



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

IX LEGISLATURA

Serie I:
BOLETÍN GENERAL

17 de noviembre de 2010

Núm. 545

ÍNDICE

Páginas

COMISIONES ESPECIALES

- Informe de la Comisión Especial de Estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines (650/000001) 1

COMISIONES ESPECIALES

650/000001

PRESIDENCIA DEL SENADO

Se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES del **Informe** de la Comisión Especial de Estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines.

Lo que se publica para general conocimiento.

Palacio del Senado, 16 de noviembre de 2010.—P. D.,
Manuel Caveró Gómez, Letrado Mayor del Senado.

Al Excmo. Sr. Presidente del Senado.

Excmo. Sr.:

La Comisión Especial de estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines, en su sesión celebrada el día 15 de noviembre de 2010, ha aprobado su Informe, que se adjunta.

Palacio del Senado, 16 de noviembre de 2010.—La Presidenta de la Comisión, **María Teresa del Carmen Camacho Vázquez**.—La Secretaria 1.^a de la Comisión, **Rosa Nuria Aleixandre i Cerarols**.

INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIO DE LA PROBLEMÁTICA DE LA ADOPCIÓN NACIONAL Y OTROS TEMAS AFINES

I. CONSTITUCIÓN, COMPOSICIÓN Y ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN.

El día 1 de octubre de 2008, el Pleno del Senado acordó, por unanimidad de los Senadores presentes, la creación de una Comisión Especial del Senado para estudiar la problemática de la adopción nacional y los temas afines relacionados con ella, como acogimiento, desamparo e institucionalización.

El origen de este Acuerdo del Senado hay que situarlo en un escrito de 19 de septiembre de 2008 dirigido a la Mesa del Senado en el que, al amparo del art. 59 del Reglamento del Senado, 25 Senadores solicitan la creación de una Comisión Especial sobre esta materia con la finalidad de estudiar «*la forma en que las Comunidades Autónomas están solventando los principales problemas que plantea; su relación con la adopción internacional, para conocer si el impacto de su crecimiento en los últimos años ha podido condicionarla; la situación y perspectivas de institucionalización de menores desamparados; la eficacia de las diferentes modalidades de acogimiento; la cooperación entre las distintas administraciones competentes; los efectos de la dilatada institucionalización de*

los menores en su desarrollo personal; la suficiencia de la normativa actual para hacer frente a los procesos de acogimiento y adopción nacional; y cuantos aspectos afecten directa o indirectamente al interés superior del menor, bien jurídico fundamental a proteger».

En cumplimiento de este mandato del Pleno, el día 9 de diciembre de 2008 se constituyó la denominada Comisión Especial de estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines, integrada por 26 miembros, 12 del Grupo Parlamentario Popular, 10 del Grupo Parlamentario Socialista y 1 por cada uno de los demás Grupos Parlamentarios, Entesa Catalana de Progrés, Convergència i Unió, Senadores Nacionalistas Vascos (que con fecha 9 de junio de 2009 pasó a denominarse de Senadores Nacionalistas) y Mixto.

En esa misma sesión la Comisión procedió a elegir su Mesa, que quedó integrada de la siguiente manera: Presidenta, Dña. María Teresa del Carmen Camacho Vázquez; Vicepresidente Primero, D. Fernando García Navarro; Vicepresidenta Segunda, Dña. María Burgués Burgués; Secretaria Primera, Dña. Rosa Nuria Aleixandre i Cerarols; y Secretaria Segunda, Dña. Miren Lore Leanizbarrutia de Bizkarralegorra.

Además de los miembros de la Mesa, han formado parte de la Comisión, desde su constitución, los siguientes Senadores y Senadoras:

Bedera Bravo, D. Mario (GPS)
 Camacho Sánchez, D. José Miguel (GPS)
 Díaz Rodríguez, Dña. Leticia (GPP)
 Dueñas Martínez, Dña. María del Carmen (GPP)
 Elorriaga Pisarik, Dña. Beatriz María (GPP)
 Flores Fernández, Dña. María Isabel (GPS)
 Fuentes García, Dña. Rafaela (GPS)
 García García, Dña. Dorinda (GPP)
 Gómez Cermeño, Dña. Izascun (GPS)
 Gracia Lucía, D. Ángel (GPS)
 Huguet Rotger, D. Juan (GPP)
 Montserrat de León, Dña. Almudena (GPP)
 Naharro de Mora, Dña. Encarnación (GPP)
 Nicolás Martínez, Dña. María Josefa (GPP)
 Ongil Cores, Dña. María Gábor (GPP)
 Padilla Camejo, Dña. Ana del Pilar (GPP)
 Pan Vázquez, Dña. María Dolores (GPP)
 Peris Jarque, Dña. Araceli (GPP)
 Pérez Peralta, Dña. Margarita (GPS)
 Quesada Bravo, Dña. Adoración (GPS)
 Ramírez Cerrato, Dña. Fátima (GPS)
 Rubial Cachorro, Dña. Lentxu (GPS)
 Sedano Pérez, D. Jesús Andrés (GPP)
 Serrano Argüello, Dña. María Arenales (GPP)
 Torres i Torres, D. Pedro (GPMX)
 Xamena Terrasa, Dña. Juana (GPP)

Los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión han sido Dña. María Gábor Ongil Cores, por el Grupo Parlamentario Popular; D. Mario Bedera Bravo, por el Grupo Parlamentario Socialista; Dña. María Burgués Burgués, por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés; Dña. Rosa Nuria Aleixandre i Cerarols, por el

Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i Unió; Dña. Miren Lore Leanizbarrutia de Bizkarralegorra, por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas; y D. Pedro Torres i Torres, por el Grupo Parlamentario Mixto. Tanto el Grupo Parlamentario Popular como el Grupo Parlamentario Socialista han dispuesto de sendas Viceportavoces en la Comisión, Dña. María Arenales Serrano Argüello, por el Grupo Parlamentario Popular, y Dña. Margarita Pérez Peralta, por el Grupo Parlamentario Socialista. Debe indicarse asimismo que con fecha 10 de noviembre de 2010, D. Mario Bedera Bravo, al cesar como Senador tras su nombramiento como Secretario de Estado, fue sustituido como Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista por Dña. Izaskun Gómez Cermeño.

La Mesa y los Portavoces de la Comisión celebraron, en los meses de diciembre de 2008 y febrero de 2009, tres primeras reuniones en las que establecieron su plan de trabajo, aprobando, con fecha de 18 de febrero de 2009, el siguiente cuestionario tipo para remitirlo con carácter previo a cada uno de los comparecientes:

1. ¿Considera acertado el actual modelo de gestión de protección al menor que existe en nuestro país, tanto el previsto en las CCAA como en el Estado?

2. ¿Considera que la protección efectiva del menor se lleva a cabo de modo similar en todas las CCAA?

3. En su opinión ¿resuelve adecuadamente nuestro ordenamiento jurídico el conflicto entre el interés de los padres biológicos y el interés superior del menor?

4. En su opinión, ¿qué reformas habría que introducir para que se ampliara el número de adopciones nacionales?

5. En su criterio, ¿responde al interés superior del menor el actual sistema de institucionalización?

6. De considerarlo oportuno, ¿qué modificaciones introduciría en dicho sistema de institucionalización?

7. ¿Considera el acogimiento como una de las medidas más importantes en nuestro actual sistema de protección del menor? En caso afirmativo ¿propondría alguna modificación para hacerlo más eficaz?

8. ¿Qué opinión le merece el tiempo de duración real de los acogimientos y cómo influye en el menor?

9. ¿Considera adecuada y suficiente la normativa actual relativa a adopción nacional y acogimiento? Señale ventajas, inconvenientes y posibles modificaciones que introduciría.

10. En concreto, ¿considera necesaria una revisión de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor?

A partir del siguiente mes de marzo de 2009, y hasta el mes de junio de 2010, la Comisión celebró 21 sesiones, con un total de 39 comparecientes. Los comparecientes ante la Comisión han sido los siguientes:

— D.^a Amparo Marzal Martínez, Directora General de las Familias y la Infancia.

— D. José Chamizo de la Rubia, Defensor del Pueblo Andaluz y Defensor del Menor de Andalucía.

— D. Arturo Canalda González, Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid.

— D.^a Consuelo Alonso Vergara, Jefa de la Sección de Acogimiento Familiar y Adopciones de la Diputación Foral de Bizkaia.

— D. Xavier Puigdollers Noblom, Presidente del Patronato «Fundació La Tutela».

— D. Jesús García Pérez, Jefe de la Unidad de Pediatría Social del Hospital Infantil Universitario Niño Jesús de Madrid.

— D.^a María del Mar Calvo Cortés, Presidenta de la Asociación para la Defensa, Amparo y Garantías en la Adopción y en el Acogimiento de Menores (DAGA).

— D. Francisc Acero Álvarez, Presidente de la Federació d'Associacions per a l'Adopció (FADA).

— D. José Luis Calvo Casal, Vicepresidente y Portavoz de la Asociación Pro Derechos del Niño y la Niña (PRODENI).

— D.^a Francisca Pruna Fernández, Presidenta de la Asociación Estatal de Acogimiento Familiar (ASEAF).

— D.^a Belén Cabello Albendea, Presidenta de la Asociación Familias para la Acogida.

— D. Juan Carlos Castro Fernández, Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

— D.^a Pilar Lucio Carrasco, Consejera de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura.

— D.^a Paloma Martín Martín, Directora Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

— D.^a Carolina Martínez García, Directora General de la Familia de la Generalitat Valenciana.

— D.^a Silvia Casellas Serra, Directora del Instituto Catalán de la Acogida y de la Adopción (ICAA).

— D.^a Micaela Navarro Garzón, Consejera para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía.

— D. Joaquín Bascuñana García, Consejero de Política Social, Mujer e Inmigración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

— D. César Antón Beltrán, Consejero de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León.

— D. Jesús Palacios González, Catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación de la Facultad de Psicología de la Universidad de Sevilla.

— D. Pere Amorós Martí, Catedrático de Pedagogía de la Universidad de Barcelona (UB).

— D. Javier Múgica Flores, psicólogo y terapeuta familiar, técnico en el Servicio Arlobi-Adoptia de Agintzari, Sociedad Cooperativa de Iniciativa Social.

— D. Jorge Carlos Fernández del Valle, Profesor titular de Psicología Social de la Universidad de Oviedo (Asturias).

— D.^a Consuelo Madrigal Martínez Pereda, Fiscal de Sala Coordinador de Menores de la Fiscalía General del Estado.

— D. Francisco Serrano Castro, Magistrado Juez del Juzgado de Familia número siete de Sevilla.

— D. Alberto Rodríguez González, psicólogo y terapeuta familiar, Director de la Línea de Acogimiento y Adopción de Agintzari, Sociedad Cooperativa de Iniciativa Social.

— D. Lluís Vallès Casanova, Presidente de la Associació de Famílies Acollidores de Barcelona (AFABAR).

— D. Jorge Vidal-Quadras Trias de Bes, Vocal de la Associació de Famílies Acollidores de Barcelona (AFABAR).

— D.^a Ana Peláez Narváez, Comisionada de Género y Presidenta de la Comisión de Mujer del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI).

— D. Jesús López-Medel Báscones, Abogado del Estado y ex Diputado.

— D.^a Anna María Badía Munill, Vicepresidenta de la Asociación La Voz de los Adoptados.

— D. Javier Álvarez-Ossorio García de Soria, Coordinador General de la Federación CORA, Coordinadora de Asociaciones en Defensa de la Adopción y el Acogimiento.

— D.^a María del Río Sánchez, Vicecoordinadora General de la Federación CORA, Coordinadora de Asociaciones en Defensa de la Adopción y el Acogimiento.

— D.^a Virginia Álvarez Salinas, Responsable de Política Interior y Relaciones Institucionales de Amnistía Internacional.

— D.^a Asunción Sánchez Zaplana, Concejala de Acción Social y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Alicante.

— D.^a Carolina Pérez Gómez, Consejera de Asuntos Sociales de la Ciudad de Ceuta.

— D.^a Ana Alejandra Fernández Prieto, Letrada del Gobierno de Cantabria.

— D. Francisco Moza Zapatero, Secretario General de Política Social y Consumo.

Durante los meses de julio a noviembre de 2010, la Mesa y los Portavoces de la Comisión se reunieron en varias ocasiones para abordar el estudio de lo expuesto por los comparecientes, así como de las propuestas por ellos formuladas, con objeto de aprovechar sus aportaciones de cara a la adopción de sus propias conclusiones y recomendaciones.

Como resultado de estos trabajos, en la última sesión de la Comisión, que tuvo lugar el día 15 de noviembre de 2010, fue aprobado, por unanimidad, el presente Informe sobre la problemática de la adopción nacional y otros temas afines.

El Informe recoge, a continuación, las que han sido, según criterio de la Comisión, las principales cuestiones abordadas y propuestas planteadas por los comparecientes, a las que siguen las conclusiones y recomendaciones de la propia Comisión.

II. PRINCIPALES CUESTIONES ABORDADAS Y PROPUESTAS PLANTEADAS POR LOS COMPARECIENTES.

SESIÓN DEL DÍA 9 DE MARZO DE 2009

Comparecencia de la Directora General de las Familias y la Infancia, D.^a Amparo Marzal Martínez

1. Normativa de protección y modelo de gestión

El actual modelo de gestión de protección al menor responde a un modelo complejo de participación de todas

las administraciones formado por normas básicas estatales y por normas emanadas de entidades que gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Ello plantea los siguientes problemas: los diferentes criterios con los que, en algunos casos, las CCAA han desarrollado la norma en función básicamente de sus propias prioridades y de sus recursos disponibles; la dificultad que existe entre CCAA para establecer indicadores comunes que permitan evaluar las distintas medidas de protección; y el hecho de la multiplicidad y variedad de situaciones que se producen en materia de protección a la infancia y que pueden llevar a procedimientos variados y generar a veces actuaciones que pueden ser diferentes. Por lo que se hace preciso profundizar en la coordinación de todos los agentes implicados, a través de la Conferencia Sectorial, la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia, las comisiones técnicas, el Observatorio de la Infancia y los foros estables de coordinación interna de la propia Administración General del Estado.

2. El interés superior del menor

Para solventar el conflicto del interés de los padres biológicos y el interés superior del menor, destaca la introducción por la Ley 54/2007, de Adopción Internacional de un límite de dos años de plazo para que la familia pueda solicitar la anulación de la declaración de desamparo y la vuelta del menor si por el cambio de las circunstancias que la motivaron entiende que se encuentra en condiciones de asumir nuevamente la patria potestad. Una vez pasado ese plazo, decae el derecho de la familia a exigir que el menor vuelva al seno familiar. No obstante, esto no impide que la entidad pública pueda decidir la vuelta del menor con su familia en cualquier momento si entiende que es lo más adecuado en interés del menor.

3. Medidas de protección

Según la estadística básica de medidas de protección a la infancia que edita el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (actualmente, Ministerio de Educación), con la colaboración de las Comunidades Autónomas, de la comparación de las cifras de tutelas del año 2006/2007 con las de 1998, se deduce: primero, que en cómputo global, se produce un aumento importante de las tutelas, lo que puede significar un aumento de las situaciones de desamparo o también una mejor detección y funcionamiento de los servicios sociales; segundo, que el número de *acogimientos residenciales*, que se enfrenta actualmente a la realidad de los menores extranjeros no acompañados, se mantiene en cifras estables y acusa cierto descenso; tercero, que se observa una tendencia a aumentar el número de *acogimientos familiares*, en un 80% en familia extensa y en un 20% en familia ajena; y cuarto, que las cifras de *adopción nacional* se mantienen muy estables.

3.1 Acogimiento residencial

Tal y como se establece en la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, lo más aconsejable para un

menor es que permanezca en una familia. No obstante, no siempre es fácil encontrar familias acogedoras, no todos los niños salen fácilmente en adopción y, en ocasiones, el acogimiento puede incluso ser el recurso más adecuado (por ejemplo, para adolescentes que están intentando emanciparse, para niños que tienen problemas emocionales muy graves o que tienen una fuerte vinculación con la familia natural y para grupos de hermanos).

Las modificaciones que se podrían introducir en el actual sistema de institucionalización serían las siguientes:

a) Avanzar en medidas de apoyo profesional o incluso personal para los profesionales, para evitar que los equipos de trabajo sean poco estables y facilitar así que los niños puedan tener un único técnico de referencia a lo largo de todo el itinerario de protección, independientemente de la medida.

b) Regular el acogimiento de urgencia para los más pequeños con objeto de que no hayan de pasar por un centro y mejorar las unidades de salud mental infanto-juvenil que están preparadas al efecto.

3.2 Acogimiento familiar

Es la opción preferente, que se encuentra con la dificultad de la captación de las familias. Se propone: Profundizar en la formación de estas familias; oír a los acogidos y a los acogedores para poder afinar en las medidas a adoptar; potenciar el acogimiento profesionalizado; estudiar la posibilidad de atribuir la competencia administrativa a las entidades públicas de protección de menores para la constitución del acogimiento (tal y como se hace con el acogimiento residencial); estimar la posibilidad de la legitimación activa de los acogedores en los procesos judiciales; establecer plazos de referencia sobre la duración del acogimiento en función de los objetivos perseguidos en cada caso.

3.3 Adopción

Para ampliar el número de adopciones nacionales se proponen las siguientes medidas:

a) Introducir plazos límite para que las familias biológicas puedan solicitar a la Entidad Pública y recurrir ante al Juez las decisiones que afecten a sus hijos (similares a las introducidas por la Ley de Adopción Internacional).

b) Dotar a la tramitación judicial de las adopciones del carácter de urgentes o preferentes (en línea con la modificación introducida en la Ley de Enjuiciamiento Civil por la Ley de Adopción Internacional)

c) Establecer causas expresas de privación de la patria potestad y definir más claramente el concepto de idoneidad.

3.4 Otras fórmulas

Es conveniente introducir otras fórmulas que den estabilidad a la relación familiar sin necesidad de romper definitivamente los vínculos con la familia biológica, si no es

lo aconsejable: la adopción simple o menos plena, que no crea vínculos de filiación con los acogedores y mantiene relación con la familia de origen; la adopción abierta, que es un adopción plena pero que permitiría mantener cierta relación con la familia de origen.

Comparecencia del Defensor del Menor de Andalucía, D. José Chamizo de la Rubia

1. Normativa de protección y modelo de gestión

En cuanto al reparto de competencias, se aconseja que al ayuntamiento le corresponda el estudio, análisis e intervención en situaciones de riesgo, pero no la ejecución del desamparo, que debería corresponder a la autonomía.

Además, debe realizarse un trabajo en red, es decir, la intervención de distintas consejerías o distintas áreas, por lo menos Salud, Educación y Bienestar Social.

2. El interés superior del menor

Debe clarificarse en la legislación tanto nacional como internacional, donde aparece muy indeterminado. Pero sobre todo, aplicar el sentido común, que aconseja escuchar al menor, para que no se olviden sus aspiraciones, deseos y expectativas. Y acabar con el desequilibrio que existe en las tramitaciones de expedientes administrativos entre la Administración y las familias, que a veces no obtienen la información necesaria sobre sus derechos. En este sentido, se propone:

a) Las notificaciones administrativas deben cumplir todos los requisitos formales exigidos por la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común, indicando su motivación, los recursos posibles y el plazo para interponerlos, si se refieren a resoluciones que restrinjan algún derecho.

b) Garantizar la asistencia de letrado para los familiares desde el inicio del procedimiento de desamparo y potenciar la consolidación de un turno específico de letrados pertenecientes al turno de oficio con formación especializada en asuntos de menores.

c) Garantizar el derecho de audiencia del menor, dotándolo de las garantías jurídicas necesarias para su posible contradicción de las partes en litigio.

3. Medidas de protección

Destaca la situación de los *menores en situación de riesgo social*, que son aquellos que por vivir en un medio sociocultural empobrecido tienen muchas más dificultades para hacer una vida normalizada, aplicándose en ocasiones de manera casi automática el desamparo. Se aconseja que en estas situaciones se trabaje más con las familias en situación de riesgo (por medio no sólo de un trabajador social, sino también de un educador social y de un psicólogo social), antes de aplicar automáticamente el desamparo. Este trabajo debe realizarse por los ayuntamientos y para ello deben financiarse los servicios sociales comunitarios, que son los que están más cerca de los ciudadanos.

3.1 Acogimiento residencial

En Andalucía se ha optado por el acogimiento familiar frente al acogimiento residencial, que acusa un cierto descenso. En todo caso, se recomienda aumentar el personal en los servicios de protección de menores para facilitar el seguimiento de la medida de protección impuesta, teniendo en cuenta la incorporación de problemas nuevos como los menores extranjeros no acompañados o los casos de trastornos de conducta, entre otros, que requieren de mayores medios personales y materiales.

3.2 Acogimiento familiar

Se proponen como medidas para el buen éxito del acogimiento familiar:

a) La exigencia imperativa de constancia en los expedientes de datos objetivos, preferentemente con soporte documental, que avalen la decisión adoptada respecto del futuro del menor.

b) La articulación de una red adecuada de apoyo a la familia, en los aspectos técnicos y económicos, en la tarea de la adquisición de autonomía y habilidades sociales imprescindibles para garantizar la correcta atención de los menores a su cargo.

c) La elaboración de planes de acción individual, para la preparación del menor para el acogimiento y el acoplamiento gradual con la familia seleccionada.

d) La dotación de medios materiales y humanos adecuados para la fase de seguimiento y evaluación de la medida, y la introducción de la figura del «profesional responsable» que asuma la dirección técnica de las medidas aplicadas y sea el referente del menor en caso de dudas o conflictos.

3.3 Adopción

Las causas que explican un menor número de adopciones nacionales son: el descenso de la natalidad, que ha contribuido a disminuir el número de desamparos y también de adopciones; la dilación y muchas veces denegación sin suficiente motivación de los preceptivos certificados de idoneidad, dentro de la tramitación del expediente de adopción; que un porcentaje importante de menores susceptibles de ser adoptados presentan un perfil que los incluye dentro del grupo de niños especiales que se alejan de la demanda de los futuros adoptantes (niños con edades superiores a los 5 o 6 años, grupos de hermanos, menores con algún tipo de discapacidad o de otra raza o etnia o con graves enfermedades); la saturación de las listas de espera para adoptar, como consecuencia del desarrollo de las políticas de protección de menores, que a través de un incremento del acogimiento en familia extensa hace que no haya tantos niños para adoptar; o los escenarios extraños que se han visto en la prensa, como consecuencia de no haber entendido bien la diferencia entre un acogimiento y un adopción, siendo imprescindible mantener como principio que sólo y exclusivamente cuando esté suficientemente motivada y acreditada la imposibilidad definitiva

de que un niño regrese a su familia de origen, puede acudir a la figura de la adopción.

Por eso se recomienda: no abusar del acogimiento pre-adoptivo; divulgar, a través de campañas de marketing promovidas por el Ministerio correspondiente, la diferencia que existe entre acogimiento y adopción, poniendo siempre por encima el interés-bien del menor, y resaltando que no existe un derecho a adoptar sino un sistema de protección de unos menores en situación de desamparo que tienen derecho a integrarse en una familia; y, en general, que los jueces, a los que corresponde el control de las medidas de protección, estén más especializados y cuenten con equipos mucho más preparados.

Comparecencia del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, D. Arturo Canalda González

1. Normativa de protección y modelo de gestión

El actual modelo de protección se caracteriza por la *desjudicialización* (la protección de menores deja de ser una responsabilidad de la Justicia para pasar a serlo de la Administración) y por la *descentralización* (al derivar la función tutelar a las entidades públicas que en cada comunidad autónoma tienen atribuida la responsabilidad en tal materia). Y es un modelo acertado por cuanto dota al sistema de una capacidad de respuesta ágil y eficaz, sin ocasionar una merma de garantías para el menor al someter la actuación administrativa al control del Ministerio Fiscal. El éxito del sistema se basa, además, en la existencia de mecanismos de coordinación de las distintas Administraciones intervinientes, que es preciso impulsar cuando son varias CCAA las implicadas en un proceso de protección.

2. El interés superior del menor

Es precisa la definición con mayor precisión de los conceptos de riesgo y desamparo, para todo el territorio nacional, de modo que pueda diferenciarse el riesgo con medidas de apoyo a las familias dirigidas a la *prevención* (dotando de mejores y más específicos recursos los programas sociales de intervención con las familias), de modo que sólo cuando estas medidas no tengan éxito pueda declararse el desamparo del menor y apartarlo de su propio medio. Una vez producido el desamparo, la reinserción del menor en su propia familia no puede ser un objetivo absoluto a costa de cualquier cosa. De ahí que se valoren positivamente las modificaciones introducidas por la Ley de Adopción Internacional a los artículos 172 del Código Civil (estableciendo el plazo de dos años para que los padres soliciten la revocación de la declaración de desamparo y el mismo plazo para oponerse a las decisiones que se adopten respecto a la protección del menor); y al artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (estableciendo el plazo de 3 meses para formular la oposición a la resolución administrativa por la que se declara el desamparo y de 2 meses para la oposición a las restantes resoluciones administrativas que se dicten en materia de protección de menores).

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

En relación con el acogimiento residencial existen dos tipos de situaciones:

a) Aquellas en las que es necesaria la institucionalización, como en los casos de menores extranjeros no acompañados, o en el de menores con graves trastornos de conducta, para los que deben habilitarse centros especializados.

b) Otros supuestos que presentan especiales dificultades, bien por problemas de salud o por tratarse de un grupo de hermanos numeroso de difícil acogida, en los que deberían estudiarse alternativas el internamiento como el *acogimiento profesionalizado*, es decir, acogedores con formación específica que reciban una retribución por su tarea y una permanente y adecuada supervisión por parte de las administraciones para que no se convierta en una tarea meramente económica.

En todo caso, es importante intensificar el trabajo desde los centros con la familia del menor, fijando objetivos sujetos a plazo para lograr cuanto antes la reintegración del menor.

3.2 Acogimiento familiar

Declarado el desamparo, se presenta como la alternativa idónea de modo preferente al internamiento en centros, pues contribuye a la normalización de la vida del menor. Por eso, son precisas medidas dirigidas a potenciar el acogimiento:

a) *Medidas de carácter positivo encaminadas a su impulso*, como lo son: su difusión a través de campañas informativas y de sensibilización social; impulsar las ayudas económicas a las familias acogedoras (dirigidas a paliar las carencias de todo orden que presentan los menores acogidos, ya sean afectivas, educativas, psicológicas, etc.); generalizar la consideración del acogimiento como criterio preferente en la escolarización, la concesión de becas de comedor y la gratuidad de libros de texto para estos casos concretos; o la introducción de la mediación familiar en el ámbito del acogimiento (como así se recoge en la reciente Ley madrileña de mediación familiar, de 21 de febrero del 2007).

b) *Medidas orientadas a evitar determinadas prácticas administrativas que dificultan estos acogimientos*, por ejemplo, evitar el uso de fórmulas tipo en las resoluciones y la falta de motivación en algunos expedientes, así como los retrasos en las contestaciones a los ciudadanos, que pueden hacer que la petición pierda ya todo su sentido; permitir la constitución del acogimiento familiar únicamente mediante resolución administrativa, aunque no conste el consentimiento de los padres; hacer un *seguimiento* riguroso y exhaustivo de los acogimientos, recabando información de la familia, de los psicólogos, educadores, logopedas, y de los propios menores; y procurar la *preparación* de los interesados cuando se produce un cambio de situa-

ción familiar del niño como el cese del acogimiento y la constitución de uno nuevo o, en su caso, el retorno a la familia biológica, garantizando una continuidad emocional mediante la planificación de contactos posteriores.

3.3 Adopción

En relación con la adopción se proponen las siguientes medidas:

- La definición del concepto de idoneidad de los solicitantes, detallando los criterios de selección y dándoles un tratamiento unificado con independencia del territorio del que procedan los solicitantes.

- Impulsar los centros de apoyo multiprofesional a las familias adoptantes y la implicación de las entidades públicas en la difusión de este recurso.

- La posibilidad de suprimir la necesidad del asentimiento de los padres en el proceso de adopción cuando ya se hayan desestimado sus pretensiones con anterioridad, a fin de no volver a discutir lo ya resuelto.

- Incluir la obligación de comparecencia personal para los padres biológicos.

3.4 Otras fórmulas

Frente a los inconvenientes del acogimiento permanente (que no permite constituir una relación paterno-filial y por ende beneficiarse de todos los efectos civiles de la misma), hay quien defiende la figura de la adopción abierta, es decir, la adopción con un régimen de visitas con la familia biológica. Ahora bien, las dificultades que a veces originan las relaciones con la familia de origen podrían abocar al fracaso de la adopción. Por eso, parece más adecuado el uso del acogimiento preadoptivo como preparación y paso previo a una solución ya definitiva como la adopción.

SESIÓN DEL DÍA 23 DE MARZO DE 2009

Comparecencia del Presidente del Patronato «Fundació La Tutela», D. Xavier Puigdollers Noblom

1. Normativa de protección y modelo de gestión

La Administración que actúa y tiene las competencias según la normativa de decidir y de actuar con todas las garantías, debería ser realmente ágil en tomar decisiones. A veces hay miedo a tomar decisiones. Para evitarlo, se debería:

- dar seguridad laboral y tranquilidad a todos los niveles a los funcionarios y empleados laborales dedicados a la protección de menores;

- favorecer las relaciones entre las administraciones, civil y judicial, celebrando encuentros y reuniones que permitan llegar a la solución adecuada mediante la puesta en común de los intereses de la Administración civil, que debe tomar las resoluciones que afecten a la historia del menor, y de la administración judicial, que debe velar porque esas resoluciones sean ajustadas a derecho.

2. El interés superior del menor

En lugar de recurrir al desamparo como primera medida, sería conveniente ampliar los servicios de asistencia social y hacer lo máximo posible por resolver la situación del menor en su propio entorno familiar. Una vez tomada la resolución del desamparo, los plazos de impugnación del desamparo, de posible vuelta del menor con su familia biológica, deben ser realmente muy breves y concretos, para evitar el peligro de que ese menor —que con una solución rápida podría haber encontrado una familia de acogida o adoptiva— pase meses y años esperando una resolución.

En relación con la cuestión de las visitas de los padres al menor, se consideran inadecuadas si no se ve clara la posibilidad de reinserción con la familia. Por ello, se propone añadir un «si procede» en el texto de la ley, para que no sea obligatorio.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Una vez producido el desamparo, debería iniciarse inmediatamente el camino de la adopción o de la acogida de larga duración, pues siempre es mejor que un menor esté en una familia que no en un centro.

3.2 Acogimiento familiar

Deben ampliarse las facilidades para la acogida en familia externa y facilitarse el acogimiento de larga duración.

3.3 Adopción

Se propone reducir los plazos de impugnación de las medidas de adopción o acogimiento preadoptivo; establecer acuerdos de adopción entre CCAA para evitar la presencia de los padres biológicos en la misma población que los adoptivos; ayudar a las familias con problemática social, para que de forma voluntaria den en adopción a sus hijos, posibilitando en el futuro una relación con los mismos, lo que podría ayudar a la renuncia de menores, especialmente en jóvenes (podrían evitarse abortos); y ayudar a las familias que adopten a menores con alguna enfermedad o con cierta edad.

3.4 Otras fórmulas

El *acogimiento profesionalizado* podría ser una buena medida, sobre todo en aquellos casos de menores enfermos, que tendrán muy difícil salida a una familia.

Comparecencia de la Jefa de la Sección de acogimiento familiar y adopciones de la Diputación Foral de Bizkaia, D.^a Consuelo Alonso Vergara

1. Normativa de protección y modelo de gestión

El modelo de gestión de protección se ha basado en tres aspectos fundamentales: la desjudicialización de la

toma de decisiones en el ámbito de la protección infantil y de la adolescencia; la descentralización de la intervención, otorgando la responsabilidad de las mismas a las CCAA; y, la implantación de nuevos criterios de actuación en el ámbito de la infancia, recogidos en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor.

Todo ello ha supuesto un avance muy importante, si bien los cambios sociales han producido una serie de retos nuevos que nos llevan a constatar cuatro lagunas fundamentales en el modelo de protección:

i) La insuficiente *coordinación interinstitucional* con otros organismos y entidades, instituciones públicas y privadas del ámbito de la sanidad, la educación y la seguridad (en relación, por ejemplo, con problemas de salud mental de los hijos, que no corresponden realmente al sistema de protección a la infancia).

ii) La insuficiente toma de consideración del sistema de protección en la regulación de otras materias, como la *protección de datos de carácter personal*, que obliga a las instituciones de protección a recurrir a la fiscalía y al sistema judicial, ante una solicitud de información a la policía o al sistema sanitario, necesaria para adoptar una adecuada medida de protección.

iii) La no mención de las *corporaciones locales* dentro de la legislación estatal como administraciones competentes en materia de protección a la infancia y adolescencia para abordar situaciones de riesgo, leve o moderado, dejando las situaciones de riesgo grave o desprotección a las CCAA.

iv) La indefinición de conceptos tan centrales en la actuación del sistema de protección como la *tutela automática*.

Sin embargo, a pesar de los distintos sistemas de trabajo, la protección efectiva se lleva a cabo de forma similar en todas las CCAA. Aún así, es conveniente una mayor coordinación, sin que sea necesario crear nuevos foros distintos de los actualmente vigentes (el Observatorio de la Infancia, la Comisión Interautonómica de Técnicos y la Comisión Interautonómica de Directores), pero sí establecerlos de una manera más regular.

2. El interés superior del menor

El principio del interés superior del menor es un concepto indeterminado, vacío de contenido, que se va llenando con lo establecido en el resto del ordenamiento jurídico y con los intereses legítimos en juego en cada caso. En términos generales, los servicios de protección a la infancia tienen que dirigir sus esfuerzos a buscar la integración definitiva del niño o niña y del adolescente en un entorno familiar estable y seguro en el mínimo plazo posible, estableciendo unos criterios de prioridades que marca la propia ley: la integración en su propia familia; cuando esto no sea posible, buscar en la familia extensa; cuando esto falle, buscar en familia ajena; y, sólo en casos excepcionales, un acogimiento residencial a medio o largo plazo.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Su papel es fundamental en algunos casos. No obstante, el actual sistema de acogimiento residencial se caracteriza por una ausencia total de normativa de ámbito estatal —equiparable a la que existe en materia de responsabilidad de menores, por ejemplo—; lo que ha provocado una proliferación excesiva de modelos de atención sin unas pautas mínimas comunes que ofrezcan garantías de cuidado, de derechos y de intervención eficaz y adecuada (denunciadas recientemente por el informe del Defensor del Pueblo). En concreto, deberían regularse la problemática específica de los menores extranjeros no acompañados —y la desigualdad de su presencia en las diferentes CCAA—; los abandonos voluntarios de adolescentes con capacidad de obrar de los centros de protección; o la posibilidad de aplicar medidas de contención o medidas de privación de libertad en centros de protección para menores con conductas disruptivas, con o sin autorización judicial.

3.2 Acogimiento familiar

El acogimiento familiar en familia ajena es una de las medidas más importantes que, sin embargo, presenta algunas carencias:

a) La ley no establece la necesidad de un certificado de idoneidad para los acogedores, como sí lo hace para los adoptantes; habría que hacer referencia a la necesidad de una valoración psicosocial y establecer un *certificado*, no de idoneidad, pero sí *de adecuación* (pensando en la familia extensa, que podría no ser idónea en abstracto, pero sí adecuada para el caso concreto).

b) La ley no recoge los *derechos de los acogedores*, entre los que debería incluirse su reconocimiento como parte en los procedimientos judiciales referidos al acogimiento que ejercen, o el que puedan mantener relaciones con el menor o menores por ellos acogidos una vez cesado el acogimiento familiar.

c) La ley no trata el acogimiento familiar como el residencial, de modo que cuando la administración entienda que el acogimiento familiar debe ser la medida de protección, *pueda formalizarlo —aunque no haya autorización de los padres—*, con la posibilidad de que lo recurran si no están de acuerdo y, sólo en ese caso, judicializarlo.

d) La Administración no debería participar en acogimientos consentidos por ambas partes, padres biológicos y familia extensa. Debería clarificarse en el artículo 173.2 del Código Civil y establecerse en la Ley Orgánica 1/1996 el *principio de subsidiariedad de la intervención administrativa* ante figuras más estables del Código Civil como, por ejemplo, la tutela ordinaria (que judicialmente no se admite ya que se interpreta que los padres deben estar privados de patria potestad). Por otra parte, el desarrollo normativo de la figura de la guarda de hecho, contemplada en el Código Civil, es escaso en la legislación actual.

3.3 Adopción

Las dificultades que existen y pueden influir en el número de adopciones nacionales son las siguientes:

— Son cuestionables los *criterios que se utilizan para valorar que un menor debe ir en adopción* (que, además, no siempre son idénticos en todas las CCAA), por lo que se estima que los niños deben ser oídos, sobre todo a partir de determinada edad.

— No siempre se encuentran *familias susceptibles de adoptar* a todos aquellos niños que son propuestos para adopción (como ocurre con los niños con necesidades especiales, niños mayores o grupos de hermanos de más de dos miembros), por lo que, en estos casos, debe funcionar la relación y solidaridad intercomunidades.

— Es imprescindible una *agilización de los procedimientos* para la adopción, unificando los criterios de interpretación de las instancias judiciales. Para ello sería necesario:

i) En relación con el artículo 173 bis del Código Civil, que se aclare que la Administración puede hacer la propuesta de adopción cuando los padres *puedan estar incursos* en causa de privación de patria potestad —aunque ésta todavía no esté determinada—, de forma que en el mismo proceso judicial de constitución de la adopción se abra una pieza aparte para determinar si procede o no la privación de patria potestad y se resuelva la adopción evitando dos procesos diferentes que dilatan en el tiempo la medida estable de protección (hasta uno o dos años, en primera instancia, o incluso tres o cuatro años en audiencia, si la privación de patria potestad es recurrida por los padres).

ii) En relación con los casos de abandono del niño en el hospital, que se establezca un plazo para el asentimiento por la madre para la adopción, transcurrido el cual no se pierdan meses en buscar a la madre, y que se aclare si es preciso contar con la familia extensa o no.

Además, sería preciso introducir en la legislación, junto con la valoración para la idoneidad de la adopción —para la que deberían establecerse criterios unificados—, la necesidad de formación para la adopción, así como el apoyo post adoptivo; y aclarar la legitimidad de los padres y madres que dieron a sus hijos en adopción para su búsqueda, así como la de otros familiares, como los hermanos.

3.4 Otras fórmulas

Cada día son más los técnicos que se posicionan a favor de la *adopción abierta* en su variante de adopción con contacto en la que sea posible el mantenimiento de relaciones entre el adoptado o adoptada y su familia biológica al considerar que esta modalidad puede ser beneficiosa para una tipología de niños, como los adolescentes o aquellos que tienen una larga vinculación con su familia extensa y que por determinados motivos no han podido ser adoptados por esa familia o ir en acogimiento con ella. También podrían regularizarse los *acogimientos de urgencia* y los *acogimientos profesionalizados*.

SESIÓN DEL DÍA 27 DE ABRIL DE 2009

Comparecencia del Jefe de la Unidad de Pediatría Social del Hospital Infantil Universitario Niño Jesús de Madrid, D. Jesús García Pérez

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Se plantea la necesidad de revisar los modelos de gestión, de forma que los solicitantes de adopción internacional sean dados de alta en los registros de adopción nacional.

2. El interés superior del menor

Nuestro ordenamiento jurídico no siempre resuelve adecuadamente el conflicto entre el interés de los padres biológicos y el interés superior del menor porque muchas veces es más garantista de los derechos de la familia biológica (casos de Piedad, Sara e Iván, «Niño de El Royo»). Se propone: revisar los plazos que se brindan a las familias biológicas para resolver sus dificultades con un criterio realista y promover rápidamente su adopción, cuando se considere inviable su retorno a la familia biológica; y promover una adecuada valoración por parte de los Servicios Técnicos (psicólogos, educadores y trabajadores sociales) del real beneficio que representa para el menor mantener contacto con su familia biológica.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Actualmente nuestro sistema de institucionalización está gestionado en parte por entidades privadas y organizaciones no gubernamentales, lo que podría retrasar la desinstitucionalización de los menores. Sería, pues, necesario revisar el actual sistema de gestión y aumentar los recursos humanos y materiales para promover el acogimiento familiar; aumentar el control de la gestión y la cualificación de los profesionales encargados del cuidado de los menores en los centros para tratar de evitar situaciones de maltrato institucional; e intensificar los servicios de apoyo a la familia biológica porque muchas de las situaciones de internamiento se cronifican porque la familia de origen está en situación de dificultad, sin que haya un verdadero trabajo de los servicios sociales para que se recupere (de, al menos, para que sea efectiva, una o dos veces por quincena).

3.2 Acogimiento familiar

Se propone: que los acogimientos seas establecidos por las administraciones competentes, sin previa autorización judicial (no tiene sentido que la administración tutelar pueda ingresar a un niño en una institución y la familia no pueda oponerse, pero que, en cambio, para que esté atendido en una familia necesite autorización judicial); suprimir la necesidad de consentimiento de la familia biológica para la convivencia del menor con otra familia; brindar apoyos técnicos multidisciplinares suficientes a las

familias acogedoras; establecer mecanismos de seguimiento y control efectivo del desarrollo del niño en la familia de acogida; establecer plazos realistas de duración del acogimiento; y fomentar los acogimientos profesionalizados, de familias adecuadamente preparadas y remuneradas para brindar este servicio.

3.3 Adopción

Se proponen como medidas: crear *centros posadoptivos*, para afrontar los problemas posteriores a la adopción, de adopciones truncadas por un mal desarrollo de la parentalidad, o por problemas de baja tolerancia a la frustración ante un niño adoptado (lo que genera el incremento de los ingresos de muchos niños en centros de acogida); introducir la figura de los *mediadores familiares* para la solución de conflictos en las familias, y modificar el Consejo Consultivo de Adopción Internacional y denominarlo *Consejo Consultivo de Adopción* porque las realidades son las mismas.

3.4 Otras fórmulas

Se consideran de eficacia bastante adecuada la figura de las *open adoptions* o *adopciones abiertas* que hay, por ejemplo en Estados Unidos, Inglaterra o Alemania, con visitas simbólicas de la familia de origen, siguiendo un esquema parecido al de los regímenes de visitas en casos de divorcio.

Comparecencia de la Presidenta de la Asociación para la Defensa, Amparo y Garantías en la adopción y en el acogimiento de menores (DAGA), D.^a María del Mar Calvo Cortés

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Es preciso reforzar los modelos de cooperación interterritorial:

— Debería crearse en el seno del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (actual Ministerio de Sanidad y Política Social) una *red de protección de la infancia como instrumento de cooperación*, cuya finalidad sea funcionar como referencia de experiencia para las entidades públicas y, a su vez, elemento de divulgación y asesoramiento de prácticas interautonómicas, estableciendo una especie de código de buenas prácticas; red de protección en la que se deberían poder inscribir las familias dispuestas a realizar acogimientos familiares y, con las cautelas necesarias, los menores en situación de desamparo y necesitados de una familia.

— Debe reforzarse el *Observatorio de la Infancia*, ampliando los campos de estudio y análisis.

— Es importante modificar el Consejo Consultivo de Adopción Internacional y convertirlo en *Consejo Consultivo de Adopción y Acogimiento de menores*, incorporando como miembros permanentes a la Fiscalía de menores y a un miembro del Consejo General del Poder Judicial, esta-

bleciendo que se reúna con carácter obligatorio una vez cada mes y no una vez al año como ocurre en la actualidad, sin perjuicio de las reuniones de trabajo, y definiendo objetivos y protocolos de trabajo.

— Es imprescindible una mayor *transparencia en la información* y en la sistemática de la gestión de protección a la infancia para la toma de decisiones, creando servicios de inspección en las CCAA que no los tengan (Las Memorias de la Fiscalía General del Estado en materia de protección de menores del año 2005 al 2008 hablan de que no hay datos de control de tutelas, que no se puede cumplir correctamente con las inspecciones y las visitas a los centros de menores, se destaca la falta de medios, el abuso de las entidades públicas al remitir información bajo fórmulas estereotipadas sin contenido individual de información del menor, la falta de criterios unánimes de la propia fiscalía, etc.).

En el marco jurídico de referencia, se sugieren las siguientes reformas:

— Realizar una refundición normativa que recoja en un solo texto la normativa legal de protección a la infancia. Se propone ampliar la actual *Ley de Adopción Internacional* integrando en ella tanto la adopción nacional como el acogimiento y la normativa que actualmente recoge el Código Civil.

— Modificar la *Ley de Enjuiciamiento Civil* (LEC) estableciendo procedimientos propios en materia de desamparo y, en especial, en materia de regulación de la adopción nacional, cuya tramitación no debe ser preferente —como en la actualidad— sino privilegiada —por encima de cualquier otro asunto. Asimismo, es preciso que se regule en la LEC la forma de prestación del consentimiento por parte de las familias biológicas para la adopción o la declaración de su innecesariedad.

— Modificar la *Ley Orgánica del Poder Judicial* y atribuir a la actual jurisdicción de menores (que cuenta con fiscalías de menores y equipos psicoeducativos) la competencia para conocer de todos los temas de menores, no solo los derivados de la delincuencia, sino también los casos civiles, los casos de declaración de desamparo y procesos de menores extranjeros. Asimismo, es imprescindible la designación obligatoria de un abogado de oficio o privado en las declaraciones de desamparo de menores, de constitución de acogimiento y de reintegro a las familias (siendo insuficiente la notificación al Ministerio Fiscal, que no tiene la misión de proteger al menor, sino de vigilar a la entidad pública).

— Modificar el *Código Civil* para que se faculte a las CCAA a constituir *per se*, con trámite de audiencia a la familia biológica, el acogimiento familiar, lo que agilizaría el sistema, y también para que sólo se contemplara el acogimiento residencial y el familiar, ambos con la vertiente de provisional o permanente y, desde el acogimiento permanente, regular la posibilidad de adopción nacional de ese menor, facultando a las familias acogedoras a instar su adopción. Se debe eliminar el acogimiento preadoptivo porque genera confusión terminológica en familias y profesionales. Asimismo, deben establecerse en el artícu-

lo 169 del Código Civil causas expresas de privación de la patria potestad o por lo menos describir conductas de las que se derive.

— Modificar la normativa contenida en el *Código Penal* en relación con los abusos sexuales a menores. Actualmente si un padre o una madre son condenados por abusar sexualmente de su hijo o hija el Código Penal faculta al juez —faculta pero no obliga— a imponer como pena accesoria la inhabilitación especial del ejercicio de la patria potestad, pero no su privación. Y en el Código Civil los abusos sexuales o deshonestos no son causa de privación expresa de la patria potestad, sino que serán libremente apreciados por el juez.

2. El interés superior del menor

Se entiende que la regulación contenida en el artículo 170 párrafo 2 del Código Civil, que establece que los tribunales podrán, en beneficio e interés del hijo, acordar la recuperación de la patria potestad cuando hubiese cesado la causa que motivó la privación, es una de las causas por las cuales muchos menores se pasan la vida institucionalizados y no pueden ser adoptados por otras familias.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

La colaboración del sector privado en la gestión no puede obviar la dirección, el control y la responsabilidad de las administraciones públicas. Por ello, es precisa una mayor intervención en la gestión de los centros de las entidades públicas y racionalizar los recursos, para dar más medios al sistema (la dotación económica necesaria para mantener a 10 menores institucionalizados permitiría sufragar los gastos de los menores en acogimiento familiar y crear un equipo que hiciera un seguimiento real, permanente y efectivo, con medidas de corrección de cada menor, en su caso). En este sentido, se propone aprobar un reglamento de ámbito estatal, bien de carácter básico, bien de aplicación supletoria, que regule el funcionamiento de *los centros de acogida*.

3.2 Acogimiento familiar

Se observa una desconfianza del ordenamiento jurídico hacia la gestión de los menores por parte de las CCAA. La declaración de desamparo es inmediatamente comunicada al Ministerio Fiscal. Para constituir un acogimiento familiar necesita permiso del juez; para declarar la suspensión del derecho de visita al menor de los padres biológicos, necesita autorización judicial. Esto no se corresponde con la realidad. Por tanto, hay que avanzar hacia un sistema en el que se confíe más en la gestión de las CCAA y se someta su actividad al control judicial.

El acogimiento familiar de un menor desamparado requiere que las familias tengan la necesaria formación y recursos personales para afrontar las dificultades que conlleva. Es preciso establecer el estatuto básico o derechos de los acogedores y establecer una formación mínima ade-

cuada a los profesionales que trabajen con menores. Además, habría que regular la *mediación* para la solución de conflictos entre familias acogedoras y biológicas.

3.3 Adopción

El objetivo no debe ser la ampliación de las adopciones nacionales. El fin es el bienestar del menor. Sería necesario establecer en el ordenamiento jurídico causas tasadas de privación de la patria potestad o, al menos, desarrollar con rango de ley criterios a tener en cuenta para su declaración que marque o indique el camino al juez y minimice el ámbito discrecional del mismo.

3.4 Otras fórmulas

Se propone hacer estudios de protección de la infancia en otros países. Se ha hablado del modelo de Inglaterra, de la no institucionalización, pero también es importante el modelo alemán de las *adopciones abiertas*, en el que familias acogedoras y biológicas se conocen.

SESIÓN DEL DÍA 18 DE MAYO DE 2009

Comparecencia del Presidente de la Federació D'Associacions per l'Adopció (FADA), D. Francesc Acero Álvarez

1. Normativa de protección y modelo de gestión

La distribución competencial no es negativa. Es necesaria la máxima proximidad entre administración y ciudadano, y dada la diversidad y pluralidad en cada territorio, aunque existan elementos que puedan ser considerados comunes, la gestión de los problemas familiares y sociales de los menores, precisan ser tratados de forma particular en cada territorio. Otra cosa es que deba existir una «mesa» o espacio de reunión por parte de todos los responsables que tenga por objeto compartir y «transferir» experiencias y coordinar actuaciones entre las diversas Administraciones.

Se sugieren las siguientes reformas en la legislación vigente:

— La modificación de la *Ley Orgánica del Poder judicial* para la creación de juzgados especializados en materia civil (imprescindible para un tratamiento adecuado de los conflictos en materia de abandono de menores, privación de la patria potestad, guarda y custodia en cualquiera de sus formas, la adopción nacional e internacional y todos aquellos aspectos del ámbito civil relacionados con el menor). La vía penal ya dispone de juzgados de menores, si bien sus competencias deberían ampliarse a cuando los menores son víctimas y no imputados. Esos juzgados especializados de lo civil en materia de menores deberían contar con todos los recursos necesarios, no sólo económicos sino profesionales (con psicólogos, psiquiatras ordinarios, psiquiatras pediátricos, asistentes sociales, mediadores, etc), que podrían ser compartidos por los magistrados de lo penal especializados en menores.

— La modificación de la *Ley de Enjuiciamiento Civil* para crear procedimientos judiciales específicos prioritarios, con unos plazos ágiles, con medidas provisionales y/o cautelares que tengan por objeto garantizar al máximo el interés del menor.

— La aprobación de una *Ley de adopción nacional* y sistematización consiguiente del *Código Civil* mediante su actualización, desarrollando unas normas comunes a todas las figuras adoptivas, internacionales o internas, con sus posteriores especificidades para cada una de ellas.

2. El interés superior del menor

Hay que distinguir entre un menor en situación de riesgo y un menor abandonado. En el primer caso se requiere una intervención activa por parte de la Administración, pero quizás no sea necesario más que un actuación de seguimiento y de apoyo en el seno de la familia nuclear. Incluso puede que sea adecuado que la Administración asuma la custodia sin necesidad de asumir también la guardia, es decir, la Administración se convertirá por el tiempo que sea necesario en tutor legal del menor. Es en el caso del abandono cuando se procedería a promover una intervención no sólo en custodia sino también en la guarda del menor, llegándose incluso a una posible suspensión de la patria potestad de los progenitores sobre el menor.

Además, se destaca la importancia de la elaboración de planes de colaboración y de un protocolo para la protección ante los malos tratos; la existencia de un registro automático unificado y único de malos tratos infantiles; los programas de detección de malos tratos y atención prioritaria a los menores víctimas; o el fomento del derecho de información del menor y la creación de la figura del procurador del menor (elementos todos ellos recogidos en el anteproyecto de ley de los derechos y de las oportunidades de la infancia y la adolescencia de Cataluña).

3. Medidas de protección

La ponderación de la medida debe seguir la siguiente escala. Primero, el acogimiento simple en familia extensa o en una tercera familia; segundo, el acogimiento pleno en familia extensa o en una tercera familia; tercero, el acogimiento en una unidad convivencial de acción educativa; y, por último, el acogimiento en un centro público o concertado. Asimismo, la Administración debe contemplar las medidas oportunas para facilitar el tránsito de la persona acogida desde su mayoría de edad hasta su plena autonomía personal.

3.1 Acogimiento residencial

El acogimiento residencial debe ser una opción altamente residual y sólo para casos de extrema complejidad justificada por razones de diversa índole, ya sea de salud, de comportamiento del menor, por antecedentes penales, etc.

3.2 Acogimiento familiar

Es necesario potenciar mucho más los acogimientos familiares, ya sea en familia extensa o ajena. El acogimiento

preadoptivo es una figura esencial, aunque quizás el nombre induzca a confusión por el uso del concepto de acogimiento. Es preciso regular de forma adecuada esta figura y sus consecuencias procedimentales, administrativas y judiciales (establecer de forma clara y precisa los recursos, establecer un plazo relativamente corto para que dichas acciones puedan ejercitarse, etc.). Es importante destacar que una familia con un menor en acogimiento preadoptivo debe ser titular a su vez de una tutela simple de dicho menor. Pues no es lógico que cada decisión especial, como puede ser, por ejemplo, tomar una medicación o llevar de vacaciones al menor fuera del país requiera una autorización específica por parte de la Administración competente, sin perjuicio del deber de informarla con cierta periodicidad.

3.3 Adopción

Se recomienda una mayor homogeneización de todas las CCAA en cuanto al sistema de evaluación de la idoneidad de los adoptantes y criterios, y sobre todo una mayor formación por parte de las administraciones a las familias adoptantes, que las ayude realmente a afrontar tanto la espera del hijo al que van a adoptar como la adaptación de ese menor a esa nueva familia.

3.4 Otras fórmulas

Debe potenciarse el acogimiento profesionalizado, cuando las circunstancias del menor requieran, y el acogimiento de urgencia, ante situaciones extremas. En cuanto a la adopción abierta, debe contar con un pronunciamiento favorable de los equipos profesionales, debe llevarse a cabo un seguimiento adecuado para ver la evolución del menor, toda vez que los padres biológicos deben tener plenamente asumido su situación jurídica respecto del menor, es decir, que a todos los efectos jurídicos ya no son padres del menor.

Comparecencia del Vicepresidente y Portavoz de la Asociación Pro Derechos del Niño y la Niña (PRODNI), D. José Luis Calvo Casal

1. Normativa de protección y modelo de gestión

La gestión del sistema en cada Comunidad Autónoma debería regirse por criterios comunes. Se recomienda la creación de una base de datos nacional donde estén recogidas las familias en riesgo social (para su localización en el caso de traslados); la generalización de los juzgados de familia a todo el país y la especialización y dedicación exclusiva de los fiscales; la descentralización municipalista (mediante la elaboración de planes integrales de infancia de ámbito municipal) y el desarrollo de políticas horizontales (en los ámbitos estatal, autonómico y local).

2. El interés superior del menor

Se recomienda que se incluyan en la ley los criterios básicos que deben orientar al juzgador a una correcta apli-

cación de la norma en función de las necesidades y derechos del menor (propuestos por la fiscal Begoña Polo siguiendo el modelo del derecho civil británico): a) De las necesidades básicas y vitales del menor; b) De sus deseos, sentimientos y emociones; c) Del mantenimiento del statu quo material y espiritual del menor e incidencia que toda alteración del mismo pueda tener en su personalidad y para su futuro; d) Consideración particular por la edad, salud, sexo, personalidad, afectividad, creencias religiosas y formación espiritual y cultural del menor y su entorno, actual y potencial; e) Valoración de los riesgos de un cambio de la situación actual por otra; f) Atención a las perspectivas personales, intelectuales y profesionales de futuro del menor, en particular para el adolescente. En definitiva, aceptar a los menores en su rol de personas titulares de derechos.

Asimismo, escuchar a los niños es una tarea pendiente desde la ratificación en 1990 de la Convención de la ONU sobre derechos del niño. Para ello se propone: i) la creación de un observatorio específico de escucha a los menores que estén bajo tutela administrativa o judicial (como espacio reglado de ámbito estatal donde tengan acceso con sus testimonios, opiniones, quejas, vivencias y propuestas); ii) que se potencie la participación del menor y el derecho a ser oído en todos los asuntos que le afecten, con la debida concreción en la forma o el método de llevarlo a cabo en sede judicial o administrativa, y en este sentido se propone que se graben las sesiones de exploración de los menores en ambas sedes; iii) que los menores con suficiente juicio tengan el derecho reconocido por la ley a nombrar un representante, distinto del padre o la madre, y en este sentido se propone que la ley disponga el derecho del menor a la asistencia de un abogado de oficio en las causas administrativas o judiciales que le afecten en igualdad de condiciones con las partes personadas.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Gran parte de la gestión de centros está en manos privadas que no se controlan debidamente. El principio del interés superior del menor exige engordar los presupuestos en políticas de prevención y ayuda a la familia y fijar criterios de mayor calidad en los sistemas de protección. En este sentido, se proponen las siguientes medidas. Estudio y evaluación rigurosa de los acogimientos residenciales —centros y pisos de acogida—. Un sistema de evaluación y seguimiento riguroso desde los servicios de protección de menores y fiscalía como vía para asegurar el bienestar de los menores en acogimiento residencial. Adecuación de los recursos residenciales a la nueva demanda. Servicio especializado de inspección. Diferenciación clara y específica de gestión económica de los centros de menores con facturación por servicio para asegurar el «sin ánimo de lucro». Clarificación del personal, sueldos, horarios, descansos, titulación exigida, control por parte de colegios profesionales y de la Administración. Regulación a nivel estatal de los centros de protección. Regulación de los desplazamientos de menores no acompañados —niños de

Chernobil, niños saharauis—. Y un registro de familias de riesgo para su localización en caso de desplazamientos.

3.2 Acogimiento familiar

Se propone la regulación sobre la formación, declaración de idoneidad/adecuación y posteriores seguimientos para que en el ámbito estatal no exista la divergencia actual en materia de acogimiento familiar. La regulación de los acogimiento familiares de menores promovidos por residentes en España no comunitarios. Que se refuerce el papel de las familias acogedoras, que reciban más apoyo y se reconozca su papel de parte en los procedimientos.

3.3 Adopción

Para que en España tengamos más niños en adopción, los servicios de protección de menores tendrían que actuar conforme a los criterios de detección precoz, intervención inmediata y acortamiento del tiempo del procedimiento. Deberían unificarse los procedimientos de solicitud, valoración y declaración de idoneidad haciéndolo único para adopción nacional e internacional. Establecer la obligación de los seguimientos en adopción nacional e internacional. Y más apoyo a las familias biológicas en atención a una política de prevención social y familiar, implicando a los municipios.

3.4 Otras fórmulas

Habría que incluir un apartado especial para los acogimientos de menores inmigrantes magrebíes, subsaharianos, etc., en familias de su mismo origen y cultura como alternativa a su estancia en acogimiento residencial.

SESIÓN DEL DÍA 25 DE MAYO DE 2009

Comparecencia de la Presidenta de la Asociación estatal de acogimiento familiar (ASEAF), D.^a Francisca Pruna Fernández

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Aunque no disponemos de datos suficientes, el sistema actual parece ser en buena medida un sistema todavía dependiente de la buena voluntad de personas, colectivos y asociaciones, que tradicionalmente han venido ocupándose de la infancia, aunque se ha evolucionado del asistencialismo hacia un modelo de corresponsabilidad y al actual y preocupante de subcontratación de la gestión de forma generalizada. Además, se producen diferencias notables en el acento que se pone en unas medidas de protección respecto de otras, según la realidad de cada territorio y las opciones y apuestas que hacen los gobiernos autonómicos. Quizá faltaría hacer un mayor esfuerzo en homologar procesos e intentar al menos enmarcarlo en unos mínimos comunes, estableciendo determinados estándares de calidad, por ejemplo.

2. El interés superior del menor

Se destaca la necesidad de prevenir las situaciones de riesgo social. De poco sirve proteger a los menores si no se trabajan medidas de reinserción e intervención familiar con sus familias de origen y con ellos tras estar viviendo dependientes del sistema de protección durante gran parte de su vida.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Partiendo de que el acogimiento familiar se debería potenciar más, los centros son necesarios y responden a la necesidad de cumplir con una protección a la infancia que de otra manera, mientras no se desarrollen o se impulsen otras medidas (como nuevas modalidades de acogimiento o adopciones desde perspectivas más abiertas y flexibles), sería imposible de cumplir por la Administración. Con todo, habría que pensar en establecer límites temporales en los ingresos en centros, con el fin de intentar agotar los trabajos de retorno a su familia o la búsqueda de otras alternativas en un plazo de tiempo razonable. Así se evitaría que muchos niños permanezcan en centros de protección gran parte de su vida, ocupen plazas de forma permanente y saturen las instituciones en contra de su desarrollo normalizado.

3.2 Acogimiento familiar

Se proponen una serie de actuaciones en relación con el acogimiento familiar:

- Dar prioridad al acogimiento familiar sobre el residencial.

- Elaborar un estatuto del acogedor, cada comunidad autónoma a su nivel, en la medida de lo posible, o a nivel nacional, en el que se recoja como una de las primeras normas la obligación para las familias acogedoras de la realización de los seguimientos y la exigencia de una preparación realizada desde la Administración.

- Reclamar derechos de alimentos a las familias biológicas en todas las guardas y tutelas, modulándolo en función de las posibilidades económicas, por poco que sea, a fin de que la familia biológica siga sintiéndose comprometida con el menor. Este dinero pasaría al menor directamente y la familia acogedora sería la administradora del mismo como mera guardadora.

- No distinguir en las ayudas y apoyos entre el acogimiento familiar en una familia acogedora o en familia extensa (que es la situación en la que están, sin ninguna ayuda, la mayoría de los menores acogidos en el sistema de protección).

- Los menores acogidos deberían computar de forma especial para favorecer ayudas a las unidades familiares que los acogen (al igual que un hijo discapacitado puede computar como dos a efectos de considerar una familia como numerosa). Deberían tener ciertos beneficios sociales, fiscales o del tipo que se crea conveniente; faci-

lidades sanitarias, de acceso a servicios, ocio y educación; escolarización preferente, incluso en el tramo de la enseñanza obligatoria; y otros apoyos como la gratuidad de los comedores o de los libros.

- Corregir la desatención en el ámbito escolar con más formación del profesorado y atención a las peculiaridades de los menores acogidos.

- Trabajar por tener una amplia gama de familias disponibles para las necesidades del sistema.

- Ampliar hasta los 23 años del menor las medidas de protección, ya que a los 18 años los menores no tienen autonomía para valerse por sí mismos.

- Dar prioridad a los procedimientos de declaración judicial del acogimiento.

3.3 Adopción

La adopción no debe ser un fin en sí misma. Desde el punto de vista de la protección sólo tiene sentido su promoción en cuanto a que debiera crecer más respecto de otras medidas y, aun así, la adopción generalizada sólo es la mejor opción en casos determinados y no de forma generalizada. La primera tarea deber ser reflexionar sobre la calidad del sistema de adopción, que debe incidir más en la preparación de las familias, trabajando en la cultura de la protección y creando una buena bolsa de familias adoptantes que permita, eventualmente, un crecimiento sostenible de las adopciones.

3.4 Otras fórmulas

Se debería ensayar la implementación del *acogimiento familiar profesionalizado*, que ya existe en otros países europeos. Asimismo, se debería implantar de forma generalizada las *familias de urgencia y diagnóstico*, que evitan la permanencia de menores en centros de primera acogida y recepción, familias a las que se les debe exigir especial dedicación, formación y disposición. Por ello deben ser remuneradas, estar sujetas a formación constante y a otros requisitos específicos, como que al menos uno de los cónyuges debe estar liberado para el ejercicio de esa actividad. También se debería estudiar la búsqueda y forma de obtener familias para el *acogimiento de menores discapacitados graves o severos*.

Comparecencia de la Presidenta de la Asociación Familias para la Acogida, D.^a Belén Cabello Albendea

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Las CCAA deberían dar competencias a las administraciones locales para gestionar los acogimientos en familia ajena —porque en familia extensa, al menos en la Comunidad de Madrid, ya lo hacen—.

2. El interés superior del menor

El interés superior del menor implica que el menor tiene derecho a vivir en una familia y que todos los recur-

sos y esfuerzos deben estar encaminados a defender este derecho. Para el niño la posibilidad de identificarse como un sujeto único e irrepetible está vinculada a tener una experiencia de un vínculo en el que experimente una relación de pertenencia, de saber cuál es su origen y a quién pertenece. El menor tiene derecho a crecer y a ser educado en su propia familia. El Estado, las comunidades autónomas, los ayuntamientos en el ámbito de sus competencias, tienen el deber de apoyar con intervenciones adecuadas a las familias en riesgo. Ese es el primer punto. El trabajo se debe hacer en la prevención y, si no se hace, es inútil todo lo demás. Si a pesar de todos los esfuerzos, el menor se ve privado del ambiente familiar idóneo, se recurre entonces a la adopción o al acogimiento dependiendo de los casos.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

El sistema de institucionalización no responde al interés superior del menor. Otra cosa es los recursos de los que se dispone y si es posible prescindir de él o no.

3.2 Acogimiento familiar

No debe confundirse el acogimiento con la adopción, no sólo en términos jurídicos, sino también como recurso. Cuando un técnico se encuentra ante una posible situación de riesgo o desamparo tiene la tarea y la responsabilidad de realizar una valoración de inadecuación de los padres para hacerse cargo de las necesidades de los hijos; distinta de la valoración de abandono. Son dos valoraciones diferentes que dan lugar a recorridos diferentes. Una valoración de abandono inicia un itinerario de adopción. Un juicio de inadecuación abre la posibilidad de ayudar a una familia, con la que se cree beneficioso que el menor mantenga los vínculos. Existen dos tipos de acogimientos, administrativos, cuando hay consentimiento por parte de la familia biológica, y judicial, cuando hay oposición, en cuyo caso el menor puede vivir la llamada doble pertenencia, es decir, la pertenencia a dos familias, por el problema de lealtad que se le genera si no existe un mínimo sí por parte de la familia biológica. Esto puede dificultar el éxito de una medida de protección, por eso la familia acogedora debe favorecer la relación del menor con su familia biológica como punto imprescindible del recorrido educativo del niño. La hipótesis del acogimiento se basa en la posibilidad de reconstruir algo. Por eso los servicios sociales de la Administración local, junto con algún órgano de control y seguimiento deben trabajar seriamente con la familia biológica para intentar que supere sus dificultades.

3.3 Adopción

Las adopciones nacionales que se producen en la Comunidad de Madrid son de bebés cuyas madres han renunciado en el hospital a su hijo. El resto de los menores susceptibles de ser adoptados son las que se denominan adopciones especiales: niños con minusvalías, mayo-

res de ocho años, grupos de hermanos o niños con trastornos de conducta, para los que es más difícil encontrar familias.

3.4 Otras fórmulas

Respecto al concepto de *acogimiento profesionalizado* se plantean dudas. Si se está hablando de familias formadas y familias a las que se les da un apoyo económico, entonces se entiende que todas las familias acogedoras deberían, en efecto, ser profesionalizadas. Pero si se introduce el concepto de remuneración como si fuera un trabajo, entonces no es adecuado, porque nadie cuida a sus hijos porque le paguen. Precisamente la relación paterno filial se caracteriza por la gratuidad y esto desvirtuaría el concepto mismo de acogimiento.

En Italia existe lo que se llaman *casas familia*. Tienen un régimen desde el punto de vista del tratamiento jurídico, incluso de las ayudas, de residencia, pero son acogimientos familiares; de hecho, se establecen vínculos paterno-filiales y estos niños además tienen hermanos (como recomienda la ley italiana).

SESIÓN DEL DÍA 8 DE JUNIO DE 2009

Comparecencia del Director Gerente del Instituto aragonés de servicios sociales, D. Juan Carlos Castro Fernández

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Aunque las competencias en este campo recaen en los Gobiernos autonómicos, se dispone de varios organismos de coordinación y deliberación a nivel estatal. Es un *modelo descentralizado* que tiene en cuenta los distintos agentes de la sociedad y que está regulado por normas y leyes de rango general, con desarrollos específicos en cada comunidad. Los principios generales de intervención son coincidentes en su gran mayoría y existe un consenso generalizado, con una vigilancia del ámbito judicial que garantiza la legalidad de las actuaciones. Este modelo nos permite trabajar con la suficiente independencia para tomar iniciativas de mejora ante una realidad cambiante, pero con el suficiente control para no desviarnos demasiado. Lo que se necesita no es una modificación de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, sino la optimización de los recursos normativos, técnicos y asistenciales para que los derechos contenidos en la ley sean efectivos. Deben destacarse como principios generales la importancia de la prevención, así como la participación de los entes territoriales en el ámbito local en funciones de detección y derivación.

No se considera adecuada la existencia de una lista única que supusiera que niños, niñas o menores de una comunidad autónoma puedan ser acogidos o adoptados en otra, porque lo que hay que tener en cuenta es la situación real de cada uno de los menores y, por lo tanto, si es posible, las soluciones hay que darlas en el entorno territorial y familiar.

2. El interés superior del menor

Nuestro ordenamiento jurídico regula suficientemente los posibles conflictos de intereses entre los padres y el menor. La intervención de la Administración únicamente persigue sustituir a la familia cuando esta, por acción u omisión, constituye un evidente entorno perjudicial para el menor y aun así, el principio fundamental que inspira toda actuación es el de intentar recuperar a la familia y la integración natural del menor en ella. En todo caso, quizás fuera necesaria una modificación legislativa en el sentido de que los plazos de impugnación del desamparo fueran más breves y se sustanciara a través de un procedimiento de urgencia.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

La institucionalización es el recurso más cómodo, aunque no el mejor ni el más barato. Una institucionalización prolongada atenta de manera directa contra el interés superior del menor. Cualquier medida que se adopte, y especialmente si es institucionalizadora, deberá tener marcados los tiempos de aplicación. Y todo proceso de atención al menor deberá incluir una actuación sobre la familia de origen con el fin de convertirla en el entorno correcto del menor. Si eso no se hace, o no es posible, habrá que tener previstas medidas alternativas para normalizar con rapidez la situación del menor, en la línea del acogimiento permanente en familia extensa o ajena, o la adopción.

3.2 Acogimiento familiar

Es un excelente recurso si se observan los principios del acogimiento, si el menor tiene claros los objetivos de su acogida, si se le explica adecuadamente el sentido de su salida de la familia de origen y si tiene expectativas realistas y claras sobre el final del acogimiento y el retorno con sus padres, y siempre que el acogimiento no se prolongue por encima de lo razonable. Si esto es así, el menor mantiene una estabilidad emocional y su capacidad de vínculo no se ve afectada, porque la familia acogedora ejerce su función de puente y de preservadora del vínculo. En el acogimiento permanente es necesario un acompañamiento técnico con la mínima intervención con el fin de normalizar el proceso del menor en la familia acogedora y valorar, regular y apoyar adecuadamente sus contactos con la familia de origen, sin olvidar que se ha decidido que el núcleo de convivencia, el núcleo educativo y el núcleo afectivo del menor sea el de la familia acogedora.

Sería muy interesante dejar claro que adopción y acogimiento no preadoptivo son dos recursos distintos, que no tienen nada que ver el uno con el otro en cuanto a objetivos, situación jurídica que provocan, duración y situación del menor y la familia de origen. Por ello, parece lógico que los procesos sean distintos y que la ley registre de forma nítida los matices diferenciales entre uno y otro. Deben ser distintos los procesos de captación de familias, la información, la valoración de los candidatos,

la formación y los procesos de adaptación familiar y atención posterior. Hay que introducir en el acogimiento procedimientos más ágiles y rápidos de actuación con las familias, favoreciendo procesos de formación y valoración, y atendiendo de modo especial a la formación permanente.

3.3 Adopción

En la adopción se debería optar sin reservas por promocionar de modo claro la nacional, agilizando los procesos y favoreciendo la participación de los solicitantes con procesos adaptados a sus necesidades, horarios, facilidades para entrevistas, primar verdaderamente a quienes optan a adopciones más complicadas, dando especial importancia a los procesos técnicos, al acompañamiento de las familias, etc. Una medida posible para promocionar la adopción nacional frente a la adopción internacional es realizar campañas institucionales de publicidad para dar a conocer qué es y qué significa la adopción.

En muchas ocasiones la percepción del solicitante es que los procedimientos de adopción son largos y complejos. En la Comunidad Autónoma de Aragón, todo el proceso para la adopción previa nacional es gratuito. Se llevan a cabo sesiones informativas, cursos de formación para las familias interesadas, valoración de idoneidad y resolución. Todo este proceso, que es el necesario para poder adoptar, se realiza en un tiempo de tres meses y medio. Si la familia que quiere adoptar está dispuesta a recibir un niño con una discapacidad, con VIH o con diez años de edad, podría tener en casa a su futuro hijo en acogimiento preadoptivo a partir de esos tres meses y medio de tramitación previa.

También parece coherente insistir en los procesos de formación e información para que la gente se sienta mejor preparada y no tema asumir las exigencias de la adopción nacional.

3.4 Otras fórmulas

Para conseguir la mejor adaptación del niño a la nueva familia, en Aragón existe un centro residencial específicamente destinado a estos menores que tiene como objetivo la preparación del menor para el acoplamiento a la nueva familia.

Comparecencia de la Consejera de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura, D.^a Pilar Lucio Carrasco

1. Normativa de protección y modelo de gestión

El actual modelo de gestión cuenta con las ventajas e inconvenientes propios de un modelo complejo y diverso; así, las posibilidades de colaboración entre administraciones, las opciones de arbitrar soluciones distintas en función de los casos, etc.; y, como puntos débiles, que con el traspaso de las competencias en esta materia se han adjudicado estas funciones y responsabilidades pero no se han arbitrado correlativos poderes para su ejercicio; uno de los ejemplos son las dificultades durante el proceso de inves-

tigación de situaciones de desprotección para obtener información sobre la situación del menor y la familia, donde se topa con la legislación de protección de datos de las instituciones a las que se ha de recurrir como fuente para obtener dicha información. Además, no entendemos una política de atención a la infancia y a las familias si no es desde la transversalidad, incluyendo aspectos como la escolarización, la atención sanitaria, la discapacidad, la vivienda, el ocio, el tiempo libre, etc. Esta transversalidad dota de una importancia vital a la siempre necesaria colaboración entre las administraciones. En este sentido, sería necesario que a través de los órganos de participación que ya existen se profundizase en la transferencia de buenas prácticas entre CCAA.

En cuanto al marco normativo de referencia, se sugiere una modificación de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor para solventar algunas de las lagunas que se detectan como la indefinición de la situación de riesgo, la nueva articulación de la audiencia al menor que evite su doble victimización o la regularización de la figura de las colaboraciones familiares (para aliviar transitoriamente la institucionalización durante cortos periodos de tiempo).

2. El interés superior del menor

Nuestro ordenamiento jurídico resulte el conflicto decantándose claramente por el superior interés del menor. El problema es que su excesiva laxitud e indeterminación lo hace demasiado vulnerable frente al denominado «biologismo» que termina primando en demasiados supuestos. En este sentido, se considera acertada la línea de reformas de la Ley de Adopción Internacional, introduciendo limitaciones. La sociedad reclama unos plazos aún más breves y concretos. Puede que el camino sea el de, asumiendo la imposibilidad práctica de definir por ley lo que en cada caso es lo mejor, intentar arbitrar mecanismos que permitan compatibilizar la urgencia con la seguridad jurídica para posibilitar una respuesta inmediata por parte de los poderes públicos, a modo de los llamados incidentes judiciales, de carácter sumario, en los que en un plazo obligatoriamente breve un equipo multiprofesional decidiera de forma ejecutiva, aunque recurrible, qué es el interés del menor, con posibilidad de audiencia de este, si es posible. Se trataría, dicho gráficamente, de una especie de hábeas corpus de protección infantil de carácter administrativo. Otra opción a considerar es la de impulsar los protocolos de actuación inmediatos.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

No hay uniformidad en los modelos de intervención. Se recomienda la formación integral para todos los profesionales que intervienen desde diversas áreas —social, sanitaria y judicial—; así como la elaboración de unos indicadores comunes para evaluar el sistema y proponer medidas correctoras.

3.2 Acogimiento familiar

Es la figura que mejor responde a las necesidades del niño. Por ello, es esencial proporcionar apoyo institucional, teórico y económico a las familias acogedoras. Las comunidades autónomas concienciadas de ello conceden en mayor o menor medida a los acogedores prestaciones económicas, sin embargo sería necesario revisar el tratamiento fiscal de estas ayudas para evitar efectos de gravamen indeseados. Por otro lado, sería interesante que la Ley de familias numerosas contemplara como beneficiarias de las prestaciones a las familias con menores en acogimientos simples. Además, es conveniente la realización de campañas de captación de familias acogedoras con el fin principal de dar salida a niños acogidos residencialmente que no pueden ser atendidos con los demás recursos. Asimismo, debería darse el mismo tratamiento en la formalización de la guarda que a una familia. Muchas veces, por falta de localización de uno de los progenitores, se ha de derivar el expediente al juzgado para su formalización, demorándose la legalización de la acogida. E igualmente determinar los derechos de los acogedores mediante un protocolo de ámbito nacional, reforzando el papel de los servicios sociales de los ayuntamientos como Administración más cercana a las familias.

3.3 Adopción

Se propone la definición y ampliación de las competencias administrativas en determinados supuestos con el fin de conseguir una mayor celeridad; y evitar el retraso en dictar los autos, que muchas veces se produce porque los juzgados deben dedicar mucho tiempo a la localización de los padres para el asentimiento, por ejemplo. Se podría solucionar si se aumentase el plazo de vigencia del consentimiento materno para la adopción (en los casos de nacimiento de bebés en un hospital) de seis meses a dos años, a fin de evitar una nueva citación judicial para la madre, que además puede ir en contra de su derecho a preservar su intimidad.

3.4 Otras fórmulas

Se apuesta por la figura del *acogimiento profesionalizado*, especialmente para niños con problemas sanitarios, por la especial dedicación que requiere, porque la atención en los recursos residenciales generales es difícil y porque la permanencia en un ambiente familiar normalizado se convierte en su propia terapia.

SESIÓN DEL DÍA 22 DE JUNIO DE 2009

Comparecencia de la Directora Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, D.^a Paloma Martín Martín

1. Normativa de protección y modelo de gestión

En el modelo de gestión actual, en general, puede hablarse de patrones comunes de protección, con algunas

pautas muy similares, pero también con diferencias importantes (hay CCAA que priorizan los acogimientos preadoptivos, otras los permanentes; algunas distinguen entre preadoptivos temporales o preadoptivos en familias de apoyo; otras reconocen los acogimientos profesionalizados). La Comisión de Tutela de la Comunidad de Madrid es un órgano colegiado con presencia de todos los responsables de las distintas áreas funcionales que se reúne semanalmente y aporta mayor seguridad jurídica a las decisiones que se toman.

En relación con el marco normativo de protección, se señala que es preciso desarrollar en toda su extensión el plazo máximo de dos años para impugnar la medida administrativa de protección que introdujo la Ley de Adopción Internacional de 2007, que reforma el Código civil, promocionando las medidas de acogimiento preadoptivo del menor que se ha visto abandonado, desatendido por su familia o que recibe visitas familiares que no repercuten en su beneficio. Se sugiere, por consiguiente, el estudio de la posibilidad de reformar el artículo 172.7 del Código civil con objeto de analizar la contradicción que puede suponer el plazo de dos años para impugnar la medida de tutela con el plazo de un año que establece el artículo 173 bis, apartado 3, párrafo 2, del Código civil para la presentación de la demanda de adopción en el caso de los acogimientos preadoptivos.

2. El interés superior del menor

La adopción es una medida excepcional a la que se recurre cuando las otras fallan, para aquellos para quienes, por el superior interés del menor, es necesaria una solución permanente fuera de su familia (que no se le ha podido ofrecer en su propia familia o en su familia extensa). El proceso de protección del menor se justifica por el derecho del niño a tener una familia y no por las necesidades o expectativas legítimas de quienes le quieren adoptar. Por eso, como novedad, la última convocatoria de la Comunidad de Madrid utiliza el término de *oferentes* para referirse a las familias que quieren adoptar, en vez de *solicitantes*, pues siempre se trabaja desde la perspectiva del interés del menor.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Sólo el 38% de los menores tutelados en la Comunidad de Madrid está en residencias, con perfiles variados: adolescentes próximos a la mayoría de edad, entre los que se encuentran muchos menores extranjeros no acompañados; menores en tratamiento terapéutico o en situación de discapacidad; y más de 50 con problemas de salud mental. Son muy importantes los «planes de caso» de los servicios sociales municipales con los menores y sus familias, así como los seguimientos periódicos de los profesionales. Es indispensable fijar plazos, marcar objetivos de recuperación con las familias y, si éstos fracasan, incrementar la salida de los niños en acogimiento familiar o adoptivo. Asimismo, es muy necesario abordar una regulación específica sobre la extranjería de los menores en dos apartados:

a) la permanencia y condiciones de estancia en España de los menores no acompañados, con específicos pronunciamientos sobre los criterios de edad que deben acordarse cuando entran en España sin documentación; y b) desde la perspectiva contraria, es preciso facilitar la coordinación entre administraciones regionales y Delegación del Gobierno cuando los menores extranjeros son tutelados y entran definitivamente en el sistema de protección español, en cuyo caso deben considerarse preferentes sus derechos a la obtención de tarjeta de residencia y pasaporte, pues sus «padres» o sus tutores legales pasan a serlo las administraciones españolas.

3.2 Acogimiento familiar

Existen tres tipos de acogimientos familiares en la Comunidad de Madrid: permanentes o indefinidos, temporales y preadoptivos. La diferencia básica con la adopción es la aceptación de visitas a la familia biológica. El motivo más frecuente del cese del acogimiento en familia extensa tiene lugar por la mayoría de edad del acogido, habida cuenta de que en España los abuelos no pueden adoptar como hijos a sus nietos. En familia ajena el cese más frecuente tiene lugar por la promoción de la adopción del acogido. El problema es la escasez de familias acogedoras. Las familias acogedoras disponen de ayudas como becas de comedor de concesión directa, deducciones en la cuota autonómica del IRPF, el cómputo de hijos acogidos para los beneficios que comporta la familia numerosa, así como el resarcimiento de los gastos que supone la atención del menor en lo que la Seguridad Social no cubre, es decir, ortodoncias, prótesis, atención psicoterapéutica..., que son abonados por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

3.3 Adopción

La adopción en la Comunidad de Madrid es multirracial y diversa, de niños fundamentalmente recién nacidos y que se entregan en acogimiento preadoptivo, lo que supone que transcurrirá un periodo de tiempo hasta que la familia obtenga el auto de adopción en el juzgado, de aproximadamente un año. El proceso de formación y selección de las familias a través de cursos y entrevistas con psicólogos y trabajadores sociales es gratuito y se lleva a cabo por el Instituto Madrileño del Menor y de la Familia.

3.4 Otras fórmulas

Dos iniciativas que contribuyen a mejorar los acogimientos familiares son los acogimientos de urgencia y el Programa de Vacaciones en Familia.

Los *acogimientos de urgencia*, que funcionan también en otras comunidades bajo el nombre de urgencia-diagnóstico, proporcionan el acogimiento familiar temporal a los más pequeños, evitando su ingreso en una residencia. Este programa permite elegir y formar a familias sensibilizadas con el acogimiento con un perfil más profesionalizado.

En la Comunidad de Madrid se exige que al menos uno de los dos miembros de la pareja no trabaje, y se retribuye su disponibilidad. Son acogimientos cuya previsión es que no duren más de tres meses, mientras se instruye y decide la mejor medida de protección para el niño.

El *Programa de Vacaciones en Familia* acoge cada verano a niños saharauis, ucranianos o bielorrusos y se ha ofrecido como posibilidad también a los menores de nuestras residencias.

Comparecencia de la Directora General de Familia de la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, D.^a Carolina Martínez García

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Se trata de un modelo acertado de gestión que otorga a las entidades públicas la competencia en los procesos de protección y guarda de menores, poniendo en sus manos un instrumento muy eficaz para la protección del menor: la declaración de desamparo o la tutela por ministerio de la ley, y estableciendo un sistema amplio de garantías mediante tutela judicial.

Con todo, pueden constatarse algunas deficiencias:

— Es necesario integrar la *situación de riesgo* entre las medidas jurídicas de protección, en cuya prevención puede trabajarse adecuadamente.

— Por otro lado, hay una ambigua regularización de la *cesión de guarda* a la entidad pública por parte de los titulares de la patria potestad, prevista en el artículo 172 del Código Civil. Las circunstancias graves que impidan el cuidado de un menor deberían ser acotadas para evitar que bajo esa figura se ampare una dejación de responsabilidades, o que los problemas de convivencia, de salud mental o de adaptación social, lejos de resolverse mediante actuaciones especializadas, se oculten o atemperen mediante la salida del menor del medio familiar. Sería conveniente la modificación del artículo 172 del Código civil para permitir a la entidad pública delegar la guarda del menor en personas o instituciones debidamente acreditadas sin necesidad de que deba formalizarse siempre un acogimiento residencial.

— En el ámbito judicial, la regularización de los procedimientos es compleja y dispersa, y lleva a que se sustancien de forma simultánea o sucesiva diversos procedimientos con un sustrato material muchas veces en discusión. Por eso sería de gran utilidad articular un *único procedimiento* en el que desembocaran las oposiciones a las resoluciones administrativas de declaración de desamparo, que pudiera ser promovido también por la propia entidad pública, en el que se determinase el derecho de los padres biológicos a decidir sobre el futuro de sus hijos, lo que facilitaría la seguridad jurídica de la toma de decisiones. Asimismo, se destaca la utilidad de las comisiones mixtas que existen en la Comunidad Valenciana (o comisiones de tutela, en la Comunidad de Madrid), de las que forman parte los técnicos que están en contacto con el menor para la toma de decisiones y para que en el ambien-

te judicial se lleve a cabo un buen desarrollo de esa toma de decisión.

2. El interés superior del menor

Aunque se han producido avances —por ejemplo, las limitaciones temporales en la legitimación procesal o en los plazos de impugnación introducidas por la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional—, todavía hay un manifiesto desequilibrio. El propio concepto de patria potestad debería ser revisado, en primer lugar, para poner más el acento en los deberes de los progenitores respecto de sus hijos que en los derechos que les asisten y, en segundo lugar, para detallar el abanico de funciones parentales, lo que permitiría adoptar medidas más matizadas en cuanto al ejercicio de cada una de ellas. Hay que poner en cuestión el derecho a relacionarse con los hijos de nuestro ordenamiento, que se blindó hasta el extremo en el artículo 160 del Código civil, al preservarlo aun en el supuesto de privar de la patria potestad, lo que muchas veces se cubre formalmente mediante un exiguuo régimen de visitas para mantener la relación paterno o materno-filial. Este derecho siempre debe supeditarse al interés del menor, que debe disponer de unas figuras de apego que le permitan el adecuado desarrollo afectivo y educativo, tan importante en su vida. De manera que quien no asuma sus responsabilidades como progenitor tampoco pueda impedir que otros desempeñen plenamente esa facultad. Por ello, se deberían buscar fórmulas de temporalización de los programas de reunificación familiar que se ofrecen a los padres (se señala el plazo de 18 meses como referente), definiendo un plan concreto del caso y un plan de protección de menores.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Además del incremento del número de menores en el sistema de protección, es importante destacar el cambio de perfil. Sin desaparecer los menores en situación de maltrato, desatención o marginación, en estos últimos siete años —aproximadamente— han aparecido nuevos colectivos, especialmente menores inmigrantes y menores con problemas de conducta, para los que los centros no son adecuados, pues precisan de contención, lo que choca con el carácter abierto que muchas veces deben tener los centros. Por eso, es preciso ir a una *especialización de centros*. Actualmente, en la Comunidad Valenciana hay centros de acogida infantil, centros de acogida para niños mayores, centros de acogida para extranjeros, centros de acogida para formación especial —cuando hay problemas de salud mental o trastornos de comportamiento—, e incluso centros de acogida para menores embarazadas. Se debería regular el internamiento de menores que, por presentar alguna psicopatología, requiera un internamiento en algún establecimiento de salud mental.

3.2 Acogimiento familiar

El acogimiento familiar es una de las medidas de protección más importantes porque permite crecer al menor

en un ambiente familiar adecuado. Se proponen como mejoras:

— Que la entidad pública pueda formalizarlo, con carácter provisional, en los casos que no tienen el consentimiento de los padres o en que éstos se oponen de forma definitiva, pues carece de fundamento que los acogimientos residenciales, en los que tampoco existe consentimiento paterno o incluso consta la oposición de los padres, se adopten provisionalmente y, en cambio, los acogimientos familiares deban elevarse al juzgado.

— Que se faculte a la entidad pública directamente, sin necesidad de intervención judicial, para que dé a los acogedores aquellas facultades de tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, con el fin de favorecer una integración familiar estable.

— Que el artículo 173 bis del Código Civil establezca, para el acogimiento preadoptivo, en un año —que es el plazo máximo para este tipo de acogimiento— el período que puede transcurrir entre el asentimiento de los padres o del cónyuge del adoptado y la propuesta o solicitud de adopción sin que sea necesaria su renovación ante el juez.

3.3 Adopción

La adopción debe seguir siendo una medida subsidiaria, reservada a los supuestos en que un menor no tenga posibilidad de seguir adelante con su familia de origen o cuando no se pueda realizar la reagrupación en un futuro, por lo que el aumento de su número no debe ser un objetivo en sí mismo. Sí se debe agilizar la toma de decisiones y desarrollar instrumentos y procedimientos que faciliten un rápido pronóstico. En este sentido, se propone:

— Que el artículo 175 del Código Civil, además de establecer un requisito de edad mínima y una diferencia de edad mínima entre el adoptante y el adoptado, para asegurar una distancia generacional adecuada, fije asimismo una edad máxima y una diferencia de edad máxima entre el adoptado y el adoptante que también se corresponda con la filiación biológica.

— Que el artículo 177 del Código Civil mantenga el plazo de 30 días posteriores al parto en los que la entidad pública no pueda elevar propuesta de adopción, pero permitiendo que el consentimiento materno prestado con anterioridad a ese plazo sea válido, pues muchas veces a los 30 días ya no se localiza a la madre. Esto exigiría también modificar el artículo 1830 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

3.4 Otras fórmulas

Puede contemplarse la posibilidad de una integración definitiva y plena en un medio familiar ajeno que no rompa totalmente los lazos con la familia de origen, análoga a lo que en otros países se denomina *adopción simple*. Y se podría llegar a ello mediante la modificación de la figura de un acogimiento permanente, otorgando al acogedor funciones tuitivas.

SESIÓN DEL DÍA 14 DE SEPTIEMBRE DE 2009

Comparecencia de la Directora General del Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción, D.^a Silvia Casellas Serra

1. Normativa de protección y modelo de gestión

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor tiene una enorme importancia porque sienta las bases en el ámbito de la protección del menor, pero con el paso de los años resulta insuficiente, sobre todo en lo relativo a la adopción y al acogimiento. Por tanto, sería necesaria una actualización o un despliegue reglamentario que estableciese procesos administrativos y judiciales modernos, seguros y ágiles para dar mayor protección y estabilidad al menor.

En Cataluña se está llevando a cabo una nueva regulación legislativa que pasa por dos proyectos de ley: el proyecto de ley del Libro II del Código Civil, que introduce una serie de novedades en el ámbito de la adopción; y el proyecto de ley de los derechos y oportunidades de la infancia y de la adolescencia, que abarca toda la legislación catalana sobre infancia y adolescencia, independientemente de si los menores están o no en situación de riesgo o desamparo. Como principales novedades en materia de protección se destaca: la protección ante el maltrato y la victimización secundaria; priorizar las medidas administrativas y judiciales que permitan la salida del maltratador y la permanencia del menor en la residencia familiar; la creación de un centro de investigación sobre el maltrato infantil; aumentar los servicios de atención al maltrato infantil y distinguir entre situaciones de riesgo y desamparo; además, mejorar el procedimiento de desamparo; posibilitar el establecimiento de medidas cautelares antes de la resolución de desamparo; y limitar el plazo para que la familia biológica pueda oponerse judicialmente a las resoluciones de desamparo y de adopción de medidas de protección. Se establece un plazo de dos meses para que la familia biológica pueda presentar recurso a las resoluciones del organismo competente, y, a partir de estos dos meses, la resolución es firme. Siempre se deja un margen de dos años para que en casos excepcionales la familia biológica pueda presentar una impugnación.

2. El interés superior del menor

A nivel general del Estado, y teniendo en cuenta en todo momento el interés superior del menor, se hace necesario, por una parte, abreviar los procedimientos judiciales de acogimiento y adopción, sin disminuir la seguridad jurídica y dando las garantías suficientes a los padres biológicos; y, por otra, dar más credibilidad y confianza por parte de jueces y magistrados al trabajo desarrollado por los profesionales de servicios sociales durante todo el período previo al acogimiento y a la adopción. Por otra parte, también hay que extender la figura del acogimiento preadoptivo administrativo a todo el Estado, a través de una nueva ley orgánica. Y también aprobar una nueva ley de jurisdicción voluntaria que actualice y mejore los pro-

cesos judiciales actuales para dar respuesta a: la lentitud en la resolución de los expedientes judiciales; que existan diferentes procedimientos judiciales para un mismo caso; o las excesivas garantías para los padres biológicos en detrimento de los derechos del niño o niña a vivir con una familia. Y, en fin, garantizar una mayor formación en materia de infancia y adopción para jueces, magistrados y fiscales que les permita conocer la realidad y las dificultades actuales de los menores y también de la idoneidad de las familias de acogida.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

La tendencia del sistema debería ser una disminución de la institucionalización y la creación de medidas alternativas, a partir de los diferentes programas de acogida familiar, que contemplen las necesidades de los menores y más medidas de apoyo a las familias. Asimismo sería necesario establecer unos plazos máximos de internamiento en centros de protección.

3.2 Acogimiento familiar

El acogimiento familiar no pretende sustituir a la familia de origen del niño sino complementarla. Por ello, mientras el niño conviva con la familia acogedora mantiene visitas y salidas con su familia de origen. En Cataluña existen tres tipos de acogimientos simples: el acogimiento de urgencia y diagnóstico (normalmente, para niños entre cero y seis años), durante un período no superior a seis meses mientras se realiza el estudio y la evaluación de cuál es su situación personal; el acogimiento de corta duración, que no puede superar los dos años en principio, mientras su familia de origen supera sus problemas; y el acogimiento de larga duración, superior a los dos años y que incluso puede prolongarse hasta la mayoría de edad a pesar de que el menor continúa teniendo visitas y contactos con su familia de origen. Y, con el proyecto de ley de derechos y oportunidades de la infancia y la adolescencia, se introduce también la figura del acogimiento permanente, que hasta ahora no existía en Cataluña. Como propuestas se plantea:

— La necesidad de crear una *cultura del acogimiento* mediante campañas de difusión y captación de familias acogedoras, que deben reunir una serie de características personales, como no sufrir ninguna enfermedad física o psíquica que imposibilite la atención del menor y tener capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias; una estabilidad emocional y de posibilidades de educación; circunstancias socioeconómicas adecuadas, como una vivienda digna; y una motivación adecuada, que les permita aceptar los contactos con la familia biológica.

— La necesidad de crear más *medidas de apoyo a las familias*. Actualmente, desde el Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción, el ICAA, se dan prestaciones económicas mensuales que se complementan con ayudas por cuestiones varias, por acogimientos por especial difi-

cultad, ayudas para reeducación, ortodoncias, ventajas especiales para la matriculación en las escuelas, además de todos los programas de seguimiento y apoyo al niño y a la niña y a las familias de acogida.

3.3 Adopción

En los últimos diez años, y principalmente en Cataluña, las cifras de adopción han aumentado de forma espectacular sobre todo debido a la adopción internacional, mientras que la adopción nacional se ha incrementado a ritmo más paulatino (no obstante, en 2009 el incremento de las solicitudes de adopción nacional va a ser del 53% debido a los problemas que se plantean en algunos países de adopción internacional y debido también a la crisis económica, pues la adopción nacional es absolutamente gratuita en Cataluña). En este momento el 70% de los niños/niñas que van a un acogimiento preadoptivo son recién nacidos, que provienen de renunciadas hospitalarias de la madre en el momento del parto y, por tanto, que cuentan con el asentimiento de esta madre, por lo que se puede constituir el *acogimiento preadoptivo administrativo* por el organismo competente, que es la Dirección General de Atención a la Infancia y por el Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción. En el resto de los casos, que sería aproximadamente el 30%, en que no se cuenta con este asentimiento de los padres biológicos, se debe iniciar un proceso judicial para que se pueda constituir el *acogimiento preadoptivo judicial* antes de poder iniciar el proceso judicial de adopción. Esto implica dos procesos judiciales, con lo cual el proceso se alarga indebidamente y va en detrimento de lo que sería el interés del menor. Por eso, el proyecto de ley del Libro II del Código Civil de Cataluña regula el acogimiento preadoptivo como parte de la filiación adoptiva y plantea el acogimiento preadoptivo administrativo sin necesidad de asentimiento de los padres biológicos, evitando procedimientos judiciales dobles; fija plazos para la oposición a las resoluciones administrativas por parte de los progenitores; y, además, prohíbe la adopción a quien tenga la patria potestad suspendida y señala el procedimiento para acceder a la historia biológica del niño o de la niña, estableciendo procesos de mediación antes de la revelación de los orígenes.

Por otro lado, se destaca la importancia de la existencia de servicios de atención posadoptiva. Se trata de un servicio público y gratuito de asesoramiento y orientación psicológica y educativa integrado por un equipo multidisciplinar formado por psicólogos, pedagogos y trabajadores sociales.

3.4 Otras fórmulas

El proyecto de ley catalana de los derechos y las oportunidades de la infancia y de la adolescencia crea la figura del *acogimiento profesionalizado* por personas con formación especializada, de cara a poder formalizar acogimientos con niños que tengan alguna dificultad (algún tipo de déficit, grupos de hermanos o niños de mayor edad). También se establecen medidas de transición a la vida adulta.

Comparecencia de la Consejera para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, D.^a Micaela Navarro Garzón

1. Normativa de protección y modelo de gestión

El modelo de atención a la infancia y a la familia en Andalucía está definido en la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, que establece el marco jurídico de actuación en materia de promoción y protección de los derechos de los menores y viene a conformar lo que se ha denominado sistema de atención a la infancia. En este marco, las actuaciones de carácter preventivo a desarrollar en el propio medio del menor debe corresponder, en su ejercicio, a las corporaciones locales, reservando las actuaciones relativas a la separación del menor de su familia y las medidas alternativas posteriores a la Administración de la Junta de Andalucía.

2. El interés superior del menor

El principio del interés superior del menor determina un sistema de protección estructurado en Andalucía sobre una serie de criterios sociales de preferencia. En primer lugar, la prioridad de las actuaciones preventivas y de la permanencia del menor en su familia. En segundo lugar, la prioridad de la alternativa familiar cuando el menor ha de salir de su ámbito familiar previo. En tercer lugar, la prioridad de la reinserción del menor en su núcleo familiar. Y, por último, el criterio preferente de no separación de los hermanos.

En el orden judicial, ha sido importante establecer los tiempos para poder recurrir las medidas de protección por parte de los padres biológicos, pero una vez que se recurre es necesario el establecimiento de plazos para las sentencias judiciales dado que el tiempo que transcurre desde el recurso hasta la resolución definitiva crea una situación de hecho en la vida y en el entorno del menor que resulta difícil cambiar después.

3. Medidas de protección

Debe redefinirse el concepto de guarda y concretar cuáles serían las responsabilidades parentales en cuanto a la adquisición de habilidades y a la corresponsabilidad; tanto en este caso como en el desamparo debería vincularse el no ejercicio de la guarda parental al pago de alimentos para el hijo sin necesidad de previos procesos judiciales.

3.1 Acogimiento residencial

El perfil de familia y menores atendidos por el sistema de protección ha venido cambiando significativamente, fundamentalmente por lo que se refiere a los menores extranjeros no acompañados y a los jóvenes con trastornos de conducta. En todo caso, se deberían establecer plazos máximos para la permanencia de un menor en acogimiento residencial.

3.2 Acogimiento familiar

Hay que destacar la importancia del acogimiento familiar como experiencia familiar más adecuada para la adquisición y desarrollo de un apego seguro. Se recomienda:

- Crear en toda la ciudadanía española una cultura del acogimiento familiar, recabando la colaboración de los medios de comunicación.
- Consensuar indicadores relativos a la aplicación de las medidas de integración familiar (acogimiento simple o permanente), mediante una mayor coordinación entre las entidades públicas.
- Regular la obligatoriedad de las entidades públicas a la hora de establecer planes de preparación de los padres biológicos de los menores para la aceptación de las medidas de integración familiar.
- Trabajar en clave de mediación familiar entre la familia biológica del menor y la familia acogedora para planificar y trabajar el retorno del menor con su familia biológica.

Además, se destaca que en Andalucía los acogimientos también pueden realizarlos las parejas del mismo sexo.

3.3 Adopción

Tiene un carácter cada vez más restrictivo y como medida de protección ha descendido de manera muy considerable en los últimos años en Andalucía. Los países más desarrollados tienen menos niños para adopción nacional porque van cubriendo sus necesidades trabajando con la familia o dando otras alternativas también dentro del propio sistema. Se proponen las siguientes mejoras:

- Diseñar campañas de sensibilización que den a conocer a la población las características de los menores del sistema de protección y sus necesidades con la finalidad de garantizar el éxito de las adopciones.
- Diferenciar la medida de acogimiento familiar de la adopción y eliminar el término de acogimiento preadoptivo porque a veces se confunde con el acogimiento.
- Estudiar la posible revisión del límite a la adopción establecido en el artículo 175.2 del Código Civil para supuestos de grupos de hermanos, en los que los hermanos mayores superen la mayoría de edad.
- Regular la búsqueda de orígenes en la adopción nacional (al igual que se encuentra prevista para la adopción internacional).
- Estudiar la posibilidad de adopción de menores por parejas de hecho del mismo sexo (en relación con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 21/1987), pues puede ocurrir que no se pueda adoptar como pareja pero sí individualmente.

3.4 Otras fórmulas

a) El *servicio de posadopción* es una actuación pionera que se viene prestando de manera gratuita desde el año 2002 para dar respuesta a las necesidades de atención

especializada detectadas tanto en las familias adoptivas como en los menores adoptados.

b) El *acogimiento familiar de urgencia* consiste en una modalidad especial de acogimiento simple, que se aplica a menores sobre los que hay que intervenir de forma inmediata, pues, en muchos casos, después del parto, todavía no han salido del centro sanitario. Ser familia de urgencia significa tener un teléfono abierto las 24 horas del día, porque en cualquier momento se puede presentar esa urgencia, con el objetivo de que el menor pase del centro a la familia sin que tenga que pasar previamente por un centro de protección. Su duración máxima es de seis meses, prorrogable por otros tres, y es remunerado en el cien por cien de los casos.

c) El *programa Mayoría de Edad o P+18*, se dirige a los menores tutelados que cumplen los 18 años.

d) Debería regularse la *adopción abierta* para aquellos casos en los que los menores desean pertenecer a su familia adoptiva con todos los derechos como hijo pero, por su edad, manteniendo el contacto con algunos miembros de su familia biológica.

SESIÓN DEL DÍA 21 DE SEPTIEMBRE DE 2009

Comparecencia del Consejero de Política Social, Mujer e Inmigración de la Región de Murcia, D. Joaquín Bascuñana García

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Sería conveniente que el sistema de protección del menor fuera igual en todo el territorio nacional. Además, sería aconsejable la coordinación entre CCAA en el ámbito de la adopción, para que niños que están en los programas de adopción dentro de la Comunidad de Murcia pudieran ser adoptados en otras comunidades distintas y que los padres que viven en la Comunidad de Murcia tuvieran la facilidad de hacerlo también en distinta comunidad autónoma, evitando así los encuentros con la familia biológica del menor.

Además, se apuntan algunos aspectos a estudiar en una posible revisión del sistema jurídico de protección del menor respecto de la situación de desamparo:

— Las demandas sociales con problemáticas relacionadas con drogas, discapacidad y desajustes de carácter social, psicológico y psiquiátrico, no deben ser objeto de protección de menores si estas causas no están vinculadas a comportamientos de desprotección de los padres o tutores.

— La asunción de la guarda por parte de la Administración se debería producir únicamente cuando la situación de desprotección esté basada en causas atribuibles a los propios padres.

— Se debería establecer un procedimiento judicial abreviado para sustanciar y resolver las oposiciones al desamparo, régimen de visitas, acogimiento familiar y adopción, tanto en primera como en segunda instancia.

— La Administración se ve precisada a solicitar el auxilio judicial para hacer efectivas determinadas medidas

(mandamiento judicial de entrada en domicilio), que de acuerdo con la normativa actual se formulan ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, proponiendo que sean los Juzgados de Familia los que realicen esta función.

— Se debería prever la obligación de la Administración de informar a los padres o tutores sobre la posibilidad de disponer de justicia gratuita, exigiendo que los letrados de turno de oficio estén especializados en asuntos de protección de menores.

— Establecer la exigencia de que todos los profesionales que prestan sus servicios en Juzgados de Familia y Fiscalía de Menores sean dotados de la necesaria especialización.

— Establecer claramente que el establecimiento, modificación y suspensión del régimen de visitas corresponde a la Administración.

— Regular que la Entidad Pública quede legitimada para solicitar informes relativos a antecedentes referentes a salud, educación y policiales en la fase de instrucción de los expedientes de menores.

2. El interés superior del menor

Si bien con la Ley de Adopción Internacional se resuelven muchos de estos problemas, existen todavía conflictos en cuanto a tiempos y plazos, porque a veces se pretende llevar a acabo actuaciones sin dar prioridad al criterio del interés del menor.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

El acogimiento residencial cumple la función de medida protectora difícilmente sustituible por otras, aunque puede complementarse con otras fórmulas que permitan a los menores salir temporalmente de los centros. Se plantean como propuestas: reforzar el personal cualificados (ratios más pequeñas); formar a los educadores en el ejercicio de funciones como la evaluación, programación y aplicación de técnicas más terapéuticas; incorporar una adecuada atención clínica para reforzar la tarea educativa; mejorar la coordinación con otras instituciones (salud mental, justicia, educación y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, inmigración, etc.); regular en la norma la obligación de los padres que tienen medios económicos a indemnizar a los menores cuando estos están institucionalizados por falta de protección de la familia; establecer la aplicación de estándares de calidad y manuales de buenas prácticas en la atención residencial; establecer en la Ley que los Centros deben de estar dotados de instrumentos básicos para un adecuado funcionamiento (reglamento de régimen interno, proyecto educativo y plan de caso); y recoger la diversificación especializada de este recurso en función de la problemática de los menores en situación de desamparo, diseñando programas para los nuevos perfiles de menores que actualmente son atendidos por el sistema de protección (adolescentes con problemas de conducta, con problemas de salud mental, menores extranjeros no acompañados, jóvenes en edad de emancipación, etc.), sin olvidar que este tipo de menores puede tener como mejor opción el

acogimiento profesionalizado, que ha empezado a reglamentarse en algunas CCAA.

3.2 Acogimiento familiar

Se debe potenciar el acogimiento, que debe ser siempre previo a la adopción; incluso en muchos casos el acogimiento sin adopción posterior es un recurso que está dando resultados extraordinarios. Como medidas concretas se sugiere: contemplar la prestación de alimentos por parte de los padres; incluir a los acogedores como legitimados para ser parte en los procesos judiciales; o prever que sea la Administración, cuando tenga la tutela o guarda del menor, quien acuerde los acogimientos simples y permanentes y conceda las facultades de tutela a los acogedores, es decir, que no sea el tribunal, sino que pueda ser la propia administración.

3.3 Adopción

La adopción se contempla como última alternativa, después de buscar los medios para que el menor esté en su ambiente, primero con su familia biológica y si no, en periodo de acogimiento antes que adopción. El proceso en la Región de Murcia suele durar un año desde que se solicita hasta que se obtiene la idoneidad, y el proceso total suele durar una media de dos años y medio. Hay que mantener los plazos legales para valorar convenientemente la relación de ese menor en el entorno de esa familia, pero eso no significa que no haya que hacer todo lo posible para que los plazos sean menores. Como medidas concretas se recomienda: insistir en un proceso informativo correcto dirigido a la sociedad; que en el acogimiento preadoptivo se exijan los mismos requisitos que para la adopción —que no tengamos en un caso dos años y en otro uno— para que no exista un conflicto temporal; e incluir el límite de diferencia de edad entre el adoptante y adoptado, al menos para las adopciones que requieran propuesta previa de la entidad pública; o, en su caso, establecer el límite de tiempo para recurrir la resolución administrativa de no idoneidad.

3.4 Otras fórmulas

Existen varios *hogares o mini residencias* con una capacidad de entre siete y veinte menores para que puedan estar fuera de los centros. Y se han puesto en marcha varios programas como la campaña de *Navidad en familia o Vacaciones en familia*, con la misma finalidad, para que los menores en centros puedan pasar los periodos vacacionales en familia; o el *Programa de Acogimiento Familiar Temporal*, dirigido a evitar la institucionalización de menores entre 6 y 16 años, en los que el objetivo es que las familias que se puedan llevar a varios menores puedan tener incluso una remuneración efectiva si el menor tiene cualquier discapacidad o si es más de un menor, pero siempre partiendo de que no es como tal una remuneración, sino una compensación o ayuda por el gasto que pueda suponer a la familia.

Comparecencia del Consejero de Familia e igualdad de oportunidades de la Junta de Castilla y León, D. César Antón Beltrán

1. Normativa de protección y modelo de gestión

En lo nuclear, se está llevando a cabo una protección efectiva de modo similar en todo el territorio nacional. Partiendo de un mismo marco formado por las medidas establecidas en la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, se han ido desarrollando modelos y procedimientos más adaptados a los problemas que se presentan en cada territorio e implantando diferentes programas y recursos para atender la casuística que se plantea. No obstante, es preciso que se sigan llevando a cabo acuerdos con las regiones limítrofes mediante protocolos para colaborar en el funcionamiento uniforme de los casos de menores protegidos, sobre todo, para los casos de adopción, cuando las familias solicitantes, o ya adoptivas, cambian de domicilio y es seguro que hay que realizar alguna actividad de seguimiento para apoyarlas. Y, por otro lado, aún no se ha concretado el papel de las corporaciones locales dentro del sistema no cuáles son realmente sus funciones, y falta una regulación básica estatal, que sí existe en lo que se refiere al papel de las CCAA.

2. El interés superior del menor

El concepto de patria potestad regulado en el Código Civil debe reinterpretarse a la luz del principio de primacía del interés superior del menor. La referencia descriptiva más adecuada hoy en día a las funciones y derechos que corresponden a los padres sobre sus hijos sería la de *responsabilidad parental*, más acorde con la concepción de los niños y adolescentes como titulares de derechos. Los problemas que se plantean en su aplicación concreta son dos:

1) El primero deriva de la modificación operada en los artículos 172 del Código civil y 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, llevada a cabo por la Ley de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, al establecer los distintos supuestos y plazos de oposición de los padres o tutores de un menor protegido frente a las resoluciones adoptadas por la entidad pública en esta materia y, en concreto, la posibilidad de solicitar la revocación de la declaración de desamparo por desaparición de las causas o cambio de las circunstancias que la motivaron, en un plazo de dos años. El problema es que esta reforma, de hecho, constituye un obstáculo para plantear medidas protectoras para el menor de carácter definitivo durante este tiempo. La Fiscalía General del Estado, a estos efectos, mantiene en la circular 1/2008, de 22 de diciembre, que la suspensión de la patria potestad inherente a la declaración de desamparo no priva de legitimación para ejercer esta acción y que ello lleva a la consecuencia lógica de que, en principio, en tanto transcurra el plazo de dos años, no debieran adoptarse decisiones sobre el menor incompatibles con una posible reinserción en la familia biológica: adopciones o acogimientos preadoptivos. Por lo que será

aconsejable que, en estos casos, bien la entidad pública, bien el ministerio fiscal, promuevan la privación definitiva de la patria potestad conforme a las previsiones del artículo 170 del Código Civil.

2) De ahí el segundo de los problemas, puesto que los fiscales, siguiendo el criterio recomendado, vienen a instar a la entidad pública de protección para que, en aquellos casos en los que haya de plantearse una medida definitiva como la adopción y no se cuente con el asentimiento anticipado de los padres, promueva formalmente y con carácter previo ante la Fiscalía la privación de la patria potestad de los progenitores. Tal criterio determinaría, cuando menos y de llevarse a cabo, una prolongación del procedimiento en el juzgado y un retraso notable en la constitución de la adopción, que la entidad pública ha entendido como medida idónea para el caso. El resultado final es que se considera la protección de los intereses de los padres biológicos por encima del de los niños, ya que se imposibilita o bloquea el proceso de adopción durante el tiempo en que es posible la impugnación.

Se propone que se pueda proponer al juez la adopción de un menor sin que sea preciso promover, en el caso de que haya consentimiento de los padres, la previa privación de patria potestad; y que en el propio proceso se puedan dirimir de forma sistemática todas las oposiciones que se planteen, especialmente para determinar si la familia está incurso en causa de privación de patria potestad.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Hoy por hoy, los centros cumplen un papel fundamental dentro del sistema de protección, siempre subsidiario y de carácter temporal, pero necesario para cuando otras medidas resultan inviables, inadecuadas o insuficientes. Por otro lado, en ocasiones puede constituir la medida idónea que hay que considerar en determinados supuestos, atendidas las necesidades y condiciones del menor, los objetivos fijados y el contenido planificado de la intervención que se debe desplegar; así ocurre en casos de grupos de hermanos, adolescentes, primera acogida, menores extranjeros, etc. Estaría pendiente de regulación desde un marco unitario para todo el Estado, y de acuerdo con la propuesta del defensor del pueblo en su reciente informe sobre esta materia, la posibilidad de adoptar medidas especiales excepcionales en los centros de protección en relación con menores que presentan problemas de conducta.

3.2 Acogimiento familiar

Constituye siempre la medida más natural, especialmente para los niños de menor edad. Lo más preocupante es la situación de provisionalidad a que esta medida está sujeta, debido al régimen de impugnaciones y, sobre todo, al plazo para resolverlas, por lo que debería establecerse una priorización en la sustanciación de dichos procesos tanto en el ámbito administrativo como sobre todo en el judicial.

3.3 Adopción

La adopción se encuentra con la dificultad de encontrar familias dispuestas a adoptar determinados niños, pues más del 60% son niños con riesgos o con determinados problemas de salud física o discapacidades. Como actuaciones concretas se sugieren las siguientes:

- impulsar las reformas o mejoras normativas que permitan instaurar procedimientos ágiles, que no dilaten la toma de decisiones definitivas.

- poner en marcha una sensibilización en la población en general y en los medios de comunicación para un mejor conocimiento del papel de las administraciones públicas en relación con la protección de la infancia y el verdadero alcance y sentido del principio de consideración preferente del interés superior del menor.

- favorecer la formación especializada de jueces y fiscales en esta materia.

- desarrollar medios y recursos destinados al apoyo a la posadopción, que no sólo debe ir dirigido a los adoptantes y adoptados, sino también, cuando sea necesario o demandado, a los padres biológicos.

- fijar legalmente un techo de edad para los solicitantes, a partir del cual no procediera la adopción.

- desarrollar programas de intervención familiar que intenten durante un tiempo máximo la recuperación de las familias antes de proceder a una separación definitiva. Aunque, si se demuestra su inviabilidad, es necesario proceder a tomar decisiones sobre alternativas definitivas como la adopción. Si no se realiza esta intervención, hay casos en los que, al no tener suficiente constancia sobre la recuperabilidad de una familia, la actuación protectora se prolonga de manera indefinida hasta un momento en el que la adopción es imposible. En la comunidad autónoma de Castilla y León esta intervención está totalmente regulada, y la normativa autonómica prevé que, de no alcanzarse un mínimo éxito, no debe prolongarse en ningún caso, y como máximo, más de 18 meses.

3.4 Otras fórmulas

Se propone regular las *adopciones con contacto entre el adoptado y sus familiares biológicos, o los acogimientos permanentes con funciones tutelares*, con posibles visitas a la familia biológica del niño, con carácter excepcional, siempre que concurren una serie de presupuestos tales que resulte demandado por el interés del menor, o éste la solicite o consienta cuando tenga edad o madurez para ello.

SESIÓN DEL DÍA 22 DE OCTUBRE DE 2009

Comparecencia del Catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación de la Facultad de Psicología de la Universidad de Sevilla, D. Jesús Palacios González

1. Normativa de protección y modelo de gestión

La legislación española actual recoge muy claramente unos cuantos criterios fundamentales para una buena

actuación. En primer lugar, la prevención es siempre preferible al tratamiento. Donde aparecen graves problemas —disfunción familiar, riesgo en la familia— la primera opción debe ser siempre la preservación familiar, por tanto, el niño se queda en su familia y se ayuda a la familia a resolver sus problemas. La segunda opción, cuando no haya más remedio, es sacar al menor temporalmente de su entorno para que pueda volver una vez que los problemas en la familia de origen se hayan resuelto. A eso se le llama reintegración familiar. La tercera opción es la de sacarlo sin previsión de que vuelva, es decir, una separación más permanente, cuando se considere que la situación de riesgo es irrecuperable.

Sin embargo, el modelo actual de gestión de protección del menor es muy desacertado. Las dos alternativas que más recursos, profesionales y económicos, absorben son la institucionalización y la adopción internacional. Los acogimientos familiares y la adopción nacional ocupan un lugar mucho menos prominente y claramente más secundario. Respecto a los acogimientos, los más usados son los que se llevan a cabo en la familia extensa, que en un muy elevado porcentaje se hacen solos sin intervención inicial de la administración y con muy poco apoyo tras su formalización. En definitiva, hay un sobre-abuso de la institucionalización y un muy escaso apoyo a los acogimientos en familia extensa. Además, hay bastante opacidad estadística, por lo que es difícil saber si la protección efectiva del menor se lleva a cabo de forma similar en todas las CCAA. No hay un organismo que centralice información detallada más allá de las cifras de altas y bajas, pero la impresión general es de bastante homogeneidad.

2. El interés superior del menor

Tanto en el caso de la reintegración, en el caso de la separación temporal, como en el caso de una separación permanente, la primera opción para cualquier niño que tiene que ser separado de su familia es siempre otra familia. El acogimiento residencial debiera ser absolutamente excepcional, nunca debiera ser un alternativa para niños pequeños; no debiera ser una alternativa y, desde luego, no la primera, para niños antes de su adolescencia, y solamente en circunstancias totalmente excepcionales —como en el caso de adolescentes con graves problemas de conducta— sería aconsejable, y ello con la menor duración posible. La alternativa prioritaria debiera ser otra familia, el acogimiento familiar, bien sea en el seno de su propia familia extensa, bien sea en familia ajena. Pero no es suficiente con conseguir un emplazamiento en familia alternativa, hay que apoyar a esa familia para hacer frente a los retos y dificultades que se van a presentar, y hace falta profesionales formados, que tengan una cierta estabilidad, que se puedan hacer cargo de un número razonable de casos y que puedan hacer un seguimiento a la familia.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Sigue siendo la alternativa prioritaria del sistema de protección, en contra de lo que exige la ley. En el 2006 —últi-

mo año del que tenemos datos oficiales— el 80% de los niños tutelados entran en acogimiento residencial. Son niveles de institucionalización, especialmente de niños pequeños, que no tienen parangón con ningún país de nuestro entorno. En el sistema de protección español se da esta extraña anomalía. Somos los que más niños de fuera adoptamos y los que más niños de dentro tenemos en instituciones. Es la alternativa más cómoda para el sistema, la más fácil de organizar, la más fácil de manejar y de gestionar, pero también la más cara. Se debería plantear como meta el cierre progresivo de la mayoría de las instituciones actualmente existentes, dejando sólo algunas muy especializadas para casos en que el acogimiento familiar es conflictivo (típicamente, algunos adolescentes con muy graves problemas de conducta). Para ello, hay que dedicar importantes esfuerzos previos de cara a promover el interés de las familias, a formarlas, valorarlas y apoyarlas.

3.2 Acogimiento familiar

El acogimiento familiar tiene una presencia muy escasa y la mayor parte de los acogimientos familiares los hace la propia familia extensa mucho antes de que los profesionales intervengan. Es un tipo de acogimiento que tiene muchas ventajas: suelen empezar a una edad temprana del acogido; son acogimientos que duran mucho tiempo y el niño no va dando saltos de una familia a otra o de una familia a un centro, y asegura más la continuidad social, emocional y cultural del niño o de la niña. Sin embargo, no se debe olvidar que en el acogimiento en familia extensa se dan también unos cuantos factores importantes de riesgo: estamos hablando de acogedores que suelen ser mayores, frecuentemente alguno de los dos con problemas de salud, más capaces de atender las necesidades de los nietos cuando son más pequeños; son familias que están sujetas a un elevado nivel de estrés; tienen que lidiar con el difícil problema de que las fronteras entre la familia acogedora y la biológica son muy difusas. Paradójicamente son los que reciben menos recursos. Tienen sistemáticamente menos formación que el resto de las familias acogedoras, tienen sistemáticamente menos compensación económica que el resto de las familias acogedoras y tienen sistemáticamente menos apoyo profesional.

3.3 Adopción

La adopción nacional languidece. Con que la adopción nacional y el acogimiento familiar hubieran recibido la cuarta parte de los recursos humanos, profesionales y económicos que se han destinado a la adopción internacional, la situación sería muy diferente.

3.4 Otras fórmulas

Se deberían favorecer los *acogimientos de urgencia*, especialmente de niños pequeños, los *acogimientos profesionalizados* o el *acogimiento de inmigrantes*.

En cuanto a la *adopción abierta* se señala que el problema que tenemos es que la Ley 21/1987 establece que la adopción supone la ruptura de los vínculos y en el caso de

la adopción abierta hay niños y niñas adoptados que mantienen algún tipo de vínculos. Una adopción abierta es aquella en la cual la entrada en una nueva familia, en la familia adoptiva, no supone necesariamente la ruptura completa con todos los miembros de la familia de origen, sino que hay contactos de distinto tipo entre el menor y miembros de su familia biológica. En España hacemos adopción abierta cuando por alguna razón dos, tres o cuatro hermanos deben ser separados. Permitimos que esos hermanos que están adoptados, por ejemplo, en familias distintas, se vean entre sí. Eso es una forma de adopción abierta. Una adopción abierta es, por ejemplo, cuando a un niño que ha sido adoptado mayor, después de haber vivido muchos años con sus abuelos con los que mantiene buenas relaciones, los adoptantes le permiten que mantenga el contacto con sus abuelos biológicos. Lo que no tenemos aquí es la fórmula más extrema de adopción abierta, que es cuando el contacto se da entre los padres biológicos y los padres adoptivos o entre el niño y sus padres adoptivos. Eso para algunos casos concretos puede ser una buena solución. Hay que recordar que en todos los países en los que existe la fórmula de adopción abierta, esta es minoritaria; la adopción abierta es una opción para aquellas familias que están dispuestas a ella; no se puede imponer.

Comparecencia del Catedrático de Pedagogía de la Universidad de Barcelona, D. Pere Amorós Martí

1. Normativa de protección y modelo de gestión

En la década de los setenta había solamente dos alternativas: la institucionalización y la adopción de niños pequeños. Ha sido la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, junto con las leyes autonómicas, la que ha ido consolidando la desinstitucionalización del sistema de protección y consolidado el acogimiento familiar. Pero es una consolidación inicial, existe pero todavía es invisible.

2. El interés superior del menor

Hasta ahora parecía que en las familias biológicas y en los niños solamente teníamos que valorar los factores de riesgo, las dificultades que tenían. Hoy en día hemos entrado en un nuevo modelo, el modelo de las potencialidades, el de la resiliencia, porque tan importante es conocer cuáles son los factores de riesgo que tiene esa familia como cuáles son los factores de protección, a partir de los cuales generalmente se puede intervenir mucho mejor a favor del interés superior del menor que hoy se entiende que exige favorecer, si es posible, su permanencia en el propio entorno familiar. En los países que dedican grandes esfuerzos a la intervención familiar, muchos de los menores pueden volver a sus casas y las familias pueden resolver las dificultades que en un momento puntual hayan tenido.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Para favorecer la desinstitucionalización, es fundamental realizar campañas de captación de familias, con un

doble objetivo: por una parte, captar familias y, por otra, sensibilizar a la sociedad de que el acogimiento familiar es un acogimiento normalizado de familias que ayudan a otras familias.

3.2 Acogimiento familiar

Todavía tenemos muy pocos acogimientos familiares en relación con los acogimientos que podríamos tener. Tal vez el problema es que están muy mal diagnosticados o valorados desde el inicio. Realmente denominamos acogimiento simple a un acogimiento que podría ser en muchos ocasiones permanente o preadoptivo. El problema es la metodología de intervención. La determinación de la situación del desamparo se toma en un momento determinado sobre la base de una valoración de un equipo de profesionales. Pero en muchas ocasiones es una sola persona, o dos personas como mucho, las que realizan la valoración, tal vez ni con los criterios ni con los aspectos adecuados para poder realizarla. Y esta decisión no se vuelve a replantear durante muchos años. En la práctica en una gran parte de las CCAA se determinan en la mayoría de los casos los acogimientos simples porque son los menos comprometidos desde el punto de vista legislativo. Pero en realidad en la mayoría de las ocasiones estos acogimientos simples son pseudosimples. El apoyo económico es fundamental. Las familias de acogida no acogen por motivos económicos pero sin dinero no podemos hacer acogimiento. Además, la valoración de las familias tiene que ir conjuntamente con un proceso de formación para que las familias se sensibilicen acerca de los retos que tendrán que asumir en el acogimiento familiar. Se debe cambiar el método de intervención de un modelo individualizado a un modelo de metodología grupal, que muchas CCAA ya están llevando a cabo en los procesos de selección o valoración y, posteriormente, en el seguimiento, para que las familias se encuentren más acompañadas. Además, es fundamental la formación de los profesionales con los equipos que existen, y no de manera individualizada, implicándoles en la toma de decisiones. Y finalmente, también favorecer la investigación desde la Universidad para aumentar nuestros conocimientos y, en consecuencia, mejorar la práctica.

3.3 Adopción

Si se hace una valoración adecuada de todos los niños que están institucionalizados, nos daremos cuenta de que muchos de ellos podrían estar perfectamente adoptados. Ahora bien, muchas veces es muy difícil adoptar a niños de 12, 13 ó 14 años. Lo que ocurre es que principalmente en el acogimiento institucional, pero también en el acogimiento familiar, se toma una decisión que significa tomar la decisión de no tomar ninguna decisión, es decir, dejar las cosas como están. Esto es lo que legalmente tendríamos que intentar prevenir. En Estados Unidos elaboraron una ley, que llamaban de medidas drásticas, por la que al cabo de 18 meses se tenía que revisar aquel caso y no se podía repetir la misma alternativa.

3.4 Otras fórmulas

Se propone la ampliación de las medidas de acogimiento familiar, haciendo mención a los acogimientos de

urgencia y a los acogimientos profesionalizados; así como la ampliación de la adopción nacional, con la modalidad de la adopción abierta, que podría resolver muchas situaciones de menores que actualmente están en una situación temporal de acogimiento permanente y podrían pasar a una situación definitiva por medio de esta fórmula.

SESIÓN DEL DÍA 2 DE NOVIEMBRE DE 2009

Comparecencia del Psicólogo y terapeuta familiar, técnico especializado en acogimiento y adopción en el servicio Arlobi-adoptia de Agintzari, Sociedad Cooperativa de Iniciativa Social, D. Javier Múgica Flores

1. Normativa de protección y modelo de gestión

El actual sistema de protección al menor es acertado, aunque es preciso ir hacia medidas de protección más homogéneas. Las 21 autoridades de protección infantil que hay en España no ayudan a que el sistema de protección sea homogéneo. Sería necesario un Instituto centrado exclusivamente en materia de protección infantil como hay en muchos países europeos.

2. El interés superior del menor

Desde la visión biologicista se están defendiendo jurídicamente vínculos inseguros y dañinos a los intereses y necesidades de los menores. El punto de partida de todo menor que ha sido acogido o adoptado es que en todos los casos son niños abandonados. Se les debe reconocer el status de víctima (víctimas del abandono, víctimas de experiencias de negligencia, de malos tratos, de abuso o de situaciones de institucionalizaciones muy prolongadas) y que, por tanto, el status de víctima les conceda ya derechos de reparación, derecho a saber, derecho a la memoria. Hay que incorporar el concepto de resiliencia. Contar, para la reparación, con su temperamento, es decir, con las capacidades con las que le dotó la biología, con soportes sociales —la familia tiene que contar con recursos para reparar a ese niño— y con la significación cultural (de ahí la importancia del derecho a saber de las personas adoptadas o de los menores que viven en el sistema de protección). El proceso de reparación normalmente es regresivo, exige volver al origen del cuidado, de la protección y de la seguridad para poder aprender la autonomía y desarrollar el apego. Por eso, es habitual que niños de siete u ocho años empiecen a tener comportamientos propios de un niño pequeño. De ahí que sea importante contemplar como medidas:

— contemplar legalmente la posibilidad de *un año de permiso maternal* para las madres adoptivas y de acogida, pues el apego con los padres adoptivos o acogedores es fundamental.

— permitir legalmente *que el menor pueda escolarizarse en un grupo de edad distinto (inferior) al de su edad cronológica*. Muchos de estos niños llegan con muchos años de retraso al sistema educativo y la familia adoptiva

o acogedora no es un aula de apoyo que pueda suplir estas diferencias, sino que la implicación del colegio es fundamental en el buen diagnóstico de la problemática de estos menores. Se les trata el problema de la atención, de la hiperactividad o de las dificultades de comprensión de la realidad de forma aislada, cuando lo cierto es que estos menores presentan carencias en muchas áreas de forma paralela. Los comportamientos más habituales en niños acogidos y adoptados son: dificultad para atender; dificultad para manejar la frustración; desapego por las cosas; baja tolerancia a la crítica; incapacidad para manejar adecuadamente las sensaciones, las emociones; dificultad para respetar y acatar las normas, entenderlas e interiorizarlas; un miedo que abarca infinidad de espacios de su vida; olvidos y vacíos de memoria, etc. En este sentido, muchos de ellos dicen que no les caben las cosas que aprenden en el colegio porque en su vida ha habido tanto que no hay espacio para más.

— obligar legalmente a *que las instituciones den información, apoyo y ayuda* a estas personas. Una de las mayores dificultades de las personas adoptadas es entender su realidad, saber quiénes son y de dónde vienen. Este proceso no empieza a los 18 años, que es cuando se les deja ver expedientes, sino cuando empiezan a preguntar con cinco años por qué. Hemos practicado hasta la saciedad la adopción de incógnito y la adopción forzosa y tenemos que saber que estos mecanismos generan daño en los procesos de identidad de las personas adoptadas.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

No debería haber acogimientos residenciales para menores de seis años. Y debería prohibirse terminantemente para los menores de tres años. Todos estos niños deberían ir a familias porque si no se está destruyendo una de las mayores capacidades del ser humano, la del apego, la capacidad de pegarse a alguien para, desde ese alguien, aprender, desarrollarse y construirse como ser humano. Junto con Bélgica, somos de los países europeos con mayor porcentaje de niños menores de seis años acogidos en residencias y hogares de acogida. En este sentido, es importante establecer planes para la disminución y el control del maltrato institucional.

3.2 Acogimiento familiar

El acogimiento familiar es una de las medidas más eficientes en materia de protección pero a la vez la más infradotada. El discurso a veces es que no hay familias. Pero habría familias si se pusieran los instrumentos adecuados para que las hubiera. El acogimiento en España es un milagro porque cae sobre las espaldas de los acogedores y poco sobre la comunidad y las administraciones. Y la realidad es que es más barato que el acogimiento residencial, pero tenemos una tradición fortísima de acogida residencial. Es preciso establecer una reglamentación de los derechos y deberes de los acogedores, acogidos y familiares de estos; contemplar una dotación económica superior; dar

un mayor apoyo escolar; prever tratamientos psicoterapéuticos específicos; y habilitar acogedores especializados mediante procesos formativos específicos para problemáticas diversas (maltrato, psicosis infantiles, abusos, urgencias, bebés).

3.3 Adopción

Hay que crear puentes entre el acogimiento y la adopción. Muchos acogimientos permanentes deberían ser ya adopciones que es como crecen las adopciones nacionales en la mayor parte de los países europeos; son reconversiones de sistemas de acogida a adopción. Para muchos técnicos, esto es una vía rota y si un niño acogido durante cinco años tiene que ser adoptado porque para sus padres ya no hay probabilidad de recuperación, los técnicos están optando por acogimientos permanentes, porque si no, según los procedimientos establecidos, tendrían que sacar a ese niño que lleva cinco años en la familia de acogida, y llevarlo a una familia adoptiva, es decir, volver a abandonarlo para poder adoptarlo. Debería impedirse legalmente. El adoptante prioritario tendría que ser el acogedor; por delante de cualquier otro.

3.4 Otras fórmulas

Habría que buscar también nuevas modalidades de acogimiento familiar. Tenemos muy poco elenco en variedades. Habría que pensar en otras modalidades de acogimiento (acogimiento de día, especializado en minusválidas, especializado en niños con trastorno, de fin de semana y periodos vacacionales) y en otras modalidades de adopción. Por ejemplo, se habla de la *adopción abierta*, que es aquella en la cual los niños adoptados mantienen relación con sus orígenes, que pueden ser hermanos, abuelos, tíos o personas de su entorno, incluso también con sus propios padres biológicos, pero es el adoptante el que ejerce los derechos de la patria potestad, con lo cual tiene el poder suficiente para gestionar adecuadamente la situación y, a la vez, el niño mantiene los orígenes cercanos porque son los que mejor le van a permitir entender por qué tuvo que salir de aquella familia. Muchos acogimientos permanentes en España no son acogimientos, son adopciones abiertas, en las que además las personas que ejercen el rol más importante, que es el de criar a los niños, con frecuencia son las que menos poder tienen en todo el sistema.

Comparecencia del Profesor titular de Psicología Social de la Universidad de Oviedo, D. Jorge Carlos Fernández del Valle

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Tenemos un marco de protección consecuente y apropiado. Es bueno que existan sistemas autonómicos diferentes, porque en algunos se están ensayando cosas muy interesantes. El problema es que no circula la información y se producen diferencias de criterio importantes. Hay CCAA que tienen manuales de procedimiento y otras que

no —y entre las que lo tienen hay comunidades que cuando utilizan un centro de primera acogida para los niños tienen 45 días para la evaluación del menor, mientras que otras disponen de seis meses—; hay comunidades que pagan más a la familia ajena que a la extensa, mientras que en otras ocurre al revés; y muy pocas comunidades disponen de un plan de infancia para saber qué han estado haciendo durante estos años y cuáles son sus objetivos para la infancia en los próximos años.

2. El interés superior del menor

Tanto las líneas que marca la Ley 21/1987, que rompieron con todo el sistema de institucionalización vigente entonces, como la Ley Orgánica 1/1996, señalan una serie de criterios con los que difícilmente se puede estar en desacuerdo. En primer lugar, el desarrollo del niño en familia como derecho fundamental (por lo tanto, no separar al niño de su familia, como se hacía en los años ochenta, por cuestiones económicas, y colocarlos en instituciones). Si se separa al niño de su familia, se debe dar prioridad a la propia familia para un proceso de reunificación. Y el acogimiento familiar pasa a ser la primera medida y la prioritaria cuando un niño debe salir de su hogar familiar. También el impulso a la adopción para aquellos niños tutelados cuyos padres no van a poder recuperarlos por alguna razón. Por consiguiente, los planteamientos legales dejan bastante claro el supremo interés del menor. En este sentido, uno de los grandes logros fue el establecimiento de los dos años para la posibilidad de que una familia cambie las circunstancias que llevaron a asumir la tutela de sus hijos. Pero sólo será un logro real si se trabaja paralelamente de manera contundente en *programas de intervención familiar*, pues si transcurren dos años sin ayuda, la familia no va a modificar sus circunstancias y entonces se le retira definitivamente la tutela del niño. Son dos los tipos de programas: de preservación, cuando tenemos al niño en la familia y apoyamos situaciones de riesgo; de reunificación, cuando hemos separado al niño de su familia y hemos de ayudarla a recuperarse.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Todavía tenemos un uso intensivo del acogimiento residencial, cuya tendencia es a crecer. Es una característica de España, que nos diferencia mucho de los países europeos, especialmente de los anglosajones. Hay una inercia en la facilidad del uso del acogimiento residencial frente a las dificultades del acogimiento familiar. Se debería prohibir por ley el acogimiento residencial para los menores de tres años y, si es posible, para los menores de seis años. Y, en general, por debajo de los nueve o doce años, el uso debería estar tremendamente justificado. Ahora bien, también es cierto que el acogimiento residencial tiene funciones positivas (de aprendizaje, de tratamiento, de educación) y necesarias en algunos casos, como los de los menores extranjeros no acompañados (que representan actualmente el 70% del acogimiento residencial).

Junto a este fenómeno, se observa un aumento considerable de los menores fuera de control parental y agresores de sus padres. Además, la Ley de responsabilidad penal del menor coloca a los menores de 14 años infractores con comportamientos graves dentro del sistema de protección. Por lo que se hace precisa una reforma de la Ley 1/1996 que responda a nuevas realidades que actualmente no están contempladas. Hoy en día el acogimiento residencial es un caos, está lleno de adolescentes y hay una crisis de personal, sobre todo en el sector privado donde no tienen la estabilidad laboral de los funcionarios y hay muchos altibajos de personal. Se ha intentado poner orden en ello diferenciando programas, especializándolos y, en este sentido, se ha avanzado mucho. Hoy tenemos centros para diferentes tipos de problemas, pero como no hay normas ni criterios establecidos a nivel general, la solución que cada comunidad autónoma está dando a estos problemas es muy diferente y en algunas muy preocupante.

3.2 Acogimiento familiar

El acogimiento familiar tiene una tendencia creciente (no muy acusada). El problema es que el *acogimiento familiar en familia ajena* representa sólo el 8% de la protección a la infancia en España y esto sí es muy preocupante. El problema es que en España las permanencias en acogimiento familiar en familia ajena son larguísimas y muchos menores acaban cumpliendo la mayoría de edad. Si esa familia hubiera tenido un caso un año, otro caso ocho meses y otro dos años, habríamos tenido una familia acogedora que habría tenido distintas experiencias y habría pasado a formar parte de la *cultura del acogimiento*, que es lo que hay en los países anglosajones, mientras que aquí el acogimiento familiar en familia ajena es una cuasiadopción. Para que exista cultura del acogimiento es necesaria la profesionalización, que las familias acogedoras tengan el apoyo de un equipo con técnicos, terapeutas, que los ayude durante el proceso.

Por su parte, el *acogimiento familiar en familia extensa* la ventaja que tiene es que nos da permanencia. En Inglaterra un niño que haya estado cinco años en protección ha podido pasar con mucha facilidad por cuatro o cinco familias. Es decir, tienen un serio problema de rotación, igual que en EEUU, porque al no tener centros de menores, si una familia no va bien hay que colocar a ese niño en otra y así sucesivamente.

3.3 Adopción

El problema de la adopción es que sólo un 15% de los niños que hay en los centros tienen menos de seis años, y muchas veces con perfiles que no son los que busca el adoptante (enfermedades, retrasos intelectuales o traumatismos de todo tipo). Una forma de aumentar la adopción es tratando de que los menores no estén mucho tiempo en centros de acogimiento familiar esperando por una reunificación que no llega.

3.4 Otras fórmulas

Falta desarrollar la gran riqueza de posibilidades que existen: el *acogimiento de emergencia*; el *acogimiento*

profesionalizado (si me gasto 4000 euros para tener un bebé en un centro, podría gastarme 1800 en una familia para que me lo cuidase y dejaran de trabajar él o ella); el *acogimiento terapéutico* (semiprofesionalizado, con un equipo terapéutico a su disposición permanentemente, para casos de adolescentes con graves problemas de conducta); o el seguimiento necesario cuando los menores tutelados cumplen la *mayoría de edad*.

SESIÓN DEL DÍA 16 DE NOVIEMBRE DE 2009

Comparecencia de la Fiscal de Sala Coordinador de Menores de la Fiscalía General del Estado, D.^a Consuelo Madrigal Martínez Pereda

1. Normativa de protección y modelo de gestión

La mayor parte de las CCAA han adaptado su normativa y la han desarrollado, no sólo legal sino reglamentariamente, a la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, pero lo cierto es que en ese desarrollo normativo posterior se ha producido una gran disparidad de criterios en muchos aspectos puntuales. Es esencial dotar al sistema de protección de menores de estabilidad y de seguridad jurídica y esto sólo puede hacerse ampliando las leyes de mínimos que serían estatales. Hoy en día esta ley de mínimos es la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, que debe reformarse en el sentido de ser una plataforma más estable, más unitaria en todo el territorio del Estado junto con las distintas normativas autonómicas que, por supuesto, deben existir, pero acomodándose a unos criterios más unánimes y más estables.

2. El interés superior del menor

Reiteradamente la Fiscalía del Tribunal Supremo ha pedido con ocasión de sus informes en recursos de casación la fijación de pautas o parámetros de la determinación del concepto jurídico indeterminado del «interés del menor», pero subsiste la amplitud legal del concepto. En realidad, en los casos de separación del niño de su familia biológica, sólo en las primeras etapas será posible compatibilizar los intereses de los padres en recuperar a su hijo con el interés de este en la reinserción en su familia. Con el paso del tiempo esta concreción se hace más problemática. La teoría psicológica del apego establece desde 1969 que los niños desarrollan precozmente un vínculo afectivo estable o con vinculación de estabilidad y permanencia con la persona o personas que principalmente realizan las funciones de cuidado. Esto condiciona el aprendizaje, la evolución de sus capacidades cognitivas y sus posibilidades de prestar atención, en definitiva, el desarrollo de su personalidad. Cuando los referentes de apego se comportan de manera ambivalente, muchas veces se genera un apego patológico, ansioso, que produce toda una serie de disfunciones (déficit intelectual, cognitivo, trastornos de conducta, dificultades de adaptación social) que derivan hacia una serie de patologías que, primero y principalmente son de origen adaptativo o social, pero que pueden

degenerar en patologías psiquiátricas o psicológicas más severas y, en definitiva, en grave riesgo de victimizar a los demás, de ser víctimas de ellos mismos y de exclusión social. Por lo tanto, es muy importante mantener o asegurar en lo posible la creación de un apego estable, seguro y sólido. El problema es que desde la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas se insiste siempre en la necesidad de que se dé parte en los procedimientos administrativos o judiciales, como garantía de fiabilidad, a todas las personas que tengan un interés legítimo. Lo que complica enormemente la necesidad de afinar las decisiones desde la perspectiva de lo que pueda ser mejor para el interés del menor. Y este panorama en nuestro país se complica todavía más por la lentitud de algunos procedimientos judiciales y la lentitud de respuesta a algunas decisiones judiciales.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

El acogimiento residencial es en la previsión legal y debería ser en la práctica el último recurso. Es precisa una normativa de rango orgánico y ámbito estatal que prevea los recursos de protección para menores con trastornos de conducta y dificultades de adaptación social, como centros especializados de protección, debidamente delimitados pero coordinados con los recursos de la red sanitaria, sujetos al régimen de autorización judicial para los ingresos no voluntarios del menor usuario y justificados exclusivamente en razones de protección (educación y terapia) y nunca en razones de defensa social. En tal sentido, sería indispensable delimitar la naturaleza de estos centros, su régimen interno, la disciplina —sanciones y recursos, seguridad (cualificación del personal encargado, registros, contenciones)—, y el control de los tratamientos médicos y farmacológicos.

3.2 Acogimiento familiar

Es incuestionable que el acogimiento familiar en familia extensa constituye el soporte principal de los acogimientos en España, a diferencia de lo que ocurre en otros países como Inglaterra en los que alrededor del 15% de los acogimientos familiares se ubican en la familia extensa, frente al 85% que lo hace en la ajena. Y se ha constatado que el acogimiento en familia extensa suele tener mejores resultados en cuanto a la reunificación familiar, por lo que es imprescindible impulsarlos con mayores apoyos económicos y mayor calidad en los apoyos psicológicos, educativos y sociales de todo tipo. Por otra parte, el acogimiento familiar (en extensa o en ajena) debe ser un programa social especializado, que debe tener un cuidadoso diseño multidisciplinar y una evaluación constante.

3.3 Adopción

Para hacer posible el incremento del número de adopciones nacionales, se plantean algunas cuestiones precisa-

das de reforma, siguiendo el orden sistemático y expositivo de la propia Ley Orgánica de Protección del Menor:

1) *La situación de riesgo* —que aparece mencionada, más que regulada, en la Ley del Menor— precisa de una normativa y una clarificación a nivel legal general. Prácticamente ninguna de las legislaciones autonómicas regula qué ha de hacerse en situación de riesgo desde el punto de vista administrativo. Todas las CCAA actúan, pero lo hacen con técnicas de trabajo social. Solamente las legislaciones de La Rioja y Cantabria prevén que debe adoptarse una resolución administrativa y un procedimiento específico. Y Baleares, Canarias y Castilla y León hablan de que debe adoptarse una resolución administrativa pero sin mención del procedimiento. Y es esencial regular el procedimiento para garantizar los derechos de los padres y familiares, porque la situación de riesgo requiere una actuación administrativa de urgencia y en algún momento hay que declarar con un acto administrativo esa situación y documentar el trabajo social que se está realizando; incluso sería interesante garantizar también sus asistencia letrada. Es muy importante que en casos de impugnación la Administración cuente con un aprueba suficiente del trabajo realizado y sobre todo de si se han seguido los criterios de proporcionalidad y progresión en la injerencia en la vida privada de las personas. En este sentido, sería útil que la propia ley consagrara los criterios de actuación en el ámbito previo a la declaración de riesgo; por ejemplo, primero la intervención; segundo, la importancia de que en esta primera fase toda la actuación se dirija a mantener al menor en su núcleo familiar; tercero, la declaración de desamparo debe interpretarse con carácter restrictivo, la progresividad de la actuación, etc. Y es esencial la regulación de esta fase porque sólo en ella puede hacerse efectivo el derecho del menor en riesgo de exclusión social a su entorno familiar. Hablar después del derecho del menor a la reinserción en su entorno familiar pierde todo sentido porque cuando se han adoptado otras medidas alternativas el derecho del menor a la reinserción deja de ser un derecho para entrar en conflicto la mayoría de las veces con su interés superior. Por eso, la Fiscalía General del Estado recomienda a las fiscalías menores que se opongan a declaraciones prematuras de desamparo en la primera fase si no se ha realizado suficiente trabajo social.

2) *La guarda voluntaria* no está regulada con la suficiente precisión en lo que se refiere a *quiénes pueden solicitarla*. La mayor parte de las legislaciones autonómicas se refiere a los padres como los titulares de la patria potestad que voluntariamente pueden pedir a la Administración que acoja temporalmente a sus hijos hasta que estos superen sus dificultades. Y sería mucho mejor que pudieran pedir la guarda no sólo los padres sino también los guardadores de hecho (abuelos, tíos), pues ocurre muchas veces que, a falta de regulación expresa, la Administración debe proceder a dictar una declaración de desamparo, ingresando al menor en un centro, hasta que se pueda constituir nuevamente un acogimiento en familia extensa con los mismos acogedores si pudiera ser, o un acogimiento residencial, y esto alarga los trámites. Vale la pena también atender a aquellos casos en los que se solicita la guar-

da voluntaria solo por parte de uno de los progenitores, sin la anuencia o el consentimiento del otro, porque en estos ámbitos sociales tan desfavorecidos son muy frecuentes las familias virtualmente monoparentales; aunque haya otro padre, está ausente de la vida del menor. Muchas comunidades autónomas, por ejemplo la de Canarias, requieren el asentimiento de los dos progenitores para acceder a la guarda voluntaria o, caso contrario, inician una investigación que conduce muchas veces a la declaración de desamparo. Pero sería más útil permitir que uno solo de los progenitores solicite la guarda voluntaria siempre que se dé oportunidad al otro de ser oído, si es que se le puede localizar.

3) También es preciso regular la *necesidad de un procedimiento* administrativo, de una resolución y de los plazos en que debe ser resuelto, en relación con las declaraciones de riesgo y guarda voluntaria y sobre todo en relación con la *declaración de desamparo*. Asimismo, existe una ausencia de previsión legal de lo que debe ocurrir o de lo que ocurre cuando no se ha dictado la resolución de desamparo, a pesar de haberse iniciado el expediente. A falta de previsión legal, hay que acudir a la Ley de Procedimiento de Régimen Jurídico de las Administraciones Procedimiento Administrativo Común, que en sus artículos 43 y 44 dicen qué hay que hacer cuando la Administración guarda silencio, bien con procedimientos iniciados de oficio o bien con procedimientos iniciados a instancia del interesado. Normalmente se inicia de oficio, lo inicia la Administración. En este caso, si no hay resolución, sería necesario dictar una resolución de caducidad del expediente e incoarlo nuevamente, según la Ley del procedimiento administrativo común. Sin embargo, si el procedimiento se inicia a instancias del interesado —y esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando se trata de menores extranjeros no acompañados—, habrá que entender que tiene unos efectos positivos. No obstante, si hubieran sido los propios padres los que hubieran iniciado una petición de guardia voluntaria que acabara en una declaración de desamparo, existiría la posibilidad de entender, ante el silencio administrativo, que los efectos de este último son negativos y que determinan, por tanto, la suspensión de la patria potestad inherente a la declaración de desamparo. Pues bien, esto es lo suficientemente confuso como para precisar una regulación unitaria y más clara de los plazos y del procedimiento. En cuanto a las *impugnaciones de las declaraciones de desamparo*, existe jurisprudencia menor, de audiencias provinciales, pero dispersa. En algunos juzgados han entendido que la declaración de desamparo, como todas las resoluciones administrativas de protección, son administrativas y, aunque puedan y deban impugnarse ante la jurisdicción civil por la vía de la jurisdicción voluntaria, deben estar sujetas también a la jurisdicción contencioso-administrativa, que sería competente en este caso en cuestiones de procedimiento, en cuestiones relativas a la corrección de la restricción de derechos fundamentales. Pues bien, debe establecerse con total claridad cuál es la jurisdicción competente y que sea solo una. Aunque la verdad es que, tras la publicación de la Ley de Adopción internacional, con las disposiciones finales que

modifican los plazos de las posibilidades de impugnar la declaración de desamparo, parece haberse unificado este criterio, y la mayoría de los tribunales civiles, con buen criterio, resuelven también sobre cuestiones como la falta de motivación o incluso la ausencia de notificación. La novedad más importante de la ley es que la impugnación de la declaración de desamparo establece un plazo de tres meses —y nada más—, en el momento en que se adopta esa decisión. La impugnación, en este plazo de tres meses, se limita a la corrección de la decisión administrativa si concurren o no las causas de abandono del menor y la situación de desvalimiento. No obstante, se otorga también un plazo de dos años para una acción de revocación, en tanto en cuanto —y esto es lo más interesante— solo se concede este plazo de dos años desde la notificación de la declaración de desamparo, no tanto para impugnar esta declaración como para invocar que, en este período de tiempo no superior a dos años, los padres han podido rehabilitarse. Plazo que es razonable si durante el mismo hay un trabajo social para la reinserción. Pero este no es el supuesto habitual, por lo que en casos en los que consta la inexistencia de trabajo social o la inexistencia de cooperación de los padres, este plazo puede ser excesivo. Y, en cualquier caso, no debería ser óbice para la constitución de acogimientos preadoptivos y de adopciones, sobre todo cuando estamos hablando de niños muy pequeños que no han generado el vínculo de apego saludable con sus propios padres y sí pueden generarlo saludablemente con otros acogedores o adoptantes.

4) La *privación de la patria potestad* debe tener una doble perspectiva, una primera de sanción que debe figurar en el Código Penal; y otra que no es sancionadora y sí meramente protectora del interés del menor. Esta es la postura que adopta el Tribunal Supremo en ocasiones, atendiendo no a si el padre es o no culpable, sino al hecho de que el padre o la madre no están en condiciones de ejercerla ni pueden estarlo durante los años que le queden al niño de mayoría de edad. Esto tiene mucha importancia con vista en las adopciones, porque en el momento de la adopción, no se va a pedir que los padres no estén incurso en causas legales de privación de la patria potestad.

5) La *condena por malos tratos o abusos sexuales* no es prejudicial, aunque sí es importante, y no debe vincular la decisión administrativa; no deben suspenderse de facto los procedimientos de la Administración ni los procedimientos judiciales de impugnación en la declaración de desamparo o cualquier otra medida de protección, porque el que haya una absolucón no querrá decir con total claridad que no procede el desamparo, el riesgo o la medida de protección.

6) Otros aspectos relacionados que pueden desatacarse son: la *protección del nasciturus*, cuando la madre es toxicómana o cuando tiene cualquier tipo de adicción; la *protección jurídica del adolescente*, respecto del cual las posibilidades de adopción son muy limitadas pero que sin embargo está muy necesitado de protección especial; o los *casos de emancipación fraudulenta de menores*, que en realidad esconden situaciones virtuales, reales, de desamparo.

3.4 Otras fórmulas

Sería conveniente la regulación y potenciación de las figuras intermedias del acogimiento funcional y el acogimiento profesional. El artículo 173 del Código Civil menciona el «hogar funcional» sin definirlo. El acogimiento profesional podría ser una solución más adecuada que el acogimiento residencial, siempre y cuando se regule la figura, las condiciones de cualificación profesional de los acogedores, el número máximo de menores que pueden tenerse en este tipo de acogimiento, el régimen retributivo y los necesarios mecanismos de control y supervisión.

Comparecencia del Magistrado Juez del Juzgado de Familia Número 7 de Sevilla, D. Francisco Serrano Castro

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Es esencial la homologación de criterios de actuación, partiendo de un concepto claro de lo que debe entenderse por interés prioritario en situaciones de riesgo y desamparo en cada comunidad autónoma. En este sentido, es necesaria una definición más concreta de lo que ha de entenderse por situación de desamparo, a la luz de lo establecido escuetamente en el artículo 172 del Código Civil, para que no haya divergencias e interpretaciones distantes. La Ley andaluza de derechos y asistencia a los menores de 1998 establece como situación de desamparo el abandono voluntario del menor por parte de su familia; la ausencia de escolarización habitual del menor; la existencia de malos tratos físicos, psíquicos o de abusos sexuales por parte de personas de la unidad familiar o de terceros con consentimiento de estas; la inducción a la mendicidad, delincuencia, prostitución o cualquier otra explotación económica del menor; la drogadicción; alcoholismo, o tolerancia por parte de padres o guardadores; trastorno mental grave de los padres o guardadores; drogadicción habitual de las personas que integran la unidad familiar, en especial los padres, tutores o guardadores; la convivencia en un entorno socio familiar que deteriore gravemente la integridad moral del menor o perjudique el desarrollo de su personalidad; la falta de las personas a las que corresponde ejercer las funciones de guarda o cuando estén imposibilitadas para ejercerlas o en situación de ejercerlas con peligro grave para el menor; es decir, no es una situación única, y en muchas ocasiones es necesario valorar el contexto socio familiar. Los indicadores de riesgo podrían ser: que el niño estuviera hambriento o tuviera trastornos de conducta alimentaria; vestuario inadecuado para el tiempo atmosférico; la falta de higiene personal; la inasistencia o retraso en la atención médica; la falta prolongada del cuidado de un adulto, dando lugar a múltiples accidentes domésticos; y una falta repetida e injustificada de asistencia a la escuela por el menor. Se destaca la reforma de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género que establece la condena a un padre por maltrato con privación de patria potestad.

2. El interés superior del menor

La sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de julio de 2009 viene a confirmar que el interés del menor tiene que prevalecer sobre el interés de los padres en cuanto a la reinserción. Si pasa un tiempo y los niños se encuentran en una situación de entroncamiento, lo que viene a decir esta sentencia es que el interés del menor ha de prevalecer sobre el derecho de los padres a solicitar y obtener la reinserción de sus hijos. Pero hemos de seguir prestando apoyo a las familias. En un Estado social no solamente hemos de velar por el interés del menor, sino que hemos de partir de que el interés del menor ha de estar conectado con su propia familia. Hay que crear turnos de oficio especializados en esta materia y, además, que todo el que se encuentre con estos problemas tenga derecho a una asistencia jurídica letrada gratuita. Es importantísima la especialización, de los abogados; de los jueces, mediante la creación de una jurisdicción de familia; de los técnicos de la Administración que lleven cuestiones de protección y que sean los encargados de elaborar los expedientes e informes que llegan al juzgado para justificar —desde el trabajo social, desde el mundo de la psicología—, que unos padres no están capacitados para dar a sus hijos la debida atención moral y material.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Debe quedar reservado prácticamente a aquellas situaciones en las que la adaptación familiar puede fracasar. La mejor política de protección de menores ha de ser la preventiva. Por eso, hay que propiciar la creación de centros que proporcionen un tratamiento adecuado (sobre todo de tipo reeducativo y en su propio entorno familiar) y un adecuado sistema de control y supervisión de los mismos por el ministerio fiscal.

3.2 Acogimiento familiar

En materia de acogimiento es preciso que se acumulen los procedimientos (de oposición a la medida de los padres y de solicitud de la constitución judicial del acogimiento por la Administración); que los acogedores de hecho (parientes, familiares, abuelos y allegados) tengan legitimación a la hora de oponerse a las medidas de acogimiento, porque tienen un interés legítimo (mediante la reforma del artículo 173.3 del Código Civil); que se deje claro que la suspensión, limitación o restricción del régimen de visitas es una competencia sólo de la Administración, que no es preciso que solicite al juzgado, dejando a los padres la posibilidad de oponerse a esa resolución administrativa en el plazo de dos meses. En este sentido, sería conveniente que el artículo 780.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil estableciera el *dies a quo* del plazo de dos meses, desde el que los padres o tutores pueden oponerse a la resolución de acogimiento, que sería desde el instante en que expresan no consentirlo y se opongan al mismo ante el Juzgado que les citaría para conocer su voluntad.

3.3 Adopción

En materia de adopción, el problema fundamental es que faltan niños. Hay que prestar toda la ayuda sanitaria, económica y médica que sea precisa a las madres adolescentes que quieran abortar para que, antes de tomar esa decisión, se planteen dar a su hijo en adopción; y dar confianza en el sistema a las familias adoptantes, a través de medidas como las establecidas por la Ley de Adopción Internacional fijando plazos. En la misma línea, se debería suprimir la necesidad de asentimiento para la adopción que establece el artículo 177.2 del Código Civil. Ha de entenderse que en el momento en que se declare el desamparo esos padres están incurso en una causa de privación de la patria potestad, y que en el expediente de adopción, se podrá oír a los padres pero no será necesario su asentimiento. Además, debería preverse por ley que ante el auto que ponga término al expediente de adopción ya no quepa recurso (mediante la introducción de un nuevo apartado en el artículo 780 de la LEC en el que se estableciera que *Contra el Auto que ponga término al expediente de adopción sólo podrá interponer recurso de apelación el Ministerio Fiscal*). Y sería importante que estos expedientes de protección se exigiera la presencia de padres y madres, porque muchas veces se oponen —porque tienen justicia gratuita— por oponerse (mediante la adición de un nuevo apartado en el artículo 780 de la LEC, en el que se establezca que *La falta de asistencia personal de los demandantes debidamente citados sin causa justificada al acto de la vista determinará la pérdida de la acción de impugnación*).

3.4 Otras fórmulas

Se valora la posibilidad de mantener la vinculación afectiva del menor adoptado con la familia de origen, porque aunque la ley dice que la adopción rompe la vinculación con la familia de origen, lo que se rompe ineludiblemente es la vinculación jurídica.

SESIÓN DEL DÍA 8 DE MARZO DE 2010

Comparecencia del Director de la Línea de Acogimiento y Adopción de Agintzari, Sociedad Cooperativa de Iniciativa Social, D. Alberto Rodríguez González

1. Normativa de protección y modelo de gestión

El sistema de protección es adecuado pero debe actualizarse sobre la base de la experiencia. En muchos de los decretos autonómicos y, sobre todo, en las regulaciones técnicas de funcionamiento de muchas de las comunidades ya existen otro tipo de acogimientos que nos hace pensar si realmente los acogimientos simples, permanentes y preadoptivos son las únicas modalidades que pueden figurar en la ley.

2. El interés superior del menor

El límite del plazo de dos años para reclamar de los padres biológicos introducido por la Ley de Adopción

Internacional genera, en la práctica, muchos problemas porque lo que viene a decir la disposición final es que pasado un período de tiempo de dos años decae el derecho de los padres. Pero decaer no es suprimir, ni eliminar, ni suspender. Por lo tanto, dependemos de la interpretación judicial que en cada uno de los ámbitos se pueda hacer y nos hemos encontrado con interpretaciones muy distintas según qué comunidades autónomas.

El problema no es sólo que no hay criterios que especifiquen cuál es el interés general del menor, sino también que hay un conflicto entre el sistema judicial y la Administración competente de tomar decisiones. En la práctica, si los padres no están de acuerdo con una medida que se ha puesto en marcha —un acogimiento familiar o un régimen de visitas—, ésta va a ser revisada judicialmente. Y esto significa que se van a volver a implementar todas las actuaciones hechas anteriormente con la Administración ahora como parte interesada, con lo que pasamos de un sistema de protección a un sistema supervisado. Hay que valorar si se tiene que seguir dando pasos para desjudicializar todavía más los procedimientos, por lo menos en el acogimiento familiar.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Se debería prever legalmente que los menores de tres años y, si es posible, los menores de seis años, no puedan estar en un centro de acogida. Es difícil encontrar familias de acogida para niños de nueve años, pero para niños de hasta seis sí es probable, dependiendo del tipo de campañas que se puedan realizar. Para niños de entre seis y diez años se debería exigir que se fundamente por qué tienen que estar en un centro de acogida y no en una familia de acogida.

3.2 Acogimiento familiar

Se realizan las siguientes propuestas:

— Hay que actualizar las modalidades de acogida, estableciéndolas en función de su duración, de si son más o menos especializadas o de si hay un pronóstico de reunificación o no, y ampliando el objeto de intervención más allá de los 18 años.

— Hay que hacer un seguimiento con las familias de acogida y un trabajo con los padres.

— Debe regularse con mayor precisión el concepto del régimen de visitas, establecer de manera homogénea para todo el Estado con qué criterios se puede hacer, si debe haber una frecuencia, etc., incorporando como principio de actuación la *integralidad*, es decir, no que haya un responsable, una comunidad autónoma o una provincia concreta, que dirija el caso, sino que los profesionales que intervengan lo hagan con todas las partes.

— Que la Administración pueda modificar el régimen de visitas, cuando estén de acuerdo el menor, los

padres biológicos y la familia de acogida, sin necesidad de esperar a que el sistema judicial lo apruebe.

— Que se establezcan plazos máximos más flexibles para la recuperación de los menores, de tal forma que los menores de seis meses no estén en situación de espera mas de seis meses (dos años de plazo es mucho tiempo para un bebé), y que los menores de entre tres y seis años tengan un tiempo de espera de un año como mucho.

— Que se establezca un procedimiento para valorar la adecuación de las familias de acogida, que esté recogido legalmente para que sea homogéneo en todo el Estado.

— Que se establezca una carta de derechos de las familias de acogida que determine si tienen derecho a ser oídas cuando se va a hacer una modificación del régimen de visitas, o si tienen derecho a una compensación económica o a beneficios de cualquier otro tipo.

3.3 Adopción

La ampliación del número de adopciones nacionales no puede ser de por sí un objetivo a perseguir. Y hay que separar la reflexión del aumento del número de adopciones de la situación de los menores institucionalizados. No es verdad que sea la solución para muchos menores que están en centros de acogida, porque si fuera así ya se habría gestionado la propuesta de adopción. Sí se considera necesario revisar y agilizar los procesos ligados a la privación de patria potestad que en ocasiones se prolongan innecesariamente generando situaciones confusas e intermedias hasta que se constituye la adopción.

3.4 Otras fórmulas

Los acogimientos de urgencia están instaurados, pero se considera un tipo de acogimiento simple. No somos partidarios de la profesionalización del acogimiento familiar en ningún caso porque la voluntariedad de las familias y el hecho de que no vivan directamente sólo del acogimiento es un valor que los menores perciben. En cuanto a la adopción abierta, la práctica desarrollada en los procesos de mediación de orígenes muestra cómo la posibilidad de establecer un contacto con la familia de origen genera inestabilidad en la situación adoptiva, por lo que debe valorarse con precaución. Por su parte, el acogimiento de fin de semana y/o vacaciones, denominado en otras CCAA acogimiento referencial, debe ser contemplado como una alternativa complementaria al acogimiento residencial (para menores de edad que llevan mucho tiempo institucionalizados con un perfil para el que se hace difícil encontrar una familia adoptiva o de acogida), que no ha sido suficientemente articulada ni definida legalmente. Asimismo, debería regularse la generación de espacios residenciales de estancias breves para situaciones de crisis durante los acogimientos familiares o las adopciones que no requieran la modificación de la medida de protección vigente y que contribuyan a aportar soluciones de respiro a situaciones de cierta gravedad y se orienten principalmente a un trabajo de reconexión y reparación de la relación del menor con la familia de acogida/adoptiva.

Comparecencia del Presidente de la Associació de Famílies Acollidores de Barcelona (AFABAR), D. Lluís Vallés Casanova y del Vocal de la Associació de Famílies Acollidores de Barcelona (AFABAR), D. Jorge Vidal-Quadras Trias de Bes

1. Normativa de protección y modelo de gestión

En relación con la legislación vigente, se plantean las siguientes reflexiones:

— Se destaca como una medida muy necesaria la adoptada el pasado 8 de enero en el Consejo de Ministros, que aprobó un informe con un anteproyecto de ley de reforma del Registro Civil, que establece la obligatoriedad de los centros sanitarios de remitir los nacimientos al Registro Civil, para evitar los casos de menores desamparados que no están inscritos en el Registro Civil.

— Se debería revisar la legislación fiscal para considerar a los menores acogidos equivalentes a los hijos. Por ejemplo, en las deducciones familiares en renta o en la bonificación del 95% en la transmisión lucrativa de un negocio familiar o de la vivienda habitual.

— En general, se debería revisar la legislación estatal si cuando habla de hijos incluye a los acogidos, cuando sea necesario. Por ejemplo, en las becas a estudiantes por situaciones familiares. O quizás plantear el acceso directo a las distintas becas de ayuda al estudio o al material escolar.

2. El interés superior del menor

Podría definirse el interés superior del menor como el conjunto de legislaciones y actuaciones administrativas encaminadas a obtener el bienestar del menor y el desarrollo de su personalidad. El contenido para alcanzar el interés superior del menor debe ser respetar el orden de las medidas de protección, y que la Administración ponga los medios necesarios en las familias y los centros para que ese menor recupere su personalidad y su bienestar, es decir, que la Administración tutele de forma positiva. En este sentido, tanto en una ley estatal, que pueda servir de referencia, como en las leyes autonómicas debería figurar taxativamente el siguiente *orden de prelación en las medidas de protección*: Primero, priorizar la declaración de situación de riesgo antes que la de desamparo; segundo, en caso de declarar a un menor en situación de desamparo debe prevalecer el acogimiento familiar; tercero, en caso de que exista un informe que así lo recomiende, podrá internarse a un menor; cuarto, en caso de que a un menor sin informe de internamiento no se le encuentre una familia, debería permanecer el mínimo tiempo posible en un centro, hasta se podrían fijar plazos por ley y, por qué no, en caso de agotar esos plazos plantear la adopción.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

No puede ser que la razón por la que muchos niños no salen de los centros sea que no tienen informe favorable de

acogimiento. Por defecto, todos los menores deben ser idóneos para ser acogidos en familia, y cuando para un menor sea aconsejable vivir en un centro, debe existir un informe estableciendo como medida aconsejable el internamiento y no al revés.

3.2 Acogimiento familiar

El acogimiento familiar no es una medida temporal, ni su objetivo debe ser el retorno. El fin principal del acogimiento familiar es la recuperación del menor desamparado. Es una medida indefinida en el tiempo que debe tener *tres objetivos*. Primero, la recuperación del menor. Segundo, si es posible, la relación con su familia biológica, pero no de cualquier manera y no como un derecho de la familia biológica, sino como un deber de asumir su responsabilidad parental. El niño no debe ser un instrumento para la recuperación de la familia sino que la familia debe servir para recuperar a ese menor. El tercer objetivo es el estudio y elaboración de una propuesta de futuro para el menor, ya sea realizando las actuaciones necesarias en las familias de origen para un posible retorno del menor o estableciendo medidas alternativas, y en todo caso con un límite de tiempo, transcurrido el cual se debe tomar una decisión definitiva. El acogimiento familiar consta de cuatro fases:

1) *Las previas al acogimiento*. A las familias se les debe advertir de lo siguiente: Primero, que existe una probabilidad de retorno. Segundo, que es necesario favorecer las relaciones con la familia biológica, siempre y cuando la Administración lo considere oportuno. Tercero, que el acogimiento no es temporal sino indefinido en el tiempo, por lo que se debe advertir a los futuros acogedores que puede no haber retorno, pero sí relación con la familia biológica y ello puede durar hasta que el menor alcance la mayoría de edad. Cuarto, la familia de acogida adquiere directa o indirectamente las funciones tutelares personales sobre el menor, por lo que no es un complemento de la familia biológica sino que la sustituye y le debe acompañar, educar, cuidar, alimentar y darle una formación integral.

2) *El acoplamiento*. Con la Ley de Igualdad se ha conseguido el permiso de maternidad y paternidad para los acogimientos de carácter permanente, pero debería darse una baja, aunque sea de un mes, para los acogimientos de urgencia. Lo cual es fundamental para que el acoplamiento sea fácil.

3) *El acogimiento en sí*, en relación con el cual se plantean diversas cuestiones. Debe haber un seguimiento y un apoyo administrativo. Los recursos económicos no son suficientes; debe revisarse la tardanza para abonar los gastos extraordinarios y necesarios que deben adelantar las familias acogedoras (como psicólogos, ópticos, dentistas), y revisar las ayudas de las familias extensas, normalmente más necesitadas y, por lo menos en Cataluña, peor tratadas que las ajenas. Deben realizarse visitas, porque son necesarias para la recuperación del menor, pero no de cualquier manera; debe escucharse a la familia acogedora y las visitas deben adaptarse a la vida del menor, nunca realizarse en horario escolar y en un lugar adecuado para

el encuentro. Y en cuanto a las expectativas de retorno, éstas deben ser reales para plantearlas al menor, que debe saber cuanto antes si existe posibilidad de retorno o no.

4) *La finalización del acogimiento*, por el retorno, la adopción u otro acogimiento, el fallecimiento y la mayoría de edad. En este último caso, al menor se le debe informar, desde que tiene suficiente conocimiento, de sus derechos para cuando llegue a la mayoría de edad.

3.3 Adopción

La diferencia básica que existe con el acogimiento familiar es que no existe posibilidad de retorno y por ello no hay que favorecer necesariamente las relaciones con la familia biológica.

3.4 Otras fórmulas

Los acogimientos de urgencia suelen ser para estudiar la situación del menor, para que en seis o nueve meses se tome una medida definitiva, el acogimiento simple o permanente, la adopción o el retorno. En caso de acogimiento o adopción nos hemos encontrado casos en los que la familia de urgencia quiere ser la adoptiva o la acogedora simple y la Administración opta por separarlos. Esta medida la podemos entender cuando la Administración cumple los plazos de estudio, pero cuando la Administración está un año o dos estudiando y no seis meses, se debe tener en cuenta a la familia que lo ha acogido en urgencia. El retraso en la adopción de medidas, pasado el tiempo de diagnóstico en los acogimientos de urgencia implica, además, tener ocupada a la familia acogedora y por tanto disminuir los recursos de acogimiento de urgencia.

SESIÓN DEL DÍA 22 DE MARZO DE 2010

Comparecencia de la Comisionada de Género y Presidenta de la Comisión de Mujer del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), D.^a Ana Peláez Narváez

Partiendo del artículo 23 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que reconoce su derecho de mantener la capacidad de ser fértiles y de aportar a la sociedad los hijos que esta necesita, se dirigen a la Comisión una serie de recomendaciones:

En primer lugar, revisar la legislación vigente y normativas sobre adopción y acogida de niños y niñas con discapacidad, niños y niñas cuyos padres y madres tienen discapacidad, especialmente intelectual o enfermedad mental, en el ámbito estatal y también en el ámbito de las comunidades autónomas, para incorporar el principio de no discriminación por razón de discapacidad.

En segundo lugar, impulsar la realización de una investigación de ámbito nacional en relación con la retirada o amenaza de retirada de bebés y de niños de padres y madres con discapacidad intelectual o especialmente con enfermedad mental, sin ningún tipo de evaluación previa ni evaluación real y efectiva.

En tercer lugar, sensibilizar a los profesionales de la sanidad, de la judicatura y de los servicios sociales de atención al menor y a la discapacidad y a todos aquellos que intervengan en los procesos de custodia y adopción, sobre los derechos y capacidades de las personas con discapacidad en relación con el ejercicio de la paternidad y de la maternidad, bien sea biológica, o a través de la adopción o el acogimiento familiar, para que no se produzcan situaciones de discriminación.

En cuarto lugar, formar a los profesionales de la sanidad, la judicatura y los servicios sociales de atención al menor y a la discapacidad sobre los ajustes necesarios relacionados con la discapacidad en los servicios que proporcionen.

En quinto lugar, recoger datos estadísticos apropiados desagregados por discapacidad y otras variables relevantes y realizar investigaciones para guiar las políticas, la financiación y el desarrollo de servicios que apoyen el derecho a la paternidad y a la maternidad de las personas con discapacidad.

En sexto lugar, investigar y difundir las experiencias de la maternidad de las mujeres con discapacidad, que coadyuven a su correcta percepción social.

En séptimo lugar, impulsar el desarrollo de los servicios específicos de cuidadores de hijos e hijas, dirigidos a madres y padres con discapacidad.

Finalmente, impulsar la flexibilización de los sistemas de servicios de atención, que integren las necesidades de todas las partes, evaluando conjuntamente las de los niños y los adultos.

SESIÓN DEL DÍA 12 DE ABRIL DE 2010

Comparecencia del Abogado del Estado y ex Diputado, D. Jesús López-Medel Báscones

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Se debería tratar en un solo texto legal toda la problemática de las adopciones cualquiera que fuese el origen de los niños. Tanto la Ley de Adopción Internacional, como particularmente el Código Civil, la Ley de Protección Jurídica del Menor o la Ley de Enjuiciamiento Civil contienen tratamientos no suficientemente coherentes o similares entre sí y requieren al menos una armonización, si no una unificación. Asimismo, no deberían mantenerse regulaciones como la de los abusos sexuales de hijos e hijas, que no conllevan automáticamente privación de la patria potestad en el Código Civil ni tampoco en el Código Penal, que faculta —pero no obliga— al juez a imponer en estos casos como pena accesoria la inhabilitación de la patria potestad pero no su privación.

En cuanto al nivel de gestión, esta corresponde a las CCAA, entre las que existen diferencias notables, por lo que deberían armonizarse mucho más los protocolos y las formas de actuación. La mayoría de los niños que son declarados en desamparo van a familias de acogida y adoptantes de su comunidad. No obstante, cuando la cercanía de la familia biológica puede convertirse en un peligro y en una inseguridad debería darse más movilidad a esos niños. Por eso, deberían mejorar los canales de comunicación, de información e interlocución entre las CCAA

y con el ministerio fiscal, reforzando los mecanismos de cooperación en el seno del Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, con un representante tanto de la fiscalía como de la judicatura en el consejo asesor.

2. El interés superior del menor

Desde el prisma del interés del menor, los tribunales civiles asumen una posición incorrecta en los pleitos sobre una declaración de desamparo o sobre acogimientos, porque sobre todo hacen un enjuiciamiento de la actuación de la Administración, comportándose más bien como órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando lo que debería enjuiciarse fundamentalmente es si se da o no una situación de desamparo.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Debe estipularse el principio de que el internamiento sea lo más breve posible y dirigido, en el menor plazo posible, a la integración en una familia, si no es la biológica, una de acogida, a la que debe brindarse el máximo apoyo, tanto en el ámbito social como jurídico.

3.2 Acogimiento familiar

El acogimiento es una medida positiva de protección, pero deberían agilizarse los procedimientos y reforzar las garantías en pro de los menores.

3.3 Adopción

Hay que defender la generalización de una jurisdicción de familia como orden jurisdiccional especializado dentro del orden civil para conocer de todos los temas de derecho de familia, incluidos los referidos a la adopción. La especialización no es garantía de éxito en la resolución, pero sí presupone, en principio, mejores condiciones de formación y de sensibilidad sobre estos asuntos, además de tener una relación mucho más frecuente con los equipos psicosociales que están a disposición de los juzgados y cuyo criterio tiene un importante valor para asesorar u orientar al juez. Además, así como en otras materias, por ejemplo, en el ámbito mercantil, el Consejo General del Poder Judicial ha impulsado una mayor formación de los jueces en materia mercantil, deberían ser mucho más frecuentes los cursos que promoviese sobre temas de acogimientos y adopciones.

SESIÓN DEL DÍA 26 DE ABRIL DE 2010

Comparecencia de la Vicepresidenta de la Asociación La voz de los adoptados, D.ª Anna María Badía Munill

1. Normativa de protección y modelo de gestión

El sistema de protección al menor ha evolucionado mucho en los últimos años, pero aún queda por hacer en

cuanto se ha desarrollado de forma desigual en las distintas CCAA. Sería preciso un Centro de Trabajo del Menor que coordine trabajos, recopile experiencias, organice la formación básica para todos, dirija investigaciones, promueva nuevas y buenas prácticas y sea un referente técnico para todos los que trabajan en protección infantil.

2. El interés superior del menor

Es necesario reconocer a los niños adoptados el status de víctima y, por tanto, los consiguientes derechos de reparación: derecho a saber, derecho a la memoria, derecho a que no se les olvide y se les acompañe en su proceso especial y doloroso. El derecho a la información no debe empezar al llegar a la mayoría de edad, que es cuando legalmente se tiene acceso a los documentos y registros oficiales, sino que debe empezar antes, cuando se conoce el hecho de la adopción. En relación con ello, se sugiere la posibilidad de incluir en la Seguridad Social un estudio genético completo y de forma gratuito para los adoptados (para muchos la búsqueda de los orígenes también es una cuestión de incertidumbre genética).

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Añade otros factores de riesgo para el desarrollo de la personalidad: entre otros, una desconfianza creciente, basada en las carencias afectivas y emocionales difíciles de compensar ya en la etapa adolescente y, posteriormente, en la vida adulta. Habría que destacar el carácter necesariamente temporal de esta medida.

3.2 Acogimiento familiar

Es la medida más importante siempre y cuando los acogedores estén adecuadamente preparados, y se deje claro que su función en la sociedad, como colaboradores del sistema de protección (y no sólo como personas solidarias), que deben estar en contacto permanente con los técnicos de la administración encargados de la protección del menor, con apoyo en todas las fases, no sólo en la selección y en el acoplamiento.

3.3 Adopción

La adopción es una medida de protección de menores, que debe considerarse como medida subsidiaria, no como un mecanismo de reproducción asistida sobre la base de un supuesto derecho a adoptar de los adultos. Son los menores en situación de desamparo los que tienen derecho a ser adoptados. Los comportamientos más habituales son la dificultad para atender, dificultad para manejar la frustración, baja tolerancia a la crítica, incapacidad para manejar adecuadamente las sensaciones y las emociones, descontrol, dificultad para respetar, entender y acatar las normas y poca disciplina; en definitiva, una provocación constante a la sociedad procedente de una necesidad de poner a prueba sus relaciones con el entorno. Es preciso

que los profesionales de la educación tengan formación y sensibilización en relación con la especificidad de estos problemas. En relación con ello, se propone: que la ley permita la escolarización de menores en grupos de edad diferentes a los de su edad cronológica (por debajo de su edad, si corresponde); que se disponga de un protocolo previo de incorporación educativa, de integración y de adaptación, en el que se evalúe la madurez física, emocional y afectiva de cada menor para poder actuar en consecuencia; proporcionar a los menores el refuerzo escolar que necesitan (psicomotricistas, logopedas, terapeutas ocupacionales en integración sensorial); y dotar a los padres y madres adoptivos de cuantos recursos precisen (charlas, talleres, escuelas de padres y madres, orientación, etc.).

Comparecencia del Coordinador General y de la Vicecoordinadora General de la Federación CORA, Coordinadora de Asociaciones en Defensa de la Adopción y el Acogimiento, D. Javier Álvarez-Ossorio García de Soria y D.^a María del Río Sánchez

1. Normativa de protección y modelo de gestión

El mapa de atención a la infancia en España es muy desequilibrado en función de cada uno de los territorios con competencia en la materia, que tienen mecanismos y normativas muy diferentes. Habría que poner todos los medios para conocer la situación real, no sólo desde el punto de vista legislativo sino también desde el de las prácticas en cada una de las CCAA o provincias competentes en la materia.

En cuanto a la normativa de protección, las propuestas son:

- fomentar la celeridad y eficacia en los procedimientos judiciales relativos a la protección del menor.
- que se creen salas especializadas del menor en los juzgados de Familia o en los de Primera Instancia e Instrucción para las actuaciones que afecten a los menores y que, en todo caso, se prioricen los procedimientos en los que intervienen.
- debe desarrollarse una formación especializada de jueces y fiscales.
- que los niños y niñas declaren una sola vez y gocen de un fuero especial, preservándose su identidad.
- que los errores administrativos se resuelvan con celeridad y eficacia, y no a la espera de resolución judicial sino por el procedimiento administrativo común.
- que se habilite un procedimiento administrativo abreviado para resolver la ausencia del documento de ratificación de renuncia en los casos de no comparecencia por parte de los progenitores.
- dotar de más capacidad ejecutiva a las resoluciones de las comunidades autónomas en las medidas de protección propuestas, sin perjuicio del derecho de recurso de los progenitores, de forma que la oposición por parte de estos a esas medidas no las paralice ni las retrase en el tiempo.

- regular una reducción drástica de los plazos de evaluación de un menor, que en todo caso no deberían exceder de los treinta días.

- habilitar mejores sistemas de colaboración y comunicación entre los técnicos de protección de menores de las CCAA, las fiscalías de menores y los juzgados de Familia.

2. El interés superior del menor

En aras del interés superior del menor, se propone:

- reducir el periodo de corrección y de reclamación por parte de las familias biológicas a la mitad.

- que si los progenitores de un menor no asumen sus responsabilidades, se les retire la patria potestad para siempre por un procedimiento urgente y de manera eficaz.

- crear en cada comunidad autónoma la figura del Defensor del Menor, que los menores sean escuchados a partir de los 12 años en todas las actuaciones que les afecten y que no se interfiera en su futuro, que los representantes de las familias participen activamente en el Observatorio de la Infancia y que se cree un centro de estudios del menor en situación de desprotección dependiente de este Observatorio.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Se plantean las siguientes medidas:

- Transparencia en los criterios de selección del personal que trabaja con los menores acogidos; necesidad de formación continua y apoyo hacia los profesionales; estabilidad laboral de los que trabajan en centros residenciales, que permita a su vez estabilidad emocional de los menores de los cuales son tutores; tutores de resiliencia para los menores y también para los educadores.

- Eliminación de la institucionalización de menores de 6 años (la de los menores de 3 años en un plazo máximo de dos años, y la de los menores de 6 en un plazo de cuatro años).

- Una apuesta seria y comprometida de todas las comunidades autónomas para que la mayor parte de menores declarados en desamparo pasen el menor tiempo posible en los centros. Es absolutamente inaceptable que el 71% de las interrupciones en acogimientos en familia ajena finalicen en un acogimiento residencial.

3.2 Acogimiento familiar

Se realizan las siguientes propuestas:

- Creación de equipos de asesoramiento psicológico externo para familias acogedoras y trabajo de seguimiento y apoyo por parte de profesionales.

- Fomentar la disposición de familias acogedoras y la colaboración e intercambio de familias entre diferentes comunidades autónomas. Es necesaria la realización de

campañas de captación adecuadas en las que se ponga en valor la satisfacción y la recompensa afectiva que recibe la familia acogedora.

- Las comunidades autónomas se deben dotar de políticas que incidan en la inversión de los acogimientos familiares en detrimento del acogimiento residencial. No solo es más ventajoso desde el punto de vista psicológico y emocional de los menores sino también desde el punto de vista económico para las administraciones.

- Formalización de los acogimientos familiares en familia ajena, extensa o profesional por resolución administrativa con reconocimiento de los fiscales de menores. La familia extensa acogedora debe contar con recursos y apoyos, de igual manera que los tienen las familias ajenas, con dos seguimientos mínimos anuales.

- Derecho de la familia acogedora y de los menores a ser escuchados, tanto en los procedimientos administrativos como judiciales.

- Ayudas económicas a las familias que tengan menores acogidos, que podrían ser directas o indirectas: prioridad en la escolarización de los hijos, así como del sistema sanitario.

3.3 Adopción

- Se deben reconocer las necesidades especiales de los niños adoptados en el ámbito escolar, por parte de todos los elementos que intervienen en la enseñanza y, especialmente, por el colectivo del profesorado. Todos los niños adoptados deberían recibir una valoración específica en el momento de su incorporación a la etapa escolar, por profesionales expertos en adopción, priorizando la adaptación, la integración, la reparación del daño y la consecución del vínculo con su familia frente a otros requerimientos, como la adquisición de conocimientos. Debe desarrollarse una educación integradora frente al racismo y la xenofobia.

- Es preciso sustituir la denominación de acogimiento preadoptivo por otra que incida únicamente en el carácter de proceso adoptivo y la diferencie claramente de los acogimientos, como medidas distintas de protección al menor.

- Reformular la idoneidad tanto para las familias adoptantes como acogedoras, y plantearla como parte de la formación de estas familias.

- Desarrollar formación preadoptiva obligatoria para todas las familias solicitantes y establecer para todas las CCAA unos criterios mínimos de calidad respecto a la duración, contenidos y metodología de esta formación.

- Que los equipos de valoración de adopción puedan identificar, entre el colectivo de familias solicitantes de adopción, una posible bolsa de familias acogedoras y desviarlas hacia los equipos de acogimiento, valorando adecuadamente sus motivaciones, sobre todo su capacidad para respetar a la familia de origen de los menores y los vínculos que existen entre ellos y aceptar los contactos y visitas cuando sean aconsejables.

- Que las familias en espera de adopción reciban una mayor comunicación y contacto por parte de las administraciones durante el tiempo de espera.

— Que se desarrollen en todas las CCAA programas de búsqueda de los orígenes con equipos especializados de apoyo en esa búsqueda y en el encuentro.

— Que las universidades establezcan sistemas que permitan compartir investigaciones.

3.4 Otras fórmulas

— Es necesario crear una bolsa de familias acogedoras de urgencia. Esta bolsa debería tener un incremento mínimo anual del 25%, de forma que en el plazo de tres años se llegue a una cobertura del 110% de las necesidades de cada comunidad autónoma para este tipo de acogimiento.

— Mejorar y dar continuidad a los programas de menores cuando estos lleguen a la mayoría de edad, especialmente para todos aquellos que cumplen los 18 años viviendo en un centro, aumentando el número de pisos de transición.

— Regular la adopción abierta, que en la mayoría de los casos puede ser una medida alternativa y más garantista en sustitución de los acogimientos permanentes.

SESIÓN DEL DÍA 10 DE MAYO DE 2010

Comparecencia de la Responsable de Política Interior y Relaciones Institucionales de Amnistía Internacional, D.ª Virginia Álvarez Salinas

Se presenta a la Comisión el Informe de Amnistía Internacional sobre centros terapéuticos en España, que se centra en las tres CCAA que concentran el 55% de estos centros (Madrid, Cataluña y Andalucía) y que arroja las siguientes conclusiones: que los menores en centros de protección terapéuticos son invisibles para la Administración (las estadísticas, en caso de existir, no son accesibles), pero que sí son visibles los abusos y violaciones de derechos humanos que sufren en dichos centros. Muchos *no tienen información* sobre su diagnóstico, desconocen el tratamiento que se les va a poner y, por tanto, no pueden dar consentimiento para su aplicación. Todos estos abusos van acompañados de una *falta de investigación y supervisión* adecuada por parte de la Fiscalía y una ausencia del Poder Judicial en el proceso de intervención de los menores. Según la información proporcionada por el Defensor del Pueblo en su informe, solo el 32% de estos ingresos en centros terapéuticos, que suelen tener un régimen cerrado o semicerrado, cuentan con autorización judicial; mientras que en una prisión, cualquier medida de aislamiento debe ser autorizada por un juez de vigilancia penitenciaria, en los centros terapéuticos de menores cualquier medida sobre medicación forzosa, sometimiento a contención física o celdas de aislamiento no tiene apenas supervisión. Muchos de estos menores son sometidos a *sanciones disciplinarias prohibidas por el derecho internacional*. De las entrevistas mantenidas, se desprende que el abuso físico es considerado como una facultad discrecional del centro. Ante este panorama las recomendaciones del centro son:

1) Establecer un marco jurídico general que vincule a todas las CCAA, que incluya: la tipología de centros resi-

denciales y terapéuticos, claramente diferenciados de los de reforma; los requisitos generales para el internamiento o derivación no voluntaria de los menores en centros terapéuticos, exigiendo resolución judicial motivada, evaluación psicosocial del caso particular y diagnóstico psiquiátrico; los estándares mínimos de selección y formación del personal; regímenes de funcionamiento de cada tipo de centro; condiciones de las instalaciones atendiendo a la normativa internacional; los requisitos mínimos para la elaboración de protocolos para el control y la supervisión de todos los centros de protección terapéuticos.

2) Introducir las reformas necesarias para garantizar un control judicial efectivo durante el tiempo que un menor está siendo intervenido por la Administración, asegurando que tanto la ley como los reglamentos que establecen el funcionamiento de los centros sean claros en todo lo relativo a limitaciones de la coerción física y del uso de la fuerza y los procedimientos disciplinarios.

3) Elaborar un Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia, que incluya la implantación y el funcionamiento de una red de recursos sanitarios de alcance estatal para los menores en centros terapéuticos.

4) Que el Ministerio de Sanidad y Política Social desarrolle una estrategia de salud mental del Sistema Nacional de Salud, estableciendo un marco específico de los servicios de salud accesibles y adecuados para los menores con trastornos de conducta.

SESIÓN DEL DÍA 24 DE MAYO DE 2010

Comparecencia de la Concejala de Acción Social y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Alicante, D.ª Asunción Sánchez Zaplana

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Las competencias de la Administración local están centradas, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el diagnóstico y actuación de las llamadas situaciones de riesgo. Dicho concepto, dentro de la legislación valenciana, queda definido como aquella situación en que, por circunstancias personales, familiares o del entorno del menor, se le ocasiona un perjuicio para su desarrollo y bienestar personal o social, de forma que, sin ser necesaria la asunción de la tutela de la ley por el ministerio, sí es precisa la intervención de las administraciones competentes. Sería conveniente que en una futura modificación de la ley se recogiera una figura de resolución administrativa que dejara claros los parámetros que habría que valorar en una situación de riesgo, con los mismos criterios para todas las administraciones y profesionales, así como cuáles serían los programas y las medidas que deberían aplicarse. Así, se aconseja una modificación de la Ley Orgánica 1/1996 para concretar ese concepto de situación de riesgo, para establecer la obligatoriedad de emitir resoluciones administrativas de reconocimiento de dicha situación, y por último para implantar medidas que deben ponerse en funcionamiento por las administraciones públicas.

2. El interés superior del menor

Se pueden tener en cuenta como indicadores de riesgo la organización familiar; los rasgos psicológicos del menor; los aspectos psicológicos del padre, la madre o el tutor; el hábitat, como es la vivienda, qué régimen tienen dentro de ella.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Se debe establecer cuando las medidas de acogimiento en familia extensa o en educadora se hayan agotado, en cuyo caso debe ser lo más corta posible y debe ir siempre acompañada de actuaciones con la familia de origen del menor para prevenir nuevas situaciones de desprotección. Para ello, se hace necesaria la especialización de los recursos institucionales para la atención de menores.

3.2 Acogimiento familiar

Es una medida muy importante, que permite al menor desarrollarse en un ambiente normalizado, no debe plantearse como sustitutivo de a familia de origen, sino como complementario de ésta, y debe incluir medidas de apoyo a la familia de origen cuando el plan de protección del menor tenga por objeto el retorno del menor a ésta. En cuanto a su duración, los acogimientos permanentes están durando, aproximadamente, siete años y ocho meses, y en acogimientos simples, un año. Por eso, este tipo de medidas van a requerir de un equipo de profesionales especializados a lo largo de todo el proceso de acogimiento y en todas sus etapas.

3.3 Adopción

Sería conveniente que se agilizar el proceso y que pudieran ser adoptados en un plazo razonable todos los menores para los que no se valore como opción el retorno a la familia de origen.

3.4 Otras fórmulas

Un recurso que está funcionando muy bien en la actualidad son las viviendas tuteladas, que no son como el acogimiento residencial o los centros de recepción o de día, sino entornos un poco más reducidos, que proporcionan un ambiente acogedor y familiar y permiten, por ejemplo, que se les pueda atender de forma adecuada en el caso de varios hermanos.

Comparecencia de la Consejera de Asuntos Sociales de la Ciudad de Ceuta, D.^a Carolina Pérez Gómez

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Es necesario establecer una ley de mínimos que debe ser estatal y que debe dotar al sistema de protección de seguridad jurídica y estabilidad. La aparición de nuevas

realidades, como el fenómeno de los menores extranjeros no acompañados, especialmente intenso en Ceuta, o la incorporación al sistema de protección de los menores de 14 años infractores que introdujo la Ley 5/2000, exigen una revisión del sistema. En concreto, se propone las siguientes medidas:

- El establecimiento de la tramitación judicial de los expedientes de los menores como procediendo urgente.
- La formación especialización de jueces tanto en primera como en segunda instancia.
- La obligatoriedad de escuchar a los menores, por sí mismos o a través de profesionales especializados, en todos los procedimientos administrativos y judiciales.
- En relación con los plazos establecidos por la Ley 54/2007 de Adopción Internacional para la oposición de padres o tutores a las medidas de protección, aclarar cómo proceder con las medidas de protección respecto a menores con antelación a esa fecha.
- Delimitar los supuestos que constituyen desprotección infantil.
- Establecer un régimen sancionador en materia de infancia para que los padres se vean obligados a colaborar con la Administración que ejerce la tutela.
- Establecer una única fórmula para todo el territorio español en relación con los procedimientos para la declaración de idoneidad para la adopción y para la capacitación de los acogedores.

2. El interés superior del menor

Las cuestiones que deberían ser abordadas en la próxima ley son las siguientes:

- El término del «interés superior del menor» debe ser definido en la ley para evitar posibles arbitrariedades.
- La guarda voluntaria debe ser regulada no sólo para aquellos que ostentan la patria potestad, sino también para los guardadores de hecho, estableciendo un procedimiento y los plazos para resolverlo y concretando las responsabilidades parentales o familiares en cuanto a la corresponsabilidad.
- Las situaciones de riesgo deben resolverse con una declaración formal administrativa, que debe clarificarse y regularse, limitando los plazos en los que debe ser resuelto y documentado el trabajo social, con asistencia de un letrado.
- Hay que redefinir el concepto de desamparo, contemplar criterios de actuación teniendo en cuenta el caso concreto, y reducir los plazos de revocación de desamparo para los casos de irrecuperabilidad.
- Regular la posibilidad de repercutir compensaciones económicas a los padres de menores desamparados que tengan recursos económicos suficientes.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Es necesario un marco jurídico que determine las diversas tipologías, el régimen interno, las sanciones, las medi-

das de contención y un registro de Centros de Protección, además de los plazos máximos de internamiento. En este sentido, se considera que el Protocolo de Trastornos de Conducta que ha elaborado el Observatorio de la Infancia es una buena noticia pero el procedimiento debería tener rango legal.

3.2 Acogimiento familiar

Es imprescindible regular los apoyos tanto económicos, como de cualquier otra índole, especialmente los programas de apoyo psico-educativo, que deber ser realizados por un equipo técnico especializado.

3.3 Adopción

En general, se observa un descenso paulatino y continuado del número de personas que desean acceder a la paternidad adoptiva. Uno de los obstáculos que presenta Ceuta en materia de acogimientos preadoptivos está directamente relacionado con su reducido tamaño, es decir, con el hecho de que en Ceuta haya un único municipio. Por ello, y a fin de garantizar el principio de no relación y ruptura de vínculos con la familia de origen, se hace absolutamente imprescindible la colaboración con otras comunidades autónomas, a las que se solicitan familias idóneas, seleccionadas al efecto. Ello ha obligado a la elaboración de un nuevo procedimiento de actuación que garantice la integración de los menores en sus nuevas familias, que especifica que el acogimiento provisional —con finalidad adoptiva— se formalizará con las familias de otras comunidades autónomas, tras una breve fase de cuatro o cinco días de acoplamiento del niño en la Ciudad Autónoma de Ceuta y siempre que el resultado de estos primeros contactos sea satisfactorio.

3.4 Otras fórmulas

— Sería conveniente regular el *acogimiento de urgencia*, para niños de entre 0 y 7 años, para que no fuera imprescindible el consentimiento de los padres, de modo que tenga la agilidad que tiene el acogimiento residencial.

— En el caso de menores con necesidades especiales que se encuentran en centros, es necesario establecer la obligatoriedad de un *acogimiento profesionalizado*.

— Debe regularse el procedimiento para la protección del *nasciturus* en el caso de madres toxicómanas o alcohólicas.

SESIÓN DEL DÍA 15 DE JUNIO DE 2010

Comparecencia de la Letrada del Gobierno de Cantabria, D.ª Alejandra Fernández Prieto

1. Normativa de protección y modelo de gestión

Es esencial la coordinación entre las CCAA, pues hay ocasiones en que no puedes darle un niño a una familia ajena de las misma comunidad autónoma. Se apoya la idea

de un órgano de coordinación nacional, de modo que todos los datos respecto a familias acogedoras y respecto a menores estén informatizados. En relación con ello, sería conveniente introducir una previsión expresa en el capítulo V del Título I del Libro IV (artículo 780) de la Ley de Enjuiciamiento Civil, similar a la ya existente en el artículo 1826 en relación con los procedimientos de jurisdicción voluntaria, relativa a la confidencialidad de los datos contenidos en los expedientes y prever consecuencias por su vulneración.

2. El interés superior del menor

El interés del menor se prioriza en la ley, pero en su aplicación muchas veces no se hace. En concreto, se proponen las siguientes medidas:

— La modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, añadiendo un apartado 5 al artículo 780, que establezca expresamente la imposibilidad de adoptar medidas cautelares en los procedimientos de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores. Cuando el órgano jurisdiccional, antes de conocer el fondo del asunto, acuerda una medida cautelar —por ejemplo, unas visitas que después de una intervención exhaustiva se han considerado inadecuadas por la Administración—, supone perjudicar el interés del menor y condicionar el éxito de la propia medida que la entidad pública ha adoptado para protegerlo.

— La modificación del artículo 525 del la Ley de Enjuiciamiento Civil, para se manifieste expresamente que no cabe ejecución provisional en los procedimientos de posición de medidas en materia de menores. Se dispensa una protección desigual a los hijos de padres inmersos en procesos de crisis matrimoniales —respecto de los cuales el régimen de visitas no podría ejecutarse provisionalmente hasta que no se confirme en segunda instancia— y a los menores declarados en riesgo o desamparo los cuales, por definición, están más necesitados de que se vele por su superior interés. Y no hay caución que permita reparar el daño ocasionado a un menor por la ejecución provisional de una sentencia que luego resulta revocada (y que determine, por ejemplo, que ante la revocación del desamparo una niña vuelva a una familia biológica de la que previsiblemente tendrá que volver a salir cuando la audiencia confirme el desamparo).

— Establecer una limitación a la legitimación activa para la oposición a medidas administrativas de protección de menores. Con frecuencia se busca en las familias biológicas al pariente que más garantías de estabilidad económica presente, con la intención fraudulenta de que gane el pleito y después entregue al menor a los progenitores que lo colocaron en situación de desamparo.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

La institucionalización es un mal menor que debe existir, porque hay casos en que no es posible buscar otra alter-

nativa. En todo caso, los centros deben estar muy bien dotados de personal y de material, y sería interesante que los niños estén en centros de menor tamaño, con tres o cuatro personas adultas de referencia y cinco o seis menores, como si se tratara de una pequeña familia.

3.2 Acogimiento familiar

— La modificación del artículo 173 del Código Civil, estableciendo que sólo se elevará la propuesta de acogimiento al juez cuando la Administración no tenga ni la guarda ni la tutela del menor. En el caso de haber asumido la tutela, la Administración no tendría por qué elevar el acuerdo de constitución de acogimiento familiar al juez, puesto que este acogimiento, según el artículo 172.3 del Código Civil (modificado por la Ley de Adopción Internacional) puede ser impugnado judicialmente en el plazo de dos meses. La constitución del acogimiento residencial no es necesario elevarla al juez en ningún caso y así debe ser también en el caso del acogimiento familiar atendiendo al interés superior del menor, pues supone una dilación judicial.

— La modificación del artículo 1828 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, para impedir la suspensión o denegación de la medida de protección hasta que se resuelva definitivamente la oposición de medidas. Cuando hay un procedimiento de oposición de medidas vigente y la Administración eleva la propuesta de acogimiento al juez, sucede muchas veces que éste entiende que queda suspendido o, incluso lo deniega, haciendo imposible que se reitere la petición respecto de los mismos acogedores y del mismo menor, que se ve abocado a la institucionalización durante el tiempo que dure el procedimiento.

— La modificación del artículo 1828 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, para señalar que *El juez recabará el consentimiento de la Entidad pública, si no fuera la promotora del expediente, el de las personas que reciban al menor y el de éste desde que tuviera doce años, salvo en los casos en que dichos consentimientos se hubieren prestado ya de conformidad con lo previsto en el artículo 173.2 del Código Civil*. Algunos Juzgados de 1.ª Instancia exigen, en los procedimientos de jurisdicción voluntaria de constitución de acogimiento, que por parte de los acogedores, de la entidad pública y del menor se preste consentimiento a dicha medida, aún cuando este se haya aportado ya en el documento previsto en el artículo 173.2 del Código Civil, lo que provoca una duplicidad de trámite y dilata aún más los procedimientos, sin que aporte ninguna garantía adicional.

3.3 Adopción

— La modificación del artículo 173 bis apartado 3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, estableciendo que no podrán tener lugar visitas ni contactos con un menor que esté en acogimiento preadoptivo. Los contactos con miembros de la familia biológica a la que el menor probablemente no habrá de regresar son perniciosos para el mismo, por cuanto dificultan su integración en el seno de la familia adoptiva. Actualmente, según el artículo 161 del

Código Civil el derecho a las visitas sólo puede ser regulado o suspendido por el juez, y no por la Administración que ostenta su tutela.

— La modificación del artículo 1831 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 para introducir que *el auto por el que se acuerde la adopción deberá dictarse en el plazo de tres meses desde la presentación de la propuesta, salvo en aquellos supuestos en que el procedimiento se suspenda para la celebración del correspondiente juicio verbal para determinar la necesidad de asentimiento de los padres a la adopción*, en cuyo caso estos tres meses deberían computarse desde que finalice este procedimiento por sentencia. Con la finalidad de evitar la prolongación de los acogimientos preadoptivos durante años. Y añadir que: *La investigación del domicilio de los padres o tutores no se prolongará más allá de un mes desde la presentación de la propuesta ante el órgano jurisdiccional*. Los órganos judiciales se embarcan en una búsqueda sine die de padres y tutores para que presten su consentimiento o asentimiento, oficiando a instituciones y dirigiendo exhortos a distintos Juzgados, y existen procedimientos con dilaciones superiores al año por esta causa.

3.4 Otras fórmulas

Tiene que seguir existiendo el *acogimiento en las familias de urgencia o canguro*, que son provisionales, para un recién nacido o un bebé de muy corta edad.

Comparecencia del Secretario General de Política Social y Consumo, D. Francisco Moza Zapatero

1. Normativa de protección y modelo de gestión

El modelo de gestión de protección al menor se articula en dos niveles: el primer nivel, referido a los sistemas de atención social primaria que realizan los propios ayuntamientos; y un segundo nivel en el ámbito autonómico, especializado, a través de los servicios sociales territoriales de atención a la infancia. El Ministerio debe garantizar la homogeneidad en el tratamiento de los menores, potenciando las líneas convergentes y revisando en cada momento el marco jurídico español para asegurar esa adaptación a cada una de las realidades de las CCAA, pero también para asegurar que los derechos de los niños son respetados. En este sentido, se anuncia que el Ministerio esta esperando las conclusiones finales de la Comisión para llevar a cabo, si es necesario, las modificaciones legislativas que se propongan.

2. El interés superior del menor

Si analizamos los datos extraídos de la Estadística Básica de Medidas de Protección a la Infancia, observamos que las situaciones de desamparo permanecen estables, con una leve tendencia al crecimiento. Se observa un ligero incremento en el número de medidas de acogimiento residencial, a diferencia del acogimiento familiar administrativo y del acogimiento judicial. También observamos una disminución de los autos de adopción.

3. Medidas de protección

3.1 Acogimiento residencial

Deberían delimitarse las circunstancias en que deben producirse las inspecciones de los centros, para aumentar la seguridad jurídica, y replantear si el tiempo debe de ser inferior a seis meses, estableciendo medidas fundamentales como la formación y el apoyo a los profesionales que trabajan en este medio.

3.2 Acogimiento familiar

Es preciso diferenciar bien el acogimiento de la adopción para que no se creen falsas expectativas en las familias, que desembocan en muchos casos en perjuicios para la educación de los menores; darle al menor cada vez mayor participación en el proceso de toma de decisiones para garantizar el éxito final de la educación del menor; y dotar de la agilidad necesaria el proceso de toma de decisiones, tanto administrativas como judiciales.

3.3 Adopción

Para favorecer el aumento de las adopciones nacionales se debería dar mayor agilidad a los trámites y establecer que las pruebas y diagnósticos realizados por los equipos técnicos de las administraciones públicas tengan carácter de prueba plena, a efecto de que el juez no sólo las tenga en cuenta, sino que tengan la consideración de cargo de prueba o prueba plena para evitar demoras en las tramitaciones.

3.4 Otras fórmulas

Otras opciones que pueden contemplarse son la *adopción abierta*, que permite mantener contactos con la familia de origen y en algunas ocasiones supone una mejor adaptación a las circunstancias; los programas de *acogimiento de urgencia*, para los menores de tres años; y el *acogimiento profesionalizado*.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN.

III.1 CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DE LA PROBLEMÁTICA DE LA ADOPCIÓN NACIONAL Y OTROS TEMAS AFINES.

I. NORMATIVA DE PROTECCIÓN Y MODELO DE GESTIÓN

El *modelo de gestión* de protección al menor responde a un modelo complejo de participación de todas las administraciones —estatal, autonómicas y, en algunos casos, incluso locales—, que plantea problemas de homogeneidad en su aplicación práctica. El sistema ha mejorado mucho en los últimos 20 años, pero el desarrollo legislati-

vo en las CCAA ha sido desigual, con normas que se superponen o entrecruzan, produciendo una merma en la seguridad jurídica e implicando dificultades para determinar la aplicación más idónea para salvaguardar el interés del menor.

Las *diferencias de modelo en las CCAA* se hacen patentes en los distintos criterios utilizados para promulgar normas relativas a la protección en función de los recursos disponibles, en la ausencia de indicadores comunes que permitan evaluar de modo riguroso las diferentes medidas de protección, en la variedad de procedimientos, en la diferente tipología de los centros de acogida, en la variación de los costes por menor acogido, en la informatización de los sistemas, o en el diferente sistema organizativo de servicios sociales de cada Comunidad Autónoma. Existen diferencias entre CCAA que afectan a cuestiones nucleares del sistema de protección.

Desde el punto de vista técnico, una de las asignaturas pendientes del modelo de protección a la infancia es la *falta de datos* que permitan tener una radiografía del sistema para poder evaluarlo: hay pocas memorias de gestión, no existen estadísticas fiables y la información normalizada accesible es escasa. En definitiva, la calidad de los datos e información que aportan las CCAA es deficiente por lo que el análisis es en muchos casos especulativo. Desde la óptica de la Fiscalía, se observa un deficiente cumplimiento de la obligación de remitir la información semestral de cada menor, y es de destacar, también, la poca información que la Fiscalía maneja de los menores en situación de desamparo en comparación con la existente en materia de menores infractores.

Por esta razón, una de las conclusiones más repetidas en la Comisión ha sido la necesidad de una *mayor coordinación* de los agentes implicados, que permita la homologación de procesos y estándares de calidad, así como el intercambio de datos y de buenas prácticas y experiencias. En este sentido, se ha sugerido:

— Profundizar en las funciones de las *Corporaciones Locales* como administraciones competentes en materia de protección de menores, de tal manera que a los ayuntamientos les corresponda el estudio, análisis e intervención en las situaciones de riesgo, es decir, las actuaciones de prevención, y a las Comunidades Autónomas, la ejecución del desamparo.

— Utilizar con mayor regularidad y dando mayor contenido a algunos de los *foros existentes en la actualidad*: el Observatorio de la Infancia (en el que sería deseable la incorporación y participación activa de los representantes de las familias); la Comisión Interautonómica de técnicos; y la Comisión Interautonómica de directores.

— Crear un *Centro de Estudios del Menor* (o Centro de Estudios para la protección de la Infancia), que recoja datos, recopile experiencias, dirija investigaciones, coordine la publicación de trabajos, organice la formación para los profesionales y administraciones que trabajen en la protección de menores, promueva buenas prácticas y sea un referente técnico para el sistema de protección a la infancia.

— Elaborar un Registro Centralizado de familias en proceso de acogimiento y adopción, después de haber sido aprobada su idoneidad, al cual tengan acceso todas las CCAA, de modo que una familia de Galicia pueda acoger o adoptar un niño de Andalucía sin que suponga una gran dificultad; asimismo, revisar los modelos de gestión, de modo que se conserven las actuaciones administrativas válidas comunes para las adopciones nacional e internacional.

— Mejorar la transversalidad y la coordinación entre las distintas Consejerías con competencias que afecten al superior interés del menor, tales como las áreas de salud, educación, bienestar social, vivienda, etc.

En general, se reconoce el *marco jurídico actual* como apropiado, aunque precisado de revisión y mejoras. Tras 14 años de funcionamiento de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, parece oportuno introducir cambios significativos que adapten el ordenamiento jurídico español a la realidad, aunque el problema no es sólo de inadecuación de la norma sino, en demasiadas ocasiones, de las distintas interpretaciones de su articulado. En concreto, se propone una armonización e integración normativa, asimilando la problemática de las adopciones nacional e internacional. Asimismo, como modificaciones específicas se observa:

— La necesidad de que a la tramitación judicial de las impugnaciones de las resoluciones sobre protección del menor, así como de los procedimientos de adopción, se le dote de un carácter de urgencia.

— La *especialización* de jueces, fiscales, abogados, forenses, educadores sociales y equipos técnicos (equipos psico-sociales de formación y asesoramiento o servicios específicos de Inspección de Menores). Si no es posible tener juzgados especializados, los especializados en materia civil de menores y familia así como la fiscalía de menores, deberían contar con profesionales psicólogos, psiquiatras infanto-juveniles y trabajadores sociales cualificados en atención de menores, que tuvieran parte activa en los expedientes.

— La posibilidad de adecuar físicamente los juzgados para que no exista contacto entre personas con intereses contradictorios, evitando la doble victimización en la que se puede ver afectado el menor.

— Que el sistema de protección de menores esté presente en la regulación de otros sectores como la sanidad, la educación o la protección de datos.

II. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR

El interés superior del menor queda reconocido cuando se respeta su *derecho a vivir en una familia*.

Nadie pone en duda que cualquier iniciativa relativa a la protección de la infancia debe regirse por este principio, si bien dicho interés, recogido tanto en los Tratados Internacionales como en el Derecho español común y autonómico, quiebra en la *aplicación práctica* en demasiadas ocasiones. Se detecta claramente, tanto en la actuación de las Entidades Públicas como, sobre todo, en la judicatura,

un excesivo biologismo, entendido como una preterición del interés superior del menor frente a otros intereses de los padres biológicos, que van más allá de la admitida y recomendable pretensión de mantener al menor en el medio familiar de origen cuando ello sea posible. Este excesivo biologismo tiene una de sus manifestaciones en la forma de llevarse a cabo las visitas de los progenitores donde suele primar el adultismo, esto es, el interés de los adultos, sobre el bienestar de los menores. Por otra parte, no parece casual que se detecte dicho biologismo a la vez que se constata de modo general una ausencia de prevención de situaciones conflictivas en el seno familiar que, debidamente tratadas por las Entidades Públicas, evitaría que se llegaran a tomar medidas de protección. Es más, en casos de niños muy pequeños, de familias que tienen situaciones crónicas de desatención, que ya tienen otros hijos tutelados por la Administración o cuya situación es irreversible, no constituye impedimento alguno para que el menor salga desde el primer día con una familia acogedora, el plazo de los dos años que los padres tienen de impugnación de la medida de protección. Los deseos e intereses de los padres biológicos no pueden condicionar la adopción de la que se considere como mejor opción para el menor de edad, puesto que estaríamos anteponiendo el interés de unos padres que tienen suspendida la patria potestad sobre su hijo, sobre el interés del propio menor de edad.

No obstante lo dicho, empieza a vislumbrarse un horizonte diferente, fruto de la sentencia del TS 565/2009, donde se afirma que *«el derecho de los padres biológicos no es reconocido como principio absoluto cuando se trata de adoptar medidas de protección respecto de un menor desamparado y tampoco tiene carácter de derecho o interés preponderante, sino de fin subordinado»*, fallándose en este caso a favor de los acogedores ya que *«la sentencia de instancia no valora, partiendo de los hechos probados, el interés del menor, de forma razonable, en la medida que hace prevalecer el interés de la familia biológica... y vulnera los preceptos legales que ordenan la prevalencia del interés del menor como norma general frente a otros bienes en conflicto»*.

Es importante, en este sentido, dar a dicho principio un *desarrollo legal* que posibilite una interpretación homogénea por parte de los operadores jurídicos. Una medida que puede resultar positiva, que apoyan muchos expertos y que esta Comisión hace suya, consiste en la necesidad de concretar más dicho *concepto jurídico indeterminado* de *«interés superior del menor»*. Algún compareciente recomienda, a modo de ejemplo, siguiendo el modelo del derecho civil británico, incluir en la ley los criterios básicos, que deben orientar al juzgador a una correcta aplicación de la norma en función de las necesidades y derechos del menor.

- a) De las necesidades básicas y vitales del menor.
- b) De sus deseos, sentimientos y emociones.
- c) Del mantenimiento del statu quo material y espiritual del menor e incidencia que toda alteración del mismo pueda tener en su personalidad y para su futuro.
- d) Consideración particular por la edad, salud, sexo, personalidad, afectividad, creencias religiosas y forma-

ción espiritual y cultural del menor y su entorno, actual y potencial.

e) Valoración de los riesgos de un cambio de la situación actual por otra.

f) Atención a las perspectivas personales, intelectuales y profesionales de futuro del menor, en particular para el adolescente.

g) Cualesquiera otros que puedan menoscabar su desarrollo personal y social.

Ello sitúa al menor como titular de derechos. De hecho, la plena realización del principio del «interés superior del menor» y su razón de ser debería incluir la plena satisfacción de sus derechos. Esta idea nuclear, avalada por la Convención de la ONU sobre los derechos del niño que fue ratificada por España en 1990, debería tener su manifestación más acabada con la participación del menor en la toma de decisiones sobre aquellas cuestiones que le afectan, de modo que su opinión debería ser más consultada y tenida en cuenta. Esta participación del menor en los asuntos que le conciernen debería ser la regla de funcionamiento y no la excepción como ocurre en estos momentos, valorando y concretando en cada caso la forma, el método y su pertinencia en función de la edad y circunstancias. En este sentido, se hace necesario garantizar el *derecho de audiencia del menor*. Debe reconocerse al menor el derecho a conocer su situación, el derecho a saber, el derecho a la memoria; y prestar las medidas que puedan ayudar a su superación (por ejemplo, tratamiento escolar que permita estar en cursos inferiores a su edad), para paliar problemas de atención, y dificultades emotivas y para respetar y acatar la norma.

Asimismo, es preciso definir con una mayor claridad para todo el Estado los *conceptos de riesgo, de desamparo y de patria potestad*.

a) El *riesgo* debe ser tratado con medidas de apoyo a las familias dirigidas a la *prevención*. El primer deber de la administración es apoyar con intervenciones adecuadas a las familias en riesgo. Son necesarios programas sociales de intervención con las familias de carácter multidisciplinar y protocolos uniformes de atención inmediata en cualquier medida de protección. Se debe intentar recuperar a la familia y la integración natural del menor en ella. Pero no puede alargarse en el tiempo y debe fijarse un plazo a la posibilidad de recuperación de los padres biológicos. En este sentido, debe perfeccionarse el tratamiento legal de la actividad administrativa de protección en caso de situación de riesgo.

b) Una vez que se produce el *desamparo*, la reinserción del menor en su propia familia no puede ser un objetivo absoluto a costa de cualquier cosa, sin perjuicio de que se facilite información a los familiares sobre asistencia letrada desde el inicio del procedimiento. Pero este procedimiento deberá ser por urgencia —debe corregirse la indeterminación actual de los plazos de resolución del procedimiento de desamparo— y los plazos de impugnación del desamparo deben ser más breves. El plazo de dos años concedido a los padres para solicitar la revocación de la declaración de desamparo contenido en la disposición

adicional primera de la Ley de Adopción Internacional ha sido muy valorado por todo el mundo, pero puede resultar excesivo en aquellos supuestos en que consta con claridad la imposibilidad de retorno por la cronicidad de las causas que determinaron la declaración de desamparo. En estos casos, sería útil instar la privación de la patria potestad de los padres incursos en dicha causa. Asimismo, procede regular el procedimiento a seguir en casos de guarda voluntaria. Aunque algunas legislaciones autonómicas prevén un procedimiento administrativo especial para la guarda de menores, destaca la disparidad de criterios sobre los efectos de la falta de resolución y plazos para resolver o sobre la posibilidad de declarar el desamparo cuando los padres solicitan la guarda. Igualmente, se estima oportuno que se considere en situación desamparo al menor recién nacido, siempre que no existan familiares que pudieran hacerse cargo adecuadamente del mismo, si una vez nacido se constata que padece alguna lesión o enfermedad como consecuencia directa del comportamiento de la madre durante la gestación, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades en que ésta hubiera podido incurrir. En todo caso, la Administración adoptará las medidas de protección necesarias para preservar la seguridad del menor, hasta tanto se determine la posibilidad de protección por parte de la familia biológica. Además, ante la necesidad de actuar con celeridad para evitar que el niño quede desatendido, deben imponerse también protocolos de actuación para el seguimiento preventivo cuando se detecten o se tenga noticia de situaciones de maltrato prenatal para garantizar que el recién nacido quedará debidamente asistido cuando se llegue a verificar el nacimiento.

c) En relación con el concepto de *patria potestad*, se señala la necesidad de revisarlo, poniendo los deberes de los progenitores delante de sus derechos y estableciendo el concepto de responsabilidad parental. Asimismo, sería útil la fijación de criterios de privación de la patria potestad ante la jurisprudencia a veces contradictoria, incluso del TS (por ejemplo, la condena firme por abuso de menores debe llevar aparejada la pérdida del ejercicio de la patria potestad). Y debe revisarse también el Código Civil en lo que compete a la recuperación de la patria potestad cuando han cesado las causas que lo motivaron, de tal manera que el niño/a no pueda variar de condición.

Finalmente, entre *otras medidas* propuestas para la plena realización del interés superior del menor puede destacarse la necesaria sensibilización de la sociedad española, en general, y, en particular, de los profesionales de la sanidad, de los servicios sociales y de los operadores jurídicos que intervienen en procedimientos relativos a menores.

III. MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Si el interés superior del menor es que viva con una familia, el acogimiento residencial debe tener carácter subsidiario respecto de otras medidas, y debe potenciarse el acogimiento familiar por ser más ventajoso psicológica y emocionalmente, además de claramente más rentable desde el punto de vista económico (incluso en el supuesto de acogimiento profesionalizado). En este sentido,

podría ser de interés *priorizar legalmente de forma nítida la alternativa del acogimiento familiar frente al residencial*, dado que, en la práctica, el modelo se caracteriza actualmente por un uso intensivo del acogimiento residencial (75% de los menores), que absorbe la mayoría de los recursos, y, en el caso del acogimiento familiar (25% de los menores), por un uso excesivo de la familia extensa y escaso del acogimiento en familia ajena (sólo 8%) con pocos apoyos en los dos últimos casos. Aun cuando las cifras reales del número de menores institucionalizados o, técnicamente, en acogimiento residencial, es difícil de conocer (los representantes de CCAA nos han aportado datos muy fragmentados) la Comisión entiende que hay demasiados niños y niñas viviendo en acogimiento residencial, en centros de diferentes tamaños y en el mejor de los casos en pisos tutelados. Incluso entiende que el actual sistema, de archipiélago legal, falta de estadísticas, desconocimiento social de la situación de los menores desamparados, y deficiente impulso por parte de las Administraciones Públicas, no propende a cambiar la situación sino que la consagra.

Además, cuando se utilice un modelo de gestión indirecto (contratos con entidades privadas), donde domina la actividad de cuidado y guarda del menor, es necesario un adecuado control de los estándares de calidad previamente fijados. De hecho, en muchas ocasiones los problemas no son de legislación (estatal o autonómica) aun cuando puede y debe mejorarse, sino de los mecanismos de toma de decisiones. En este sentido es muy importante la *formación de equipos psicosociales que permanezcan en el tiempo*. Nadie niega la preparación de los profesionales en nuestro país pero parece generalizada la falta de continuidad de dichos equipos, bien por razones administrativas, fatiga laboral o de otro tipo. A su vez, parece oportuno racionalizar los recursos humanos de modo que los equipos psicosociales tengan una ratio de atención de menores que haga su trabajo más eficaz.

El problema es que en muchas CCAA se ha constatado la *escasez de familias adoptantes y de acogida*. Ante esta realidad, potenciar la captación de familias ha de ser un objetivo prioritario que requiere de acciones conjuntas de carácter interinstitucional y del respaldo de los responsables de las Administraciones Públicas. Estas actuaciones se hacen más necesarias si recordamos que tanto la adopción nacional como, sobre todo, el acogimiento son medidas casi desconocidas para el conjunto de la ciudadanía que necesitan de campañas estatales para darlas a conocer, explicar sus diferencias, tipología y procedimiento de constitución y sensibilizar socialmente sobre la eficacia del acogimiento como medida de protección al menor, entendiendo que no pretende sustituir a la familia biológica sino complementarla, *durante el tiempo para el que se haya diseñado* en función de su objetivo y sin que se prolongue más allá del mismo.

3.1 Acogimiento residencial

El acogimiento residencial en España es excesivo y precisa de reformas en su funcionamiento. Hay que valorar dos tipos de situaciones:

a) Aquéllas en las que es necesaria la institucionalización, como es el caso de los *menores extranjeros no*

acompañados. Tema en el que se debería trabajar desde el ámbito estatal en coordinación con las administraciones autonómicas. En este grupo estarían también los *menores con graves trastornos de conducta*, para los que deben habilitarse centros especializados y destinarse programas especiales.

b) Los grupos que presentan especiales dificultades, esos niños que podríamos denominar especiales, que se alejan de la demanda de los futuros adoptantes y acogedores (problemas de salud, grupos de hermanos, mayores de seis años, etc.). En este grupo deberían estudiarse alternativas al internamiento, como el *acogimiento especializado o el acogimiento profesionalizado*.

En todos los casos es importante intensificar el trabajo desde los centros con la familia del menor para lograr cuanto antes su reintegración y *dar apoyo profesional e incluso personal a los profesionales* para evitar que los equipos de trabajo sean poco estables y facilitar que los niños puedan tener un único técnico de referencia. En este sentido, se hacen necesarios tutores de resiliencia para evitar que se produzca el síndrome de *Burnout* (por bajas retribuciones, falta de formación continua y condiciones de trabajo que dificultan un apego entre el educador y el menor), de modo que cada educador pueda atender de forma personalizada a un número adecuado de menores y fomentar así el vínculo entre ellos.

Son muy importantes los «planes de caso» de los servicios sociales municipales con los menores y sus familias, así como los seguimientos periódicos de los profesionales. En esta línea, se debería implantar el *Sistema de evaluación y registro en acogimiento residencial (SERAR)*, que ya funciona en 8 CCAA y cuyo objetivo es asegurar que cada niño acogido en hogares tiene una evaluación individualizada, un proyecto de intervención ajustado a sus necesidades y una valoración continua del alcance de los objetivos logrados.

Asimismo, es indispensable *fixar plazos máximos*, marcar objetivos de recuperación con las familias y, si éstos fracasan, incrementar la salida de los niños en acogimiento familiar o adoptivo.

Aunque no hay unanimidad entre los comparecientes, se ha planteado por la mayoría la posibilidad de prever legalmente que los menores de 6, o al menos de 3 años, no puedan estar en centros de acogida. Todo niño o niña que durante los 3 primeros años de vida no haya podido establecer vínculos seguros con una o dos personas estables, va a ver afectado su desarrollo personal de forma muy significativa para confiar en el ser humano, aprender de la experiencia, comprender y regular las propias emociones, tener autoestima, relacionarse o aprender a convivir. Para más de 9 años puede haber dificultad pero para bebés es fácil encontrar acogedores, aunque depende de las campañas o los programas estables de captación de familias que se hagan al efecto. La posible medida debería hacerse efectiva de modo escalonado, aplicándose en primer lugar a los menores de 3 años para posteriormente ir ampliando hasta llegar a los 6 años.

Respecto de los *centros de acogida*, se precisan normas estatales comunes, por mínimas que sean, que clarifi-

quen su funcionamiento y hagan posible que se garanticen los derechos de los menores (regulando el régimen interior, sanciones, controles, recursos, tratamientos médicos y farmacológicos, etc.). En este sentido varios comparecientes plantearon la revisión del actual sistema de gestión de los centros de acogida y un aumento del control de los mismos. La colaboración del sector privado en la gestión no puede ni debe obviar la dirección, el control y la responsabilidad de las Administraciones Públicas. La importancia de esta faceta de la protección de menores ha conducido a que la *Comisión especial para el estudio de la problemática de la adopción nacional y otras figuras afines*, continúe sus trabajos analizando monográficamente la situación actual de estos centros para emitir un informe específico sobre ello.

3.2 Acogimiento familiar

El acogimiento familiar se considera *la medida de protección más eficiente* para la estabilidad emocional del menor y la que consigue mayores resultados, sobre todo en su variante de familia extensa. Debería ser por tanto la opción prioritaria y mayoritaria frente a otras medidas de protección. Por el contrario, paradójicamente, se trata de la medida más infradotada.

Por ello, son imprescindibles las medidas dirigidas a *potenciar el acogimiento*:

a) *Medidas de carácter positivo* encaminadas a su impulso, como lo son la realización de campañas de información y sensibilización para crear en España una «*cultura del acogimiento*» como la existente en otros países europeos; y la *preparación y seguimiento posterior de las familias* (sin distinción entre las familias extensas y las ajenas), con apoyos técnicos (creando equipos de asesoramiento psicológico) y ayudas económicas, de preferencia en la escolarización, becas comedor o deducciones fiscales, que impidan que la aportación de recursos económicos suponga, en la práctica, un gravamen fiscal para las familias acogedoras. Este tipo de acogimiento tiene una gran potencial a explotar si se le dota de recursos y apoyos. La inversión necesaria es muy pequeña y presenta buenos datos de ruptura (sólo el 17%), con una tasa de reunificación del 30%.

b) *Medidas dirigidas a evitar determinadas prácticas administrativas que dificultan los acogimientos*, por ejemplo, evitar el uso de fórmulas tipo en las resoluciones y la falta de motivación en algunos expedientes, así como los retrasos incomprensibles de determinadas prácticas administrativas (resoluciones de las impugnaciones, contestaciones a los ciudadanos, etc.), dando unos plazos máximos para ello.

Asimismo, entre *otras medidas* propuestas, se señala que es preciso que se establezca un procedimiento, si no de idoneidad, como en la adopción (artículo 176CC), sí de *adecuación para las familias acogedoras*, de forma que exista una valoración psicosocial de los futuros acogedores que ahora no existe. Además, debe establecerse un *estatuto básico o carta de derechos de las familias*

acogedoras, que reconozca su derecho a ser parte en los procedimientos judiciales que les afectan (los acogedores deben ser oídos porque son quienes mejor conocen la problemática del niño y su experiencia puede ayudar a afinar las medidas de protección); así como su derecho al mantenimiento de relaciones con el menor al cesar el acogimiento, sobre todo si es de larga duración; también el derecho a una compensación económica; a recibir apoyo técnico especializado; a ser escuchado; y a acceder a la información sobre el menor que pueda ser clave para su manejo y cuidado. Debe modificarse la tramitación administrativa que regula el acogimiento familiar con el objeto de equipararla al residencial (artículo 177.2 CC), en el sentido de no exigir su ratificación judicial, potenciando así la desjudicialización iniciada por la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor. En este sentido, debe regularse la *constitución del acogimiento familiar únicamente por vía administrativa*, aunque no conste el consentimiento de los padres biológicos, que, en caso de desacuerdo, siempre podrán recurrir la resolución administrativa ante el juez. Y, en fin, debe regularse con precisión el *régimen de visitas* de las familias biológicas, estableciendo legalmente para todo el Estado con qué criterios se deben llevar a cabo. Igualmente, es conveniente regular que deben suspenderse las visitas con las familias biológicas cuando se haya adoptado una resolución para el acogimiento preadoptivo del menor.

3.3 Adopción

La incorporación de menores a nuevas familias a través de la adopción es un fenómeno que, en nuestro país, aparece de forma progresiva a medida que España mejora su desarrollo y bienestar, al igual que había sucedido en aquellos países europeos que alcanzaron altos niveles de bienestar, progreso y modernidad antes que el nuestro. Sin embargo, de un tiempo a esta parte la adopción se ha nutrido, casi esencialmente, de niños procedentes del exterior. Hay quienes achacan que esto se debe al fuerte arraigo de la estructura familiar tradicional que impide la existencia de menores adoptables en nuestro país, puesto que muchos de ellos se quedan en la familia extensa. Pura mitología si lo confrontamos con la cruda realidad de los miles de niños que están en acogimiento residencial. Varias son las *causas que explican este descenso en la adopción nacional y el auge de la internacional*: descenso de la natalidad; perfil de los menores susceptibles de ser adoptados; saturación en las listas de espera; dilación en los procesos legales; realidades que saltan a los medios de comunicación denunciando casos dramáticos que hacen que potenciales adoptantes se «echen atrás» y la dispersión legal existente en materia de adopción. Además, existe un excesivo desplazamiento de recursos, tanto materiales como humanos, del sistema de protección de menores hacia la adopción internacional, reduciendo las posibilidades de intervención en el ámbito de la adopción nacional.

Las *medidas propuestas* para luchar contra este fenómeno son:

a) La definición del *concepto de idoneidad de los solicitantes*, detallando los criterios de selección y unifi-

cando los procedimientos de solicitud, valoración y declaración de idoneidad, tanto para la adopción nacional como internacional y con independencia del territorio del que procedan los solicitantes.

b) La *agilización de procedimientos*, que podría conseguirse (en la línea inaugurada por la Ley de Adopción Internacional) dotando a las tramitaciones judiciales de adopciones del carácter de preferentes y urgentes; introduciendo plazos en la legislación estatal para que las familias biológicas puedan solicitar a la entidad pública y recurrir ante el juez las decisiones que afecten a sus hijos; y unificando criterios de interpretación en las distintas instancias judiciales. Además, como medidas concretas, se propone:

— revisar la necesidad de doble consentimiento de la madre que entrega a su hijo en adopción, regulando aquellas situaciones en las que, transcurrido el plazo legal (seis semanas según la normativa europea), no se haya llevado a cabo la ratificación por parte de la madre, evitando así la demora *sine die* que a veces produce que el juzgado ordene la localización de la madre.

— suprimir la necesidad de asentimiento de los padres biológicos cuando ya se hayan desestimado sus pretensiones con anterioridad;

— e incluir la obligación de comparecencia personal para los padres biológicos en el momento en el que se produce administrativamente la separación definitiva, determinando, su ausencia, la pérdida del derecho a la impugnación.

c) Que se dé información para diferenciar claramente entre la medida del acogimiento familiar (medida en principio temporal, en espera de que cesen las causas que provocaron la declaración de desamparo) y de la adopción (medida definitiva que rompe los lazos de filiación con la familia biológica), *sustituyendo el término de «acogimiento preadoptivo»*, que induce a error, *por el de «preadopción»*, más explicativo y cercano al objetivo de la medida, regulándolo como una nueva figura jurídico-administrativa.

d) Delimitar la legitimación activa para impugnar las resoluciones de protección de menores.

e) Establecer las consecuencias de vulnerar la confidencialidad de los datos de los expedientes de adopción, y, en particular, que se haga llegar los mismos a las familias biológicas.

f) Conservar las actuaciones administrativas válidas para la adopción internacional y nacional.

g) Y, en fin, otras medidas como: que se complemente la regulación del Código Civil que establece la diferencia de edad entre adoptantes y adoptados, fijando el límite máximo; que se establezca la excepción de la aplicación de las medidas de protección a los mayores de edad para los supuestos de la adopción de grupos de hermanos; la posibilidad de separar grupos de hermanos para que alguno de ellos pueda ser adoptado cuando no exista un vínculo afectivo anterior; la potenciación de la formación preadoptiva obligatoria y de servicios de atención posadoptiva, asesoramiento y orientación, para evitar el fracaso de la adopción o las denominadas adopciones truncadas; o el establecimiento de acuerdos entre CCAA para evitar la presencia de los padres biológicos en la misma población que los adoptivos.

3.4 Otras fórmulas

a) Debería hacerse un esfuerzo por diferenciar entre: acogimiento profesionalizado (familias que hacen del acogimiento su principal actividad profesional y perciben por ello una remuneración económica) y acogimiento especializado (familias que tienen una cualificación y formación especial para abordar el acogimiento de niños con problemas de salud, discapacidad, trastornos de conducta u otros, y que reciben una compensación para suplir los gastos ocasionados con el acogimiento). Por ejemplo, el *acogimiento terapéutico* sería un caso de acogimiento especializado para casos de menores con graves problemas asociados a distintas patologías.

b) Es preciso impulsar el acogimiento de urgencia, ya recogido en algunas CCAA, especialmente para bebés menores de 3 años. Sería deseable una buena coordinación entre las CCAA que hiciera posible una bolsa de acogedores de todo el Estado para estos acogimientos de urgencia. Esta medida debería ir acompañada de campañas de captación de familias y de un cuidadoso sistema de formación, valoración y apoyo a dichas familias.

c) La llegada a la mayoría de edad no debería impedir un seguimiento tutelado de los menores que han estado sometidos a medidas de protección por medio de sistemas de transición a la vida adulta (pisos de transición, viviendas tuteladas, etc.). En este sentido, una propuesta llevada a cabo en algunas CCAA y cuya generalización resultaría beneficiosa, es la continuidad asistencial en forma de hogares o centros de transición para adolescentes hasta alcanzar su plena autonomía personal.

d) Se podrá favorecer, excepcionalmente, en la gestión de la adopción, la posibilidad de contemplar el contacto con la familia biológica cuando sea en interés superior del menor, si así lo aconseja el caso concreto y es propuesto por los técnicos de protección de la infancia.

e) Finalmente, se destaca la posibilidad de la delegación de guarda temporal en personas o instituciones para periodos de fin de semana, vacaciones o alivio.

III.2 RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DE LA PROBLEMÁTICA DE LA ADOPCIÓN NACIONAL Y OTROS TEMAS AFINES.

I. NORMATIVA DE PROTECCIÓN Y MODELO DE GESTIÓN

La regulación positiva de la adopción y, en general, de la protección del menor, deberá, en todo caso, responder a los siguientes criterios:

1. Garantizar que todas las administraciones faciliten datos homogeneizados, mediante las correspondientes memorias de gestión, estadísticas fiables e información preestablecida sobre las medidas de protección del menor, que favorezcan el conocimiento de la situación real y permitan su mejor evaluación; en especial, garantizar un mayor celo por parte de las Administraciones autonómicas

en el cumplimiento de su obligación de envío a la fiscalía de los informes semestrales de evolución de los menores en acogimiento residencial y familiar.

2. Fijar las bases que vengan a garantizar una mayor coordinación entre Estado, Comunidades Autónomas, Cabildos Insulares, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, que permita la homologación de procesos y estándares de calidad, así como el intercambio de datos, buenas prácticas y experiencias.

3. Reforzar las competencias municipales sobre prevención en la protección de menores, correspondiéndoles la detección inicial de las situaciones de riesgo en su ámbito local, así como el estudio, análisis e intervención en dichas situaciones, coordinando su actuación con los servicios de las Comunidades Autónomas en los expedientes que requieran la adopción y ejecución de una concreta medida de protección.

4. Dotar de mayor contenido y eficacia a los foros para el estudio de la problemática de la infancia y la adolescencia, tales como el Observatorio de la Infancia —en el que sería deseable la participación activa de los representantes de las familias y la adscripción a él de un Centro de Estudios del Menor, con los objetivos de recopilar experiencias, realizar investigaciones, formar profesionales, promover buenas prácticas, ser centro de documentación y, en general, servir de referente técnico para los profesionales y las administraciones que trabajen en la protección de menores, y que contaría con una web propia que recoja y actualice toda la normativa internacional, estatal y autonómica sobre protección de menores—, la Comisión Interautonómica de técnicos y la Comisión Interautonómica de directores.

5. Incluir entre los trabajos de la Comisión Interautonómica de directores, la realización de un protocolo de unificación de datos relativo a medidas de protección de la infancia.

6. Transformar el Consejo Consultivo de Adopción Internacional en el Consejo Consultivo de Acogimiento y Adopción, adaptando la normativa (Real Decreto 521/2005, de 13 de mayo, por el que se crea el Consejo Consultivo de Adopción Internacional) y los objetivos (artículo 2 del RD 521/2005).

7. Instituir en el organigrama del Ministerio competente, un Registro Centralizado accesible para los servicios de las Comunidades Autónomas encargados de la protección de la Infancia y la adolescencia. Y en ese mismo ámbito, facilitar a las CCAA el acceso a un listado común de familias pendientes de participar en procesos de acogimiento o adopción, una vez aprobada su idoneidad en sede autonómica.

8. Mejorar la transversalidad y la coordinación entre las distintas Consejerías con competencias que afecten al superior interés del menor, tales como las áreas de salud, educación, bienestar social, vivienda, etc.

9. Revisar los modelos de gestión, de modo que los solicitantes de adopción puedan simultáneamente acceder a la adopción nacional e internacional, si así lo desean, regulándose las cautelas procedimentales necesarias para que en ningún caso la tramitación coincidente en el tiempo, pueda generar algún tipo de perjuicio para un menor.

10. Armonizar e integrar la normativa legal para poder facilitar el procedimiento de adopción, conservando cuantos actos se viene duplicando en la actualidad para las adopciones nacional e internacional, abordando de manera unitaria la problemática común que les afecta.

11. Garantizar que la tramitación judicial de las impugnaciones de las resoluciones sobre protección del menor, así como de los procedimientos de adopción, se realicen con carácter de preferencia. Así mismo fijar un plazo común de dos meses para la impugnación de todas las resoluciones dictadas para la protección de menores, así como un procedimiento de tramitación preferente con garantías para su cumplimiento.

12. Promover por parte de las instituciones competentes, incluidas el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo Fiscal, la especialización de jueces, fiscales, abogados, forenses, psicólogos, psiquiatras infanto-juveniles, trabajadores sociales, educadores sociales y equipos técnicos, intervinientes en procesos judiciales sobre protección de menores; y crear equipos multiprofesionales que colaboren con los jueces en la toma de decisiones que afecten a la situación del menor, sin que ello suponga alterar los mecanismos que en la actualidad funcionan con efectividad.

13. Establecer las medidas adecuadas para que en los juzgados o tribunales no exista contacto entre personas con intereses contradictorios, así como entre familias biológicas y acogedoras o adoptantes, evitando la doble victimización en la que se puede ver envuelto el menor.

14. Establecer mecanismos para mejorar la implicación del Ministerio Fiscal en el seguimiento y protección de menores en situación de desamparo, dotándole para ello de los medios técnicos necesarios que lo hagan posible.

15. Velar, especialmente, por la aplicación en el ámbito judicial de la Circular 3/2009, de la Fiscalía General del Estado, sobre protección de menores víctimas y testigos.

16. Para llevar a término algunas de las recomendaciones anteriores se precisa la modificación de distintos artículos de la Ley de Enjuiciamiento Civil para introducir las modificaciones con el fin de:

Que el Juez recabe el consentimiento de la Entidad pública, si no fuera la promotora del expediente el de las personas que reciban al menor, y de éste desde que tuviera doce años, salvo en los casos en que dichos consentimientos se hubieran prestado ya.

Que el auto por el que se acuerde la adopción deba dictarse en el plazo de tres meses desde la presentación de la propuesta, salvo en aquellos supuestos en que el procedimiento se suspenda para la celebración del correspondiente juicio verbal para determinar la necesidad de asentimiento de los padres a la adopción, que deberá resolverse en un plazo máximo de otros tres meses.

Que se añada que la investigación del domicilio de los padres o tutores no se prolongará más allá de un mes desde la presentación de la propuesta ante el órgano jurisdiccional.

Que se introduzca una previsión expresa relativa a la confidencialidad de los datos contenidos en los expedientes, previéndose las consecuencias de su vulneración.

II. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR

17. Definir el interés superior del menor de manera que deje de ser un concepto jurídico indeterminado en toda su extensión, y permita una interpretación más homogénea por parte de jueces y tribunales, introduciéndose criterios básicos para su determinación, conforme a las conclusiones.

18. Garantizar la valoración de cada supuesto con la aplicación de criterios flexibles que permitan tener en cuenta conceptos como la buena fe, la urgencia, o el propio interés público, sin que en ningún caso quepa decir que los mismos están vacíos de contenido.

19. Refrendar en la legislación española el vínculo que debe haber entre el interés superior del menor y el derecho a vivir y crecer en una familia, de manera especial en los menores de 0 a 6 años.

20. Establecer como normativa básica común para todo el Estado los conceptos de riesgo, desamparo y patria potestad, para evitar tratamientos desiguales en perjuicio de los menores, por distintas aplicaciones del Derecho aplicable.

21. Crear para las situaciones de riesgo programas sociales de intervención con las familias de carácter multidisciplinar y protocolos uniformes de atención inmediata, de modo que se intente la integración natural del menor en su familia, fijándose unos plazos máximos de intervención en función de la edad de los menores, de modo que el riesgo no pueda llegar a cronificarse, provocando secuelas en perjuicio del menor.

22. Incluir entre los trabajos de la Comisión interautonómica de directores, la homogeneización de criterios respecto de la determinación de las situaciones de riesgo, así como la realización de protocolos uniformes de intervención con las familias.

23. Fijar también plazo máximo para los supuestos en que la situación de desamparo se prolonga en el tiempo en perjuicio del menor, y, en aquellos supuestos en que consta con claridad la imposibilidad de retorno a la familia biológica por la cronicidad de las causas que determinaron la declaración de desamparo, establecer que la Administración deba instar la privación de la patria potestad de los padres, para acelerar el proceso de estabilidad de los menores.

24. Establecer como situación de desamparo la que sufre el menor recién nacido (siempre que no existan familiares que pudieran hacerse cargo adecuadamente del mismo), si una vez nacido se constata que padece alguna lesión o enfermedad como consecuencia directa del comportamiento de la madre durante la gestación, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades en que hubiera podido incurrir. En todo caso, garantizar que la Administración adoptará las medidas de protección necesarias para preservar la seguridad del menor, hasta tanto se determine la posibilidad de protección por parte de la familia biológica. Además, ante la necesidad de actuar con celeridad, imponer también protocolos de actuación para el seguimiento preventivo cuando se detecten o se tenga noticia de situaciones de maltrato prenatal, para garantizar que el recién nacido quedará debidamente asistido cuando se llegue a verificar el nacimiento.

25. Regular la posibilidad de fijar la obligación de alimentos, como se recoge en el Código Civil, en la resolución administrativa de declaración de desamparo, sin perjuicio de la posible impugnación ante el órgano jurisdiccional.

26. Redefinir el concepto de patria potestad para introducir el concepto de responsabilidad parental, fijando criterios de privación que vengan a solventar la Jurisprudencia contradictoria hasta la fecha, estableciendo como causa expresa de privación aparejada a la pena, la condena firme por abusos sexuales o maltrato físico o psíquico de menores, así como la violencia familiar o machista, de la que el menor es víctima directa o indirecta.

27. Reforzar el reconocimiento del menor como titular de derechos, tal como se contempla en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España.

28. Instar a los operadores jurídicos y sociales intervinientes en los procedimientos relativos a protección de menores a cumplir y promover especialmente en el ámbito administrativo el cumplimiento del derecho de audiencia del menor reconocido en nuestra legislación y en la Convención de los Derechos del Niño (Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989 de la Asamblea General de Naciones Unidas).

29. Modificar la legislación vigente en materia de protección de menores para incluir el derecho del menor a conocer sus orígenes biológicos, en términos similares a los regulados en el artículo 12 de la Ley de Adopción Internacional.

30. Sensibilizar a la sociedad mediante campañas al efecto, y a los profesionales de sanidad, educación, servicios sociales y operadores jurídicos que intervienen en estos procedimientos de la necesidad de profundizar en todo lo que integra el concepto del superior interés del menor.

31. Para llevar a término algunas de las recomendaciones anteriores se precisa la modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil para introducir, entre otras previstas, las siguientes modificaciones:

Que se indique que no caben medidas cautelares en este tipo de procedimientos.

Que expresamente se corrija el olvido del legislador y se manifieste que no cabe ejecución provisional en este tipo de procedimientos.

Impedir la suspensión de la medida de protección, hasta que se resuelva definitivamente la oposición a medidas de protección.

Determinar la incompatibilidad entre la preadopción (actual acogimiento preadoptivo) y las visitas de la familia biológica.

Reducir, con carácter excepcional, el plazo legal de dos años contemplado en el mismo, para aquellos supuestos donde conste con claridad la imposibilidad de retorno del menor por la cronicidad de las causas que determinaron la declaración de desamparo; y supeditarlos, en todo caso, a que la familia biológica se someta o coopere con los planes de trabajo social que se le propongan, dando lugar, el incumplimiento de dicha obligación, a la privación de la patria potestad.

III. MEDIDAS DE PROTECCIÓN

3.1 Acogimiento residencial

32. Considerar al acogimiento residencial como subsidiario respecto de otras medidas más adecuadas para los menores, priorizando legislativamente la alternativa del acogimiento familiar frente al residencial.

33. Establecer un control de los estándares de calidad previamente fijados, tanto en la gestión de medios propios de la Administración, como cuando se utilice un modelo de gestión indirecto (contratos con entidades privadas), donde domina la actividad de cuidado y guarda del menor.

34. Promover la formación de equipos psicosociales estables que permanezcan en el tiempo, mediante la oportuna incentivación profesional por parte de las Administraciones autonómicas de psicólogos, trabajadores sociales, etc., intentando así que los menores puedan tener un único técnico de referencia. Fomentar la figura de tutores de resiliencia para evitar que se produzca el síndrome de *Burnout* (por bajas retribuciones, falta de formación continua y condiciones de trabajo que dificultan un apego entre el educador y el menor), de modo que cada educador pueda atender de forma personalizada a un número adecuado de menores y fomentar así el vínculo entre ellos.

35. Racionalizar los recursos humanos de modo que los equipos psicosociales tengan una ratio de atención de menores que haga su trabajo más eficaz, y un plazo para la emisión de los informes que impida la dilación de los procedimientos.

36. Implantar Sistemas de evaluación y registro del acogimiento residencial, como el SERAR, que funciona en algunas CCAA, con el objetivo de asegurar que cada menor acogido en hogares tenga una evaluación individualizada, un proyecto de intervención ajustado a sus necesidades y una valoración continua del alcance de los objetivos logrados, adoptando un protocolo de plan de caso.

37. Fijar plazos máximos para el acogimiento residencial, marcando objetivos de recuperación con las familias para que, si éstos fracasan, se incremente la salida de los niños en acogimiento familiar o adoptivo.

38. Suprimir legalmente el acogimiento residencial para menores de seis años, de forma escalonada, de modo que la medida sea efectiva, en un primer momento, en el tramo de 0-3 años y, en un plazo razonable, se extienda hasta los seis años.

39. Diferenciar los distintos supuestos que dan lugar a la institucionalización, a través del acogimiento residencial, para su adaptación a las necesidades de los menores, distinguiendo, entre otros, el caso de los menores extranjeros no acompañados o de menores con carencias socio-familiares que, por su edad o circunstancias no puedan adaptarse al ámbito familiar, del caso de los menores con graves trastornos de conducta, para los que deben habilitarse centros especializados y destinarse programas especiales.

40. Aprobar un marco común estatal de funcionamiento de los centros de acogida, que garantice los derechos de los menores (regulándose el régimen interior, sanciones,

controles, recursos, tratamientos médicos y farmacológicos, etc.).

41. Revisar el actual sistema de gestión de los centros de acogida para mejorarlo, con un adecuado control y dirección de las Administraciones Públicas.

42. Potenciar los sistemas de inspección autonómicos de centros.

43. Crear, y/o reforzar, en su caso, unidades de salud mental infanto-juveniles.

3.2 Acogimiento familiar

44. Aprobar acciones conjuntas de carácter interinstitucional para sensibilizar a la ciudadanía, explicando la colaboración que se puede prestar en materia de protección de menores, detallando la figura del acogimiento, sus diferencias, tipología y procedimiento de constitución, mostrando la eficacia del acogimiento como medida de protección al menor.

45. Transmitir la naturaleza del acogimiento familiar (no preadoptivo), desde la premisa de que éste no pretende sustituir a la familia biológica, sino complementarla, durante el tiempo para el que se haya diseñado en función de su objetivo y sin que se prolongue más allá del mismo.

46. Establecer plazos de duración del acogimiento en función de los objetivos perseguidos con el mismo; así, distinguir entre el acogimiento breve, para bebés, con una duración de hasta seis meses; y el acogimiento simple, con una duración de hasta dos años, en función de la edad del menor (hasta los seis años, con una duración inferior a un año; y en los demás casos, con una duración de entre 12 y 24 meses, asegurando, en todo caso, que a los 18 meses esté tomada la decisión sobre el futuro del menor).

47. Cambiar la denominación de «acogimiento permanente» por la de «acogimiento indefinido», más acorde con la finalidad del mismo.

48. Potenciar la preparación y seguimiento posterior de las familias que acojan (sin distinción entre las familias extensas y las ajenas), con apoyos técnicos (creando equipos de asesoramiento psicológico) y ayudas económicas, de preferencia en la escolarización, becas comedor o deducciones fiscales, que impidan que la aportación de recursos económicos suponga, en la práctica, un gravamen fiscal para las familias acogedoras. En particular, extender los beneficios de las familias numerosas a las familias de acogida por el tiempo del acogimiento.

49. Corregir determinadas prácticas administrativas que dificultan los acogimientos, evitando el uso de fórmulas tipo en las resoluciones y la falta de motivación en algunos expedientes, así como los retrasos injustificados.

50. Establecer un procedimiento de idoneidad para las familias acogedoras, con una valoración psicosocial, similar a la idoneidad requerida para las familias adoptantes.

51. Aprobar la carta de derechos de las familias acogedoras, que reconozca su derecho a ser parte en los procedimientos judiciales que les afectan (los acogedores deben ser oídos porque son quienes mejor conocen la problemática del niño y su experiencia puede ayudar a afinar las medidas de protección); el derecho al mantenimiento de relaciones con el menor al cesar el acogimiento, si es lo

mejor para el menor, cuando el acogimiento haya sido de larga duración; el derecho a una compensación económica; a recibir apoyo técnico especializado; a ser escuchado; y a acceder a la información sobre el menor que pueda ser clave para su manejo y cuidado.

52. Potenciar la desjudicialización iniciada por la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, regulando la constitución del acogimiento familiar únicamente en vía administrativa, aun cuando no conste el consentimiento de los padres biológicos, que, en caso de desacuerdo, siempre podrán recurrir la resolución administrativa ante el juez.

53. Regular con precisión el régimen de visitas de las familias biológicas, estableciendo legalmente para todo el Estado con qué criterios se deben llevar a cabo.

54. Potenciar la mediación familiar voluntaria.

3.3. Adopción

55. Detallar y unificar criterios y valoración sobre la idoneidad de los solicitantes de adopción nacional, en los mismos términos que los exigidos en la Ley de Adopción Internacional para los solicitantes de adopción en el extranjero.

56. Conservar las actuaciones administrativas válidas que sean comunes para la adopción internacional y nacional.

57. Agilizar los procedimientos dotando a las tramitaciones judiciales del carácter de urgentes y preferentes. Asimilar los supuestos en que conste el asentimiento inducido de la madre a la adopción dentro de las seis semanas posteriores al parto y no hubiese sido posible localizarla, con la imposibilidad de prestar el asentimiento contemplado en el art. 177.2.2.º del Código Civil. Suprimir la necesidad de asentimiento de los padres biológicos cuando se hayan desestimado anteriormente sus pretensiones en sede judicial, estando incurso en causa de privación de patria potestad; y establecer la comparecencia obligatoria de los padres biológicos en el momento administrativo de la separación definitiva, con pérdida, en caso contrario, de su derecho a la impugnación.

58. Regular la situación de adoptabilidad del menor, anterior a la constitución de la adopción y de su registro.

59. Substituir el término de «acogimiento preadoptivo» por el de «preadopción», dotándolo de la diferenciación necesaria con el acogimiento, dado que la finalidad de la preadopción es la total integración del menor en la familia preadoptiva, y, por ende, la ruptura de vínculos con la familia biológica.

60. Fijar un límite máximo de edad entre adoptantes y adoptados, acorde con la naturaleza biológica, estableciendo en el Código Civil esa diferencia máxima de edad.

61. Potenciar la formación preadoptiva obligatoria y los servicios de atención postadoptiva, asesoramiento y orientación, para evitar el fracaso de la adopción.

62. Coordinar las políticas en materia de adopción de las distintas CCAA para evitar la cercanía de residencia entre la familia biológica del adoptado y su familia adoptiva.

63. Delimitar la legitimación activa exclusiva de los progenitores para poder oponerse a la preadopción, modificando para ello la LEC.

64. Establecer las consecuencias de vulnerar la confidencialidad de los datos de los expedientes de adopción, y, en particular, cuando se haga llegar los mismos a las familias biológicas.

3.4. Otras fórmulas

65. Estudiar alternativas al internamiento para aquellos menores que presentan especiales dificultades, por alejarse de la demanda de los futuros adoptantes y acogedores (problemas de salud, grupos de hermanos, mayores de seis años, etc.), como el acogimiento especializado o el acogimiento profesionalizado.

66. Reconocimiento del acogimiento profesionalizado, entendido como el realizado por aquellas familias que hacen del acogimiento su principal actividad profesional y perciben por ello una remuneración económica.

67. Reconocimiento del acogimiento especializado, entendido como el realizado por aquellas familias que tienen una cualificación y formación especial para abordar el acogimiento de niños con problemas de salud, discapacidad, trastornos de conducta u otros, y que reciben una compensación para suplir los gastos ocasionados con el acogimiento.

68. Reconocimiento de las modalidades de acogimiento especializado como el *acogimiento terapéutico* para casos de menores con graves problemas asociados a distintas patologías médicas.

69. Impulsar el acogimiento de urgencia, ya recogido en algunas CCAA, especialmente para bebés menores de 3 años, previa coordinación ente las CCAA para crear una «bolsa» de acogedores en todo el Estado para estos acogimientos de urgencia; y fijar un cuidadoso sistema de formación, valoración y apoyo a dichas familias de urgencia.

70. Establecer normativamente la posibilidad de continuar un seguimiento tutelado para quienes hayan cumplido la mayoría de edad mientras estaban sometidos a medidas de protección, por medio de la aprobación de modelos de transición a la vida adulta (pisos de transición, viviendas tuteladas, etc.), posibilitando la continuidad asistencial en forma de hogares o centros de transición para adolescentes hasta alcanzar su plena autonomía personal.

71. Establecer nuevas figuras de colaboración, como la delegación de guarda temporal en personas o instituciones para periodos de fin de semana, vacaciones o alivio familiar, siempre que ello redunde en el bienestar del menor y se adopte para su superior interés, lo que habrá de motivarse adecuadamente.

Edita: © SENADO. Plaza de la Marina Española, s/n. 28071. Madrid.
Teléf.: 91 538-13-76/13-38. Fax 91 538-10-20. <http://www.senado.es>.

E-mail: dep.publicaciones@senado.es.

Imprime: ALCAÑIZ-FRESNO´S - SAN CRISTÓBAL UTE
C/ Cromo, n.º 14 a 20. Polígono Industrial San Cristóbal
Teléf.: 983 21 31 41 - 47012 Valladolid

af@alcanizfresnos.com.

Depósito legal: M. 12.580 - 1961