

NORMA: ANTEPROYECTO DE LEY DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA DE ANDALUCÍA
DOCUMENTO PRECEPTIVO (INST. 2/2014): INFORME ECONÓMICO
DOCUMENTO CUARTO

1.- ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN:

En el año 1998, la Comunidad Autónoma de Andalucía se otorgó su primera norma legislativa en materia de protección de menores que concretó y actualizó el ejercicio de las competencias respecto de la protección de los derechos de los menores. Derechos que se han ido afianzando a lo largo de estos años.

La Ley 1/1998 de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor supuso un cambio en el enfoque y en la manera en la sociedad miraba a la infancia, al abandonar la tradicional concepción de la atención a sus necesidades como función casi exclusiva de los titulares de la patria potestad o tutela, con una intervención pública muy limitada y enmarcada en la idea de beneficencia. Con esta Ley se empezó a asumir que las personas menores de edad son sujetos de los derechos que les corresponden como personas y además de aquellos otros derivados de la especial protección que por su condición de menor, les es debida. Así mismo, articuló un sistema de colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas para posibilitar una actuación coordinada en aras de garantizar el adecuado ejercicio de los derechos de los menores, así como la detección y prevención de situaciones de riesgo o maltrato, todo ello de acuerdo con la legislación estatal e internacional y con el objetivo final de proteger a los menores dada su vulnerabilidad, así como para el logro de un mayor nivel de bienestar de éstos en Andalucía.

Esta Ley establecía los límites del sistema de una manera expansiva, la acción protectora debe ir más allá de lo que tradicionalmente se entendía por protección de menores (desamparo, tutela, acogimiento residencial o familiar, etc) y ampliaba el marco de actuación a toda una serie de medidas de carácter preventivo y de promoción de los derechos que los menores tienen reconocidos por la Constitución, la Convención de los derechos del niño, acuerdos internacionales ratificados por España y el resto del ordenamiento jurídico.

Tras casi veinte años de andadura se ha podido constatar con la experiencia que éste es el camino adecuado, el de la promoción de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, y el de habilitarlos como ciudadanos con protagonismo para poder reivindicarlos y defenderlos ante la sociedad. Por otra parte, no se puede entender el actual sistema de atención a la infancia y las familias en Andalucía sin el impulso que la Ley 1/1998 dio a la prevención y a las medidas preventivas. En consecuencia, se ha considerado conveniente para dibujar el escenario propicio en el que se han de desarrollar las nuevas políticas públicas en materia de infancia, apuntadas ya en parte en el II Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía, elaborar una nueva ley para incorporar los cambios sociales y dar respuesta a las necesidades derivadas de la evolución de la propia sociedad, así como las circunstancias y realidades que la Administración Pública en su trabajo y dedicación a la infancia y la adolescencia se ha ido encontrando a lo largo de estas dos décadas

Esta ley nace con la vocación de garantizar una protección a la infancia y a la adolescencia en el ámbito del territorio andaluz, atender las nuevas necesidades que han surgido, regular los derechos y deberes que asisten a las personas menores de edad y definir el ámbito competencial de la Administración de la Junta de Andalucía en esta materia, creando escenarios para la participación infantil y definiendo un sistema de información sobre protección de menores.

El objetivo de la Administración de la Junta de Andalucía en esta norma es garantizar el principio de igualdad en el desarrollo de la infancia en sus primeras etapas y de la adolescencia en las etapas siguientes, acompañándoles en su crecimiento y en la formación de sus capacidades. No en vano el ámbito de aplicación de la norma es para todos los menores que se encuentran en el territorio andaluz sin ningún tipo de discriminación. Este principio de igualdad junto con el interés superior del menor subyace a lo largo de todo el texto normativo siendo los principios inspiradores de la norma.

Las administraciones públicas de Andalucía tienen un mandato destacado, el planteamiento de unas políticas públicas integrales que velen y garanticen por el desarrollo de la infancia y la adolescencia, para lo cual deben estar alerta en la prevención y diligentes en la protección, pero no sólo con la infancia y la adolescencia, sino también con sus familias, al ser ejes principales y primordiales para su desarrollo. La infancia es una parte importante de la sociedad en el momento presente y será la sociedad del futuro y para que su crecimiento sea sano, en igualdad, evitando situaciones de maltrato, erradicando episodios de violencia de género y de cualquier otro tipo de violencia, superando discriminaciones por razón de nacimiento, de cultura o de discapacidad, la Administración Pública tiene que contar con los medios y las herramientas necesarias, pero también con corresponsabilidad de la sociedad para que entre todos se fomenten valores de tolerancia y de respeto.

2.-CONTENIDO:

El nuevo texto de la ley consta de ciento cuarenta y cinco artículos distribuidos en seis títulos, once disposiciones adicionales, una disposición transitoria y una disposición derogatoria.

En el **Título Primero**, que consta de cuatro capítulos, se definen los principios rectores que regirán las políticas y actuaciones de las administraciones públicas de Andalucía. A diferencia de la ley de 1/1998, de 20 de abril de los derechos y la atención al menor, se regulan en este texto normativo con un mayor desarrollo.

El principio del interés superior del menor es el principio inspirador por excelencia tanto en el momento de legislar como en el de proyectar las políticas públicas. La infancia y la adolescencia es una competencia transversal, de modo que todas las políticas públicas que se diseñen en los distintos ámbitos competenciales de salud, educación, cultura, deporte, empleo, vivienda, urbanismo o medioambiente deben estar proyectadas a garantizar un desarrollo integral de la infancia y la adolescencia tal y como se recoge en el artículo 13 de este texto.

La concreción del principio de igualdad y la no discriminación entre las personas menores de edad supone que las Administraciones Públicas integren la perspectiva de inclusión y la de género en todas sus políticas, a fin de que la diversidad cultural o social de cada uno, o el sexo, la identidad de género o la orientación sexual no sea una limitación o impedimento para el ejercicio de un derecho o el planteamiento de actuaciones.

Asimismo, se articula el Plan de infancia y adolescencia de Andalucía como el instrumento encargado de definir las áreas de acción y las líneas estratégicas a seguir para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por último, el capítulo IV de este Título introduce una importante novedad, puesto que se define un sistema de información e indicadores a partir de fuentes primarias como son el sistema educativo y el sistema de salud, entre otras, lo que va a permitir medir y conocer el bienestar real de la infancia y la adolescencia de Andalucía, esto es dónde hay debilidades y amenazas y dónde fortalezas y oportunidades.

El **Título II** de la Ley aborda la distribución de las competencias en el ejercicio de las actuaciones de prevención y de protección a la infancia y la adolescencia entre las dos administraciones con competencias en esta materia, por un lado la Administración de la Junta de Andalucía y por otro las entidades locales de Andalucía. Asimismo se apuntan dos instituciones claves en la protección de las personas menores de edad que si bien son conocidas por todos, no por ello no merecen destacarse: la institución del Defensor del Menor que, en Andalucía, es asumida por el Defensor del Pueblo Andaluz y que esta norma lo renombra como Defensor de la Infancia y la Adolescencia en Andalucía y el Ministerio Fiscal. Ambas instituciones son garantes de los derechos de las personas menores de edad, y vigilantes de las actuaciones de la Administración Pública cuando toma decisiones o elabora normativa que afecta a la infancia y a la adolescencia.

En este título se destaca la importancia de la colaboración y la coordinación entre las administraciones públicas y las entidades, tanto las de iniciativa social, que define la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, como aquellas otras entidades con ánimo de lucro que desarrollen actividades de servicios sociales.

La infancia y la adolescencia es una responsabilidad de toda la sociedad no únicamente de la administración pública y esa es la intencionalidad de este título, retratar a la sociedad dentro del marco de la infancia y la adolescencia.

La colaboración a la que se refiere la norma entre las dos administraciones con competencias, esto es la autonómica y la local, tendrá su encuadre en las comisiones de infancia y adolescencia que son unos órganos nuevos que se crean para desarrollar planes y actuaciones integrales, impulsar y promover redes locales de carácter preventivo y fomentar un modelo de buen trato a la infancia y la adolescencia.

Se articula el recurso de las familias acogedoras y colaboradoras como un elemento fundamental y clave para alcanzar la finalidad de proporcionar a los menores que se encuentran bajo la tutela o la guarda de la Junta de Andalucía, su integración en un ambiente familiar en el que puedan recibir el cuidado y la atención necesaria que faciliten su desarrollo pleno. Igualmente, se hace referencia a los medios de comunicación social y a las Universidades de Andalucía como indispensables colaboradores para dar a conocer la situación real de la infancia y la adolescencia de Andalucía.

En este título II se configura el escenario para esa participación infantil y adolescente por la que el gobierno andaluz apuesta con firmeza. Se crea un órgano de participación de la infancia y la adolescencia, el Consejo andaluz de niñas, niños y adolescentes, donde éstos puedan expresar sus opiniones, intercambiar ideas, reflexionar sobre los problemas que les atañen, adoptar acuerdos y efectuar propuestas. La participación es un propósito constante a lo largo de este articulado.

El **título III** de la promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia vuelve a recoger los derechos que ya aparecían en la Ley 1/1998, de 20 de abril de los derechos y la atención al menor con el mismo espíritu que entonces, si bien con mayores garantías sociales y familiares con la finalidad de que su ejercicio sea real tanto en el seno de la sociedad como en el seno de su propia familia. La principal novedad de este título es que se regulan sus deberes y ello porque, aunque su dimensión sea más moral que jurídica, lo que se persigue es educar a la infancia y a la adolescencia en la asunción de sus responsabilidades.

Esta Administración Pública garantiza la universalización de esos derechos para todos los menores y adolescentes que se encuentran en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y ello con independencia de su situación socioeconómica, su situación o no de vulnerabilidad o de exclusión social, o de su nacionalidad o procedencia, de modo que se establezcan los mecanismos necesarios no sólo para garantizar su ejercicio sino también para garantizar su restitución superando las causas que puedan incidir en esa vulneración de derechos.

Se regulan y protegen derechos tales como el derecho a la identidad, el derecho a desarrollarse de manera personal y plena en el seno familiar procurando evitar desigualdades y situaciones discriminatorias, se define lo que el ejercicio del derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, no se considera intromisión ilegítima. La protección de este derecho fundamental en el ordenamiento jurídico es una de las más complejas, dada la rápida evolución de los distintos escenarios de comunicación y de la cultura de la difusión de imágenes que hoy en día está tan asumida por los jóvenes y los que no son tan jóvenes, y ello unido a la necesidad de contar con las capacidades suficientes y los consentimientos que prestan los propios menores cuando difunden su imagen sin ser conscientes de la identidad digital que se están creando, así como de su propio histórico digital que se queda archivado sin caducidad en el tiempo.

Respecto al derecho del menor a ser oído y escuchado, es quizá la determinación de la capacidad del menor para determinadas actuaciones, donde más dificultades se pueden encontrar los profesionales que se relacionan con ellos, porque para valorarla, se requiere un diálogo serio con la persona menor de edad que debe tener como marco una relación respetuosa con éste y es en este punto dónde este texto normativo quiere incidir a la hora de regular este derecho, de modo que no solo se regule el derecho en sí, a ser oído y escuchado, si no que se pretende garantizar su ejercicio, de manera que cuando en las decisiones que se adopten no confluyan los deseos u opiniones de los menores de edad, aquellas se motiven sin bastar consideraciones generales.

Finalmente en este título se regulan las limitaciones y reservas que determinadas actividades, medios y productos deben conllevar a fin de prevenir situaciones o peligros que afecten a la infancia y la adolescencia. Especial hincapié se hace en el ámbito de la publicidad por cuanto la infancia y la adolescencia es especialmente vulnerable en esta materia y aspectos como la publicidad de las apuestas de los juegos de azar no tienen ninguna limitación.

El **Título IV** sobre prevención y apoyo a las familias que se incorpora como novedad en esta Ley supone el reconocimiento a la importancia del contexto familiar para el desarrollo de la persona, así como el reconocimiento de la familia como institución fundamental de nuestra sociedad.

La familia es el principal contexto de desarrollo cognitivo, emocional, y social de los niños, niñas y adolescentes, siendo el mejor agente preventivo para un desarrollo sano, positivo y equilibrado de la infancia y adolescencia.

En este sentido, la Administración de la Junta de Andalucía viene realizando en los últimos años una apuesta firme y continuada en la prevención, con el convencimiento de que es una inversión acertada y orientada a adelantarse a las circunstancias y situaciones que pudieren comprometer el crecimiento de los menores dentro de su entorno familiar.

Todas las administraciones públicas de Andalucía tanto en el ámbito autonómico como en el local comprometen, en esta ley, sus políticas a mejorar y perfeccionar acciones de promoción de la salud, de la educación y de los servicios sociales. Actuaciones que en el ámbito de la salud se inician en el embarazo, velando especialmente por la salud prenatal e interviniendo en aquellas situaciones de riesgo prenatal y que continúan con la promoción de acciones que fomenten una cultura de la salud. En el ámbito educativo entre sus actuaciones se destaca el compromiso de las administraciones públicas de disponer de plazas gratuitas para niñas y niños con edades comprendidas entre los 0 a 3 años y que se encuentren en zonas de exclusión social, de modo que se promueva la función compensatoria de la educación. En el ámbito de los servicios sociales para trabajar desde la prevención es necesario que se creen instrumentos que identifiquen situaciones que afectan a necesidades vitales de manera que se pueda intervenir cuando las situaciones están aún en un momento inicial.

Completando esas acciones se integrará el enfoque de la parentalidad positiva en la atención a la infancia y la adolescencia para que los padres y madres adquieran las habilidades y las capacidades adecuadas para la educación de sus hijos y ello de acuerdo con *la Recomendación Rec (2006) 19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad*.

El concepto de parentalidad positiva se apoya en una serie de principios básicos: atención a los hijos, estructura y orientación a éstos, ofreciéndoles un escenario de seguridad, reconocimiento, mediante la escucha y la valoración, potenciación, reforzando el control personal del menor y educación sin violencia, excluyendo el castigo corporal o psicológico.

Se recoge como instrumento de resolución de conflictos la mediación familiar que tiene su propio régimen jurídico en la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Título V titulado la protección se desarrolla en torno a las tres actuaciones de protección, esto es, la detección y prevención del riesgo, el ejercicio de la guarda y la declaración de la situación de desamparo con la asunción de la tutela. El título está estructurado en ocho capítulos: el capítulo I sobre las disposiciones generales, el capítulo II sobre las actuaciones de protección, el capítulo III está dedicado a las medidas de protección, el capítulo IV está dedicado a la preparación para la vida independiente, el capítulo V versa sobre la adopción internacional, el capítulo VI sobre las actuaciones postadoptivas, en el capítulo VII se recogen aquellas acciones positivas que en materia de salud y educación pueden agilizar la intervención con un menor que se encuentra bajo la tutela o guarda de una Entidad Pública y por último, el capítulo VIII está destinado al Sistema de Información.

Las actuaciones de protección se regirán de acuerdo a unos criterios tasados, de manera que las decisiones estén revestidas de todas las garantías jurídicas. Las decisiones que se tomen procurarán, primero, que el menor permanezca en su familia y su entorno y si esto no fuera adecuado la medida que lo proteja será familiar frente a residencial, estable y si es posible se procurará que el recurso estuviese en su propia familia. Decisiones que se adoptarán siguiendo instrumentos técnicos validados por los profesionales.

En la toma de decisiones se trabajará contando con la colaboración de la familia biológica del menor una vez adoptada la medida para que esta intervención pueda prosperar de la manera más adecuada, de modo que el menor no tenga conflictos de lealtades con su propia familia y pueda generar un vínculo y un apego con la nueva familia que lo va a acoger.

En la sección 1ª del capítulo II encontramos una de las principales novedades que recoge este texto, la declaración de riesgo cuyo encuadre legal está en la ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y concretando los ya apuntado en la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor.

En las situaciones en las que el bienestar de los niños y niñas se encuentra comprometido por determinadas circunstancias familiares, y, a fin de preservar su superior interés, y evitar que la situación se agrave o derive en la separación del menor de su familia y de su entorno, se establece que la valoración e intervención de esta situación de riesgo corresponde a la administración pública competente, que el legislador autonómico atribuye a la administración local tal y como se viene trabajando en la actualidad y se contemplaba en la anterior Ley 1/1998, de 20 de abril de los derechos y la atención al menor.

En la sección 2ª de este capítulo II se regulan las otras dos actuaciones de protección esto es, el ejercicio de la guarda y la declaración de desamparo.

La declaración de una situación de desamparo es una situación definida en el Código Civil y que tras la última modificación normativa de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor quedando reguladas de forma exhaustiva, en el artículo 18, las circunstancias que valoradas y ponderadas determinarían la existencia de una situación de desamparo.

En el capítulo III de este Título V se regulan las medidas de protección o lo que es lo mismo cómo se ejerce la guarda cuando la Entidad Pública asume la tutela de los menores por ministerio de la Ley o cuando asume la guarda a petición de los padres. El artículo 172 ter del Código Civil dice que la guarda se ejercerá mediante el acogimiento familiar y el acogimiento residencial.

Este texto normativo resalta es la importancia de la formación y de la información sobre el acogimiento familiar, para revestir, aún más si cabe, de mayores garantías a esa valoración de la idoneidad.

Es de destacar en esta capítulo la creación de una prestación económica garantizada para atender las necesidades básicas de las personas menores de edad tuteladas por la Junta de Andalucía y que se encuentren con una medida de acogimiento familiar, así como otras prestaciones igualmente garantizadas que fuesen necesarias para cubrir necesidades de otro tipo que, por las características del menor, necesita de la disponibilidad y especialización de quienes van a ser sus acogedores.

La sección 2ª de este capítulo regula el acogimiento residencial y se define un modelo de atención residencial donde priman la calidad y la calidez de las actuaciones, el seguimiento de modelos de excelencia en la gestión de los centros y la importancia de la colaboración social para ofrecer a los menores experiencias positivas de convivencia familiar y disfrute del ocio y tiempo libre. Además se establecen unos límites mayores que en la normativa estatal y ello en coherencia con la apuesta decidida desde esta Comunidad Autónoma por el acogimiento familiar. De manera que la Entidad Pública no podrá acordar esta medida cuando se trate de menores de seis años, si excepcional y motivadamente se hiciera no podrá durar su estancia en el centro de protección más de tres meses. Si la medida fuese para menores entre siete y doce años la misma no tendrá una duración superior a seis meses. Reforzando este planteamiento, también se limita la edad para el ingreso en centros de protección específicos de menores con problemas de conducta estableciendo en el artículo 104 que, en ningún caso, se podrá ingresar en estos centros con una edad inferior a los trece años.

La sección 3ª de este capítulo IV hace referencia a la guarda con fines de adopción y la adopción nacional.

El capítulo IV regula el cumplimiento del mandato recogido en los artículos 11.4 y 22 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor donde se establece que las Entidades Públicas ofrecerán programas de preparación para la vida independiente para menores que se encuentren con una medida de protección y que comenzarán al menos dos años antes de la fecha en la que se alcance la mayoría de edad. Serán actuaciones destinadas a potenciar su formación, se extenderán hasta los veinticinco años con un compromiso por parte de la persona beneficiaria de aprovechamiento del programa.

El capítulo V versa sobre la adopción internacional. Otra de las novedades que se han incluido en esta norma ha sido la obligatoriedad de los seguimientos postadoptivos tanto en adopción nacional como internacional con un periodicidad al menos semestral, recogida en el capítulo VI

Capítulo aparte ha merecido la regulación de acciones específicas destinadas a las personas menores de edad que se encuentran bajo la tutela o la guarda de la Administración de la Junta de Andalucía en dos ámbitos claves para una intervención ágil con estos menores, esto es, educación y salud. Son medidas de acción positiva cuya finalidad es que cuando se adopte una medida de protección por parte de la Entidad Pública, su integración, bien en la familia que lo va a acoger, bien en el centro de protección donde va a ingresar, sea lo más rápido posible. En el ámbito educativo es importante la formación y la sensibilización de la comunidad educativa hacia el conocimiento de los posibles trastornos emocionales que pueden presentar los menores que han sido acogidos y adoptados, de manera que sus tiempos no son los tiempos de los demás menores con los que comparten aprendizajes. Es muy importante que se trabaje desde la perspectiva de una educación inclusiva teniendo presente las necesidades educativas especiales de estos menores.

Finalmente en el título VI se articula el régimen sancionador. Título muy modificado respecto a la ley 1/1998, de 20 de abril de los derechos y la atención al menor. El trabajo administrativo y la evolución de la sociedad han supuesto que se regule un catálogo de infracciones y sanciones más detallado que en la anterior norma. Asimismo y en virtud del principio de transversalidad que se describe a lo largo de la exposición de motivos que supone que la infancia y la adolescencia importa a la Administración de la Junta de Andalucía, este procedimiento sancionador se iniciará, instruirá y resolverá por el órgano de la Administración de la Junta de Andalucía que ostente aquella competencia que se encuentre en el catálogo de infracciones y sanciones.

En las primeras Disposiciones Adicionales establecen una serie de medidas complementarias y da apoyo al acogimiento familiar, algunas de ellas novedosas y audaces, tales como la coordinación con otras Comunidades Autónomas para la búsqueda de familias para menores con necesidades especiales, el establecimiento de planes anuales de difusión de las medidas de integración familiar (acogimiento familiar y adopción), y se abre la posibilidad de utilizar imágenes reales de menores que necesitan una familia para favorecer su búsqueda y captación.

Las demás Disposiciones Adicionales están dedicadas a la necesaria colaboración con la AGE para las estancias temporales de menores extranjeros en Andalucía, a la necesaria verificación de la sujeción a la norma que le sea de aplicación, de los servicios de atención familiar y residencial que se realizan en territorio andaluz por parte de entidades por encomienda de las autoridades de terceros países, así como a la clarificación competencial sobre los establecimientos que desarrollan programas de carácter terapéutico o reeducativo con atención residencial a menores con problemas de conducta sujetos a patria potestad. También se modifican aspectos concretos de la Ley 1/2009 de 27 de febrero, de Mediación Familiar en Andalucía, para establecer la gratuidad de la mediación en los conflictos entre personas acogidas y sus familias biológicas o acogedoras, así como el Decreto 349/1996 de 16 de julio para hacer referencia al tiempo necesario para entrevistas o para los encuentros iniciales de adaptación en caso de acogimiento o adopción.

Por último, se insta a la elaboración de un plan de ordenación del sistema de protección a la infancia y adolescencia de Andalucía, y se modifica la denominación del Consejo Andaluz de Asuntos de Menores y del Consejo regional de la Infancia, para adaptarlos a la terminología utilizada en el texto legal.

3.-EVALUACIÓN ECONÓMICA. FINANCIACIÓN:

El artículo 1 del Decreto 209/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales Establece que es la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales la competente para el desarrollo, coordinación y proposición de iniciativas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de infancia y familias y familias. En el ejercicio de las mismas, esta Consejería ha elaborado un anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia en consonancia con la nueva realidad de nuestro entorno sociocultural, en el que la realización de acciones encaminadas a la promoción, defensa y protección de los derechos de la infancia se ha convertido en uno de los pilares básicos en los que se fundamentan las políticas sociales en la actualidad y estas actuaciones deben estar incardinadas en una planificación ordenada y prospectiva de las estrategias, recursos y prestaciones.

El Anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia de Andalucía se plantea como desarrollo de las previsiones contenida en los epígrafes 3 y 4 del artículo 61 del Estatuto de Autonomía para Andalucía al objeto de perfeccionar el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que, en todo caso, incluye las medidas de protección social y su ejecución. Así como de la competencia exclusiva en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y penal.

Partiendo de la premisa fundamental establecida en el II Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía: *“La Infancia en todas las Políticas y todos los Municipios”*, además de esta Consejería, en la atención y la protección a la infancia están involucrados otros departamentos del Gobierno de la Junta de Andalucía, pero esta Ley se ha extendido en describir las actuaciones que desde las Consejerías de Educación y de Salud, se vienen ya desarrollando impulsadas por su normativa sectorial mediante decretos especialmente, pero que con este texto se ha querido elevar a rango legal.

En relación con las Corporaciones Locales, se ha tenido en cuenta la distribución de competencias entre la Administración Autonómica y Local contenida en el propio Estatuto. Se trata de una Ley que aborda la regulación, ordenación y gestión de los recursos y servicios destinados a la atención a los niños, niñas y adolescentes, así como las prestaciones técnicas y económicas, siendo su finalidad, por tanto, la ordenación del sistema, adecuándolo a las necesidades de la sociedad actual, sin que ello suponga en general, el reconocimiento de nuevos derechos subjetivos adicionales a los ya contemplados en la legislación estatal o autonómica. Por este motivo, no se prevé que la aprobación y la entrada en vigor produzca de manera inmediata, un incremento en el Presupuesto de Gastos ni una disminución en el Presupuesto de Ingresos de la Junta de Andalucía.

En el texto propuesto sólo se den dos excepciones a lo planteado anteriormente que sí tienen incidencia económica-financiera añadida a lo que ya está contemplado en el presupuesto, y son las prestaciones económicas para menores en acogimiento familiar previstas en el artículo 100 y las prestaciones económicas para los jóvenes tutelados una vez alcanzada la mayoría de edad y hasta los 25 años, que en todo caso, están sujetas a desarrollo reglamentario cuya tramitación conllevará el preceptivo informe favorable de la D. G. de Presupuestos.

Programa Presupuestario 31 E Atención a la infancia:

La Junta de Andalucía asume la obligación de disponer de las medidas y proporcionar los medios para promover las condiciones de vida óptimas en las familias para que éstas sean el entorno facilitador del desarrollo armónico del menor. Son medidas dirigidas a las familias en general y destinadas a mejorar la calidad de vida de los menores. Para ello los poderes públicos implicados han de contar con una serie de instrumentos encaminados a la planificación de las actuaciones para la consecución de los objetivos propuestos, entre los que se encuentra el instrumento presupuestario que a través del Programa de “Atención a la Infancia” garantiza las políticas públicas dirigidas a la atención de los menores en riesgo o situación de desprotección en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como también la colaboración con las familias andaluzas, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

La población objetivo de este Programa es el conjunto de los menores de Andalucía, que asciende a 1,62 millones de personas, lo que supone casi el 20% de la población total andaluza. Dada la situación de crisis actual los menores en su conjunto constituyen un sector vulnerable y su amparo es de vital importancia, siendo el capital humano de la sociedad venidera. En consecuencia la Junta de Andalucía asume la obligación de disponer de las medidas y proporcionar los medios para promover las condiciones de vida óptimas en las familias para que éstas sean el entorno facilitador del desarrollo armónico del menor. Son medidas dirigidas a las familias en general y destinadas a mejorar la calidad de vida de los menores. Para ello los poderes públicos implicados cuentan con una serie de instrumentos encaminados a la planificación de las actuaciones para la consecución de los objetivos propuestos. En la materia que nos ocupa se trata del II Plan de Infancia y Adolescencia el instrumento fundamental para garantizar que los menores andaluces gocen de todos los derechos y libertades que tienen reconocidos por la normativa nacional e internacional, para el avance en los sistemas de prevención y protección de la infancia andaluza, aprobado el pasado 6 de junio de 2.016 y en plena implantación y desarrollo actualmente.

La finalidad última de programa es por tanto la de disponer de las medidas y proporcionar los medios para promover las condiciones de vida óptimas en las familias para que éstas sean el entorno facilitador del desarrollo armónico del menor

El Programa de “Atención a la Infancia” además de garantizar las políticas públicas dirigidas a la atención de los menores en riesgo o situación de desprotección en la Comunidad Autónoma de Andalucía, sustenta las actuaciones en materia de prevención.

Las políticas preventivas en este ámbito, abarcan un conjunto amplio de actuaciones encaminadas a eliminar las situaciones que puedan menoscabar el desarrollo armónico de los niños y atentar contra sus derechos. Pero también hay que atender a las necesidades específicas que pueden presentar determinadas familias que por distintas circunstancias se encuentran en situación de dificultad social. En estos casos las actuaciones están encaminadas a compensar las deficiencias que puedan presentar estas familias, facilitándoles los medios materiales y técnicos para que puedan superar esta vulnerabilidad y adquirir los recursos personales necesarios para asumir la responsabilidad parental con garantías de éxito.

La Junta de Andalucía ha venido realizando una importante apuesta por estas políticas, estableciendo mecanismos de coordinación y colaboración entre las distintas instituciones y administraciones implicadas. Esta apuesta se consolida y se refuerza en el nuevo texto legal propuesto

Junto con la mejora de las políticas preventivas, se continúa intensificando los esfuerzos por mejorar los recursos del sistema de protección de menores, impulsando medidas como el Acogimiento Familiar y mejorando la Red de Centros de Protección de menores con la puesta en marcha de recursos especializados adaptados a las necesidades específicas de los menores del sistema, como facilitar la inserción social y laboral.

El acogimiento familiar es la medida más adecuada para aquellos menores que circunstancial o temporalmente, no pueden estar con sus padres, la más idónea para su desarrollo emocional y afectivo y las personas que se deciden por acoger son el recurso más valioso del sistema de protección de menores. Con el nuevo texto legal propuesto se pretende que la sociedad andaluza, tremendamente solidaria, se impregne de la cultura del acogimiento familiar, dando a conocer los beneficios de esta medida, tanto para los menores como para las personas acogedoras, reforzando el apoyo y asesoramiento técnico y generalizando la figura del acogimiento especializado, proporcionando un apoyo económico a aquellas familias que cuenten con la disponibilidad y cualificación necesaria para dedicar parte de su tiempo y su ocupación, a acoger en su hogar a menores que lo necesitan. Para ello, seguiremos apostando por la consolidación de los recursos de Acogimiento Familiar y en el nuevo texto se incluye una prestación económica garantizada que tiene por objeto atender las necesidades de alimentación, cuidado y educación de cada menor que se encuentre bajo la tutela o guarda de la Junta de Andalucía y con una medida de acogimiento familiar en cualquiera de sus modalidades.

Aunque en principio con esta nueva prestación económica pudiera parecer que se produce un incremento del gasto en concepto de acogimiento familiar, hay que valorar su incidencia económico-financiera con la suficiente perspectiva como para entender que el coste de un menor en acogimiento familiar es considerablemente menor que el generado por ese mismo menor en una plaza de centro de protección. Y que el número de menores que están bajo la tutela o guarda de la Junta es relativamente estable en los últimos años, por lo que el incremento de menores en acogimiento familiar conllevará consecuentemente, la disminución de la necesidad de sufragar plazas de atención residencial, con la consiguiente disminución del gasto.

ANÁLISIS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 31E "ATENCIÓN A LA INFANCIA"

El Programa presupuestario 31E "Atención a la Infancia" cuenta con crédito definitivo total en 2017 de 143.159.588 euros. El detalle por capítulos es el siguiente:

1) Capítulo I: Gastos de Personal: Por un importe total de 45.341.985 euros.

2) Capítulo II: Gastos corrientes en bienes y servicios.

Este capítulo comprende los artículos 20, 21, 22 y 23 correspondientes a los gastos corrientes de los centros de menores propios (arrendamientos, reparaciones, suministros, servicios y dietas) así como los gastos de mediación familiar, contratos preventivos, espacios facilitadores, contratos de servicios de centros de protección de menores y de mayoría de edad.

Artículo 26 conciertos de plazas residenciales de menores, contrato de post-adopción, contrato de formación y valoración de la idoneidad y contratos con las ICIF's.

El importe total en este Capítulo para 2017 es de 63.2121.435€

3) Capítulo III: Gastos Financieros

El presupuesto de esta capítulo es de 30.900 € y se destina al pago de intereses de demora.

4) Capítulo IV: Transferencias Corrientes.

En esta capítulo se financia las transferencias a las agencias y empresas públicas ASSDA, EPSA y EPES para la realización de los programas de mediación intercultural, gestión del Observatorio de la Infancia de Andalucía y la gestión del Teléfono de atención a la infancia, todo ello a cargo del artículo 44, estando prevista su ejecución total al final del ejercicio. Con cargo al artículo 46 se financia las ayudas económicas familiares y los equipos de tratamiento familiar.

En el artículo 48 se sufraga los gastos de remuneración de las familias acogedoras de menores. El crédito de esta partida es de 11.524.850 €

El importe total en este Capítulo para 2017 es de 34.474.268€

5) Capítulo VI: Inversiones reales

El crédito total para los gastos de inversión en los centros de protección de menores es de 100.000 €

Con estos recursos económicos se financian los objetivos operativos del programa 31 E, que son:

- Gestión de los recursos del sistema de protección de menores
- Integración social y laboral de mujeres y hombres en condiciones de igualdad.
- Prevención y detección de situaciones de dificultad, conflicto o riesgo social
- Sensibilización social y formación e investigación en materia de infancia y familias
- Desarrollo y bienestar de las familias

Y las actividades o servicios que se llevan a cabo para su desarrollo y concreción:

- Tutela y protección de menores
- Acogimiento residencial de menores
- Acogimiento familiar de menores
- Adopción nacional e internacional.
- Integración social y laboral
- Programas de prevención y atención a familias en dificultad, entre los que se encuentran los programas de riesgo de vulnerabilidad social, los equipos de tratamiento familiar, el programa de abusos sexuales, el teléfono de la infancia y la colaboración con las corporaciones locales
- Formación de profesionales de infancia y familias

En definitiva, con instrumentos como el II Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía y el soporte jurídico que supone este anteproyecto de Ley, es voluntad de esta Consejería situar a la infancia en la agenda política como una prioridad de acción del Gobierno. Se pretende que los niños y las niñas, sus propuestas y sus necesidades se sitúen en el centro de todos los ámbitos de la sociedad: la educación, la salud, la justicia, los servicios sociales, la cultura, el deporte, la innovación. Las políticas y las acciones de cada área deben unir sus sinergias para que confluyan en una mejor calidad de vida de este colectivo. Las necesidades de niños y niñas, el ejercicio de sus derechos, la prioridad que les es debida y su participación directa en todos los ámbitos de la sociedad deben constituir el objetivo visible de todas las políticas y actuaciones. El objetivo no es sino reforzar los instrumentos jurídicos y de planificación de los que dispone la administración autonómica para priorizar la defensa y promoción de los derechos de la infancia, así como adaptar el marco jurídico autonómico a la nueva Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Sevilla a 28 de junio de 2017

LA DIRECTORA GENERAL DE INFANCIA Y FAMILIAS



Edo: Ana Conde Trescastro

