



**Universitat de les  
Illes Balears**

Facultad de Derecho

**Memoria del Trabajo Fin de Grado**

# LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ACOGIMIENTO FAMILIAR

Margarita Pilar Morey Bosch

**Grado en Derecho**

Año académico 2019-20

DNI del alumno: 43.090.305-N

Trabajo tutelado por Catalina Pons-Estel Tugores  
Departamento de Derecho Privado

|  | Autor                               |                          | Tutor                    |                          |
|--|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|  | Sí                                  | No                       | Sí                       | No                       |
| Se autoriza a la Universidad a incluir este trabajo en el Repositorio Institucional para su consulta en acceso abierto y su difusión en línea, con finalidades exclusivamente académicas y de investigación. | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Resumen: de los grandes retos que la sociedad tiene que afrontar, debemos priorizar aquellos en los que los afectados sean menores. A lo largo del trabajo se analizan las situaciones de desprotección de los menores y cómo las afrontan las instituciones públicas responsables.

Abstract: The great challenges that society has to face up, we must prioritize those in which those who are affected are minors. Throughout the work, the situations of deprotection of minors and how they face the responsible public institution will be analyzed.

Palabras clave: menor, acogimiento, familia

## Índice

|   |    |
|---|----|
| 1.- INTRODUCCIÓN .....  | 4  |
| 2.- LA EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES .....                | 5  |
| 2.1.- EVOLUCIÓN INTERNACIONAL.....  | 5  |
| 2.2.- EVOLUCIÓN NORMATIVA NACIONAL .....  | 6  |
| 2.3.- EVOLUCIÓN NORMATIVA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS<br>BALEARES .....     | 10 |
| 3.- INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS CON EL MENOR<br>DESPROTEGIDO.....    | 12 |
| 3.1.- LA GUARDA ADMINISTRATIVA .....  | 12 |
| 3.2.- LA TUTELA ADMINISTRATIVA .....  | 13 |
| 3.3.- LA DECLARACIÓN DE “DESAMPARO DEL MENOR” .....                             | 14 |
| 4.- TIPOS DE ACOGIMIENTO.....   | 16 |
| 4.1.- ACOGIMIENTO RESIDENCIAL .....   | 16 |
| 4.2.- ACOGIMIENTO FAMILIAR .....  | 18 |
| 4.2.1.- ACOGIMIENTO DE URGENCIA .....   | 20 |
| 4.2.2.- ACOGIMIENTO TEMPORAL.....   | 20 |
| 4.2.3.- ACOGIMIENTO PERMANENTE.....   | 21 |
| 4.2.4.- FAMILIA EXTENSA Y FAMILIA AJENA.....                                    | 21 |
| 5.- DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES .....   | 22 |
| 5.1.- FUNCIONES DE LA FAMILIA DE ACOGIDA .....                                  | 22 |
| 5.2.- FUNCIONES DEL MINISTERIO FISCAL.....                                      | 22 |
| 5.3.- FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN.....                                       | 23 |
| 6.- LAS EXIGENCIAS LEGISLATIVAS INCAPACES DE CUMPLIR LA<br>ADMINISTRACIÓN ..... | 26 |
| 7.- LAS EMOCIONES DEL MENOR ACOGIDO .....                                       | 29 |
| 7.1.- LOS CENTROS ESCOLARES CAMBIAN LA FORMA DE ENSEÑAR .....                   | 29 |
| 7.2.- LA TUTELA ADMINISTRATIVA Y LA EDUCACIÓN EMOCIONAL .....                   | 29 |
| 8.- CONCLUSIONES .....  | 30 |
| 9.- FUENTES DE INFORMACIÓN .....  | 31 |
| 9.1.- BIBLIOGRAFIA .....  | 31 |
| 9.2.- NORMATIVA .....   | 32 |
| 9.3.- INFORMES INSTITUCIONALES .....  | 33 |
| 9.4.- PÁGINAS WEB .....   | 34 |

## **1.- INTRODUCCIÓN**

La evolución del ordenamiento jurídico de un estado y su sociedad fluctúan por el mismo sendero, de forma que a través del primero podemos conocer las vicisitudes del segundo. La función del derecho es la de dilucidar las controversias que se suscitan entre sus ciudadanos, sabiendo que los ciudadanos del mañana son nuestros niños de hoy.

De aquí nace la importancia de la supremacía del interés del menor, pero no sólo de algunos menores, sino de todos y cada uno de ellos. Por ello el Estado, representado por la administración, debe tener la diligencia de un buen padre de familia, para que todos aquellos que están bajo su regazo puedan crecer en plenitud.

La relevancia en la evolución del ordenamiento jurídico será analizada desde distintas perspectivas: internacional, nacional y autonómica. De esta forma podremos conocer la situación jurídica actual respecto a la protección que realiza nuestra administración con los menores desprotegidos. Conociendo las diferentes formas de protección que nuestra normativa les ofrece, y cuales realmente lleva a cabo la administración.

Detrás del interés del menor, al que todos los ordenamientos jurídicos hacen referencia, existe un ser humano en formación débil y vulnerable, por ello las ciencias jurídicas deben fusionarse con las ciencias de la educación y la investigación, para que los resultados que obtengamos puedan representar la sociedad y el derecho que esperamos.

## 2.- LA EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES

### 2.1.- EVOLUCIÓN INTERNACIONAL

En el ámbito internacional la legislación que busca la protección del menor nace después de la Primera Guerra Mundial con la *Declaración de la Sociedad de Naciones sobre los Derechos del Niño*<sup>1</sup> celebrada en Ginebra en 1924 estableciendo de forma tímida aunque atrevida para la época que los miembros más jóvenes debían recibir lo mejor de la sociedad en la que viven.

En 1946 en la Organización de las Naciones Unidas<sup>2</sup>, se crea *UNICEF*<sup>3</sup>, con la finalidad de promover la ayuda, la protección y la defensa de la infancia en el ámbito internacional. Aunque no es hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se hace visible la necesidad de protección de aquellos más vulnerables, con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948<sup>4</sup>, se consolida y desarrolla la anterior Declaración sobre los Derechos del Niño.

La ONU de manera unánime, en 1959, aprobó la *Declaración de los Derechos del Niño*<sup>5</sup>, reconociendo entre otros, el derecho a la educación, a la salud y a un entorno familiar adecuado, en definitiva el derecho del niño a una infancia feliz.

A pesar de las buenas intenciones plasmadas en las declaraciones, no es hasta la llegada de los primeros Pactos Internacionales en 1966<sup>6</sup>, cuando los Estados inician su compromiso real en la defensa de la educación y la protección de todos los niños.

---

<sup>1</sup>Documento histórico que por primera vez reconoce la existencia de derechos específicos de los niños y la responsabilidad de los adultos frente a ellos.

<sup>2</sup>La Organización de las Naciones Unidas, en adelante ONU, se creó para mantener la paz y seguridad internacional, y fomentar relaciones de amistad entre las naciones.

<sup>3</sup>United Nations Children's Fund, fundación permanente de la ONU por la defensa de los derechos de los niños de todo el mundo, su trabajo ha sido reconocido, entre otros, con el Premio Nobel de la Paz en 1965 y con el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia en el año 2016.

<sup>4</sup>La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en adelante DUDH, consta de 30 artículos de los derechos humanos considerados básicos. En su artículo 25 se establece que "la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales".

<sup>5</sup>Basada en la Declaración de Ginebra de 1924, recoge en esta ocasión 10 principios fundamentales, es una Declaración clave al ser la más concreta hasta el momento, aunque sigue siendo una declaración de intenciones sin vínculo jurídico para los Estados.

Aunque no será hasta finales del siglo XX, cuando en 1989, más de cien países se comprometen a la protección efectiva de los derechos de la infancia con la *Convención de los Derechos del niño*<sup>7</sup>, cambiando la perspectiva, y considerando a los menores como sujetos de protección y no como objetos de la misma.

## 2.2.- EVOLUCIÓN NORMATIVA NACIONAL

Tras una guerra civil y años de dictadura, el Estado había tomado poca conciencia en la necesidad de deber de protección hacia los menores. Con la llegada de la democracia se inició este camino, aunque la primera ley en defensa de los derechos de los menores, no se promulgó hasta una década después.

De nuestra carta magna (en adelante CE)<sup>8</sup> podemos destacar el artículo 39, donde se establece como un deber natural de los padres el de procurar a sus hijos una asistencia de todo orden, es decir, material y espiritual. Y un deber subsidiario a los poderes públicos para asegurar la protección integral de los menores<sup>9</sup>.

A finales de la década de los setenta, las cuestiones relativas a los menores, eran gestionadas por los Tribunales Tutelares de Menores<sup>10</sup>. Cabe incidir que en estos momentos aun no ha aparecido el concepto de tutela administrativa, por lo que sólo podremos hablar de la guarda administrativa. Siendo el propio tribunal el que establecía las medidas de protección que debían tomarse frente a un menor. Y debemos resaltar el hecho de que los padres no perdían la potestad, teniendo incluso que sufragar los gastos del menor según sus posibilidades, cuando la administración ejercía la guarda del mismo. A pesar de que en estos momentos sólo podemos hablar de menores abandonados, y que la guarda que ofrecía el estado era el aglutinamiento en centros

---

<sup>6</sup>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>7</sup> Esta Convención está basada en la DUDH y la Declaración de los Derechos del Niño. Se compone de 54 artículos, y su cumplimiento es obligatorio.

<sup>8</sup> Constitución Española de 29 de diciembre de 1978. BOE núm.311.

<sup>9</sup> Véase Mayor del Hoyo, M.V., *La guarda administrativa como mecanismo de protección de menores en el Código civil.* pp. 17 y ss. Ballesteros de Ríos, M<sup>a</sup>. *El desamparo y la tutela automática de las entidades públicas*, “La conexión del art. 39 CE con la asistencia material o moral”.

<sup>10</sup> Tribunales creados en 1948 y funcionaban como órganos administrativos competentes para conocer y resolver procedimientos respecto de menores.

residenciales; en Cataluña a partir de 1984, siendo pionera en esta cuestión, crea los primeros servicios de acogimiento familiar en el sentido actual del término<sup>11</sup>.

La ley de 21/1987 de 11 de noviembre, pudo ver la luz tras un largo y tortuoso camino, y tal vez por ello, recogió influencias de distinta índole, las más destacadas provienen de Italia<sup>12</sup> y Francia<sup>13</sup>. La ley italiana de 4 de mayo de 1983 establece la posibilidad de que un menor privado temporalmente de un ambiente familiar idóneo pueda ser acogido por otra familia o por una institución pública. Esta ley establece el concepto de desamparo como la privación de asistencia moral y material por parte de los obligados a prestarla. Por otro lado, en la normativa francesa, se hace una distinción entre la tutela que se atribuye a los organismos del Estado, y la figura de la guarda administrativa. Ésta última se da en caso de enfermedad grave de los progenitores o por declaración judicial.

También es preciso resaltar las influencias de algunas normativas autonómicas, principalmente de la legislación Catalana<sup>14</sup> y del derecho foral de Navarra<sup>15</sup>. Los principios rectores de los derechos y garantías individuales de los menores y la tendencia al medio familiar frente al institucional estaba consolidado en la normativa catalana y la ley navarra ya establecía la importancia del interés del menor, y la adecuada inserción familiar.

En el recorrido configurativo de la ley, del deber de cuidar a los menores abandonados se acaba por establecer que las entidades públicas tienen encomendada la protección de los menores que se encuentren en situación de desamparo. Por tanto, este es el instante en el que nace en nuestro ordenamiento jurídico el concepto de “desamparo del menor”. Es un concepto jurídico relativamente indeterminado, con una definición abstracta<sup>16</sup>. Y no menos importante es el hecho de que la declaración de desamparo será declarada por un procedimiento administrativo y no judicial. Por tanto, una vez incoado el procedimiento, el menor es separado de su familia biológica<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> Véase Amorós, P. y Palacios, J *Acogimiento familiar*. Capítulo II. edición 2004.

<sup>12</sup> Véase Mayor del Hoyo, M.V., “*La guarda administrativa...*” op.cit. pp. 22 y ss. Ballesteros de los Ríos, M<sup>a</sup>, “*El desamparo y la tutela...*” op.cit. pp. 19-23.

<sup>13</sup> Véase Mayor del Hoyo, M.V., “*la guarda administrativa...*” op.cit. pp. 23-24.

<sup>14</sup> Ley 13 de Junio de 1985 de protección de menores. BOE núm. 185.

<sup>15</sup> Ley 90/1986, de 25 de marzo, de adopciones, acogimiento familiar y atención a menores.

<sup>16</sup> Véase Ballesteros de los Ríos, M<sup>a</sup>., “*El desamparo y la tutela...*” op.cit. pp. 15-18

<sup>17</sup> En caso de disconformidad con las medidas adoptadas, la familia biológica puede interponer un recurso contra la resolución administrativa, pero la ley no indica si éste tendrá efecto suspensivo, lo que originó

Esta ley originó un profundo cambio de la acción social, con la aparición de la figura de “acogimiento familiar”, a favor de la protección de los menores. Se establece un sistema pensado en los derechos del menor y su superior interés, estableciendo una alternativa para el menor, siempre dentro de un contexto familiar. Aunque no se estableció ninguna tipología ni diferenciación de las diversas clases de acogimiento.

Por último, quisiera transcribir una cita de ARCE y FLOREZ-VALDES<sup>18</sup> que considero extremadamente acertada “*La pieza clave del éxito del cambio de la naturaleza (jurídica a administrativa) vendrá condicionada por el buen funcionamiento de las instituciones*”.

Una década más tarde, se promulga Ley de Protección Jurídica del Menor<sup>19</sup>. En ella se aborda de forma clara la suspensión de la patria potestad de los padres biológicos cuando la entidad pública suspende la tutela.

El concepto de desamparo evoluciona hacia una mayor concreción, creando una categoría inferior, las situaciones de riesgo. Se atribuye expresamente a la entidad pública la facultad de apreciarlo, y el carácter automático de la tutela administrativa. No siendo preciso el control judicial previo. Esta facultad la ejercita de forma unilateral y se justifica en la exposición de motivos “...*se trata de consagrar un principio de agilidad e inmediatez en todos los procedimientos, tanto administrativos como judiciales, que afecten a menores para evitar perjuicios innecesarios que puedan derivar de la rigidez de aquellos...*”<sup>20</sup>

Respecto al acogimiento familiar, esta ley modifica el artículo 173 del Código civil<sup>21</sup> e incluye un nuevo precepto, el 173 bis. En estos preceptos se regula la institución del acogimiento con múltiples modalidades, atendiendo a su finalidad. En este sentido, MAYOR DEL HOYO precisa que estas modalidades se superponen e indica que “...*quizás lo que tiene el acogimiento en común en todos los supuestos es que es una*

---

inseguridad jurídica. La memoria del Mº Fiscal de 1992 reflejó la falta de unanimidad de criterios a este respecto.

<sup>18</sup> Véase Arce y Florez-Valdes. *El acogimiento familiar y la adopción en la Ley de 22 de noviembre de 1987*. p. 751.

<sup>19</sup> L.O. 1/1996, de 15 de enero Ley de Protección Jurídica del Menor, en de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. BOE núm.15, de 17 de enero de 1996, en adelante LPJM.

<sup>20</sup> Ídem. Exposición de motivos.

<sup>21</sup> Código Civil. Gaceta de Madrid núm. 206, de 25 de Julio de 1889, en adelante Cc.



*forma de ejercer la guarda del menor en situaciones extraordinarias en las que el menor sale de su entorno familiar originario...”<sup>22</sup>*

La importancia de esta ley radica en la vinculación de todos los poderes públicos, las instituciones de menores, los padres, los familiares y los ciudadanos en general, en el ejercicio de la protección de menores.

Veinte años después, la Ley Orgánica 8/2015<sup>23</sup>, introduce nuevos cambios para adaptarse a la evolución social, clarificando las discrepancias interpretativas que se habían ido produciendo.

Se establece que el interés superior del menor es un derecho sustantivo, y su interpretación será siempre la más beneficiosa para él, buscando como única finalidad los derechos del menor y su desarrollo integral.

Con la Ley 26/2015 se establecen unas nuevas clasificaciones de los acogimientos<sup>24</sup>. Por un lado disgrega tres tipos de familias acogedoras: familia extensa del menor, familia ajena y familia ajena especializada<sup>25</sup>. Y por otro lado establece las modalidades de acogimiento atendiendo a su duración y objetivos: el acogimiento familiar de urgencia, el temporal y el permanente<sup>26</sup>.

Por último, hay que tener en cuenta que el Código Civil encarga la función de protección del menor a la “entidad pública competente”. Indispensable por tanto, establecer el ámbito de la competencia territorial, que vendrá determinada por el territorio de residencia del menor; junto al ámbito de la competencia objetiva, que ha sido asumida de forma exclusiva por cada una de las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos. Por lo que serán los propios estatutos los que indican específicamente cual es la entidad pública competente en cada uno de los territorios.

---

<sup>22</sup> Véase Mayor del Hoyo, M.V., “*El acogimiento...*” op.cit. p. 58.

<sup>23</sup> Ley Orgánica 8/2015 de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE núm.175, de 23 de julio de 2015.

<sup>24</sup> Ley 26/2015 de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE núm.180, de 29/07/2015. En la disposición adicional 2ª se indica que los acogimientos simples deberán entenderse como acogimiento temporal previsto en el art. 173 bis Cc; y en la disposición adicional 6ª establece que los efectos jurídicos del acogimiento familiar temporal se equiparan a los del acogimiento familiar simple.

<sup>25</sup> Art. 173 bis. 1 Cc.

<sup>26</sup> Art. 173 bis. 2 Cc.

## 2.3.- EVOLUCIÓN NORMATIVA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES

La comunidad autónoma de las Islas Baleares en el año 1992, asumieron la competencia de forma exclusiva respecto de las instituciones públicas de protección y tutela de menores<sup>27</sup>, la cual poco tiempo después la transfirieron a los respectivos consejos insulares de cada una de las islas<sup>28</sup>. En el actual Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares<sup>29</sup> queda recogida dicha competencia, transfiriendo a los Consejos Insulares la función ejecutiva y la gestión de la misma.

La entidad pública que se encarga de los acogimientos en la isla de Mallorca es el *Institut Mallorquí d'Afers Socials*, en adelante IMAS, dependiente del “*Departament de Benestar i Drets Socials*” del Consell de Mallorca.

Debido a la dispersa normativa que se había ido promulgando por el parlamento balear, se hizo necesaria una norma de carácter integral que regulara los derechos y obligaciones de los menores de edad y los mecanismos de actuación de los poderes públicos. Por ello la ley 17/2006<sup>30</sup> busca desplegar sus efectos poniendo especial atención en el superior interés del menor y garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales, pidiendo a las administraciones públicas incluso, que den prioridad presupuestaria a las áreas que afecten a la protección de la infancia<sup>31</sup>. Esta ley ha sido derogada íntegramente por la reciente Ley 9/2019<sup>32</sup> en respuesta a la necesidad de actualizar el sistema de protección a la infancia, a raíz de los cambios introducidos en el sistema normativo de ámbito estatal.

---

<sup>27</sup> Art. 5.1.a) Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. BOE núm. 308, de 24 de diciembre de 1992.

<sup>28</sup> Ley 8/1997, de 18 de diciembre, atribución de competencias a los consejos insulares en materia de tutela, acogimiento y adopción de menores. BOE núm.23 de 27/01/1998.

<sup>29</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007. Artículo 30: competencia exclusiva de la comunidad autónoma. Artículo 70: competencias propias de los Consells Insulars.

<sup>30</sup> Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears. BOE núm.297, de 13 de diciembre de 2006.

<sup>31</sup> Ídem. Art.7. Prioridad presupuestaria.

<sup>32</sup> Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears. BOE núm. 89, de 13 de abril de 2019, en adelante Ley 9/2019.

Respecto a la regulación anterior sobre acogimientos, la principal novedad es, la atribución a los ayuntamientos de la competencia para llevar a cabo, en el ámbito territorial correspondiente, todas las actuaciones materiales, técnicas y jurídicas en situaciones y declaraciones de riesgo que hasta ahora tenían atribuidas los consejos insulares.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de protección jurídica del menor, señala que la intervención en situación de riesgo corresponde a la administración pública competente de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal y autonómica aplicable. Es decir, ya no se refiere a la entidad pública de protección, por lo cual se puede entender que la intervención en situación de riesgo, que incluye la competencia de llevar a cabo una declaración de riesgo, no tiene que corresponder necesariamente a la entidad pública de protección de menores competente tal como ocurría hasta ahora, sino que puede ser asumida por otras administraciones públicas de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal y autonómica aplicable. El legislador justifica este cambio al considerar que los ayuntamientos son la administración más cercana a la ciudadanía.

La ley es muy reciente, y no permite valorar si este cambio será o no beneficioso para la el superior interés del menor.

### **3.- INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS CON EL MENOR DESPROTEGIDO**

La desprotección que puede sufrir un menor respecto de sus progenitores se ha calificado por el legislador a partir de dos categorías en función de su gravedad, la situación de riesgo y la situación de desamparo.

La situación de riesgo la define ARGELICH COMELLES como la existencia de un perjuicio para el menor que no alcanza la gravedad suficiente para justificar su separación del núcleo familiar; por lo que las entidades públicas deben, dentro de la institución familiar, intentar eliminar los factores de riesgo<sup>33</sup>.

En cambio la situación de desamparo obliga a los entes públicos a realizar una mayor intervención en busca de la protección del menor. El ordenamiento jurídico ofrece a la administración diversas formas de actuar, según las necesidades o posibilidades del caso concreto.

#### **3.1.- LA GUARDA ADMINISTRATIVA**

La guarda administrativa tiene una finalidad tuitiva<sup>34</sup>, buscando la protección del menor y procurando su interés. El artículo 172.2 Cc establece las características esenciales de esta figura jurídica, su temporalidad y su carácter urgente, colocando al ente público en una posición subsidiaria, puesto que los padres mantienen la patria potestad y tutela del menor. Hay que tener en cuenta que la guarda administrativa surge ante un desamparo futuro, potencial o previsto, nunca actual. Si éste existiera, la entidad pública ejerce la tutela administrativa del menor.

Es importante destacar que la constitución jurídica de la guarda administrativa se hará por resolución judicial o a solicitud de los padres.

---

<sup>33</sup> Véase Comelles, A. “*La protección del menor*”, p.3.

<sup>34</sup> Véase Mayor del Hoyo, M.V., “*La guarda administrativa...*” op.cit. p. 118.

Por último, la guarda administrativa, busca la reinserción del menor en su propia familia, y en caso de no ser posible se constituiría finalmente la tutela administrativa; con el fin de dar paso a un acogimiento preadoptivo, de tutela ordinaria, o de acogimiento permanente.

### **3.2.- LA TUTELA ADMINISTRATIVA**

En las características de esta figura jurídica, cabe destacar en primer lugar el desamparo del menor, que además será declarado unilateralmente por la administración competente territorialmente. Su finalidad ya no es preventiva como en la guarda, sino que tiene un carácter terapéutico, aunque también persigue la reinserción familiar siempre que sea posible.

Su constitución se realiza por ministerio de ley, aunque siempre después de la declaración administrativa de “desamparo”.

En este caso, los padres no conservan la patria potestad, sino que la administración, asume la tutela y la guarda del menor.

En el caso de no poderse producir la reinserción familiar, las soluciones jurídicas ofrecidas son el acogimiento o la adopción del menor.

Existen diferencias significativas con el régimen jurídico de la tutela ordinaria, puesto que ésta última se constituye por resolución judicial para proteger y representar a un menor de edad o una persona que ha sido declarada judicialmente incapaz. Otra de las grandes diferencias es su vocación de permanencia, frente a la vocación temporal de la tutela automática.

### 3.3.- LA DECLARACIÓN DE “DESAMPARO DEL MENOR”

En la ley de 1970 el término jurídico utilizado es el de “abandono”, vinculado a la conducta del guardador del menor<sup>35</sup>. El concepto de desamparo, nace con una definición abstracta en la ley 21/1987, a partir de este momento se vincula no a la conducta del progenitor, sino a la situación del que sufre sus consecuencias, es decir, el menor. Aunque no será hasta la aparición de la LO 1/1996 LPJM, cuando este concepto se desarrolla y se define con mayor claridad. El artículo 172.1 lo define como la situación “...que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material...”<sup>36</sup>. La Ley balear 9/2019 en su artículo 121 transcribe este concepto y lo complementa con un catálogo de situaciones concretas que provocan el desamparo.

En la actualidad, el desamparo ha adquirido un carácter objetivo al no considerarse una sanción ante el comportamiento de los progenitores, sino como una forma de protección del menor<sup>37</sup>. Según VALLADARES RASCON entre otros<sup>38</sup> la intencionalidad de los progenitores sólo será relevante en el orden penal. En el orden civil, la culpabilidad y las causas que han motivado el desamparo voluntarias o no, no tendrán relevancia. Para LLEBARÍA SAMPER<sup>39</sup> lo relevante es apreciar la situación de hecho.

Entendiendo el carácter objetivo del desamparo, se entiende que el sujeto pasivo al que las entidades públicas deben proteger es al menor. Y precisamente la declaración de desamparo legitima a la administración a asumir la tutela.

Del análisis del concepto de desamparo que realiza la legislación<sup>40</sup> podemos extraer sus características más relevantes:

1.- Es una situación de hecho. Analizada de forma objetiva según los datos externos, sin entrar a valorar las causas ni las intenciones.

---

<sup>35</sup> Véase Ballesteros de los Ríos, M<sup>a</sup>. “*El desamparo y la tutela...*” op.cit. pp.117-118.

<sup>36</sup> Art.172 Cc.

<sup>37</sup> Ruiz-Rico Ruiz discrepa del carácter objetivo del desamparo. Véase *Acogimiento y delegación de la patria potestad*, pp. 145-146.

<sup>38</sup> Valladares Rascon, Sancho Rebudilla, Felini Rey, Pérez Álvarez. *El desamparo y la tutela automática de las entidades públicas*. pp. 64-65.

<sup>39</sup> Véase Ballesteros de los Ríos, M<sup>a</sup>, “*El desamparo y la tutela...*” op.cit. p. 64.

<sup>40</sup> Art. 172 Cc. y art. 121 Ley 9/2019.

2.- La falta de asistencia material o moral. Considerando que el desamparo puede producirse por acción o por omisión, la interpretación en la falta de asistencia material no crea demasiados problemas. En cambio la asistencia moral, entendiéndola como valores de amor, de ternura, de cariño y que son de extrema importancia para el desarrollo psico-afectivo y emocional del menor; su carencia desemboca en consecuencias difícilmente reparables<sup>41</sup>.

3.- El incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección. Según VARGAS CABRERA “...la privación de la patria potestad y la atribución de tutela o guarda a la administración, que regula nuestro derecho positivo, no puede abarcar situaciones de mera inidoneidad en el medio familiar. En algunas familias se producen desajustes propios de la condición humana y social, que no deben originar sin más la intervención de las entidades públicas<sup>42</sup>...”

Por tanto debemos apreciar un incumplimiento grave de los deberes de protección. Si éste es leve, la administración debe optar por la declaración de riesgo del menor, ofreciendo ayuda dentro del ámbito familiar.

4.- No se precisa de declaración judicial. La apreciación del desamparo se produce de forma unilateral por las entidades públicas competentes en el respectivo territorio. La doctrina y jurisprudencia muestran gran desacuerdo en que dicha apreciación la realice la administración y no los órganos judiciales.

En la exposición de motivos de la Ley de Protección Jurídica del Menor<sup>43</sup> se justifica esta facultad a favor de las entidades públicas “...se trata de consagrar un principio de agilidad e inmediatez en todos los procedimientos, tanto administrativos como judiciales, que afecten a menores para evitar perjuicios innecesarios que puedan derivar de la rigidez de aquellos...” Esto provoca que la entidad pública, en su respectivo territorio, es la verdadera protagonista, al producirse en ella la desjudicialización de las primeras etapas de protección, encomendándole, no solo la tutela inmediata de los menores desamparados, sino también, tanto funciones de mediación en la constitución de adopciones, como de mediación y vigilancia en los acogimientos familiares.

---

<sup>41</sup> Véase Amorós, P. y Palacios, J., *Acogimiento familiar*, pp. 21-23. Sentencia A.P.Barcelona, 4 de Octubre de 1991. “...la falta de asistencia de cualquiera de los dos ámbitos que establece el precepto, son suficientes para la declaración del desamparo...”

<sup>42</sup> Vargas Cabrera, *El desamparo*, pp. 623-624.

<sup>43</sup> L.O. 1/1996, de 15 de enero Ley de Protección Jurídica del Menor.

## **4.- TIPOS DE ACOGIMIENTO**

Los tipos de acogimiento que permite la normativa se encuentran recogidos en el Código Civil<sup>44</sup>, en la ley de ámbito nacional LO 1/1996<sup>45</sup> en sus artículos 20 y siguientes; y en el ámbito autonómico de las Islas Baleares en la Ley 9/2019 en su artículo 150.

### **4.1.- ACOGIMIENTO RESIDENCIAL**

A este tipo de acogimiento haremos una breve referencia al no ser objeto del presente trabajo. Es una medida de protección que se adopta por la entidad pública competente territorialmente como forma de ejercicio de guarda del menor. En el centro residencial, el menor recibe los cuidados de manutención, alojamiento y atención integral.

Esta medida puede adoptarse cuando el menor se encuentra en situación de desamparo, y por tanto tutelado por el ente público; aunque también puede adoptarse cuando existe una situación de guarda administrativa o judicial. Con carácter general, se prevé una situación de desprotección transitoria y por alguna circunstancia no es adecuado el acogimiento familiar, bien por no disponer de familias en acogimiento, o bien porque en caso de disponer de ellas, no haber superado la idoneidad exigida por la administración.

A pesar de que la normativa prevé este tipo de acogimiento como último recurso disponible, en la actualidad su utilización es muy generalizada por la administración, constituyendo más de la mitad de los acogimientos.

Puede observarse en los gráficos tanto a nivel nacional como a nivel de la isla de Mallorca, como constituyen un mayor número los acogimientos residenciales frente a los acogimientos familiares, justo lo contrario de lo que recomienda la normativa vigente que indica "... de acuerdo con el principio de prioridad de la adopción de

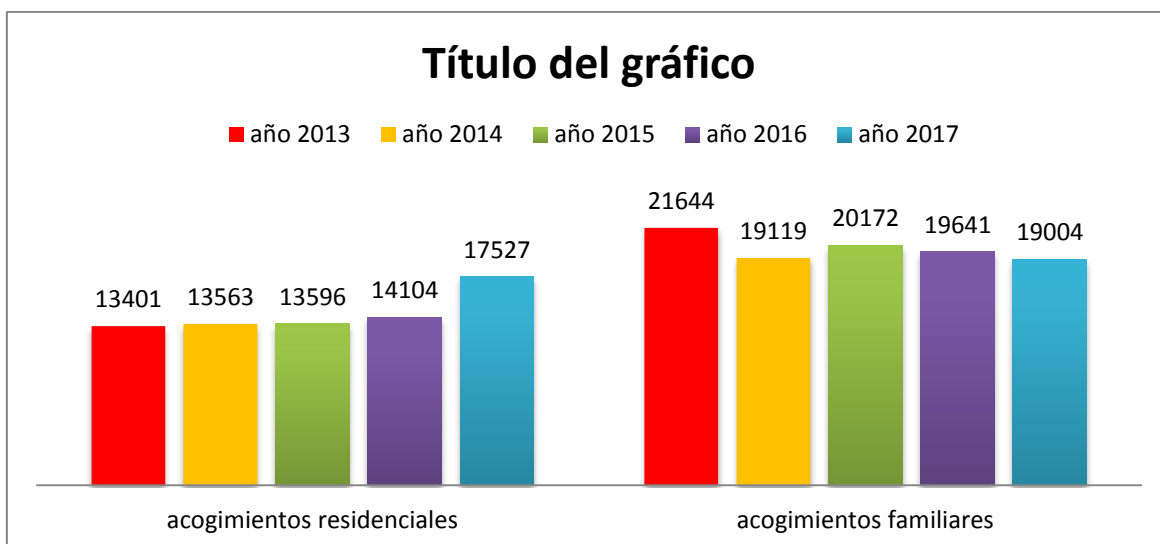
---

<sup>44</sup> Sección 1ª, Capítulo V, Título VII del Libro 1º del Código Civil.

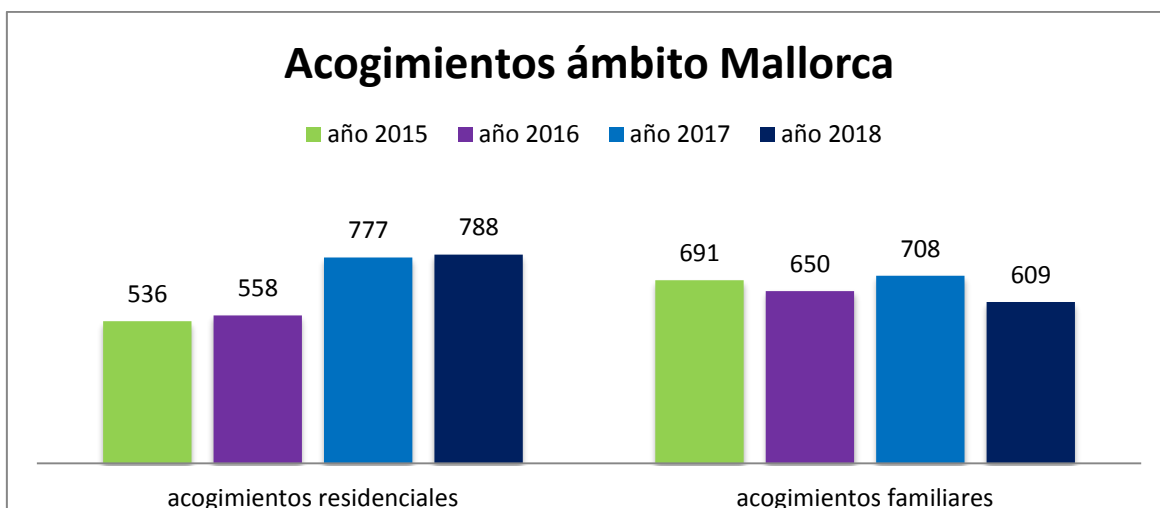
<sup>45</sup> L.O. 1/1996, de 15 de enero Ley de Protección Jurídica del Menor.



medidas de protección familiares sobre las medidas de protección residenciales, se tiene que priorizar el acogimiento familiar<sup>46</sup>...”



Datos publicados boletín nº 20 Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social



Datos publicados memoria 2018 IMAS<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Art. 150.2. Ley 9/2019 y art. 172 ter. 1. Cc “...La guarda se realizará mediante el acogimiento familiar y, no siendo posible o conveniente para el interés del menor, mediante el acogimiento residencial...”

<sup>47</sup> Institut Mallorquí d’Afers Socials.

## 4.2.- ACOGIMIENTO FAMILIAR

Esta medida de protección que adopta la entidad pública competente respecto al territorio, se establece como forma del ejercicio de guarda, encargando la labor de cuidado del menor a una familia, con la obligación de cuidarla, alimentarla, educarla, procurándole una formación integral, con la finalidad de una plena integración en el ámbito de la vida familiar.

Con la Ley LJPM<sup>48</sup> nació un nuevo artículo en el código civil, el 173 bis, estableciendo las clases de acogimiento familiar, creándose en función de su finalidad. Estableciendo la siguiente tipología.

- Acogimiento familiar simple, de carácter transitorio.
- Acogimiento familiar permanente.
- Acogimiento familiar preadoptivo.

La legislación balear promulgada en el año 2006 y derogada recientemente siguió la misma clasificación<sup>49</sup>.

Posteriormente, en la búsqueda de una clasificación de acogimientos que se adecúe más a la realidad social, en el año 2015<sup>50</sup>, se recoge en primer lugar la disgregación de que éste se produzca en familia extensa o en familia ajena, además de crear la posibilidad de que pueda ser especializado; aunque atendiendo a las siguientes modalidades:

1. Acogimiento familiar de urgencia.
2. Acogimiento familiar temporal.
3. Acogimiento familiar permanente.

En la actualidad, nuestra legislación autonómica acaba de equiparar los tipos de acogimiento a la clasificación de ámbito nacional<sup>51</sup>. Cabe destacar que el acogimiento

---

<sup>48</sup> L.O. 1/1996, de 15 de enero Ley de Protección Jurídica del Menor.

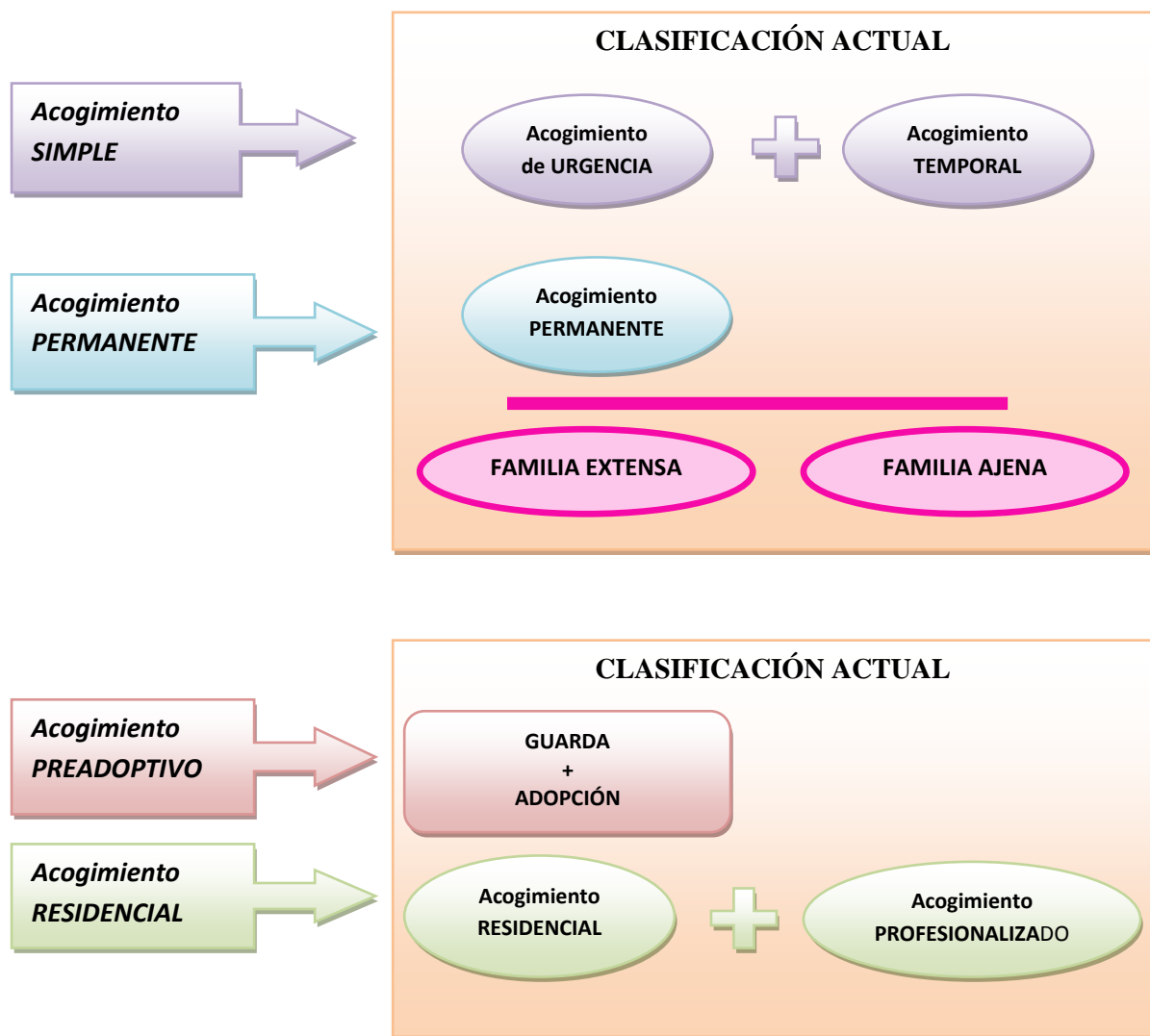
<sup>49</sup> Art.81 Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Islas Baleares.

<sup>50</sup> Ley 25/2015, de 28 de Julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015.

<sup>51</sup> Arts. 155-156 Ley 9/2019.

profesionalizado<sup>52</sup> tendrá su principal característica en la relación laboral que existirá entre la familia acogedora y la entidad pública. Éste nuevo matiz que incorpora la normativa nos sugiere que este tipo de acogimiento profesionalizado pueda ser una alternativa a los centros residenciales.

Por otro lado, hay que indicar que el acogimiento familiar preadoptivo, se transforma, al establecerse una guarda provisional por la familia, para desembocar en un proceso adoptivo.



Cabe destacar que el acogimiento familiar no es una adopción, es una medida de protección que busca siempre el interés superior del menor. Su objetivo es favorecer el

<sup>52</sup> Art.156 Ley 9/2019.

desarrollo del niño en el seno de una familia, priorizando, si fuera posible, la reintegración en su familia de origen.

#### **4.2.1.- ACOGIMIENTO DE URGENCIA<sup>53</sup>**

Este tipo de acogimiento es muy específico, pues delimita la edad del menor y el tiempo máximo de duración, “...principalmente para menores de seis años, que tendrá una duración no superior a seis meses, en tanto se decide la medida de protección familiar que corresponda...”<sup>54</sup>.

Esta modalidad de acogimiento surgió en el contexto del programa “familias canguro” a finales del siglo XX<sup>55</sup>, promocionado por la fundación “la Caixa” junto con las universidades de Barcelona y Sevilla, dirigido por Pere Amorós y Jesús Palacios. Participaron 14 comunidades autónomas desde el año 1997.

En Mallorca se hizo una gran campaña de este proyecto en el año 2001, formando una bolsa de 48 familias, lo que ha permitido que en casi dos décadas se hayan beneficiado alrededor de 1.000 menores de la isla<sup>56</sup>. En el año 2018 se beneficiaron de esta modalidad de acogimiento 44 menores<sup>57</sup>.

La finalidad del acogimiento de urgencia es la de ofrecer una familia alternativa al menor, mientras se decide la medida de protección familiar más adecuada.

#### **4.2.2.- ACOGIMIENTO TEMPORAL<sup>58</sup>**

El acogimiento temporal otorga la guarda de un menor a una familia, por un periodo de tiempo no superior a dos años y con una previsión de retorno del menor con la familia biológica. En cierta manera, este tipo de acogimientos muestra la esencia de esta figura

---

<sup>53</sup> Art. 173 bis 2 a) Cc y art. 155.5.a) Ley 9/2019.

<sup>54</sup> Ídem.

<sup>55</sup> Véase Amorós, P. y Palacios, J., *Acogimiento familiar*, pp.196 y ss.

<sup>56</sup> Información facilitada por Juan Escandell, Cap d’acolliments familiars de IMAS.

<sup>57</sup> Véase Memoria 2018 IMAS, p. 138.

<sup>58</sup> Art. 173 bis 2 b) Cc y art. 155.5.b) Ley 9/2019.

jurídica; por un lado se ofrece al menor el amparo de una situación familiar estable, y por otro, la familia biológica dispone de un tiempo para reestructurar o adquirir las carencias que habían desembocado en la declaración de desamparo del hijo.

#### **4.2.3.- ACOGIMIENTO PERMANENTE<sup>59</sup>**

El acogimiento familiar permanente se constituye bien al finalizar el plazo de dos años de acogimiento temporal por no ser posible la reintegración familiar, o bien directamente en casos de menores con necesidades especiales o cuando las circunstancias del menor y su familia así lo aconsejan.

El término permanente no equivale a definitivo. Su interpretación debe realizarse de un modo atemporal, sin plazos fijados.

#### **4.2.4.- FAMILIA EXTENSA Y FAMILIA AJENA<sup>60</sup>**

La legislación disgrega los acogimientos en dos tipos de familias acogedoras, en función de la relación previa con la familia biológica del menor.

El acogimiento en familia extensa es aquel cuyos acogedores pertenecen al grupo familiar de los menores. Estas familias de acogida proporcionan al menor un ambiente conocido, la transmisión de su identidad cultural, permitiendo la continuidad en las relaciones con el resto de los miembros familiares.

La familia ajena es aquella que se pone a disposición de la administración, para acoger un menor, con el que previamente no existe ningún vínculo familiar. Ello no implica que el menor rompa las relaciones con sus padres biológicos, puesto que por lo general, la finalidad del acogimiento es el retorno con la familia de origen.

---

<sup>59</sup> Art. 173 bis 2 c) Cc y art. 155.5.c) Ley 9/2019.

<sup>60</sup> Art. 173.1 Cc y art. 155.3 y 155.4 Ley 9/2019.

## **5.- DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES**

Una vez que la administración ha declarado la situación de desamparo del menor, adquiere la tutela automática. Por medio del acogimiento, delega la guarda del menor en la familia de acogimiento, reservándose las funciones de tutela. Todo ello recibe la superior vigilancia del ministerio fiscal.

### **5.1.- FUNCIONES DE LA FAMILIA DE ACOGIDA<sup>61</sup>**

El primer lugar, para que una familia pueda ser acogedora en nuestra Comunidad Autónoma, deberá ser mayor de edad y con plena capacidad jurídica y de obrar, y tener el domicilio habitual dentro del ámbito territorial de aplicación del Consejo Insular correspondiente. Una vez cumplidos estos requisitos, la entidad pública realizará una valoración de idoneidad<sup>62</sup>, con la finalidad de comprobar que no haya factores de riesgo para el menor.

### **5.2.- FUNCIONES DEL MINISTERIO FISCAL**

Al Ministerio Fiscal, el artículo 174 Cc, le atribuye la superior vigilancia de las entidades públicas. Debiendo éstas, dar cuenta de todas las resoluciones administrativas adoptadas, para que puedan ser supervisadas por el Ministerio Fiscal, debiendo además realizar comprobaciones periódicas de todos los menores tutelados cada 6 meses. En este mismo artículo del Código Civil se establecen las obligaciones que deberá asumir el ministerio Fiscal.

---

<sup>61</sup> Véase enumeración de las funciones en art. 159 Ley 9/2019.

<sup>62</sup> Procedimiento de idoneidad según Decreto 40/2006.

### 5.3.- FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

El presente trabajo se centra en las funciones del órgano administrativo correspondiente territorialmente a la isla de Mallorca, el Instituto Mallorquí d'Afers Socials<sup>63</sup>, en adelante IMAS.

La Ley 9/2019 delimita por un lado los derechos del niño<sup>64</sup>, y por otro establece los derechos y deberes de las personas acogedoras<sup>65</sup>. En cambio, no existe ningún precepto similar dirigido a la administración, por ello las funciones que debe ejercer la administración las encontraremos en el análisis de la norma al completo.

El trabajo conjunto de todos los servicios y recursos implicados en los diferentes niveles de atención a los menores desamparados, necesita ineludiblemente mecanismos de coordinación y procedimientos de trabajo compartidos entre las distintas instituciones, por ello es fundamental la implicación de los servicios sociales del ámbito municipal, así como la de los servicios educativos y sanitarios.

El sistema de protección al menor debe disponer de los recursos necesarios, así se establece imperativamente en el art.12 de la reciente Ley 9/2019 cuya rúbrica es “prioridad presupuestaria”.

Podemos dividir el trabajo de la sección de menores y familias del IMAS, en cuanto a acogimiento familiar, en tres grandes bloques. El primero transcurre desde que el ente tiene conocimiento de una presunta desprotección de un menor hasta que declara que éste se encuentra en situación de desamparo y por tanto lo tutela. Un segundo bloque, se inicia una vez tutelado el menor hasta que encuentra un hogar donde pueda vivir. Y un último bloque aunque no menos importante, que durará hasta que tenga que extinguirse la situación de protección.

En apartados anteriores se ha explicado cómo se declara el desamparo del menor y se realiza una autotutela administrativa, por lo que en este apartado nos centraremos en analizar las dificultades que se encuentra la administración a partir de éste momento.

---

<sup>63</sup> Organismo dependiente del Consell de Mallorca, que gestiona el área de Bienestar y Derechos Sociales.

<sup>64</sup> Art.154 Ley 9/2019.

<sup>65</sup> Art.159 Ley 9/2019.

Cuando la administración ha tutelado a un niño, debe proporcionarle un lugar donde vivir. Lo idóneo sería poder contar con una bolsa de familias de acogida que permitieran que éste menor desde el primer momento pudiera volver a sentir el calor de un hogar familiar. Evidentemente esto es una utopía, por ello el ente público tiene como primer reto la función de captar familias de acogida.

Las futuras familias de acogida pueden llegar a la administración de dos formas distintas. La primera, porque una familia de forma espontánea decide contribuir con esta labor social poniéndose a disposición del ente público para esta función, ésta familia será clasificada como familia ajena, al no tener vínculo consanguíneo con el futuro menor acogido. La otra forma de ser familia acogedora, se produce cuando algún miembro del círculo familiar próximo del menor ya tutelado por la administración, decide ofrecerse a la administración. Ésta familia se la conoce como familia extensa de acogimiento, al tener vinculación familiar directa con el menor acogido.

En este momento es cuando la Administración debe realizar un análisis de idoneidad, evidentemente debe comprobar que la futura familia de acogida es apta para realizar esta función, no son suficientes las buenas intenciones y el ente público debe verificar que dicha familia será capaz de desempeñar dicha función.

Hay que tener en cuenta la importante responsabilidad de los poderes públicos de garantizar la selección de un núcleo familiar acogedor idóneo para las necesidades del menor. Por lo que se seguirán unos criterios técnicos que permitan valorar de manera adecuada y objetiva a las futuras familias de acogimiento, según lo establecido en el Decreto 40/2006<sup>66</sup> de la normativa autonómica.

Según se recoge en el Manual de Intervención del Servicio de Protección al Menor<sup>67</sup>, siempre que sea posible, el menor tutelado debe poder beneficiarse de un acogimiento familiar, preferentemente se estima que la familia extensa constituye el primer entorno a explorar antes de formalizar un acogimiento familiar. Siempre que la valoración de algún componente de la familia extensa sea positiva, se ha de realizar la acogida antes que en cualquier otro contexto familiar. La familia extensa, además de la

---

<sup>66</sup> Decreto 40/2006, de 21 de abril, por el cual se regulan los procedimientos de acogimiento familiar, adopción y de determinación de idoneidad. BOIB núm. 62 de 29 de abril de 2006.

<sup>67</sup> Manual elaborado por las distintas secciones del Servicio de Menores y Familia del organismo IMAS. Martorell Andreu, T. (Coord.) 2014.



vinculación emocional que le puede ligar con la familia de origen del menor, presenta un contexto conocido y, generalmente, vivido como seguro y protector por el menor.

Una vez formalizado el acogimiento, hay que tener en cuenta que con el tiempo las situaciones y las necesidades tanto de los menores como de las familias cambian. Por lo que se requiere una evaluación continua y permanente para la adecuación de las medidas y de los recursos ofrecidos.

La nueva familia (formada por los acogedores y el menor tutelado) debe recibir un apoyo constante de la administración.

No podemos obviar la importancia en la evaluación de resultados. El personal responsable y el equipo profesional de los diferentes servicios implicados en la protección a la infancia deben buscar de forma permanente la mejora de la eficacia y la calidad de los servicios y de las actuaciones. Por ello, deben tener sistemas fiables de recogida de la información que les permita monitorizar todas las actuaciones, evaluar sus resultados y disponer de datos que les ayuden a buscar y desarrollar recursos, procedimientos e instrumentos cada vez más eficaces, según art.11 de la Ley 9/2019<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Art. 11 Ley 9/2019 *Impacto de las normas en la infancia y la adolescencia*.

## 6.- LAS EXIGENCIAS LEGISLATIVAS INCAPACES DE CUMPLIR LA ADMINISTRACIÓN

Al conjugarse dos escenarios, la norma jurídica y la administración pública, deberemos plantearnos si es la normativa legislativa que establece unas directrices inadecuadas, por exceso o por defecto; o si por el contrario es una ineficacia del ente administrativo el que provoca que los resultados no sean los esperados. En cualquier caso, las consecuencias se ven reflejadas directa o indirectamente en el interés del menor, al ser el sujeto beneficiario de los acogimientos familiares.

Tanto la normativa estatal<sup>69</sup> como la autonómica<sup>70</sup> priorizan el acogimiento familiar frente al residencial. Si observamos las gráficas de la página 17, se puede observar como a nivel estatal, si bien es mayor el número de acogimientos familiares, en los últimos años, éste se está equiparando al residencial, siendo los primeros un 53% frente a un 47% de los segundos. En Mallorca, si bien durante unos años fue mayor el número de acogimientos familiares, en la actualidad estos datos se han revertido negativamente, siendo superior los acogimientos residenciales.

Es evidente que existe un incumplimiento legislativo, derivado probablemente por el hecho de que no hay familias de acogimiento a disposición de la administración. Acaso la sociedad española no es solidaria, esta afirmación es del todo errónea, puesto que tenemos ejemplos constantes de la solidaridad que nos caracteriza. Es el país líder en donaciones de órganos<sup>71</sup>, más de 3.000 bebés pudieron el año pasado alimentarse de leche materna gracias a donaciones, se realizan todo tipo de iniciativas que convierten a España en uno de los países más solidarios del mundo<sup>72</sup>. Si dispone la administración de una sociedad solidaria ¿por qué no fomenta este recurso? Cuando además, una de sus

---

<sup>69</sup> Art.172.ter.1 Cc: “la guarda se realizará mediante el acogimiento familiar y, no siendo posible o conveniente para el interés del menor, mediante el acogimiento residencial...”

<sup>70</sup> Art.150.2. Ley 9/2019. “De acuerdo con el principio de prioridad de la adopción de medidas de protección familiares sobre las medidas de protección residenciales, se tiene que priorizar el acogimiento familiar y, si no es posible o conveniente para el interés del menor, niña o adolescente, se tiene que optar por el acogimiento residencial.”

<sup>71</sup> Diario El Mundo. “España encabeza la donación de órganos en todo el mundo, con el 6% del total” <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2019/08/28/5d666a1021efa0ce0c8b4628.html>

<sup>72</sup> Noticias Antena 3 [https://www.antena3.com/noticias/sociedad/espana-solidaria-iniciativas-proyectos-pais-generoso-video\\_201906075cfd3dab0cf2eb38eeba76a7.html](https://www.antena3.com/noticias/sociedad/espana-solidaria-iniciativas-proyectos-pais-generoso-video_201906075cfd3dab0cf2eb38eeba76a7.html)

funciones a la que hemos aludido anteriormente, es la de promoción de los acogimientos familiares.

Las últimas Memorias anuales del IMAS<sup>73</sup> afirman que se han potenciado los acogimientos familiares, y el responsable de acogimientos familiares del IMAS<sup>74</sup>, indica que se concreta en campañas publicitarias promocionales del acogimiento familiar, con entidades deportivas, fundaciones sin ánimo de lucro y por medio de cuñas radiofónicas.

En el año 2015, la Consejera de Bienestar Social y presidenta del IMAS, Catalina Cirer y el responsable de la Fundación Fútbol Balear, Miguel Bestard, firmaron un convenio para el desarrollo de una campaña de concienciación social sobre los acogimientos bajo el lema “compartirás tu corazón”<sup>75</sup>. La Fundación cedía el uso de un espacio publicitario en su página web, para visualizar la campaña de captación de familias acogedoras. En la actualidad esta campaña no existe.

La Federación de Entidades de Atención a la Infancia y Adolescencia Balear<sup>76</sup> también realizó unas campañas divulgativas visualizando y normalizando aquellos niños que viven con una familia de acogida.<sup>77</sup> Esto se produjo en el año 2011. En la actualidad esta entidad destina toda su labor alrededor de los centros residenciales de menores. En la actualidad, no existe ninguna campaña respecto de acogimientos familiares.

En conclusión, la normativa balear nacida hace unos meses<sup>78</sup>, y las últimas memorias del IMAS, predicen una situación que hace años que no se realiza.

En otro orden de cosas, la temporalidad de algunas modalidades de acogimientos, es otra de las cuestiones que resultan de difícil cumplimiento administrativo. Los factores que podemos contemplar son dispares, la falta de financiación (a la que nos referiremos más adelante) tiene una relevancia directa.

---

<sup>73</sup> Véase Memoria IMAS 2016, p. 9. y Memoria IMAS 2017 p. 152.

<sup>74</sup> ESCANDELL, Juan. Cap d'acolliments familiars. IMAS. 2019.

<sup>75</sup> Véase la publicidad del convenio en: <http://www.imasmallorca.net/es/noticia/866> y [https://www.ffib.es/Fed/NNws\\_ShwNewDup?codigo=1005162&cod\\_primaria=1000097&cod\\_secundaria=1000097#.XhBlwW5FwZw](https://www.ffib.es/Fed/NNws_ShwNewDup?codigo=1005162&cod_primaria=1000097&cod_secundaria=1000097#.XhBlwW5FwZw)

<sup>76</sup> Federación integrada por 12 entidades sin ánimo de lucro que trabajan en las Islas Baleares para la atención a la infancia y la adolescencia en situación de riesgo o de desprotección.

<sup>77</sup> Véase [http://feiab.org/ficha\\_projecte.php?idioma=es&id=3](http://feiab.org/ficha_projecte.php?idioma=es&id=3) y <https://aldaima.org/acogimiento-familiar?catid=87&id=169:acogimiento-familiar-en-baleares>

<sup>78</sup> Art.150.2. Ley 9/2019.

Aunque hemos de tener presente que la finalidad el acogimiento es el retorno con la familia biológica, interviniendo por tanto en esta ecuación dos núcleos familiares, un menor y una administración, imposibilitando en numerosas ocasiones que no sea posible los cumplimientos temporales marcados por la normativa, en Mallorca los acogimientos que se resuelven fuera de plazo alcanzan el 30%<sup>79</sup>.

Una vez que se ha formalizado el acogimiento, el menor y la familia de acogida deben afrontar unas dificultades para las que ninguno de ellos están preparados. El menor, llega a un nuevo núcleo familiar al que tendrá que adaptarse. Y la familia acogedora debe integrar a un nuevo miembro, transformándolo en uno más. El departamento de IMAS, cuenta con menos de 30 profesionales, entre psicólogos y educadores, para dar ayuda a más de 700 acogimientos familiares. Esto evidencia que el servicio de ayuda que se ofrece es totalmente insuficiente.

Estas situaciones pueden producir lo que se denomina un maltrato institucional<sup>80</sup> cuyos indicadores suelen ser profesionales “gastados” en el trabajo diario, la falta de supervisión en el desarrollo de su labor, el número de casos abordados, el estrés laboral y la falta de motivación falta de empatía con el niño y la familia desconocimiento de las necesidades básicas del niño en cada momento evolutivo, ausencia de evaluación y seguimiento de los programas...

Por último quiero destacar el art.12 de la Ley 9/2019 que indica la prioridad presupuestaria, entre otras, de la promoción, la atención, y la protección de los menores con la finalidad de garantizar los derechos que le son reconocidos por dicha ley.

En gran medida, los incumplimientos que realiza la administración, vienen derivados directamente del incumplimiento de éste precepto.

---

<sup>79</sup> Ver Memoria IMAS 2017 pp. 154 y 155.

<sup>80</sup> Véase Manual de Intervención del Servicio de Protección al menor. IMAS. p. 117.

## **7.- LAS EMOCIONES DEL MENOR ACOGIDO**

### **7.1.- LOS CENTROS ESCOLARES CAMBIAN LA FORMA DE ENSEÑAR**

En los centros escolares de Baleares, en los últimos años se está implantando un nuevo sistema de enseñanza cuyo punto de partida son las emociones de los niños.

Tradicionalmente la educación formal se ha centrado en la adquisición de aprendizajes científicos y técnicos, dirigidos al desarrollo cognitivo del alumno, el cual adquiriría un conocimiento instrumentalizado. Esta visión en la educación ha cambiado, la inteligencia emocional no es algo con lo que se nace, sino que se desarrolla a través de experiencias adquiridas durante la infancia y la adolescencia. A través de las competencias emocionales se estimula la inteligencia intrapersonal (identificar las propias emociones y regularlas de forma apropiada) y la interpersonal (habilidades sociales, empatía...)

Las emociones nos dicen que hechos son importantes en nuestra vida, aprender a reconocerlas, expresarlas, y gestionarlas adecuadamente es el objetivo de la educación emocional.

### **7.2.- LA TUTELA ADMINISTRATIVA Y LA EDUCACIÓN EMOCIONAL**

Quiero empezar este epígrafe con unas palabras de DANIEL GOLEMAN “*la familia es la primera escuela emocional*”<sup>81</sup>. Una vez dicho esto, he de recuperar al menor núcleo de este trabajo, porque para que se haya producido la intervención de la administración, las situaciones vividas han podido ser muy diversas, pero ante todo para el niño han sido emocionalmente duras y lo continúan siendo cuando es “rescatado” por la administración.

---

<sup>81</sup> Daniel Goleman, psicólogo, periodista y escritor estadounidense. Autor del libro “Emotional Intelligence” en 1995, cuyas ventas han superado los 5 millones de ejemplares y ha sido traducido en 30 idiomas.

Todos los recientes estudios que se están publicando respecto a la educación emocional, deben ser analizados por todos aquellos profesionales que trabajan directa o indirectamente en los departamentos de la administración vinculados a la protección de menores, para que del mismo modo que los centros escolares están reinventando la forma de enseñar, la administración debe buscar los mecanismos para atenuar el impacto emocional que es inevitable que sufra el menor al que tiene que tutelar.

## 8.- CONCLUSIONES

La intervención de las administraciones públicas en representación del Estado, es necesaria e ineludible; el camino recorrido en estas últimas décadas ha sido muy importante, pero cuando se realiza una carrera de fondo, a veces es necesario detenerse unos segundos para coger aliento, observar, analizar... y nuevamente arrancar corrigiendo o perfilando situaciones, que mientras corríamos no éramos capaces de apreciar, y si lo hacíamos nos parecían poco relevantes. En este punto, quiero rescatar el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>82</sup>, que me permitirá sentar las bases de esta parada técnica antes de continuar el maratón, *“la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”*.

La sección de acogimientos del IMAS dispone de grandes pero escasos profesionales, lo que genera en algunas ocasiones, un maltrato institucional. No podemos permitir que los menores desprotegidos sufran las consecuencias de una deficiente gestión, provocando el efecto contrario del que se pretende, desprotegiendo al desprotegido.

Por todo esto considero imprescindible que para poder continuar el camino, en los departamentos de menores y familias se implante el espíritu de la educación emocional. Debemos crear mecanismos normativos que permitan al menor salir del acantilado; la mejor forma de empezar es, entendiendo la gravedad de esta situación, se doten de los medios económicos y personales adecuados a las instituciones responsables.

---

<sup>82</sup> Citado en la nota al pie n°4

## 9.- FUENTES DE INFORMACIÓN

### 9.1.- BIBLIOGRAFIA

Amorós, Pere y Palacios, Jesús. *Acogimiento familiar*. Editorial Alianza. Madrid 2004. ISBN: 84-206-4593-1.

Ballesteros de los Ríos, María. *El desamparo y la tutela automática de las entidades públicas*. Editorial Tecnos. Madrid 1997. ISBN: 84-309-3087-6.

Espiau Espiau, Santiago y Vaquer Aloy, Antoni. *Protección de menores, acogimiento y adopción*. Marcial Pons. Madrid 1999. ISBN: 84-724-86834.

Iglesias Redondo Julio Ignacio. *Guarda Asistencia, tutela ex lege y acogimiento de menores*. Editorial Cedecs. Barcelona 1996. ISBN: 84-89171-26-2.

López San Luis, Rocío (dir.), Bastante Granell, Víctor (coord.). *La protección del menor*. Editorial Comares. Granada 2019. ISBN: 978-84-9045-726-9.

Mayor del Hoyo M<sup>a</sup>Victoria, *La guarda administrativa como mecanismo de protección de menores en el Código Civil*. Editorial Comares. Granada 1999. ISBN: 84-8151-908-1.

## **9.2.- NORMATIVA**

- Código Civil. Gaceta de Madrid núm. 206, de 25 de Julio de 1889
- Ley 13 de Junio de 1985 de protección de menores. BOE núm. 185.
- L.O. 1/1996, de 15 de enero Ley de Protección Jurídica del Menor, en de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. BOE núm.15, de 17 de enero de 1996, en adelante LPJM.
- Ley Orgánica 8/2015 de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE núm.175, de 23 de julio de 2015
- Ley 25/2015, de 28 de Julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015.
- Ley 26/2015 de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE núm.180, de 29/07/2015.
- Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. BOE núm. 308, de 24 de diciembre de 1992.
- Ley 8/1997, de 18 de diciembre, atribución de competencias a los consejos insulares en materia de tutela, acogimiento y adopción de menores. BOE núm.23 de 27/01/1998.
- Decreto 40/2006, de 21 de abril, por el cual se regulan los procedimientos de acogimiento familiar, adopción y de determinación de idoneidad. BOIB núm. 62 de 29 de abril de 2006.
- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007
- Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears. BOE núm.297, de 13 de diciembre de 2006.
- Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears. BOE núm. 89, de 13 de abril de 2019.



### 9.3.- INFORMES INSTITUCIONALES

- Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín núm.20. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Madrid 2018.  
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>
- Informe Observatorio de la infancia núm. 6. El acogimiento familiar en España, una evaluación de resultados. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid 2018. ISBN: 978-84-8417-296-3.
- Manual d'Intervenció del Servei de Protecció al Menor. Direcció executiva de protecció al menor i atenció a la família. IMAS. Mallorca 2014.  
[http://www.imasmallorca.net/sites/default/files/manual%20segona%20impres.gen15\\_0.PDF](http://www.imasmallorca.net/sites/default/files/manual%20segona%20impres.gen15_0.PDF)
- Memoria IMAS 2016. Departament de Benestar i Drets Socials del Consell de Mallorca.  
[http://www.imasmallorca.net/sites/default/files/MEMORIA\\_IMAS\\_2016%20%28pdf%29\\_0.pdf](http://www.imasmallorca.net/sites/default/files/MEMORIA_IMAS_2016%20%28pdf%29_0.pdf)
- Memoria IMAS 2017. Departament de Benestar i Drets Socials del Consell de Mallorca  
[http://www.imasmallorca.net/sites/default/files/MEMORIA%202017%20VERSIO%20LLARGA\\_0.pdf](http://www.imasmallorca.net/sites/default/files/MEMORIA%202017%20VERSIO%20LLARGA_0.pdf)
- Memoria IMAS 2018. Departament de Benestar i Drets Socials del Consell de Mallorca.  
[http://www.imasmallorca.net/sites/default/files/Memòria%20IMAS\\_2018\\_0.pdf](http://www.imasmallorca.net/sites/default/files/Memòria%20IMAS_2018_0.pdf)

## 9.4.- PÁGINAS WEB

- [https://prensa.lacaixa.es/obrasocial/familias-canguro-una-experiencia-de-proteccion-a-la-infancia\\_816-c-3492\\_.html](https://prensa.lacaixa.es/obrasocial/familias-canguro-una-experiencia-de-proteccion-a-la-infancia_816-c-3492_.html)
- <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/historia>
- [http://quadernsdepolitiquesfamiliars.org/uploads/articulos/11/pdf/UIC\\_QPF\\_REV01\\_ARTICULO\\_ABAD.pdf](http://quadernsdepolitiquesfamiliars.org/uploads/articulos/11/pdf/UIC_QPF_REV01_ARTICULO_ABAD.pdf)
- <https://ib3.org/falten-families-cangur-mallorca>
- <http://www.infanciaendatos.es/datos/graficos.htm?area=baleares>
- <http://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/Infancia/home.htm>
- <https://www.aseaf.org/qué-es-el-acogimiento-familiar/el-acogimiento-familiar/>
- [https://www.ffib.es/Fed/NNws\\_ShwNewDup?codigo=1005162&cod\\_primaria=1000097&cod\\_secundaria=1000097#.XhBlwW5FwZw](https://www.ffib.es/Fed/NNws_ShwNewDup?codigo=1005162&cod_primaria=1000097&cod_secundaria=1000097#.XhBlwW5FwZw)
- <http://www.imasmallorca.net/es/noticia/866>
- [http://feiab.org/ficha\\_projecte.php?idioma=es&id=3](http://feiab.org/ficha_projecte.php?idioma=es&id=3)
- <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2019/08/28/5d666a1021efa0ce0c8b4628.html>
- [https://www.antena3.com/noticias/sociedad/espana-solidaria-iniciativas-proyectos-pais-generoso-video\\_201906075cfd3dab0cf2eb38eeba76a7.html](https://www.antena3.com/noticias/sociedad/espana-solidaria-iniciativas-proyectos-pais-generoso-video_201906075cfd3dab0cf2eb38eeba76a7.html)
- <https://aldaima.org/acogimiento-familiar?catid=87&id=169:acogimiento-familiar-en-baleares>