



Sáez Tejerina, María Luisa  
*La protección a la infancia en España y en las comunidades autónomas,*  
Cuartas Jornadas sobre Infancia, **Redes de formación e investigación para la promoción  
de los derechos de la Infancia**, Sesión 5, 23 de noviembre del 2004.

 GENERALITAT  
VALENCIANA

Conselleria de Bienestar Social  
Dirección General de Familia, Menor y Adopciones

Paseo Alameda, 16  
46010-VALENCIA  
Tel.: 963428762  
Fax: 963424981

# **LA PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN ESPAÑA Y EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

*Por María Luisa Sáez Tejerina  
Jefa Servicio Protección e Inserción de Menores  
Dirección General de la Familia, Menor y Adopciones  
Conselleria de Bienestar Social  
Noviembre de 2004*



## **LA PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN ESPAÑA Y EN SUS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

### **I. SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES**

La protección de menores integra un conjunto de actuaciones cuyo propósito es el de prevenir y corregir las situaciones de desprotección social en que se puedan encontrar cualquier menor de edad, que exige una pluralidad de respuestas adaptadas a las necesidades y circunstancias de cada caso.

### **II. MARCO JURÍDICO**

El marco jurídico del Sistema de Protección de Menores en España viene determinado por el Código Civil español, artículos 172 y siguientes del mismo.

La redacción actual de estos artículos ha sido fruto de dos leyes:

- Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción (BOE núm. 275, de 17 de noviembre de 1987).
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996).

Estas normas ordenan el conjunto de institutos jurídicos y medidas de protección de menores que comprenden el Sistema de Protección de Menores: el desamparo, la tutela, la guarda, el acogimiento familiar, el acogimiento residencial y la adopción.

A nivel de la Comunidad Valenciana hay que destacar el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano (DOGV núm. 4.008, de 28 de mayo de 2001).

### **III. MARCO COMPETENCIAL**

El ejercicio de la competencia en materia de protección de menores en España es ejercido por los entes autonómicos.



Fue la reforma del Código Civil operada por la Ley 21/1987, de 21 de noviembre, la que determinó y definió el papel de las entidades públicas en los procesos de protección y guarda de menores.

El objetivo de esta Ley 21/1987, el interés del menor, llevó al legislador a incrementar la intervención de los organismos públicos en todas las actividades relacionadas con los menores, de protección, defensa, custodia y colocación de menores.

Este protagonismo que se dio a las entidades públicas, se encontraba, por un lado, en la necesidad de unificación de las actividades de protección de menores "desprotegidos o abandonados", y por otro, en el descontrol y desperdicio de las actividades de captación de niños susceptibles de ser acogidos o adoptados, que había generado situaciones ilícitas donde prevalecían más los intereses económicos que los meramente altruistas.

Se estimó que las entidades públicas, estaban especialmente capacitadas para implantar tanto una adecuada estructura organizativa de atención a menores, a través de recursos y centros adecuados, como para realizar una adecuada selección de las personas a quienes entregar esos menores, ya sea simplemente en régimen de acogimiento familiar, o en el definitivo de la adopción, así como para formular la propuesta de adopción ante la autoridad judicial.

En virtud de esta atribución, de la Constitución Española de 1978, del proceso de transferencias que se realizó a los entes autonómicos y de los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma, éstas han ido asumiendo y actualmente ejercen plenamente, la competencia en la materia de instituciones de protección de menores.

En España, por tanto, el Gobierno central a través de su administración periférica no ejerce las competencias en la materia de protección de menores, sino que éstas de acuerdo con la Constitución Española y Estatutos de Autonomía de cada ente autonómico, se han ido atribuyendo a los organismos y entidades que estos estatutos han determinado.

En España existen 17 Comunidades Autónomas, cada una de ellas formada por una o varias provincias, y dos ciudades (Ceuta y Melilla en el continente africano), que tienen asumidas estas competencias.

Estas competencias son de organización de las diferentes estructuras e instituciones de funcionamiento para la protección y defensa de los derechos de los menores. No así de regulación de la legislación básica, competencia que se reserva la Administración del Estado.



Es decir, que el Gobierno español determina cuales son los institutos jurídicos a aplicar y las Comunidades Autónomas, ordenan en su ámbito territorial, los procedimientos, recursos y estructuras organizativas para hacerlos efectivos.

#### **IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

El ámbito de actuación del Sistema de Protección de Menores comprende a cualquier menor de edad civil en España, es decir cualquier menor de 18 años, nacional o extranjero, que se encuentre en una situación de desprotección social, esté residiendo o esté ocasional y transitoriamente en España.

Según prevé la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, los menores extranjeros, aunque no residan legalmente en España, pueden estar bajo la tutela o guarda de la Administración pública competente, la cual, una vez constituida la guarda o tutela, debe facilitar a los menores extranjeros la documentación acreditativa de su situación, en los términos establecidos en la legislación de extranjería.

Hoy en día uno de los fenómenos que se están produciendo es el número importante de menores extranjeros, la mayoría indocumentados, que están siendo objeto de atención por parte de los sistemas de protección de menores de las diferentes Comunidades Autónomas, especialmente menores procedentes del norte de África y subsaharianos. Esta situación ha supuesto el tener que ir acomodando los recursos existentes a este nuevo perfil de menor que requiere de unas atenciones y tratamiento a veces singularizado, por razones de idioma, cultura y costumbres.

#### **V. SITUACIONES DE DESPROTECCIÓN SOCIAL**

Sustancialmente las leyes contemplan dos situaciones de desprotección social del menor, que implican un distinto grado de intervención de las Administraciones:

- Las situaciones de riesgo.
- Las situaciones de desamparo

##### **V.I. Concepto de riesgo**

Con carácter general el riesgo se caracteriza por ser una situación en la que existe un perjuicio para el menor que no alcanza la gravedad suficiente para justificar su separación del núcleo familiar, limitándose la intervención de la Administración a intentar eliminar, dentro de la institución familiar, los factores de riesgo, adoptando medidas de prevención y rehabilitación que eviten situaciones de desamparo o inadaptación social.



En la Comunidad Valenciana, y en muchas Comunidades Autónomas en España, la intervención ante situaciones de riesgo de un menor es una competencia municipal, que debe ser apreciada (y en su caso declarada) por la entidad local, es decir por los Ayuntamientos.

Las entidades locales, disponen de equipos específicos para este fin, los llamados Equipos Municipales de Servicios Sociales, que actúan no sólo en el área de menores sino también en otras áreas de la acción social (tercera edad, discapacitados, mujer, ...).

Estos equipos son financiados por la Comunidad Autónoma, generalmente a través de convenios y subvenciones anuales, que atienden las retribuciones de los profesionales de los equipos (básicamente trabajadores sociales, educadores sociales y psicólogos), así como se financia el mantenimiento de las actividades y programas que se desarrollan por estos equipos.

Estos equipos actúan mediante las llamadas en la Comunidad Valenciana "Medidas de apoyo familiar", que son aquellas dirigidas a cubrir las necesidades básicas del menor y mejorar su entorno familiar, con el objetivo de mantenerlo en dicho entorno en unas condiciones que permitan su desarrollo integral.

Las medidas de apoyo a la familia pueden ser de carácter técnico o económico.

- Se entiende por medidas de apoyo de carácter técnico, las intervenciones de carácter socio-educativo o terapéutico desarrolladas por profesionales en favor del menor y de su familia, tendentes a la prevención de situaciones de desarraigo familiar.
- Se entiende por medidas de apoyo de carácter económico, las prestaciones o ayudas que se facilitan cuando la causa determinante del riesgo para el desarrollo del menor procede de situaciones de carencia o insuficiencia de recursos económicos.

Con esta finalidad, dicha intervención se podrá acompañar, entre otras, de las siguientes "Medidas especiales de apoyo familiar":

- a) Programas compensadores de carácter socio-educativo que favorezcan la integración y faciliten el adecuado ejercicio de las funciones parentales, así como una mejora en las relaciones socio-familiares.
- b) Prestaciones económicas, para atender las necesidades básicas de los menores.
- c) La asistencia acompañada del menor a centros de carácter educativo.
- d) La intervención de voluntarios en tareas de apoyo al menor y a su familia.
- e) La ayuda a domicilio.



- f) La atención diurna en centros destinados a prestar un apoyo preventivo a la inadaptación social de los menores.
- g) Programas formativos de garantía social dirigidos a adolescentes que, abandonando el sistema escolar, requieran una formación profesional que favorezca su incorporación laboral.
- h) Programas de orientación psicosocial, mediación y terapia familiar.
- i) La guarda voluntaria de menores, que se tramitará y ejercerá en la forma establecida en el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana.

La función de estos Equipos constituye la puerta de entrada al Sistema de Protección de Menores. Estos equipos realizan una labor eminentemente preventiva, una de las líneas que caracterizan o deben caracterizar toda política de intervención de menores.

Este sistema descentralizado municipalista en la intervención primaria, es por el que ha optado la Comunidad Valenciana, frente a otros más centralistas, donde es el propio ente autonómico que directamente o con equipos ubicados en todo el territorio de su Comunidad gestionan este nivel de atención.

Este sistema parte de una concepción descentralizada en la intervención con menores y jóvenes, que considera que la actuación realizada en el propio medio donde vive y se desenvuelve cotidianamente el menor, es mucho más efectiva que la realizada desde otro ámbito más alejado. El desarrollo por personas que conocen al menor, la problemática de los barrios donde se mueve y la problemática de las familias, así como el conocimiento y uso de los recursos sociales de atención primaria y comunitarios existentes, sean o no específicos de menores, favorece los resultados de la intervención.

Asimismo, el Sistema de Protección de Menores, basado el principio del supremo interés del menor frente a cualquier otro también legítimo, se caracteriza porque toda intervención con el menor se realiza con su núcleo familiar, partiendo de la base de que toda actuación con el niño no puede desligarse de la intervención con su entorno, ya que en la mayoría de los casos el problema no es el niño, sino que radica en su familia. Por ello el sujeto de intervención es el núcleo familiar.

## **V.II. Concepto de desamparo**

Frente a las situaciones de riesgo tienen lugar otras de mayor gravedad que exigen la intervención drástica de la Administración Autonómica, extrayendo al menor afectado del entorno familiar en que se halla, con las consecuencias jurídicas que a continuación se expresan. Son los supuestos de desamparo del menor.



Según el artículo 172 del Código Civil, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, se entiende por desamparo 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 menores.

La actuación en situaciones de desamparo es competencia del ente autonómico, que declara esa situación a través de una resolución administrativa.

Las consecuencias jurídicas de la declaración de desamparo son:

- La asunción de la tutela por ministerio de la ley (tutela automática o tutela ex lege). La institución de la tutela automática es una novedad que introdujo en nuestro ordenamiento jurídico la Ley 21/1987, de 11 de noviembre. Esta tutela se caracteriza por la no intervención de la autoridad judicial, ni constituyéndola ni ratificándola. Por esta razón la tutela asumida por la entidad pública al amparo del artículo 172 del Código Civil se denomina "automática" o "ex-lege", para diferenciarla de la tutela ordinaria, en la que el juez sí que interviene nombrando al tutor conforme a las reglas previstas en el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- La suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria. Si bien, el propio Código Civil añade que serán válidos los actos de contenido patrimonial que realicen los padres o tutores en representación del menor y que sean beneficiosos para él.
- Y la asunción de la guarda.

Dictada la resolución de desamparo y tutela ha de ser comunicada al Ministerio Fiscal y notificada en legal forma a los padres, tutores o guardadores, en un plazo de cuarenta y ocho horas. Siempre que sea posible, en el momento de la notificación se les informará de forma presencial y de modo claro y comprensible de las causas que dieron lugar a la intervención de la Administración y de los posibles efectos de la decisión adoptada.

Dicha resolución es recurrible ante la jurisdicción civil sin necesidad de reclamación administrativa previa, y en su tramitación judicial se aplicarán las normas de jurisdicción voluntaria que establece la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Son muchas las causas por las cuales se aprecia la situación de desamparo: negligencia, abandono, maltrato físico, maltrato psíquico, maltrato prenatal, abuso sexual, explotación laboral, etc. En España casi el 50% de los casos por los que se asume la tutela de un menor viene derivado por negligencia e incumplimiento de las obligaciones parentales.



También es verdad y eso hay que significarlo que cada vez más nos encontramos con nuevos perfiles de menores hasta ahora no subsidiarios del Sistema de Protección. Nos referimos "al menor extranjero indocumentado", y especialmente "al menor con problemas conductuales", joven entre 12 a 17 años que sin ser víctima él de una situación de desprotección, presenta graves inadaptaciones familiares, escolares y sociales, conllevando su conducta un elevado componente disocial, que demanda una respuesta de la sociedad, del ámbito educativo y escolar, de la familia, no sólo del área de protección de menores.

## **VI. FORMAS DE GUARDA**

La guarda de un menor se define se define como aquella institución que obliga a quien la ejerce a velar por un menor, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

Si ordinariamente esta obligación corresponde a los titulares de la patria potestad o al tutor ordinario, en los supuestos del sistema de protección de menores, esta guarda se asume temporalmente por la entidad pública competente en materia de protección de menores, en los siguientes casos:

- Cuando los padres o tutores soliciten a la entidad pública que asuma la guarda del menor durante el tiempo necesario, porque ellos no pueden cuidar al mismo por circunstancias graves (guarda voluntaria).
- Cuando se declara el desamparo y se asume la tutela automática del menor, en los términos expresados anteriormente.
- Cuando así lo acuerde el Juez en los casos en que legalmente proceda. Debiendo con posterioridad la entidad pública adoptar las medidas de protección que procedan.

Esta guarda, bien como consecuencia de petición de los padres o bien como consecuencia de asunción de tutela, se materializa a través de las siguientes instituciones:

- Acojimiento residencial, siendo la guarda ejercida por el director del centro donde esté acogido el menor.
- Acojimiento familiar, siendo la guarda ejercida por la persona o personas que determine la entidad pública.
- Por otro lado, si se hace inviable el retorno del menor a su núcleo de origen, por diversas causas que pueden concurrir, se podrá proceder a la Adopción del menor.

En todo caso, como criterios a seguir para adoptar la medida, se buscará siempre el interés del menor y se procurará, cuando no sea contrario a ese interés, su reinserción en la propia familia y que la guarda de los hermanos se



confíe a una misma institución o persona, así como se garantizará el derecho del menor a ser oído en todo procedimiento en el que él sea parte.

## **VII. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL**

El acogimiento residencial constituye un recurso de protección que se adopta por las entidades públicas competentes, cuando en interés del menor, éste sea el recurso más adecuado para prestarle los cuidados y atención que necesita.

La Ley Orgánica 1/1996 establece que cuando la entidad pública acuerde la acogida residencial de un menor, debe tener en consideración que es necesario que éste tenga una experiencia de vida familiar, principalmente en la primera infancia, por lo que debe procurarse que el menor permanezca internado durante el menor tiempo posible, salvo que convenga al interés del menor.

El acogimiento residencial se puede llevar a cabo en centros propios de la entidad pública competente en materia de protección de menores (Generalitat Valenciana) o en centros dependientes de entidades sin ánimo de lucro debidamente autorizados. Son centros de titularidad de ONGs, congregaciones religiosas, .... Estos centros son financiados vía concierto, convenio, subvención.

Según prescribe la Ley Orgánica 1/1996, todos los centros residenciales deben estar autorizados por la entidad pública. A tal efecto ésta debe regular de manera diferenciada el régimen de funcionamiento de los mismos y los inscribirá en el registro correspondiente de acuerdo con sus disposiciones, prestando especial atención a la seguridad, sanidad, número y cualificación profesional de su personal, proyecto educativo, participación de los menores en su funcionamiento interno, y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos.

En la Comunidad Valenciana, y en la todas las Comunidades Autónomas, existe un Registro de Entidades, Servicios y Centros, donde están inscritas todas las entidades titulares de centros de protección de menores y donde asimismo se inscriben estos centros autorizados.

Según la vigente normativa que regula la tipología de los centros de protección de menores en la Comunidad Valenciana, se establece la siguiente clasificación:

- Centros de atención residencial (centros abiertos):
  - Centros de recepción: son centros 24 horas, de atención inmediata. Ingresan en el centro hasta la derivación adecuada a otro recurso o retorno con sus padres. Por un periodo no superior a los 45 días.



- Centros de acogida: centros educativos donde los menores residen de forma permanente mientras se trabaja con su situación familiar. Se ordenan en función de la edad de los menores. Se pretende que el periodo máximo de estancia sea de 18 meses a 2 años. Atendidos por educadores sociales, asistentes sociales y psicólogos. Su capacidad suele ser entre 6 y 30 plazas máximo. Ubicados tanto en superficies amplias residenciales como en viviendas. Existe una tendencia a grupos pequeños de 6 a 12 plazas.
- Hogares funcionales: centros similares a los anteriores, con una capacidad entre 3 y 5 plazas, pero que a diferencia de aquellos, una persona o dos residen en el centro o piso con carácter permanente.
- Centros de emancipación: centros para menores de 16 y 18 años con un objetivo de desinternamiento gradual y jóvenes mayores de 18 años hasta 23 años con compromiso claro de sumarse a un proyecto de emancipación.
- Centros de atención diurna (recursos eminentemente preventivos):
  - Centros de apoyo convivencial y educativo: centros de convivencia que ofrecen actividades culturales, recreativas y de apoyos extraescolares. Funcionan por la tarde, después del horario escolar.
  - Centros de inserción sociolaboral: centros destinados a adolescentes y jóvenes con la finalidad de adquisición de habilidades, actividades ocupacionales y talleres de trabajo (electricidad, mecánica, ..).

En estos momentos en la Comunidad Valenciana se dispone, entre centros propios de la Generalitat Valenciana y centros concertados y subvencionados, de:

- 89 centros residenciales y 1.109 plazas residenciales
- 56 centros de día con 947 plazas (que se duplican dado que existen diferentes turnos)

Cada centro dispone de su proyecto educativo, reglamento de régimen interno, normas de convivencia y de una planificación a corto y largo plazo. El ingreso de cada menor exige el diseño del PII (proyecto individualizado de inserción, con un itinerario fijo durante su periodo de estancia).

## **VIII. ACOGIMIENTO FAMILIAR**

El acogimiento familiar está configurado como una medida de protección por la que la guarda de un menor se ejerce por una persona o familia que asume las



obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

El acogimiento familiar se puede clasificar:

- Atendiendo a su finalidad puede adoptar las siguientes modalidades previstas en el Código Civil:
  - a) Acogimiento familiar simple, que tiene carácter transitorio, bien porque de la situación del menor se prevé la reinserción de éste en su propia familia bien en tanto se adopta una medida de protección que revista un carácter más estable.
  - b) Acogimiento familiar permanente, cuando la edad u otras circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen.
  - c) Acogimiento familiar preadoptivo, que se formalizará cuando la entidad pública eleve la propuesta de adopción del menor o cuando considere que, con anterioridad a elevar dicha propuesta, fuere necesario establecer un periodo de adaptación del menor a la familia.
  
- Atendiendo a la forma de constitución, según determina el Código Civil:
  - a) Acogimiento familiar administrativo, cuando existe consentimiento de los padres o tutores para su formalización, siempre que no estén privados de la patria potestad o tutela.
  - b) Acogimiento familiar provisional, cuando no existe consentimiento de los padres o tutores o existe su oposición para formularlo, pero se determina por la entidad pública en interés del menor. En estos casos este acogimiento deberá "judicializarse" en un plazo máximo de 15 días, es decir, formular demanda ante el Juzgado de Familia o Primera Instancia.
  
- A su vez, y si bien no es una clasificación recogida en el Código Civil, el acogimiento familiar, en sus modalidades de simple y permanente, se distingue en la práctica, en razón de la vinculación de la familia o persona acogedora y el menor, en:
  - a) Acogimientos familiares en familia extensa, que son aquellos que se formalizan con personas vinculadas con el menor por una relación de parentesco, siendo su objetivo evitar que éste se desvincule afectivamente de su entorno familiar, manteniéndolo en el mismo. Se asimilan a estos acogimientos aquellos formalizados con personas vinculadas con el menor o con su familia por una especial y cualificada relación.
  - b) Acogimientos familiares con familia educadora, que son aquellos que se formalizan con personas sin vinculación alguna con el menor, en función del interés educativo de éste.



El acogimiento familiar se formaliza por escrito, con el consentimiento de la entidad pública (tenga o no la tutela o la guarda), de las personas que reciban al menor, del menor si tuviere más de 12 años cumplidos, y de los padres que no estuvieren privados de la patria potestad o el tutor (salvo que se trate de un acogimiento familiar provisional, en donde no existirá este último consentimiento).

El documento de formalización contiene los siguientes extremos: consentimientos necesarios; modalidad de acogimiento; derechos y deberes de las partes; atención sanitaria; régimen de visitas por parte de la familia del menor acogido; compromiso de colaboración de la familia biológica y sistema de cobertura por parte de la entidad pública.

**Mención especial requiere en la Comunidad Valenciana, el acogimiento en "Familia Educadora"**. Se define como un recurso especializado en función de la preparación y apoyos específicos requeridos tanto por la familia educadora como por el personal técnico implicado en el mismo, al objeto de cubrir las especiales necesidades de determinados menores.

En cada uno de los Servicios Territoriales del órgano competente en materia de protección de menores de la Comunidad Autónoma Valenciana (Consejería de Bienestar Social), existe un Registro de Familias Educadoras, donde se inscriben las personas que hayan sido declaradas aptas para formalizar un acogimiento familiar simple o permanente.

La inscripción en el Registro únicamente genera el derecho a poder optar a la formalización de un acogimiento familiar simple o permanente, si las circunstancias e interés del menor así lo aconsejan. En ningún caso implicará el reconocimiento de la idoneidad para un acogimiento preadoptivo.

Pueden inscribirse en dicho Registro las personas residentes en la Comunidad Valenciana interesadas en formalizar un acogimiento familiar de un menor, en su modalidad de simple o permanente, que presenten solicitud de inscripción en el Registro de Familias Educadoras, según modelo oficial.

En la instrucción del expediente se recaba informe donde debe constar, entre otros extremos, las características personales de los solicitantes, así como datos relativos a su situación sanitaria, económica y laboral, vivienda y entorno familiar, y sus capacidades educativas y motivaciones frente al acogimiento.

Si la valoración es positiva, se dicta resolución declarando la aptitud para el acogimiento familiar simple y/o permanente, ordenando la inscripción de la persona o familia solicitante en el Registro de Familias Educadoras.



Si la valoración es negativa, la resolución expresará las causas de su no inscripción en el Registro.

La inscripción en el Registro de Familias Educadoras estará condicionada a que las personas solicitantes participen en los programas de formación de acogedores, estableciéndose un programa de formación específico en función de la complejidad de este tipo de acogimiento y la necesidad de atención especializada de los menores acogidos.

Los acogimientos familiares tanto simples como permanentes, en la Comunidad Valenciana, pueden ser remunerados como compensación de los gastos ocasionados por el cuidado y atención del menor, en los términos y condiciones establecidos en la normativa específica reguladora de este tipo de ayudas. Anualmente y vía convocatoria de ayudas pública, se publican por el ente autonómico valenciano, las cuantías económicas de estas ayudas.

En la gestión de estas ayudas pueden participar los Ayuntamientos que así lo soliciten, si bien esta participación se limita a los supuestos de ayudas económicas para acogimientos familiares en familia extensa. En estos casos se transfiere los fondos al Ayuntamiento solicitante, quien se convierte en entidad colaboradora en la tramitación y gestión de las ayudas en su municipio.

En la Comunidad Valenciana en estos momentos existen aproximadamente 3.000 acogimientos familiares formalizados. El 85% de los mismos son con familia extensa y su seguimiento y apoyo es realizado por los Equipos Municipales de Servicios Sociales. El otro 15% lo constituyen los acogimientos con familia educadora, cuyo seguimiento es realizado por equipos técnicos específicos contratados por la Administración.

## **IX. ADOPCIÓN**

La adopción se puede definir como la institución jurídica, que por medio de una decisión judicial, produce entre adoptante/s y adoptado un vínculo de filiación al mismo tiempo que desaparecen los vínculos jurídicos entre adoptado y su familia anterior.

A la entidad pública competente en materia de protección de menores, las Comunidades Autónomas, le corresponde:

- El proceso de selección de las familias o personas adoptantes
- La formalización del acogimiento preadoptivo.
- La propuesta previa de adopción ante la autoridad judicial.

Estas funciones son realizadas en el ámbito de la Comunidad Valenciana por el **Consejo de Adopción de Menores**. En otras Comunidades Autónomas, estas



funciones son realizadas por órganos unipersonales o también por órganos colegiados similares a éste.

El Consejo de Adopción de Menores de la Generalitat Valenciana, es un órgano de carácter colegiado y de ámbito autonómico, cuya actual está ordenada en el Decreto 130/1996, de 4 de julio, del Gobierno Valenciano, y Decreto 127/1998, de 1 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se modifica el Decreto 130/1996.

Son funciones del Consejo de Adopción de Menores:

- a) Acodar la idoneidad o no idoneidad de los solicitantes de adopción nacional para el ejercicio de la patria potestad en la filiación adoptiva.
- b) Decidir y acordar los acogimientos preadoptivos de los menores, entre los solicitantes de adopción nacional declarados idóneos y en función del interés del menor.
- c) Acordar sobre la idoneidad de los solicitantes de adopción internacional, procediendo a la emisión de los correspondientes certificados.
- d) Elevar propuesta de adopción nacional ante el órgano judicial competente.
- e) Instar, en su caso, ante las autoridades judiciales españolas los perfeccionamientos de las adopciones simples o acogimientos preadoptivos constituidos en el extranjero por autoridad competente conforme a la legislación nacional e internacional aplicable en cada caso.

**En cuanto al proceso de selección de las familias adoptantes**, en la Comunidad Valenciana, es un proceso que se inicia mediante solicitud en modelo oficial, realizándose una valoración social y psicológica sobre la idoneidad del/los solicitante/s, remitiendo el expediente al Consejo de Adopción de Menores de la Comunidad Valenciana, para su resolución.

En la adopción nacional, esta resolución tiene como consecuencia, la inscripción de la familia o persona en un Registro de personas declaradas idóneas para la adopción.

En la adopción internacional, el disponer de dicha declaración tiene un efecto inmediato en el procedimiento de adopción internacional, en cuanto permite que los interesados continúen el procedimiento en el país de origen del menor a adoptar una vez se remite por la Entidad Pública el Certificado de Idoneidad al organismo competente de ese país, bien directamente, o a través de la ECAI (Entidad Colaboradora de Adopción Internacional).

**En cuanto a la formalización del acogimiento familiar preadoptivo**, en el ámbito de la Comunidad Valenciana y para la adopción nacional, es una decisión que compete al Consejo de Adopción de Menores, que decide el



acogimiento familiar preadoptivo, entre las personas declaradas idóneas y en función del interés del menor.

Cuando exista un menor en situación de adoptabilidad, definido el perfil del niño y necesidades de éste, se selecciona por el Consejo aquella persona o personas más adecuada a las características y necesidades del menor, y que esté en concordancia con la disponibilidad o preferencias de esas personas.

Siempre prima el interés. Y siempre en igualdad de condiciones se asigna a la solicitud más antigua. En este sentido, la transparencia administrativa en la adjudicación de menores a las parejas se encuentra perfectamente garantizada bajo la supervisión y vigilancia del Consejo de Adopción.

No se trata en modo alguno de buscar padres excepcionales o de definir un modelo de familia idónea. Sí de garantizar que el menor vaya a crecer en el seno de una familia capaz de proporcionarle una educación, de atender sus necesidades materiales y afectivas, el desarrollo de su personalidad, el respeto de su identidad y a sus características individuales y colectivas. Criterios que tiene en cuenta el Consejo en el ejercicio de sus funciones.

En muchos casos, los niños/as que van a ser adoptados arrastran una historia de abandono y malos tratos, de problemas prenatales, de vinculaciones fallidas, que deben ser abordadas por los futuros padres. Lo que requiere de éstos, una capacidad para afrontar dificultades que son menos frecuentes en la paternidad biológica.

En otros casos, como la adopción de niños/as mayores, que ya traen una vida anterior, o de menores extranjeros, con una cultura diferente, se requiere de una capacidad para poder incorporar a la unidad familiar nuevos esquemas de vida, debiendo profundizar en la valoración psicológica de los solicitantes.

Seleccionada la familia/persona idónea y el menor susceptible de ser adoptado, se materializa la resolución de acogimiento preadoptivo.

Si existiere consentimiento de los padres (madre fundamentalmente en los casos de renuncia), podría directamente formalizarse la propuesta de adopción por la entidad pública, decisión que también compete al Consejo, que acuerda tanto el acogimiento preadoptivo como la elevación de la propuesta de adopción, que materializan los letrados de la Generalitat Valenciana (art. 173. 3º., 1º párrafo).

Si por el contrario, se carece de consentimiento de los padres o existe oposición, el acuerdo del Consejo se adopta con carácter provisional, judicializándose en el plazo de 15 días tal como establece la norma, y dictado Auto por el Juzgado y siempre que el seguimiento sea favorable se decide



nuevamente por el Consejo elevar propuesta de adopción, todo ello en el plazo de 1 año desde la formalización del acogimiento (art. 173. 3º., 2º párrafo).

**En cuanto a la propuesta previa de adopción ante la autoridad judicial,** en el ámbito de la Comunidad Valenciana y para la adopción nacional, es una función que compete al Consejo de Adopción de Menores, que decide la elevación de propuesta del adopción del menor (artículo 176. 2. del Código Civil), siendo materializada por letrados de la Generalitat Valenciana y en todo caso debe realizarse, como se ha expresado en el anterior punto, en el plazo de 1 año desde la formalización del acogimiento preadoptivo.

El artículo 176 del Código Civil señala: *"La adopción se constituye por resolución judicial, que tendrá en cuenta siempre el interés del adoptando y la idoneidad del adoptante o adoptantes para el ejercicio de la patria potestad"*.

### **Adopción Internacional**

La Ley Orgánica 1/1996, abordó por primera vez de forma explícita la regulación de la adopción internacional. El fundamento de ello estaba en el incremento en los últimos años de adopciones de niños extranjeros por partes de adoptantes españoles, situación que no se detectaba en el momento de la elaboración de la Ley 21/1987.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, corresponde las entidades públicas:

- a) *"La recepción y tramitación de las solicitudes, ya sea directamente o a través de entidades debidamente acreditadas"*
- b) *"La expedición, en todo caso, de los certificados de idoneidad y, cuando así lo exija el país de origen del adoptando, la expedición del compromiso de seguimiento"*.
- c) *"La acreditación, control, inspección y la elaboración de directrices de actuación de las entidades que realicen funciones de mediación en su ámbito territorial"*.

## **X. SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE ATENCIÓN AL MENOR Y LA FAMILIA**

El Sistema de Protección de Menores de la Comunidad Valenciana está basado en dos líneas de actuación que corresponden con dos principios de intervención: Prevención y Especialización.

Basados en estos dos principios se desarrollan completando el sistema, Servicios Especializados, que gestionados por el propio ente autonómico o por



entidades colaboradoras (vía contrato o subvención), implementan las redes de atención a la familia e infancia necesitada de protección.

Entre estos Servicios o Programas, destacan:

### **a) Programas de orientación y mediación familiar**

El objetivo de estos programas es atender la problemática relacionada en los procesos de conflictividad familiar, situaciones que impliquen un riesgo de ruptura de la pareja, de ruptura de la familia, situaciones conflictivas entre padres e hijos.

Se utiliza técnicas de intervención, tales como la orientación psicosocial, la mediación y la terapia.

### **b) Puntos de Encuentro**

Los puntos de encuentro se definen como un espacio en el que el equipo profesional pretende ayudar al menor a que se adapte a su nueva situación familiar, bien como consecuencia de la separación de sus padres o bien de la separación de el mismo de sus padres.

En la Comunidad Valenciana se establecieron por vez primera en el 2001, como servicio pionero en España. Inicialmente en Valencia y posteriormente se extendió a las provincias de Alicante y Castellón.

A través de los puntos de encuentro se interviene en:

- las visitas paterno filiales custodiadas;
- en el intercambio de hijos y padres separados;
- en el cumplimiento del régimen de visitas a instancias judiciales (generando un importante número de demandas);
- en el encuentro, entrega y recogida de menores en acogimiento familiar (familia biológica y familia educadora);
- y en la formación dirigida a los padres en habilidades de atención y cuidado básico de los menores.

### **c) Teléfono de Atención al Menor (900 10 00 33)**

Teléfono gratuito para el público que funciona ininterrumpidamente las 24 horas al día y que tiene como objetivo general centralizar las llamadas telefónicas que denuncien o pongan de manifiesto presuntas situaciones de riesgo o desamparo de menores de edad, ofreciendo una respuesta inmediata, reorientando la situación o derivándola a los organismos competentes para su investigación y/o intervención.



Su destinatario son menores con necesidades de orientación, ayuda y protección, derivada tanto de problemáticas generadas por el propio comportamiento de los mismos, como de posibles agresiones de su entorno familiar, social y escolar, así como adultos con necesidades de asesoramiento o denuncia de situaciones de desprotección de menores.

Este Servicio ha atendido en el primer semestre de 2004, un total de 2.142. De ellas cualitativas como denominamos, aquellas que están bien dirigidas han sido 1.549. El mayor porcentaje de consultas vienen referidas a problemas judiciales y consultas legales relativas a separaciones, custodia hijos y regímenes de visita. Seguidas de temas de conflictos intergeneracionales, problemas de padres e hijos y conflictos de jóvenes. Así como presuntos temas de desprotección.

Destaca en porcentaje las llamadas de la provincia de Valencia, quizá por la ubicación física del Teléfono. La mayoría son realizadas por particulares, un 87% de las mismas, seguido de Servicios Sociales, Centros Salud y Profesionales.

#### **d) Servicio de Atención Jurídica al Menor y la Familia**

Servicio prestado gratuitamente para el usuario, por un letrado/a del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, en horario de mañana, de 9'00 a 14'00 horas, bien telefónicamente o presencialmente, en la sede del Servicio.

Realiza una función de asesoramiento jurídico-legal en materias relacionadas con menores de edad, evacuando consultas extrajudiciales que no exijan designación de letrado de turno de oficio y prestando asesoramiento jurídico.

Sus destinatarios son menores, representantes legales de éstos, equipos municipales de servicios sociales y agentes sociales interesados en temas relativos a la protección de menores.

#### **e) Servicio de Atención a Menores Víctimas de Abusos Sexuales**

Servicio concertado para la prevención y atención del abuso sexual infantil. Atiende a menores víctimas de agresiones y abusos de carácter sexual, a instancias y previa derivación de los servicios territoriales de la Conselleria de Bienestar Social, que canalizan las demandas y denuncias de menores, familias, instancias judiciales, policía, ..., adoptando, cuando la situación lo requiere la medida de protección adecuada.

Sus acciones se concretan en realización de diagnósticos, tratamiento y realización de informes periciales, así como tratamiento para menores y jóvenes agresores sin responsabilidad penal.



## **f) Servicio de Inserción Socio-laboral**

La Generalitat Valenciana trata de fomentar programas que favorezcan una política de atención integral al menor y la inserción personal, social y laboral de menores y jóvenes del Sistema de Protección e Inserción de Menores.

A tal fin se ha gestado, con ayuda del Fondo Europeo, el Servicio de Orientación Socio-laboral. Servicio que tiene como finalidad el apoyo y tutelaje a menores mayores de 16 años (edad laboral en España) en su etapa de adquisición de formación y habilidades ocupacionales y laborales, preparación de capacidades formativas básicas que busquen la autonomía personal y laboral del joven durante su acogimiento en instituciones de guarda y tutela o tras su internamiento y adquisición de la mayoría de edad.

Si para cualquier menor es difícil lograr su independencia y autonomía, mayor dificultad tienen los jóvenes que salen del Sistema de Protección de Menores, cuando alcanzan su mayoría de edad, al carecer de estructuras adecuadas y de un ambiente familiar idóneo que pueda prestarles el apoyo y ayuda necesaria. Por ello se precisa de recursos y programas de Inserción Social y Laboral que favorezcan la autonomía y emancipación del joven.

En esta línea de inserción, se potencia el desarrollo de recursos que acojan a jóvenes mayores de 18 años que salgan de instituciones de acogimiento, mediante la ordenación de centros de emancipación para menores de 16 y 17 años con el objeto de iniciar un proceso de desinternamiento gradual, y para jóvenes mayores de 18 años que hayan salido de instituciones de acogimiento.

Valencia, noviembre de 2004