigualtats socials existents en la prevalença de les situacions de risc entre els infants i en l’eficàcia per prevenir el desemparament,*
- Dificultats dels serveis socials bàsics per articular un model d’intervenció de suport i acompanyament a les famílies que treballi en el seu entorn per millorar les funcions parentals,*
- Increment de la prevalença de les situacions de desemparament,*
- Sobrerepresentació dels adolescents i dels infants de nacionalitat estrangera en les situacions de desemparament,*



- *Impacte psicològic del maltractament i de la separació dels infants dels seus progenitors,*
- *Manca d'un treball intensiu dels serveis socials especialitzats (EAIA) amb les famílies,*
- *Allargament del procediment de desemparament,*
- *Dificultats de relació dels infants en situació de desemparament amb les seves famílies biològiques: règim de visites,*
- *Manca de treball intensiu amb els progenitors per promoure i preparar el retorn amb la família biològica,*
- *Preponderància de l'acolliment residencial en contrast amb el caràcter preferent i prioritari de la mesura de protecció de l'acolliment familiar,*
- *Presència creixent d'infants tutelats menors de 6 anys en acolliment residencial i en espera de recurs en un entorn familiar,*
- *Desigualtats d'accés a l'acolliment residencial,*
- *Elevada despesa per infant a l'acolliment residencial en contrast amb l'acolliment familiar,*
- *Estancament del nombre d'infants tutelats acollits en família aliena al llarg de la darrera dècada,*
- *Dèficits en el suport a les famílies acollidores,*
- *Desigualtats territorials en la localització dels recursos residencials,*
- *Allargament de la institucionalització dels infants i adolescents tutelats i desigualtats socials,*
- *Prevalença de recursos residencials amb condicions materials impròpies d'un entorn familiar,*
- *Escapoliments com a símptoma de la manca de benestar: sobrerrepresentació de les noies i dels adolescents de nacionalitat espanyola,*
- *Manca d'eficàcia de l'acolliment residencial per a la promoció de l'èxit educatiu dels infants i adolescents tutelats,*
- *Increment de joves extutelats atesos per les mesures de suport a la transició a la vida adulta, però també dels dèficits de cobertura d'aquestes mesures,*

Les dades, observacions, recomanacions i conclusions indicades obliguen el Consell de l'Advocacia Catalana a plantejar la necessitat de reformes que permetin avançar en la millora en l'atenció jurídica a la infància en situació de vulnerabilitat.

En aquest sentit, el Ple del Consell va acordar en la seva sessió de 25 de març de 2024 la creació d'un grup de treball per efectuar l'anàlisi i el plantejament de propostes de millora.



En data 20 de maig el grup de treball ha elevat al Ple del Consell el present informe en què es plantegen les següents:

2. PROPOSTES DE MILLORA EN L'ATENCIÓ JURÍDICA A LA INFÀNCIA EN SITUACIÓ DE VULNERABILITAT

Les següents propostes s'articulen al voltant de 2 eixos:

- Millores en l'aplicació efectiva del marc legal actual
- Canvis normatius

2.1 MILLORES EN L'APLICACIÓ EFECTIVA DEL MARC LEGAL ACTUAL

En aquest apartat es contemplen una sèrie de mesures que poden ser posades en marxa sense necessitat de modificar normes de caràcter general.

A Catalunya, aquestes millores són competència del Govern de la Generalitat, en desplaçament de les competències pròpies.

• Increment de recursos en suport de les famílies:

Si posem en relació les dades abans exposades i concretament que més d'un terç dels expedients iniciats ho són per causes de negligència i imprudència, les respostes jurídiques adients a aquestes situacions han de venir des del reforç de la unitat familiar, amb una correcta distribució dels recursos destinats a aquests reforç.

- Ampliació dels equips d'atenció a les unitats familiars.
- Adopció de mesures de suport i formació en habilitats parentals.
- Adopció de mesures educatives (també extracurriculars) en determinades situacions.
- Reforç econòmic de les unitats familiars.
- Revisió de les quantitats econòmiques destinades a l'acolliment familiar (en família extensa o aliena)

Poden ser mesures que permetin minimitzar l'impacte de la intervenció administrativa i puguin conduir a situacions d'èxit en una part important de les situacions ateses i evitin el desarrelament que suposa per als NNA una intervenció que impliqui el seu internament en centre residencial.

Les indicades mesures poden ser adoptades per l'Administració catalana en el marc competencial actual.



- **Incorporació de solucions de consens en el procés administratiu**

La institució jurídica de la mediació, a través de professionals de la mediació experts i aliats a l'ens administratiu, pot suposar una forma d'arribar a solucions de consens en els procediments administratius que tinguin per objecte situacions que no siguin d'alt risc.

L'acceptació i el compliment del pla socioeducatiu per part de la família d'origen i el menor (especialment quan estem davant d'adolescents), o l'establiment de visites entre la família d'origen i la família acollidora (extensa o aliena), si va acompanyada d'un procés de mediació prèvia, poden ser alternativa a situacions conflictives actuals.

La incorporació d'aquesta figura jurídica no és contrària a la normativa actual i pot ser adoptada per l'Administració catalana.

- **Increment de les garanties en l'assistència lletrada en la fase administrativa actual**

Sense necessitat de modificacions normatives, la normativa actual permet l'increment de les garanties legals en l'expedient administratiu actual que el dotin d'una major seguretat jurídica, amb l'adopció de mesures com:

- La gravació de la totalitat de les entrevistes que es duguin a terme en el marc de l'expedient.
- L'accés als professionals que intervinguin en defensa del NNA o de la família, a la totalitat dels materials que conformen l'expedient administratiu.

L'àmbit competencial de l'Administració catalana permet establir aquestes mesures sense necessitat de modificacions normatives i poder incrementar el nivell de seguretat jurídica actual dels expedients administratius que es segueixen en aquesta matèria.



- **Mesures relatives al contacte que han de mantenir els NNA subjectes a tutela amb la família**

Les dificultats actuals posades de manifest en relació amb el compliment de visites entre NNA en acolliment residencial i les famílies d'origen i que, a llarg termini, constitueixen un factor que contribueix a dificultar el retorn del NNA a l'entorn familiar, poden ser solucionades mitjançant l'establiment d'un reglament general de centres que contempli el compliment de les visites entre el NNA i la família d'origen.

És, també, una mesura que entra dins el marc competencial de l'Administració catalana sense necessitat de modificacions normatives de rang superior.

2.2 CANVIS NORMATIUS

Les mesures indicades en el capítol anterior poden contribuir a la millora de l'atenció als NNA en situació de desemparament.

Malgrat això, es considera necessari (entre d'altres per donar compliment a les recomanacions efectuades pel Comitè dels Drets de l'Infant de l'ONU en les seves observacions finals sobre els informes periòdics cinquè i sisè combinats d'Espanya, de data 5 de març de 2018) efectuar una sèrie de propostes de modificació normativa, que tindrien per objecte les següents línies:

- Establiment de mecanismes de col·laboració amb l'Administració i amb els òrgans judicials
- Control jurisdiccional de la declaració de desemparament
- Millora de l'assistència lletrada
- Valoració de la jurisdicció competent.
- Formació especialitzada

I que són objecte de desplegament a continuació:



- **Establiment de mecanismes de col·laboració amb l'Administració i amb els òrgans judicials**

La situació actual en què és l'Administració en exclusiva qui instrueix l'expedient per tenir coneixement de la situació, decideix i dicta la resolució, i a posteriori l'executa, ha de ser objecte de més transparència, amb l'entrada d'altres figures com institucions alienes a l'Administració que puguin aportar coneixement i col·laboració en la presa de decisions. En aquest sentit, es proposa:

- La constitució d'una comissió interdisciplinària (Administració, advocacia especialitzada en infància i experts o professionals independents), amb la facultat d'emetre informe previ no vinculant a la declaració de desempament, especialment en les situacions més dubtoses (negligència, desatenció o imprudència, que es xifren en el 32% segons dades de la DGAIA).
- La constitució d'una comissió interdisciplinària (Administració, advocacia especialitzada en infància i experts o professionals independents) encarregada de fer el seguiment i el control del retorn del menor a la família d'origen, quan així s'hagi acordat per l'Administració o els tribunals.
- Auxili en el procediment judicial, mitjançant l'elaboració d'una llista de perits de designació judicial, no vinculats a l'Administració, amb facultat d'emetre dictamen sobre les capacitats protectores del progenitors, previ requeriment judicial. El cost d'aquest dictamen hauria de ser públic.
- I la creació d'una taula de diàleg interdisciplinària, amb l'objectiu que els diferents implicats (Administració, advocacia especialitzada en infància, jutges, fiscals, psicòlegs, etc.) puguin organitzar sessions de treball periòdiques per identificar els principals problemes que afecten la quotidianitat de la feina dels diferents professionals implicats. Dialogar és reconèixer l'altre i aquest reconeixement és el primer pas per col·laborar.



- **Control jurisdiccional de la declaració de desemparament**

El plantejament actual de declaració de desemparament de NNA genera indefensió a les famílies, en tant que aquesta declaració és competència exclusiva de l'Administració i només es sotmet a control judicial en cas d'impugnació.

Les conseqüències de l'adopció de mesures i, especialment, de la institucionalització dels NNA en situació de desemparament i el fet que el transcurs del temps juga a favor del manteniment d'aquesta institucionalització, porta a la conclusió que la revisió judicial ex post de la declaració de desemparament i l'adopció de mesures de protecció vigent en l'actualitat és clarament insuficient per dotar el sistema d'un autèntic control jurisdiccional.

En aquest sentit, la declaració de desemparament i l'adopció de les mesures adequades de protecció hauria de ser adoptada pels òrgans judicials, a proposta de l'administració de protecció, prèvia compareixença dels progenitors, cuidadors i del mateix menor, en resolució judicial en la qual s'establiran les mesures pel manteniment del contacte i visites del menor amb la família d'origen.

És necessària la modificació de normes com la Llei orgànica del poder judicial i de la Llei d'enjudiciament civil (i de les corresponents normes relacionades) per establir la competència dels òrgans judicials per efectuar aquesta declaració i la corresponent adopció de mesures, a través d'un procediment verbal que, instat per l'Administració, permeti a la família i al NNA (especialment en cas d'adolescents) la defensa del seu plantejament.

En aquest procediment és important que els òrgans judicials puguin disposar d'una llista de perits de designació judicial, no vinculats a l'Administració, amb facultat d'emetre dictamen sobre les capacitats protectores del progenitors, previ requeriment judicial. El cost d'aquest dictamen hauria de ser públic.



Per últim, en els procediments judicials relacionats amb la protecció dels NNA s'ha de reconèixer la possibilitat d'instar mesures cautelars, amb reconeixement de legitimació activa en favor tant de la Fiscalia, com la família (tant d'origen com acollidora) i el propi menor.

- **Millora de l'assistència lletrada**

La transcendència del procediment administratiu previ des de la comunicació de la situació de risc als progenitors, aconsella una millora de l'assistència jurídica en aquesta fase.

D'altra banda, la previsió legal continguda en l'article 10 o l'article 21 bis de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil, respecte de la participació del menor en els procediments que els afectin, ha de rebre una atenció especial en vista de les observacions finals sobre els informes periòdics d'Espanya de data 5 de març de 2018 del Comitè dels drets dels nen de NNUU.

L'assistència lletrada és necessària i cal continuar treballant per fer-la efectiva i establir el sistema més adient perquè els NNA puguin accedir a aquest lletrat o lletrada des dels col·legis professionals de l'advocacia.

Qualsevol NNA ha de tenir accés gratuït a un lletrat o lletrada especialitzat en infància que el representi en qualsevol procediment, o a un defensor judicial especialitzat. Sobretot en aquells casos en què els menors d'edat estan tutelats per l'Administració, perquè de moment internament no se'ls dona accés a la seva pròpia representació lletrada, amb l'evident indefensió que se'ls genera en moltes ocasions.

No oblidem que a l'article 118 de la LDOIA es recull la creació de la figura del procurador o procuradora de la infància. Aquesta figura té encomanades funcions internes de l'Administració com: la d'inspecció i la d'atenció a les sol·licituds i queixes dels menors tutelats i l'atenció de les peticions d'informe del Síndic de Greuges, així com la funció d'elevat recomanacions i propostes en l'àmbit de les situacions dels infants i adolescents.



No obstant això, aquesta figura mai s'ha desenvolupat. Va ser creada per complir l'observació núm. 12 i que els NNA tutelats poguessin ser escoltats en tot allò que els pogués afectar; però la manca d'interès per part de l'Administració ha deixat escapar l'oportunitat d'incloure-la al Decret 63/2022, de 5 d'abril, dels drets i deures dels infants i els adolescents en el sistema de protecció, i del procediment i les mesures de protecció a la infància i l'adolescència, que va entrar en vigor el mes de juliol de 2022 i va relegar la seva reglamentació a futurs decrets.

Per tant, els menors d'edat tutelats segueixen sense tenir accés a un lletrat i sense poder accedir als tràmits de queixes amb facilitat, sens perjudici de les implantacions que mitjançant el nou Decret es puguin estar portant a terme.

Un tema d'agenda que caldria treballar és la qüestió que el CDN ha posat en relleu en sol·licitar al Govern informació respecte de la supervisió externa que s'ha fet de tots els centres d'acolliment residencial, des del 2018, incloent-hi el cas dels menors no acompanyats. És evident que sense inspeccions internes, ni gestió de les queixes dels infants tutelats, resulta indispensable que una entitat de caràcter extern faci una supervisió i inspecció de l'estat dels centres residencials i del seu funcionament envers la defensa dels drets dels joves tutelats.

En aquest sentit:

- S'ha de preveure la participació activa del menor en els procediments, mitjançant la corresponent assistència lletrada degudament especialitzada.
- S'ha de modificar la Llei d'assistència jurídica gratuïta per incloure la possibilitat de sol·licitar aquest dret en la fase administrativa dels procediments que poden portar a la declaració de desemparament i adopció de mesures en relació amb NNA, tant pel que fa als progenitors com al mateix menor afectat.
- S'han d'incloure els menors en situació de desemparament entre els beneficiaris del dret a l'AJG.



- És necessària la designació d'un únic lletrat del menor en situació de desemparament davant l'Administració i davant els tribunals de l'Administració de justícia, i al llarg de tot el procediment. Aquest lletrat hauria d'estar especialitzat en infància.
- **Valoració de la jurisdicció competent**

Es considera convenient que la jurisdicció competent pel coneixement dels procediments per la declaració de desemparament i adopció de mesures relacionades sigui la jurisdicció d'instància i, especialment, els òrgans judicials que tinguin atribuït el coneixement dels procediments de família, en tant que òrgans judicials especialitzats.

Aquesta atribució no suposa un canvi significatiu respecte del sistema actual, en tant que aquests òrgans judicials ja tenen en l'actualitat atribuït el coneixement dels procediments d'impugnació de les resolucions administratives en matèria de protecció de menors, i el canvi només implica anticipar el coneixement de la matèria, amb la finalitat de dotar a la declaració de desemparament de major seguretat jurídica i garanties per a les parts, com ja s'ha indicat en el paràgraf anterior.

Pel que fa a la competència en casos de nens i nenes víctimes directes, quan la Llei 8/2021, en la seva disposició final vintena, estableix la creació de jutjats de violència contra la infància i l'adolescència, ho fa per considerar que la millor forma de protegir les víctimes menors d'edat, des dels 0 als 18 anys, és mitjançant jutjats especialitzats en violència contra la infància.

Per tant, quan parlem de víctimes menors d'edat cal crear uns jutjats especialitzats en infància, amb formació especialitzada.

Una opció alternativa a la creació d'aquests òrgans judicials especialitzats seria l'atribució de competència en aquesta matèria als actuals jutjats de menors, que poden ser els òrgans judicials que presenten una major connexió amb la matèria, de forma que aquesta



atribució permetria un millor coneixement i tractament de les situacions en les quals els NNA són víctimes.

En qualsevol cas, l'especialització i la formació de tots els operadors jurídics en matèria d'infància és indiscutible.

- **Formació especialitzada**

La formació especialitzada ha de ser un eix fonamental en el tractament dels NNA en situació de vulnerabilitat, de forma que sigui exigible a tots els professionals que participin dels diferents processos, administratius o judicials.

Autors del present informe

- Marta Martínez, presidenta del Consell de l'Advocacia Catalana
- Silvia Giménez-Salinas, expresidenta del Consell de l'Advocacia Catalana
- Jesús Sánchez, degà de l'ICAB
- Esther López, degana de l'ICA Sant Feliu
- Sergi Guillén, degà de l'ICA Reus
- Rogeli Montoliu, degà de l'ICA Vic
- Xavier Abel, magistrat
- Joaquim de Miquel, diputat de la Junta de Govern de l'ICAB
- Pilar Tintoré, advocada i presidenta de la Secció d'Infància de l'ICAB (2017-2023)
- Imma Sañé, tècnica del Consell de l'Advocacia Catalana
- Sandra Peirón, gerent de l'ICAB
- Ángeles Montoya, gerent del Consell de l'Advocacia Catalana

El present informe ha estat aprovat pel Ple del Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya, en sessió celebrada el 27 de maig de 2024.