



UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA



FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y  
DIRECCIÓN DE EMPRESAS. UPV

# **EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE MENORES**

---

MÁSTER EN GESTIÓN ADMINISTRATIVA  
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA

## **TRABAJO DE FIN DE MÁSTER**

AUTORA: ALICIA GARROTE GARCIA

TUTOR: PABLO AMAT LLOMBARRT

CURSO ACADÉMICO: 2019-2020

## RESUMEN/ RESUM/ ABSTRACT

La realización del trabajo pretende dar a conocer el contenido y el alcance del concepto jurídico de acogimiento residencial, donde se demuestra la protección que ofrece nuestro sistema constitucional a partir de la obligación de las personas progenitoras del cuidado de las hijas o hijos menores de edad y de los poderes públicos de que esta sea llevada de forma íntegra. Una vez comprendido el concepto principal se procederá a estudiar el funcionamiento y gestión de los centros de menores atendiendo a la normativa reguladora de la Comunidad Valenciana.

---

La realització del treball preten donar a conèixer el contingut i abast del concepte jurídic d'acolliment residencial, on es demostra la protecció que ofereix el nostre sistema constitucional a partir de la obligació de les persones progenitores del cuidat de les filles o fills menors de edat i dels poder públics de que aquesta situació siga portada de forma íntegra. Una vegada comprés el concepte principal se procedirà a estudiar el funcionament i la gestió dels centres de menors atenent a la normativa reguladora de la Comunitat Valenciana.

---

The work aims, pretends to show the content and achieve the legal concept of residential care, where it's noted the protection offered by our constitutional system through obligation of parents to care for minors and the public authorities to carry it out in an integral way. Understood the main concept it will proceed to study the operation and management of minors centers according to the normative of the Valencian Community.

PALABRAS CLAVE/ PARAULES CLAU/ KEYWORDS:

Menores; desamparo; acogimiento residencial; emancipación

Menors; desamparament; acolliment residencial; emancipació

Minors; abandonment; residential foster care; emancipation

## ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>AP</b>	Administración Pública
<b>CCAA</b>	Comunidad Autónoma
<b>CC</b>	Código Civil
<b>CE</b>	Constitución Española
<b>CV</b>	Comunidad Valenciana
<b>LOPJM</b>	Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>STC</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>TFM</b>	Trabajo Final de Máster
<b>UE</b>	Unión Europea

***A los sanitarios y a todas las personas que luchan en primera línea contra el Covid-19, que nos sirven de ejemplo de superación, sacrificio y valentía. A todas las personas que por desgracia no han superado esta batalla porque nos siguen haciendo falta aquí y ahora.***

## Tabla de contenido

RESUMEN/ RESUM/ ABSTRACT .....	2
PALABRAS CLAVE/ PARAULES CLAU/ KEYWORDS: .....	3
ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	8
1.1 PRESENTACIÓN DEL TFM Y OBJETO DE ESTUDIO.....	8
1.2 OBJETIVOS.....	9
1.3 APLICACIÓN DE COMPETENCIAS VINCULADAS A LA TITULACIÓN .....	10
1.4 METODOLOGÍA .....	11
2. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.....	12
2.1 MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO .....	12
2.2 MARCO NORMATIVO NACIONAL .....	15
2.2.1 Marco normativo nacional histórico .....	15
2.2.2 Marco normativo nacional actual.....	18
2.3 MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA .....	20
3. CONCEPTOS JURÍDICOS .....	23
4. DECLARACIÓN DE DESAMPARO.....	30
4.1 EL DESAMPARO COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN DEL MENOR .....	30
4.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DECLARACIÓN DE DESAMPARO.....	35
4.3 EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE DESAMPARO.....	37
5. EL ACOGIMIENTO COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN DEL MENOR.....	41
5.1 MEDIDA DE ACOGIMIENTO .....	41
5.2 MODALIDADES .....	43
6. EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA .....	47
6.1 EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	47
6.2 INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN EN EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENORES .....	49
6.3 PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS EN LA ACOGIDA RESIDENCIAL DE MENORES .....	50
6.4 TRANSICIÓN A LA VIDA INDEPENDIENTE Y EMANCIPACIÓN .....	52
7. LOS CENTROS DE MENORES .....	55
7.1 MEDIDA DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL .....	55
7.2 TIPOLOGIA DE CENTROS DE CARÁCTER RESIDENCIAL.....	56
7.3 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE MENORES .....	61
8. INTERVENCIÓN SOCIEDUCATIVA EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL: ETAPAS .....	63
9. ÁMBITOS Y PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN EN LOS CENTROS DE ACOGIDA.....	67

10. LA IMPORTANCIA DE LA FIGURA DEL EDUCADOR/A SOCIAL.....	72
11. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....	81
ANEXO LEGISLATIVO.....	85

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 PRESENTACIÓN DEL TFM Y OBJETO DE ESTUDIO

Una de las prioridades de nuestro ordenamiento jurídico es establecer una protección integral sobre los menores como sujetos vulnerables en nuestra sociedad, prestándoles una mayor protección mediante el establecimiento de medidas que eviten cualquier situación de riesgo y que en caso de haberlo, procuren una solución donde prime el interés superior del menor. La vulnerabilidad de los menores cuenta con una regulación sustancialmente protectora bajo el mando ejecutor de las Administraciones Públicas, puesto que forman parte de la intervención y el control administrativo para lograr la integración del menor cuando se encuentra en una situación de desprotección.

Con el tiempo, se han ido desarrollando normativas, en cada uno de los ámbitos territoriales (internacional, comunitario, estatal y autonómico), envueltas en la temática de protección del menor. Cabe hacer mención de Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) los cuales actúan a favor de los derechos de la infancia y brindan una oportunidad de protección a todos los menores sobreponiendo sus intereses. Además, sirven de instrumento para generar políticas públicas en los gobiernos que favorezcan el bienestar social.

El presente trabajo pretende dar a conocer la realidad a la que se enfrentan los menores en situación de desprotección y la labor de las Administraciones públicas de establecer las medidas que establece la normativa específica con el fin de dar la solución más adecuada en cada circunstancia.

Cuando un menor, se encuentra en una situación de desprotección que impide que su desarrollo personal se lleve a cabo en un entorno estable y consolidado, la Administración Pública es una de las encargadas de tomar partida para encauzar de nuevo el camino de este. Pese a que preferentemente se acoge la medida de acogimiento familiar en la que se sustituye la unidad familiar por otra que cumpla con las obligaciones pertinentes, en el presente trabajo se profundiza en la modalidad de acogimiento residencial, dando cabida a las Instituciones Públicas como una herramienta más de apoyo a la protección de la infancia y adolescencia y como otra vía más que se encuentra consolidada bajo la supremacía del interés del menor.

Por tanto, la investigación que se presenta en los siguientes títulos se centra en un estudio doctrinal que da visibilidad a la medida de acogimiento residencial como otra vía para favorecer la integración, crecimiento y desarrollo socio-personal de los menores en una situación de vulnerabilidad y considera la acción protectora de las Administraciones Públicas como herramienta intachable que facilita la estancia de los niños, niñas y adolescentes en los centros residenciales, asistiendo su reinserción familiar y social y promocionando su autonomía.

## 1.2 OBJETIVOS

Del objeto de estudio recogido en las líneas anteriores, nacen los objetivos que se pretenden alcanzar en este trabajo. Organizados de lo más general a lo más concreto, son los siguientes:

**Objetivo general:** Analizar el contenido y alcance del acogimiento residencial.

Derivados de éste, surgen los siguientes **objetivos específicos:**

- Recoger y comentar la normativa que afecta directamente al acogimiento residencial.
- Estudiar los instrumentos de apoyo que sustentan el acogimiento residencial.
- Conocer la gestión y el funcionamiento de los centros de menores comprendidos en el ámbito autonómico.
- Analizar los efectos que tiene la intervención socioeducativa en el acogimiento residencial.

### 1.3 APLICACIÓN DE COMPETENCIAS VINCULADAS A LA TITULACIÓN

El presente trabajo tiene por objeto culminar los estudios de Máster en Gestión Administrativa impartido en la Facultad de Administración y Dirección de Empresas de la Universidad Politécnica de Valencia.

Por ello, en el presente título se pretende mostrar la estricta relación que presenta el TFM con las competencias y conocimientos adquiridos en el postgrado señalado.

En un primer plano, cabe señalar como el TFM aborda los diferentes ámbitos en los que se encuadra la normativa de protección de menores, llevando a cabo un exhaustivo análisis desde los inicios hasta la fecha actual. Por ello, se observa un mayor reflejo de las competencias prácticas como el pensamiento crítico y el análisis de problemas que ostentan las asignaturas encuadradas en este máster.

A continuación, se señalan las asignaturas que guardan una mayor relación en cuanto al tema de investigación escogido:

- **Derecho Civil:** Todos los conceptos jurídicos estudiados en el presente trabajo, así como la legislación jurídica en materia de protección de menores son fruto de los conocimientos y competencias adquiridas en esta asignatura que abarca una Introducción al Derecho Privado, con un determinado enfoque en materia de “Derecho de Familia”.
- **Derecho Comunitario y Constitucional:** Para poder alcanzar el objetivo de estudiar la normativa que afecta directamente al acogimiento residencial, la presente asignatura ha sido indispensable en lo relativo al manejo, capacidad de análisis y comprensión de la normativa vigente entre las que se encuentra la Constitución y todas las directivas y leyes que engloba la Unión Europea.

## 1.4 METODOLOGÍA

El presente trabajo de fin de máster aborda la temática aplicando una metodología, con carácter general, propia de las Ciencias Sociales, donde destaca el estudio del Derecho y la jurisprudencia. Las fases metodológicas a las que se ha recurrido se presentan a continuación:

1. El método parte de la recopilación de la normativa y legislación actualizada en los ámbitos internacional, comunitario, estatal y autonómico. Cabe señalar que la legislación territorial que se aborda en este estudio es la aplicable en el Estado español y a nivel autonómico se aborda atendiendo en nuestro caso a la legislación de la Comunidad Valenciana.
2. Seguidamente la segunda fase de la investigación consiste en el análisis de la normativa, tanto las disposiciones generales como las reglamentarias y de aplicación. En esta fase, se hace necesaria la revisión de recursos bibliográficos y documentales existentes para poder familiarizarse con la materia que se está estudiando (monografías, obras colectivas, investigaciones, artículos de revistas especializadas, documentación de la Generalitat Valenciana, etc.) y dar un enfoque más exhaustivo corroborando nuestras ideas a través de ilustres autores.
3. Una vez recopilada la información necesaria se llevará a cabo un segundo análisis de la documentación recogida, para lograr una síntesis de los fundamentos y conclusiones afines a la aplicación de la legislación específica de la materia que se estudia descartando así todas aquellas fuentes de información que se alejen de nuestro estudio.
4. Una vez obtenida la información necesaria extraída de las distintas fuentes bibliográficas y documentales, se ponen en práctica los conocimientos y aptitudes adquiridas en el Máster de Gestión Administrativa (MUGA) mediante el desarrollo de los distintos capítulos de los que se compone el presente TFM. Con ello, se pretende estudiar toda la información que presenta la materia escogida y comprender su alcance.
5. La última fase que integra este trabajo se propone detectar todas las dificultades que presenta la normativa aplicable, así como la intervención de la AP en el proceso de acogimiento residencial para formular una serie de conclusiones que den visibilidad a las ideas más relevantes que acoge el fenómeno escogido.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE

### 2.1 MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO

En este apartado del trabajo se presenta la normativa tanto en el ámbito internacional como en el comunitario, dónde se puede observar la existencia de un elevado volumen de legislación en materia de infancia. No obstante, el presente trabajo se centra en el ámbito autonómico de la Comunidad Valenciana.

A nivel internacional, el primer hito que supuso el reconocimiento de derechos básicos de protección del menor fue la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño. En este documento se encontraban recogidos cinco principios exclusivos para los niños y niñas. No obstante, uno de los aspectos más relevantes de esta Declaración fue la falta de una definición propia de lo que se consideraba niño o niña, de tal forma que cada Estado establecía sus propios parámetros y criterios, a tal efecto. Además, cabe destacar que en dicha Declaración se mencionaba que los niños y niñas eran objeto de protección y que por tal razón debían ser educados y si hiciese falta reeducados.

Posteriormente, tras el periodo de postguerra, tuvo lugar la Declaración de los Derechos del Niño en 1959 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esta declaración se produjo un cambio de perspectiva con respecto a la Declaración de Ginebra, ya que se manifestaba la idea de la falta de madurez del menor, pues así se encontraba expresado en el preámbulo: *“el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”*<sup>1</sup>. La mencionada protección legal tuvo sus frutos en la Declaración universal de los derechos humanos de 1948, donde se señalaba en el artículo 25.2 que *“la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”*<sup>2</sup>, y a partir de la cual se pretendía que los niños tuviesen una infancia llena de felicidad. Además, esta declaración no hacía distinción entre los niños nacidos fuera o dentro del matrimonio ya que garantizaba una protección legal igualitaria para todos los niños.

También es de vital importancia señalar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobados en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tuvieron gran relevancia, tal y como sostiene OCÓN DOMINGO<sup>3</sup>, en la posterior Convención de los Derechos del Niño de 1989.

---

<sup>1</sup> Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959.

<sup>2</sup> Declaración universal de los derechos humanos de 1948.

<sup>3</sup> OCÓN DOMINGO, J. (2006). *Normativa internacional de protección a la infancia*. Granada: Universidad de Granada, pág. 115.

Según GALIANO MARITIAN<sup>4</sup> la Convención de los Derechos del niño llegó como un movimiento social frente al desafío de ocuparse de lo jurídico-internacional, puesto que cancela definitivamente la imagen del “menor” como objeto de la compasión-represión convirtiéndolo en el niño-adolescente sujeto pleno de derechos.

Siguiendo esta misma línea, el 20 de noviembre de 1989, en una sesión ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas se ratificó la Convención de los Derechos del Niño. La Declaración de los Derechos del Niño de 1959 precedía a la Convención, y en su preámbulo ya se reconocía la necesidad de protección de los niños antes y después de su nacimiento. Para reforzar la indefensión de los menores y mejorar la calidad de vida de estos, la cooperación internacional supuso una fuerza importante, ya que a través de su articulado se establecieron una serie de derechos que garantizaban a los niños una protección integral y un entorno familiar agradable y lleno de amor y comprensión. A través de esta declaración se dio gran importancia a las tradiciones y los valores. Tal y como se observa en el Preámbulo, al menor se le preparaba para una vida independiente en la sociedad, educado en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad, y por ello el papel que adoptaba ahora en la sociedad recibía mayor protagonismo.

En relación con esta convención, a través de la resolución de la Asamblea General 66/138 se encuentran recogidos tres protocolos facultativos que determinan mejor el contenido de la misma: el protocolo relativo a un procedimiento de comunicaciones para poder presentar denuncias ante el Comité de los Derechos del Niño; el protocolo relativo a la participación de los niños en conflictos armados; y el protocolo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Posteriormente tuvo lugar la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada por Resolución 61/106 adoptada de la Asamblea General de la ONU de 13 de diciembre de 2006 que fue ratificada por España en el año 2008. En ella se observa que la postura del menor se encontraba más fortalecida ya que se reconocía a los niños y niñas con discapacidad los mismos derechos y obligaciones que el resto y se especificaba en el articulado de esta, como consideración primordial, la protección del interés superior del niño.<sup>5</sup>

Pasando al ámbito comunitario de la Unión Europea, el primer hito en materia de protección de la infancia fue la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales a través de la Resolución A3-0172/92 del Parlamento

---

<sup>4</sup> GALIANO MARITIAN, G. (2012). “La convención de los derechos del niño como tratado de derechos específicos de la niñez y la adolescencia.” *En Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Ávila: Universidad de Ciego de Ávila.

<sup>5</sup> Para un mayor conocimiento de esta materia véase: DE BARTOLOMÉ CENZANO, J. C. (2012). “Sobre la interpretación del interés superior del menor y su trascendencia en el derecho positivo español”, en *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, núm. 3, págs. 46-60.

Europeo. Además, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, esta Carta cuenta con un estatuto jurídico comparable a los tratados de la UE. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE integra las primeras referencias a los derechos de los niños, como el derecho a recibir una educación obligatoria gratuita, la prohibición de discriminación y la explotación laboral de jóvenes y trabajo infantil. La Carta recoge en su artículo 24 los tres principios básicos que abarcan los derechos del niño. Estos principios son el derecho a expresar libremente su opinión en función de su edad y su madurez; el derecho a que su interés superior constituya una consideración primordial en todo acto que les concierna; y el derecho a mantener relaciones personales y contactos directos de forma periódica con sus progenitores <sup>6</sup>. De estos derechos recogidos en el artículo 24 cabe señalar que los dos primeros estaban basados en los artículos 12 y 13 de la Convención de los derechos del niño de 1989 <sup>7</sup>.

La entrada en vigor de la Ley 25/1994, de 12 julio por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, supuso un acontecimiento histórico relevante en materia de protección de los menores frente a la publicidad y todo tipo de programación televisada.

También tuvieron gran relevancia dos de los Convenios del Consejo de Europa. El primero es un convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007, con el que se pretendía prevenir y proteger los derechos de los niños combatiendo todo tipo de explotación y abuso contra ellos, todo ello mediante la cooperación internacional, estableciendo un seguimiento de las partes para asegurar una efectiva aplicación de las disposiciones. El segundo es un convenio que abarca todo lo referente a la adopción de menores, hecho en Estrasburgo el 27 de noviembre de 2008.

El tercer hito se sumergía en un contexto más estratégico políticamente hablando. Se trata de la adopción por el Consejo de la Unión Europea de las "Orientaciones de la UE relativas a la promoción y la protección de los derechos del menor", y la adopción por la Comisión Europea de la comunicación acerca de "Un lugar especial para la infancia en la acción exterior de la UE". La finalidad de ambos era la introducción de los derechos de los niños en toda actividad promovida por la UE con países no pertenecientes a la comunidad.

Siguiendo esta misma línea, la Comisión Europea abría un nuevo camino en la promoción de los Derechos del Niño con la adopción de la Agenda de la UE, a través de la cual se recogían las prioridades en el desarrollo de legislación en la Unión Europea. Su principal objetivo era demostrar el compromiso de todas

---

<sup>6</sup> Carta de los Derechos Fundamentales aprobada por la Resolución A3-0172/92 del Parlamento Europeo. Recoge las primeras referencias sobre los derechos del niño y sus principios básicos.

<sup>7</sup> Véanse los artículos 3,9,12 y 13 de Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

las instituciones de la Unión Europea de promover, proteger y respetar los derechos del niño en todas las políticas. Y de este modo lograr en el futuro que todas las políticas que afecten a los niños se conciben atendiendo al principio del interés superior del niño <sup>8</sup>.

Finalmente es importante señalar el Reglamento núm.2201/2003, del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, sobre ejecuciones judiciales en materia matrimonial y responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento núm. 1347/2000. A partir de este Reglamento se pretende garantizar la igualdad de todos los hijos estableciendo el ámbito competencial de responsabilidad parental atendiendo al interés superior del menor. Por ello se determina como órgano jurisdiccional a todas las autoridades de los Estados miembros en función del domicilio habitual el menor.

## 2.2 MARCO NORMATIVO NACIONAL

### 2.2.1 Marco normativo nacional histórico

Las condiciones de vida de los niños y niñas, así como la consecución de sus garantías jurídicas, ha experimentado a lo largo de la historia una lenta evolución en cuanto a su regulación, desde las primeras formas de protección establecidas en la Edad Media. Ciertamente, la preocupación por los menores faltos de asistencia y cuidado no supone un fenómeno nuevo en España. La existencia de niños y niñas en situación de desamparo es una situación que se ha dado generación tras generación y que ha supuesto un problema social en nuestro país.

Sin embargo, las estructuras estatales anteriores al siglo XVIII no consentían prestar atención a esta problemática. Por esta razón quedaba en manos de la caridad privada y eclesiástica la protección de la infancia hasta el siglo XIX, donde empezó a cobrar importancia para los poderes públicos.

Por otro lado, a raíz de la intensidad que ocasionó la crisis social y económica española en el siglo XVIII, la iglesia se vio cuestionada en su organización interna y por ellos tuvo que adaptarse a los nuevos cambios políticos que suponían la pérdida de poder y privilegios sobre la sociedad. Esta crisis provocó en el siglo XIX un aumento de la demanda asistencial, que dio visibilidad a las carencias existentes en la gestión de la caridad privada y eclesiástica, la cual, debido a la falta de medios y el elevado número de mortalidad infantil, se vio desbordada y criticada.

La necesidad de reformar el sistema asistencial a finales del siglo XIX y principios del XX dio lugar a la aparición de nuevas leyes en esta materia. La primera norma aprobada fue la Ley de 26 de julio de 1878, de prohibición de ejercicios peligrosos ejecutados por menores. Esta Ley dio lugar a la imposición

---

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. Una Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño.

de sanciones a toda persona que explotara a los niños en espectáculos públicos, así como en la realización de trabajos complejos y con un alto nivel de peligrosidad.

Poco después se publicó el Código Civil (en adelante CC) en 1889, con el que el legislador manifestaba su preocupación por normativizar las relaciones paternofiliales, queriendo establecer la igualdad para ambos progenitores al otorgar la patria potestad a ambos, equiparándolos en derechos y deberes.

Tras la publicación y difusión del CC, se aprobó la Ley de 13 de mayo de 1900, que regulaba el trabajo de mujeres y niños, en la que se establecían tanto las obligaciones como las limitaciones aplicables a los menores y mujeres a la hora de realizar trabajos por cuenta ajena.

Pasados cuatro años, concretamente el 12 de agosto de 1904, se promulgó la Ley de protección a la infancia, que posteriormente se desarrolló mediante el Reglamento de 24 de enero de 1908. Esta norma fue considerada la auténtica fundadora del régimen jurídico de la protección de la infancia en España. Por medio de ella se confería a los menores de diez años la protección pública a través de la creación de un grupo de organismos públicos que atenderían las funciones protectoras.

Más tarde se publicó la Ley de 25 de noviembre de 1918 sobre organización y atribuciones de los Tribunales para niños, mediante la cual se constituyeron los primeros Tribunales de menores en España. Esta norma trajo consigo diferentes aspectos de una gran relevancia. Por un lado, por primera vez en España se creaba una jurisdicción especial para los menores delincuentes, los cuales quedaban a partir de esta excluidos del ámbito penal. Y, por otro lado, se delimitaba la competencia de estos Tribunales, que además de la función reformadora de los menores también tenían el papel de protección de estos. Por ello, se atribuye a los Tribunales las siguientes competencias: conocer las acciones u omisiones cometidas por los menores de dieciséis años, las infracciones administrativas y los supuestos de menores de dieciséis años dedicados a la prostitución<sup>9</sup>. En los casos señalados, los Tribunales no ejercían un poder represivo, sino que desempeñaban una facultad reformadora de carácter tutelar y educativa.

Por otro lado, el Real Decreto-Ley de 3 de febrero de 1929, sobre Organización y Atribuciones de los Tribunales Tutelares de Menores, autorizó a los padres o representantes legales a corregir a los menores, solicitando el auxilio de la Autoridad correspondiente para poder internar a los menores en un Establecimiento de corrección paterna. En este caso, el papel del Tribunal estaba limitado a examinar únicamente las causas que precedían a la solicitud. No obstante, la peculiaridad de esta Ley es que debía escucharse al menor e investigar a la familia, ya que esta solicitud podía volverse en contra del

---

<sup>9</sup> Art de la Ley de 25 de noviembre de 1918, sobre organización y atribuciones de los Tribunales para niños.

solicitante en caso de demostrarse perturbaciones para el menor, dando lugar a la suspensión de la tutela o patria potestad.

Más tarde, en 1945 se aprobó el Fuero de los Españoles, el cual configuraba a la unión familiar como una pieza fundamental en la sociedad y a las obligaciones paternas como el instrumento clave para garantizarla, señalando que: *“Los padres están obligados a alimentar, educar e instruir a sus hijos”*. Además, también determinaba las consecuencias de su incumplimiento en este mismo artículo, donde decía que: *“El Estado suspenderá el ejercicio de la patria potestad o privará de ella a los que no la ejerzan dignamente, y transferirá la guarda y custodia de los menores a quien por Ley corresponda”*<sup>10</sup>.

La ley de Tribunales tutelares de menores sufrió numerosas reformas hasta el Decreto de 11 de junio de 1948, por el que se aprobó el texto refundido de la legislación sobre Tribunales de menores y su Reglamento. Esta legislación ha estado vigente hasta el momento de la aprobación de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, reguladora de la Competencia y Procedimiento de los Juzgados de Menores, que fue derogada a su vez por la vigente Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Tras estudiar la normativa nacional en el contexto histórico en materia de protección de menores, se puede observar cómo los Tribunales Tutelares de Menores juegan un papel fundamental, ya que estuvieron en vigor en nuestro país en el siglo XX, desde la década de los cuarenta y hasta que se impuso el sistema actual en los años ochenta, a través de la facultad reformadora y protectora que les había sido atribuida. Esta competencia se ejercía tanto sobre los niños, con la finalidad de protegerlos, como sobre los responsables legales, asegurando el buen ejercicio de sus obligaciones. Por ello esta competencia podría derivar en la suspensión del derecho de guarda y custodia a los padres o tutores, recayendo la acción tutelar en los propios Tribunales.

En definitiva, se puede concluir señalando que el desempeño de los Tribunales a través de su facultad protectora podía limitar los derechos de los responsables legales de los menores y llevaba a cabo una sistemática vigilancia sobre la ejecución de las obligaciones de los progenitores y los tutores. Sin olvidar que también tenían un carácter administrativo y que debían apoyarse en órganos administrativos imprescindibles para alcanzar el objetivo que la Ley marcaba.

---

<sup>10</sup> Art. 23 del Fuero de los españoles, texto fundamental definidor de los derechos y deberes de los mismos y amparador de sus garantías.

### 2.2.2 Marco normativo nacional actual

En el contexto actual, atendiendo al diseño constitucional del Estado español, la asistencia y la protección social, económica y jurídica se encuentra garantizada a través del artículo 39 de la Constitución Española (en adelante CE), donde señala que “Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda”. Por ello, atendiendo al principio de igualdad previsto en el artículo 14 de la CE, todos los niños gozarán de la protección de los poderes públicos ya sean nacidos dentro o fuera del matrimonio, con independencia de su filiación y atendiendo siempre a los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.<sup>11</sup>

En palabras de MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ<sup>12</sup>, haciendo referencia al precepto constitucional señalado anteriormente, se entiende que la familia está determinada por las relaciones de paternidad, maternidad y filiación y que por tanto tiene el deber de preocuparse por los menores que formen parte de tal unidad.

La familia natural es la responsable directa de la educación del menor, sin embargo, en caso de que esta responsabilidad no se lleve a cabo o se haga de forma inadecuada serán las Entidades Públicas competentes las encargadas de actuar subsidiariamente. Por ello, bajo la facultad «reformadora», se disponía de algunas medidas, entre ellas, la colocación del menor bajo la custodia de otra persona, familia o sociedad tutelar. (OCÓN DOMINGO)<sup>13</sup>.

Para lograr que lo dispuesto por el Código Civil se adecuase a los principios constitucionales, dicho texto legal se modificó por la Ley 13/1983, de 24 de octubre, de reforma del CC en materia de tutela, así como por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican tanto el CC como la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, y más tarde por la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional.

De las leyes citadas anteriormente, la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, fue la más destacada, ya que impulsó cambios muy significativos en materia de protección del menor. A raíz de esta norma, se introdujo el concepto de desamparo sustituyendo al concepto de abandono, lo que supuso una aceleración de los procedimientos de protección de menores, ya que de tal forma la Entidad Pública asumía la tutela del menor. Otro de los cambios sustanciales

---

<sup>11</sup> Vid. La obra de CABEDO MALLOL, V.J. (2008). *Marco constitucional de la protección de menores*. Madrid: La Ley. Wolters Kluwer.

<sup>12</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.(2000). “La familia en la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 58, p. 14.

<sup>13</sup> OCÓN DOMINGO, J. (2003). “Evolución y situación actual de los recursos de protección de menores en España”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 45, p. 13 a 30.

que trajo consigo esta ley fue la introducción de la adopción como medida de integración familiar, el acogimiento familiar y el aumento de competencias del Ministerio Fiscal en materia de menores. Además, atribuye cierto valor a los poderes públicos, al contar con los medios necesarios para prestar atención a los menores que no cuenten con tal atención.

Sin embargo, a pesar del avance que supuso esta ley, con el tiempo transcurrido desde su promulgación han surgido nuevas necesidades en la sociedad y con ellas la necesidad de una Ley que las cubra.

A raíz de estas necesidades y demandas de la sociedad se aprobó la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LOPJM), que junto con lo dispuesto en el Código Civil en esta materia forman el principal marco regulador de los derechos de los niños. Además, esta ley ha servido de referencia para la legislación autonómica. No obstante, el paso del tiempo desde su publicación ha traído consigo cambios sociales en la situación de los menores y por tanto la necesidad de mejorar los instrumentos de protección para el efectivo cumplimiento de las normas internacionales y comunitarias, así como de la CE.

Finalmente, cabe señalar la actual normativa vigente en materia de protección de menores, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Dicha ley tiene por objeto la introducción de los cambios que se consideran necesarios en la legislación española en materia de protección de menores, de tal forma que permita seguir garantizando una protección a nivel estatal y un referente en la normativa autonómica<sup>14</sup>.

Las Administraciones Públicas deben facilitar a los menores la asistencia adecuada priorizando las medidas estables frente a las temporales, las medidas familiares frente a las residenciales y las consensuadas frente a las impuestas. Para ello, tal y como establece la Ley 26/2015, los principios rectores que regulan la actuación de los poderes públicos en relación con los menores que la AP debe seguir son la supremacía del interés superior del menor; dar prioridad al mantenimiento del menor en la familia de origen; la integración familiar y social; la prevención y la detección precoz de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal; la sensibilización de la población ante situaciones de desprotección; el carácter educativo de todas las medidas que se adopten; la promoción de la participación, voluntariado y solidaridad social; la protección contra toda forma de violencia; la igualdad de oportunidades y no discriminación por cualquier circunstancia; la accesibilidad universal de los menores con discapacidad y los ajustes razonables, así como su inclusión y participación plenas y efectivas; el libre desarrollo de su personalidad conforme

---

<sup>14</sup> Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Es la Ley de referencia a nivel estatal en materia de protección de menores, y otorga un gran poder a los poderes públicos.

a su orientación e identidad sexual y el respeto y la valoración de la diversidad étnica y cultural.<sup>15</sup>

Cabe añadir que la ley incorpora algunas novedades que de forma procedente han sido introducidas por la normativa autonómica. En sus cuatro primeros artículos introduce las modificaciones de la LOPJM, del CC, de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, etc.

Se contempla así un nuevo entorno normativo que da lugar a iniciativas y actuaciones llevadas desde diferentes áreas y que garantizan un marco de protección integral. Por ello, los poderes públicos desarrollan actuaciones de asistencia y protección para acabar con cualquier forma de maltrato infantil, estableciendo los procedimientos más eficientes para asegurar la coordinación entre las Administraciones competentes.

## 2.3 MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

La Comunidad Valenciana tiene una larga trayectoria histórica en lo referente a materia de protección de menores. Concretamente, en la ciudad de Valencia surgió el 6 de marzo de 1337 el conocido “Jutge i Pare d’Orfens” (Juez y padre de los huérfanos) como una de las instituciones más importantes de la ciudad creada por el monarca “Pere el Ceremoniós”. Esta institución fue constituida para velar por los niños huérfanos, abandonados, callejeros, etc., y su finalidad era atenuar la mendicidad haciendo posible su inserción en la sociedad, cubriendo sus necesidades y protegiéndolos de las ofensas recibidas.

A partir de 1383 la figura del “Pare d’Orfens” adquirió también la responsabilidad de ocuparse de los bienes que poseían los huérfanos. Y llegado el año 1447 esta figura fue sustituida por el Tribunal del Curador, Padre y Juez de Huérfanos de la ciudad de Valencia, el cual trajo consigo un mayor número de beneficios para los menores que acogía.

Esta institución subsistió hasta que, en 1773, en tiempos de Carlos IV, se extinguió la figura transfiriendo sus competencias y toda la documentación al director de la Real Casa de la Misericordia.

En el actual Estado constitucional autonómico, en 1982 se promulgó el Estatuto de Autonomía a través de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. La Comunidad Valenciana, en virtud de lo dispuesto en el artículo 49., apartado 27, del Estatuto de Autonomía, ostenta competencias exclusivas en materia de protección de

---

<sup>15</sup> Para mayor información, consúltese a CABEDO MALLOL, V.J. (2016). “Principales novedades incorporadas por las leyes de reforma del sistema de protección a la infancia y la adolescencia”, en CABEDO MALLOL, V.J. y RAVETLLAT BALLESTÉ, I. *Comentarios sobre las leyes de reforma del sistema de protección a la infancia y adolescencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 49-86.

menores “*incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación*”.

Debemos destacar que la Comunidad Valenciana es pionera en materia de protección de menores, puesto que, en marzo de 1986, con anterioridad a la incorporación en el CC de la tutela “*ex lege*”, la guarda y el acogimiento de menores, en la CV ya se habían regulado las “*Familias Educadoras*”, que nacen con el fin de concebir alternativas desasilares y actuar como agentes educativos de los Centros y Hogares Funcionales (ESTELLÉS, GARCÍA, y MONDAZA)<sup>16</sup>.

Un año más tarde, en 1987, fue publicado el “*Libro Blanco del menor*” por la Generalidad Valenciana donde se recogen los principios rectores de la política social en materia de infancia y juventud, incluyendo en su programa las pautas que deben seguirse sobre prevención, defensa y reinserción de los menores en la sociedad.

Posteriormente llegó el Decreto 23/1988, de 8 de febrero, de medidas de protección de menores en situación de desamparo, sustentado en los principios de integración familiar, interés superior del niño y la situación de las medidas en el seno de los sistemas de protección social. Más tarde se aprobó para ampliar el ámbito de protección y prevención de menores, la Ley 7/1994, de 5 de diciembre, conocida como Ley de la Infancia, así como el programa PROMEN potenciando las líneas de prevención de menores y el Decreto 93/2001, por el que finalmente se aprueba por el Gobierno de la Comunidad Valenciana el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor, el cual en nuestros días se encuentra modificado por el Decreto 28/2009, de 20 de febrero.

De entre las leyes anteriormente mencionadas cabe destacar la relevancia de la Ley 7/1994, de 5 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de la Infancia. En su preámbulo se especifica la importancia de la defensa, protección y prevención de los menores en una sociedad donde la democracia cobra relevancia en las políticas de bienestar social e igualdad de oportunidades.

En lo sucesivo se aprobaron nuevas normativas con la finalidad de adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad y para establecer los cambios oportunos con respecto a la ley mencionada anteriormente.

En la actualidad, la normativa de la Comunidad Valenciana ha establecido numerosas actualizaciones con el fin de adaptarse a la legislación tanto estatal como internacional. La Conselleria de igualdad y políticas inclusivas asume las competencias en el ámbito de protección de menores y así se ocupa de aplicar

---

<sup>16</sup> ESTELLÉS, A.; GARCÍA, J.; MONDAZA, G. (1999). *El acogimiento familiar en la Comunidad Valenciana. Familias educadoras: doce años de experiencia en Valencia*. Generalitat Valenciana. Consellería de Bienestar Social. Dirección de Servicios Sociales. Valencia: Asociación Voluntarios Acogimiento Familiar.

las medidas pertinentes en este campo, teniendo en cuenta a las entidades locales las cuales se encargan de determinadas actuaciones.<sup>17</sup>

Por otro lado, la CE atribuye a la Comunidad Valenciana la asunción de facultades en el ámbito de la asistencia social. Así, las actuaciones legislativas que se realicen en el ámbito de protección de menores le corresponden en virtud del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado como se ha señalado anteriormente por la LO 5/1982, de 1 de julio y posteriormente reformado por la LO 1/2006, de 10 de abril.

Cabe hacer mención, por la importancia de su contenido, al Decreto 74/2005, de 8 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se crea el Observatorio de la Comunidad Valenciana de Inserción Sociolaboral de Menores y Jóvenes de los Sistemas de Protección y de Reeducción de Menores. Tal Observatorio surge debido a que las instituciones responsables de impulsar medidas para favorecer la inserción de jóvenes con mayores problemáticas que el resto para acceder al sistema de empleo juvenil, ven necesario el fomento de nuevos programas que favorezcan su proceso de maduración y la adquisición de conocimientos básicos para obtener su capacitación y autonomía.

Por ello, el Observatorio es un órgano colegiado de carácter consultivo que tiene por objeto garantizar la inserción laboral y social de los menores que se encuentren o se hayan encontrado en situación de desvinculación con los sistemas de reforma y protección de menores.

En cuanto a las leyes aprobadas en el ámbito autonómico, cabe desatacar primeramente la ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de Infancia y Adolescencia de la Comunidad Valenciana, ya que establece el marco normativo que fija tanto las políticas como las actuaciones de carácter administrativo. Por ello, su texto normativo fue reconocido por ser innovador al adoptar sobre la base de protección integral del menor nuevas tendencias, abordando una regulación completa desde diferentes ámbitos en los que la Generalitat tiene facultades en el campo de la protección de menores. Esta Ley fue objeto de aplicación a todos los menores radicados el territorio de la Comunidad Valenciana, aunque fuera de forma temporal u ocasional.

Dicha ley abordó todos los campos donde los menores actúan y promovió el reconocimiento de la capacidad de los menores para participar activamente en el contexto social existente.

En la ley de la que venimos hablando cabe señalar su Título III, dedicado a la protección del menor cuando se encuentre en situación de riesgo o desamparo. Se da prioridad a las actuaciones preventivas para evitar cualquier causa que implique desprotección, ya que es considerada como prioridad de las

---

<sup>17</sup> Vid. sobre esta cuestión a AMAT LLOMBART, P. (2017). "La competencia legislativa en materia de derecho civil del artículo 149.1.8 de la Constitución Española. Disfunciones en torno al derecho civil valenciano e interpretación del Tribunal Constitucional", en *InDret: Revista para el análisis del derecho*, núm. 4.

Administraciones y entidades tanto públicas como privadas implicadas en la protección del menor.

Por ello, en este título podemos encontrar la competencia exclusiva de las Administraciones Locales para valorar y declarar las situaciones de riesgo a las que se pueden enfrentar los menores. No obstante, la declaración de la situación de desamparo es competencia de la Generalitat, quién también se ocupa de la adopción tanto a nivel nacional como internacional. Además, el presente título recoge de forma detallada las diferentes formas que pueden darse de guarda y acogimiento.

Finalmente, la última ley que ha sido publicada y que se encuentra en vigor actualmente es la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia. La presente ley deroga, por un lado, la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de protección integral de la infancia y la adolescencia, con el fin de restaurar la coherencia del conjunto del ordenamiento jurídico en materia de protección de menores. Y por otro, la Ley 13/2008, de 8 de octubre, de la Generalitat, reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar de la Comunidad Valenciana, por motivos de simplificación normativa, dejando los puntos técnicos y procedimentales del objeto de esta ley al desarrollo reglamentario.

Esta ley tiene por objeto tanto el reconocimiento de los derechos de los menores como principio de corresponsabilidad de la sociedad, las familias y las administraciones públicas, como el establecimiento de un marco normativo que delimite las políticas públicas, las distribuciones de facultades competenciales y las medidas de coordinación.<sup>18</sup>

No obstante, la importancia de esta ley viene dada en el título II donde se recoge el estatuto jurídico de la infancia y adolescencia de la Comunidad Valenciana. Se eleva la importancia del derecho a la vida y la integración física y psíquica de los menores a través de un sistema preventivo para asegurar una respuesta coordinada de todos los poderes públicos priorizando las necesidades de la víctima.

### 3. CONCEPTOS JURÍDICOS

Para lograr una mayor comprensión del objeto de estudio del Trabajo de Fin de Máster, en el presente apartado se introducirán una serie de conceptos. Primeramente, se presentará el concepto de menor, para comprender cómo nuestro ordenamiento jurídico protege y regula la vida de los menores, cuáles son sus derechos y deberes y qué clases de instituciones toman partida en este

---

<sup>18</sup> Al respecto, véase el trabajo de AMAT LLOMBART, P. (2011). "Régimen jurídico de la protección a la infancia y del menor en la Comunidad Autónoma Valenciana", en HERRERA CAMPOS, R. y BARRIENTOS RUIZ, M.A. *Derecho y familia en el siglo XXI: el derecho de familia ante los grandes retos del siglo XXI*, Vol. II. Almería: Universidad de Almería, págs. 863-885.

ámbito. Seguidamente, se abordará la distinción entre situación de riesgo y situación de desamparo, para conocer posteriormente qué tipo de medidas de protección se adoptan según la situación en la que se encuentre el menor. De este modo se apuntarán las diferencias entre acogimiento residencial y acogimiento familiar. Finalmente se expondrán los diferentes tipos de tutela y guarda.

En primer lugar, cabe señalar que nuestro ordenamiento jurídico no recoge una norma específica que establezca lo que se entiende por **menor**. Sin embargo, el artículo 12 de la Constitución Española establece a qué edad una persona pasa a ser mayor de edad: “*Los españoles son mayores de edad a los dieciocho años*”.

El Código Civil también hace referencia a este mismo principio mediante el artículo 315, que dice así: “*La mayor edad empieza a los dieciocho años cumplidos. Para el cómputo de los años de la mayoría de edad se incluirá completo el día del nacimiento*”. De este modo, se da a entender que todas las personas que tengan una edad inferior a los dieciocho años serán consideradas como menores.

Siguiendo esta misma línea, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, también hace referencia a este concepto indicando que “*se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.*”

En palabras de RAVETLLAT BALLESTE<sup>19</sup> se parte desde el punto de entendimiento del menor como persona y como sujeto de derechos. Por tanto, pese a que principalmente todas las normas que regulan las diversas situaciones del menor son aplicables a todos los que tengan una edad inferior a los 18 años, existen circunstancias excepcionales. Estas circunstancias aparecen en los casos de emancipación del menor el cual goza del beneficio de la mayor edad.

Una vez comprendido el concepto de menor, es de vital importancia hacer referencia a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, puesto que incorpora en el artículo 9 los deberes de los menores:

#### **Artículo 9 bis. Deberes de los menores.**

- 1. Los menores, de acuerdo a su edad y madurez, deberán asumir y cumplir los deberes, obligaciones y responsabilidades inherentes o consecuentes a la titularidad y al ejercicio de los derechos que tienen reconocidos en todos los ámbitos de la vida, tanto familiar, escolar como social.*
- 2. Los poderes públicos promoverán la realización de acciones dirigidas a fomentar el conocimiento y cumplimiento de los deberes y responsabilidades de*

---

<sup>19</sup> RAVETLLAT BALLESTE, I. (2012). *El interés superior del niño: concepto y delimitación del término*. Pág 92. Educatio siglo XXI.

*los menores en condiciones de igualdad, no discriminación y accesibilidad universal”.*

Tal y como se puede observar, en este artículo se distinguen dos contenidos distintos. Por un lado, el primer apartado comprende la edad y madurez del menor como criterio para lograr el cumplimiento de deberes, obligaciones y responsabilidades en cada ámbito. Y, por otro lado, el segundo apartado, se centra en los poderes públicos, entendidos como los encargados de fomentar el cumplimiento de los deberes de los menores.

A continuación, es importante mencionar las definiciones de capacidad jurídica y capacidad de obrar, conceptos que van a aparecer a lo largo del trabajo y por tanto es importante reconocer sus diferencias.

La capacidad de las personas se conoce como la aptitud para ser sujetos de relaciones jurídicas y se materializa de dos formas: capacidad jurídica y capacidad de obrar.

Las personas adquieren la personalidad en el momento de su nacimiento, quedando así sujetas a derechos y obligaciones. “ *La personalidad se adquiere en el momento del nacimiento con vida, una vez producido el entero desprendimiento del seno materno*”<sup>20</sup>. Una vez que se confirma la vida del recién nacido, se dice que adquiere **la capacidad jurídica**, lo que conlleva la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones. La capacidad jurídica es considerada un atributo inseparable de la persona, y su adquisición viene dada por el simple hecho de su propia existencia, por ello, desde el momento del nacimiento acompaña al sujeto hasta la muerte. (AGURTO GONZÁLEZ y DÍAZ DIAZ)<sup>21</sup>.

Otra forma de aproximarnos al concepto de capacidad jurídica la encontramos en el *Convenio sobre los derechos del niño de 1989*, que indica que tras el nacimiento del niño tendrá derecho a la adquisición de nombre, nacionalidad, así como el resto de las obligaciones que le sean atribuidas. Tal y como se puede observar, de la misma forma que se ha establecido anteriormente, el niño adquiere derechos tras su nacimiento. No obstante, en este caso no hace referencia al momento exacto en que una persona se considera nacida, como anteriormente cuando se referenciaba al desprendimiento del seno materno con vida.

La capacidad jurídica se caracteriza porque es igual para todas las personas, es indivisible e irreductible. Por tanto, no admite variaciones ni

---

<sup>20</sup> Art. 30 de CC: La personalidad se adquiere en el momento del nacimiento con vida, una vez producido el entero desprendimiento del seno materno.

<sup>21</sup> AGURTO GONZÁLEZ, C.A; DÍAZ DÍAZ, M.P.G. (2018). “Capacidad jurídica: el histórico problema de una categoría fundamental en el derecho. A propósito de las modificaciones o introducidas por el decreto legislativo n 1384 en el libro de derecho de las personas del código civil peruano”. *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*, nº 1384, pág. 248.

modificaciones al igual que se considera una aptitud consustancial de la persona por lo que no se puede desprender de la misma en ningún caso.

En cuanto a la **capacidad de obrar**, presenta numerosas diferencias con respecto a la anterior. En primer lugar, esta se entiende como la aptitud de la persona para realizar de forma eficaz actos jurídicos de forma válida, así como la capacidad tanto como para adquirir como para ejercitar derechos y asumir obligaciones.

En palabras de SÁNCHEZ CARO la capacidad de obrar es distinta según el estado civil de cada sujeto de modo que no corresponde a todos por igual como en el caso de la capacidad jurídica, ya que más bien, depende de ciertas cualidades que el ordenamiento jurídico considera pertinentes (mayor o menor de edad, capacitado o incapacitado, etc.<sup>22</sup>).

Por ello, esta aptitud es desigual entre las personas y puede variar atendiendo a las circunstancias particulares de cada persona.

Según el artículo 322 del Código Civil, *“El mayor de edad es capaz para todos los actos de la vida civil, salvo las excepciones establecidas en casos especiales por este Código”*. Es decir, que por lo general se presume plena y corresponde al individuo mayor de edad no incapacitado.

Esto evidencia la posibilidad de llevar a cabo todos los actos que no impliquen tener una edad inferior a la mayoría de edad, y las limitaciones han de ser expresamente establecidas.

No obstante, existen determinadas circunstancias en las que no es necesario tener la mayoría de edad, es decir haber cumplido los 18 años, para que se pueda tener capacidad de obrar.

Pese a que como se ha ido señalando de acuerdo con la legislación vigente, la plena capacidad de obrar se adquiere una vez alcanzada la mayoría de edad, es decir cumplidos los 18 años, existen determinadas situaciones donde las personas, aunque no hayan alcanzado la mayoría de edad pueden llevar a cabo algunas acciones que requieren una cierta madurez.

Tal y como señala ACEDO PENCO, algunos de los motivos a los que se acoge nuestro Derecho para establecer limitaciones en la capacidad de obrar son los siguientes:

- La falta de conocimiento natural, entendiéndose como tal la falta de inteligencia suficiente para llevar a cabo actos jurídicos.
- Estar sometido a la patria potestad y tutela en los aspectos personales y patrimoniales, lo que conlleva falta de autonomía para liderar su vida.

---

<sup>22</sup> SÁNCHEZ CARO, J (1998). *Consentimiento Informado y psiquiatría. Una Guía Práctica de la Fundación Mapfre Medicina*.

- La protección de las leyes, que impiden y anulan la mayoría de los actos realizados siendo menor, como la compra de inmuebles<sup>23</sup>.

En sintonía con los conceptos definidos anteriormente, y debido a que se encuentra de forma intermedia entre el mayor y el menor de edad, cabe conocer ahora la figura de la **emancipación** debido a su gran relevancia en el objeto de estudio.

En palabras de COLIN Y CAPITANT la emancipación se concebía como un acto solemne o un beneficio de la Ley, que libera al menor de la patria potestad o la tutela confiriéndole el gobierno de su persona con cierta capacidad de obrar, aun así, quedando la administración de sus bienes limitada<sup>24</sup>.

Para poder llegar a un mayor entendimiento sobre este concepto cabe diferenciar las diferentes clases de emancipación existentes:

- Emancipación por concesión paterna: En este caso son los propios progenitores los que la conceden al hijo menor de edad. Para ello, se exigen como requisitos que el menor tenga dieciséis años y que otorgue su consentimiento.
- Emancipación por concesión judicial: En este caso es el menor el que solicita a un juez la concesión de la emancipación, y aquel dará audiencia a los padres del menor. No obstante, esta clase de emancipación requiere por un lado que de la misma forma que mediante concesión paterna el menor debe haber cumplido los dieciséis años y por otro lado, que previamente a la solicitud se haya producido alguno de los siguientes supuestos:
  - Que alguno de los progenitores del menor haya contraído un nuevo matrimonio o conviva con persona distinta al otro progenitor.
  - Que los progenitores viviesen separados.
  - Que, por cualquier causa, se vea entorpecido gravemente el ejercicio de la patria potestad.
- Emancipación por matrimonio: De la misma forma que en los casos anteriores, en este caso también es necesario que el menor tenga dieciséis años cumplidos ya que de este modo podrá contraer

---

<sup>23</sup> ACEDO PENCO, A. (2013). *Introducción al derecho privado*. Facultad de derecho de la Universidad de Extremadura, p. 76.

<sup>24</sup> COLIN Y CAPITANT (2012). *Emancipación y mayoría de Derecho Civil*. Edit. Reus. Madrid.

matrimonio. Por tanto, es el matrimonio el que concede al menor la emancipación, desvinculándose de la autoridad familiar.

- Emancipación por vida independiente: En este caso, es importante señalar que el CC establece que *“se reputará para todos los efectos como emancipado al hijo mayor de dieciséis años que con el consentimiento de los padres viviere independientemente de estos. Los padres podrán revocar este consentimiento”*<sup>25</sup>.

En este supuesto cabe destacar diferentes aspectos. Por un lado, se hace evidente la necesidad de que el menor tenga cierta autonomía económica con respecto a sus padres y que estos la autoricen. Y, por otro lado, a diferencia del resto de supuestos señalados anteriormente, es el único caso donde la emancipación es revocable.

En la emancipación, se producen una serie de efectos que restringen la acción de determinadas relaciones jurídicas por los menores. De ese modo, podemos diferenciar en la vida del menor emancipado dos esferas: la que hace referencia a las relaciones jurídicas personales y la que hace referencia a las relaciones jurídicas patrimoniales del menor.

Son estas últimas relaciones, las que hacen alusión al patrimonio del menor las que se ven restringidas. Se encuentran recogidas en el artículo 323 del CC:

- Tomar dinero a préstamo.
- Gravar o enajenar bienes inmuebles.
- Gravar o enajenar establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor.

Todos los anteriores supuestos podrán llevarse a cabo con el consentimiento de los padres del menor, y a falta de ellos, con el de la figura del curador.

Por otro lado, en cuanto a las instituciones que toman partida en la vida de los menores, de acuerdo con la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección del menor, se entiende por **“Sistema de Protección de Menores”** al conjunto de actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones Públicas para combatir la desprotección social del menor *“mediante la prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo, con el establecimiento de los servicios y recursos adecuados para tal fin”*.

---

<sup>25</sup> Art.319 de CC: Se reputará para todos los efectos como emancipado al hijo mayor de dieciséis años que con el consentimiento de los padres viviere independientemente de éstos. Los padres podrán revocar este consentimiento.

De acuerdo con la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, el ámbito de actuación del Sistema de Protección de Menores abarca a todo el territorio nacional y a toda persona menor de 18 años. Esta Ley establece la existencia de dos situaciones de desprotección social del menor, donde la intervención de la Administración dependerá del grado de cada situación. Las situaciones son las siguientes:

Situación de riesgo: es aquella que a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos que perjudican al menor en su desarrollo en cada uno de los ámbitos señalados, precisa la intervención de la Administración para corregir y compensar las dificultades que le afectan y evitar el desamparo y exclusión. Por ello, es una situación que se caracteriza porque a pesar de causar un perjuicio en el menor no alcanza la gravedad suficiente para justificar su separación del núcleo familiar. Mediante esta figura se permite la intervención familiar por parte de la entidad pública, evitando que la situación se agrave y tengan la obligación de establecer medidas más traumáticas como la separación del menor de su familia (NORIEGA RODRÍGUEZ)<sup>26</sup>. Además, cabe destacar que las medidas que se establezcan pueden tener carácter técnico o económico.

Situación de desamparo: esta situación se produce “*como consecuencia del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las Leyes para la guarda de menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material*”<sup>27</sup>.

Existen diferentes causas que justifican la situación de desamparo, como son la negligencia esporádica o leve, ya sea física, psíquica o educativa del menor por parte de sus padres, tutores o guardadores; el abuso físico o emocional hacia el menor; situaciones perjudiciales para el desarrollo físico, psíquico y emocional; situaciones de precariedad, etc. No obstante, en España, el 50% de los casos que motivan la adopción de esta medida vienen dados por casos de negligencia e incumplimiento de las obligaciones parentales (DA SILVA RAJAO)<sup>28</sup>.

Esta situación presenta mayor gravedad que la anterior y por ello las medidas tomadas por la Administración tiene mayor impacto y repercusión.

Atendiendo al artículo 172 del Código Civil, donde también describe la situación de desamparo como causa del incumplimiento o del imposible e

---

<sup>26</sup> NORIEGA RODRÍGUEZ, L. (2018). “ Riesgo, desamparo y guarda: su regulación tras la reforma legislativa del sistema de protección a la infancia y adolescencia”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, nº 91, p. 119.

<sup>27</sup>Art de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana.

<sup>28</sup> DA SILVA RAJAO, C.S. (2017). *Medidas de protección de menores: Acogimiento residencial y familiar*. La Rioja: Universidad de la Rioja.

inadecuado ejercicio de protección que establecen las leyes, las consecuencias derivadas de la situación de desamparo son las siguientes:

- **La asunción de la tutela:** la tutela “ex-lege”, conlleva la asunción automática de la tutela por parte de la entidad pública y la separación de su familia de origen. En esta tutela no interviene la autoridad judicial ni en su constitución ni en su ratificación.
- **La suspensión de la patria potestad:** tiene lugar cuando los padres incurren en las causas que regula el CC, como el maltrato habitual o el abandono del menor.
- **La asunción de la guarda:** tal y como su propio nombre indica, consiste en el nombramiento a quien va a ocuparse de guardar el menor, entendiéndose como tal el cuidado, alimentación, educación y formación adecuada. Esta guarda puede darse bien por petición de los padres o bien como consecuencia de la asunción de tutela. En ambos casos, se materializa mediante dos instituciones: acogimiento familiar o acogimiento residencial, las cuales se describen brevemente a continuación:
  - Acogimiento residencial: es un instrumento de protección que se apoya en la prestación de servicios de alojamiento, manutención, y educación integral del menor en un centro de carácter residencial<sup>29</sup>.

## 4. DECLARACIÓN DE DESAMPARO

### 4.1 EL DESAMPARO COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN DEL MENOR

La situación de desamparo, como bien se ha señalado en el anterior epígrafe tiene causalidad en el incumplimiento o imposible e inadecuado ejercicio de los deberes de protección del menor regulados por las administraciones competentes para hacer frente a las situaciones de riesgo. No obstante, se sigue entendiendo como un concepto indeterminado ya que es necesario incidir en los hechos fácticos específicos de cada caso<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Art. 109 de LEY 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana: La medida de acogimiento residencial.

<sup>30</sup> El Anteproyecto de Ley de Protección a la Infancia de 2014, que modifica el art. 172.1 C.C, no incluía un concepto determinado de desamparo. Sin embargo, sí se encuentra su determinación en el art. 18 de la LOPJM que establece determinadas situaciones que identifica como desamparo:

En los supuestos en que concurra dicha imposibilidad de hacer frente a la adecuada protección del menor, se aconseja la separación del menor del núcleo familiar donde se haya producido tal situación.

El menor, en los casos de situación de desamparo se encuentra en una situación de desprotección donde se le priva de la necesaria asistencia moral y/o material, y por ello justifica la actuación de la Administración competente. Por tanto, no es necesario que exista la carencia de personas que ejerzan la guarda sobre el menor como única causa de desamparo, ya que deben encontrarse imposibilitadas para el ejercicio de la protección de menores o que se revele el mismo como inadecuado<sup>31</sup>.

Por otro lado, los sujetos que pueden causar el desamparo de un menor, según determina SERRANO GARCÍA, pueden ser: los titulares de la patria potestad y los tutores; los acogedores atendiendo a las obligaciones del art. 173.1 del CC; el defensor judicial del menor; y el guardador de hecho<sup>32</sup>.

La declaración de desamparo es adoptada por la entidad pública competente por razón de territorio en materia de protección de menores. En la Comunidad Valenciana, tiene la competencia la Generalitat, concretamente la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas.

Siguiendo las líneas de determinación del magistrado UTRERA GUTIÉRREZ, existen tres elementos que determinan el concepto de desamparo:

1. Un incumplimiento de los deberes de protección a los que hace referencia el art. 154 CC como contenido normal de la patria potestad. Tal incumplimiento puede ser total o parcial y derivar de una actitud culposa de los padres, tutores o guardadores.
2. Que tal incumplimiento genere una privación de asistencia material (alimentos en el sentido amplio del art. 142 CC) o moral (afectividad, relaciones interpersonales) cuya duración de ambos casos sea determinada.

---

1. Cuando la Entidad Pública constate que el menor se encuentra en situación de desamparo, actuará en la forma prevista en el artículo 172 y siguientes del Código Civil, asumiendo la tutela de aquél por ministerio de la ley, adoptando las oportunas medidas de protección y poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal y, en su caso, del Juez que acordó la tutela ordinaria.

2. De acuerdo con lo establecido en el artículo 172 y siguientes del Código Civil, se considerará situación de desamparo la 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>31</sup> Memento Práctico Familia (Civil). (2018). Francis Lefebvre Colección Mementos, pág. 218.

<sup>32</sup> SERRANO GARCÍA, I. (1993). *Comentario del Código Civil*, Tomo I. Madrid: Ministerio de Justicia, págs. 578 y 579.

3. La existencia de un nexo de causalidad entre el incumplimiento de los deberes de protección y la falta de asistencia al menor, quedando excluidos del concepto de desamparo aquellos supuestos en que no exista dicha relación de causalidad, ya que sean considerados una consecuencia de la personalidad del menor<sup>33</sup>.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 172 del CC, y atendiendo a PÉREZ ÁLVAREZ<sup>34</sup>, se puede señalar que el desamparo tiene su foco de causalidad en determinadas circunstancias halladas en el núcleo familiar. De hecho, la resolución administrativa que declara el desamparo, así como la previa desasistencia moral y material del menor, se encuentra en ámbitos familiares con perfiles que se reiteran en la práctica de las circunstancias que recoge el art. 18 de la LOPJM, se determinan como las más frecuentes las siguientes:

- La convivencia en un entorno familiar que menoscabe la integridad moral del menor y posteriormente el desarrollo de su personalidad. Estos casos suelen encontrarse en familias con un historial crónico de maltrato y conflicto intrafamiliar donde se generen delante del menor episodios de violencia.
- Cualquier explotación económica del menor (delincuencia, prostitución, mendicidad...).
- Falta de escolarización del menor.
- Malos tratos físicos o psíquicos, abusos sexuales por familiares o terceros con el consentimiento de estos.
- Falta de domicilio.
- La drogadicción o alcoholismo habitual de los miembros que integran la unidad familiar cuando afecte al desarrollo y bienestar del menor.
- En los casos donde exista un trastorno mental grave de los padres o guardadores, e imposibilite el corriente ejercicio de la patria potestad o guarda, así como la ausencia de conciencia acerca de las necesidades de los hijos, que les inhabilita para constituir un sistema familiar estable.
- Cuando los progenitores o los guardadores se encuentren en prisión.

---

<sup>33</sup> UTRERA GUTIÉRREZ, J.L. (2005). *Tratado de Derecho de Familia. Aspectos sustantivos y procesales*. Madrid: Sepin, págs. 304 y 305.

<sup>34</sup> PÉREZ ÁLVAREZ, M.A. (2009). "El desamparo: resoluciones administrativas, sentencias judiciales y reformas legales", en GARCÍA RUBIO, M.P. *Estudios jurídicos en memoria del Profesor José Manuel Lete del Río*. Navarra: Cívitas-Thomson Reuters Aranzadi, Cizur menor, págs. 712 a 715.

- Cuando las personas que deben ejercer las funciones de guarda sean incapaces de establecer los patrones de autoridad por causas como el desinterés, la negligencia, la carencia de autoridad...

Considerando las diversas circunstancias nombradas que causan la situación de desamparo, cabe señalar que la decisión de la Entidad pública es la que determinará cuándo los casos anteriores, como por ejemplo la falta de escolarización o la drogadicción de los progenitores o guardadores, son consideradas habituales o si son causas que perjudican gravemente la integridad moral del menor.

Atendiendo a la regulación que determina el concepto legal de situación de desamparo, se comprende como la última medida de protección del menor, habiéndose intentado con anterioridad a esta, otras medidas con un grado de repercusión inferior al que provoca esta última. Es por ello por lo que se trata de supuestos de carácter insostenible que afectan gravemente al bienestar del menor y en los que no cabe otra medida que la intervención directa en el núcleo familiar por parte de la Administración competente.

Como indica BENAVENTE MOREDA<sup>35</sup>, cada vez es más usual toparnos con supuestos que bien porque saltan a los medios de comunicación, bien porque se han convertido en foco de polémicas resoluciones judiciales, nos sitúan en una tesitura que dificulta la valoración y diferenciación entre las situaciones de riesgo a las que se enfrentan los menores y la declaración de desamparo de estos. Aunque aparentemente podría resultarnos indiferente la distinción que señalan los textos legales, son las consecuencias que contrae una situación frente a la otra las que manifiestan sus grandes diferenciaciones puesto que surgen de presupuestos y circunstancias distintas y dan respuesta a problemáticas diferentes.

Siguiendo las líneas generales estudiadas por la anterior citada autora, que en su opinión manifiesta que: "resulta llamativo e inquietante esa proliferación de supuestos diferentes y variados, en los que, en aras del recurrente "interés superior del menor" poner coto a tales situaciones, donde el proceso conduce a declaraciones de desamparo que pueden calificarse de variopintas"<sup>36</sup>. Entre otros casos señala que los menores que sufren trastornos alimenticios, maltratos físicos o psíquicos o bien pertenecen a familias desestructuradas o con problemas de drogodependencia graves reciben una respuesta rápida por parte de la administración a la mínima conjetura. Ello ocurre como consecuencia de la

---

<sup>35</sup> BENAVENTE MOREDA, P. (2011). "Riesgo, desamparo y acogimiento de menores. Actuación de la Administración e intereses en juego", en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 15, pág. 16.

<sup>36</sup> BENAVENTE MOREDA (2011). "Riesgo, desamparo y acogimiento de menores. Actuación de la Administración e intereses en juego", cit., pág. 17

elevada presión mediática que existe actualmente y, ante un error administrativo provocan un foco de juicios y condenas por parte de toda la sociedad a la cual se ha extendido la noticia (BENAVENTE MOREDA).

En definitiva, cabe precisar que para que tenga lugar la situación de desamparo a los efectos establecidos en el art.1721.1 del CC y por consecuencia concurra la asunción de la tutela por la Entidad Pública competente, tal situación fáctica debe ser conocida por la Administración y que esta la declare legalmente.

De este modo, una vez la Entidad Pública competente por razón de territorio asuma las competencias de protección del menor y constate que efectivamente el menor se encuentra en situación de desamparo, asumirá legalmente la tutela del menor y adoptará las medidas de protección necesarias para su guarda<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> *Memento práctico Familia (Civil)*. (2018). Francis Lefebvre Colección Mementos, pág. 219.

## 4.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DECLARACIÓN DE DESAMPARO

Una de las novedades que trae consigo la Ley 26/2015, de 28 de julio, es la desjudicialización de la declaración de desamparo, convirtiéndola en un procedimiento administrativo. A diferencia de las situaciones de riesgo, la existencia de una situación de desamparo determina el inicio de un procedimiento formal que culmina con la declaración administrativa, puesto que el hecho del desamparo por sí solo no configura la situación de desamparo, sino que es preciso que sea declarada por una resolución para lograr su verificación.

Señala GONZÁLEZ PILLADO<sup>38</sup> que el procedimiento a seguir por la Administración competente para hacer efectiva la declaración de desamparo deberá amoldarse a las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de que se trate; no obstante, el procedimiento a seguir con carácter general se ajustará a la previsión establecida en la LOPJM.

El inicio del procedimiento de la declaración de desamparo puede ser de oficio o a instancia de parte. De ese modo, por un lado, las autoridades o servicios públicos deben prestar atención y si cabe dentro del ejercicio de sus competencias, una actuación inmediata sobre el menor en riesgo, o en caso contrario dar traslado de la situación al órgano competente.<sup>39</sup> Y, por otro lado, toda persona o autoridad que detecte una situación de posible desamparo de un menor dará el comunicado a la autoridad más próxima sin perjuicio de prestarle auxilio inmediato<sup>40</sup>. Además, podrá ser el propio menor quién solicite la intervención de la Entidad Pública competente<sup>41</sup>.

Una vez que la Entidad Pública competente haya considerado que existe un menor que podría estar en situación de desamparo atendiendo a los parámetros estudiados anteriormente, deberá iniciar el correspondiente expediente administrativo, según lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Además, deberá dar audiencia a los progenitores, tutores o guardadores, así como al propio menor sujeto de la situación descrita, siempre que se declare que posee la madurez necesaria o cuando fuere mayor de doce años.

Tras la adopción de la resolución administrativa de desamparo y las medidas de protección previstas por el tiempo necesario para alcanzar los fines

---

<sup>38</sup> GONZÁLEZ PILLADO, E. (2008). "Procedimiento de oposición a las resoluciones administrativas de protección de menores tras la reforma de la Ley 54/2007", *Indret*, núm. 2, p. 6

<sup>39</sup> Art. 14 de Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

<sup>40</sup> Art. 13.1 de Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

<sup>41</sup> Art. 10.2 de Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

legalmente establecidos, la Entidad Pública deberá notificar la misma a los progenitores, tutores o guardadores y al menor (cuando tenga la madurez suficiente o en todo caso haya cumplido los doce años) de forma legal, dentro del plazo de 48 horas y siendo lo más eficaz posible.

Es importante señalar que según establece el artículo 172.1 del CC, la información notificada debe ser clara, comprensible y estar comprendida en un formato accesible, incluyendo las causas que dieron lugar a la intervención administrativa, así como los efectos de la decisión tomada y su adaptación a la madurez del menor sujeto de la situación.

Haciendo referencia al párrafo anterior cabe destacar la importancia que tiene la claridad y comprensión de la información, ya que existen múltiples casos en los que los progenitores o tutores no cuentan con los conocimientos jurídicos necesarios para lograr entender las causas por las cuales han sido separados de sus hijos, así como la forma de interactuar con la Administración para que los menores vuelvan a ser reinsertados en sus hogares de origen<sup>42</sup>.

Por último, resulta conveniente hacer referencia a la opinión de ORDÁS ALONSO,<sup>43</sup> que considera que la declaración de desamparo es un procedimiento a efectos prácticos administrativo, ya que no es necesaria previa autorización judicial ni ratificación posterior. El procedimiento más indicado, según indica, sería partir de la entidad pública para intervenir de forma inmediata, y una vez estudiada y analizada la situación del menor determinar si concurren los presupuestos para que se declare la situación de desamparo del menor. Y por consiguiente el Juez a través de la regulación de un determinado procedimiento sería quién decretaría tal situación y sus consecuencias. O bien, de otro modo distinto, que se declarara la situación de desamparo directamente por la Entidad Pública y fuese el Juez el encargado de dictar la suspensión o privación de la patria potestad. Esta opinión también es sustentada por el DEFENSOR DEL PUEBLO<sup>44</sup> que manifiesta la necesidad de un cambio de modelo donde la jurisdicción abogue el papel de supervisar y ratificar las resoluciones de desamparo.

---

<sup>42</sup> ZAMORA SEGOVIA, M.L. (2011). *Sistema de protección de menores. Desamparo. Reinserción del menor en familia de origen*. P. 12.

<sup>43</sup> ORDÁS ALONSO, M. (2016). "El nuevo sistema de protección de menores en situación de riesgo o desamparo como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 26/2015, de 28 de julio". *Aranzadi civil-mercantil*, nº 9, P. 20-21

<sup>44</sup> DEFENSOR DEL PRUEBLO (2011). *Estudio sobre la escucha y el interés superior de menor. Revisión judicial a las medidas de protección y procesos de familia*. Defensor del Pueblo de España, Madrid, p. 32-33.

### 4.3 EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE DESAMPARO

Antes de abordar la eficacia de la declaración de desamparo es importante determinar la naturaleza de la actuación de la Administración, pues existen múltiples discordancias entre la doctrina.

Por un lado, una gran parte de la doctrina privatista pone de manifiesto que la tutela administrativa en materia de protección de menores constituye una institución civil incorporada en el Código civil y apoyada en el artículo 149 donde se considera "legislación civil". Y otra parte de la doctrina señala que la tutela asumida por la Administración se contempla como una función administrativa ya que es encuadrada como asistencia social de menores.

Siguiendo esta última línea de pensamiento, LÓPEZ LÓPEZ plantea que *"la declaración de desamparo es una resolución administrativa que trasciende los límites propios del Derecho público para adentrarse en la esfera del Derecho privado, pues nos encontramos ante un acto administrativo que incide sobre el estado civil de las personas, desde el momento que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 172.1 CC, lleva aparejada la asunción de la tutela automática o ex lege por la Administración y la correlativa suspensión -que no extinción- de la patria potestad"*.<sup>45</sup> Por tanto, pese a que la tutela administrativa se encuadra en el ámbito civil y privado, son los medios con los que se cuenta para llevar a cabo la protección del menor en situación de desamparo los que determinan su relación con el Derecho Administrativo.

A partir de la declaración de desamparo, se producen una serie de efectos o consecuencias derivadas de la situación sufrida previamente por el menor, con el objeto de paliar la falta de atención de que adolece y hacer posible su desarrollo integral. Los efectos que a continuación se van a describir traen consigo la quiebra del principio de permanencia del menor en su familia de origen.

El CC establece que los menores que se hallen en situación de desamparo estarán sujetos a tutela.<sup>46</sup> Esta tutela, como bien se ha señalado anteriormente, es atribuida por ministerio de la Ley a la Entidad Pública competente por territorio, que haga constar la existencia de un caso de menor en situación de desamparo.

De ese modo, la Entidad Pública con competencia en la protección de los menores, en el momento en el que se haga efectiva la resolución administrativa

---

<sup>45</sup> LÓPEZ LÓPEZ, A.M. (2004). "Expulsión, retorno y devolución de extranjeros menores de edad". *Diario la Ley*, nº6, p.121.

<sup>46</sup> Art. 222.4 del CC: De la tutela en general.

por la que se declara el desamparo, asume de forma automática - *ope legis* - la tutela del menor<sup>47</sup>.

La asunción de la tutela implica el título jurídico por el que la Administración puede intervenir como poder público en un ámbito declarado privado como es el derecho de los progenitores y del menor a la vida familiar.

La declaración de desamparo trae consigo efectos de naturaleza civil. Uno de ellos es la tutela *ex lege*, la cual es asumida por las Entidades Públicas, consiste en la asunción automática de las funciones tutelares suspendiendo la patria potestad o tutela, por lo que serán únicamente válidos los actos con contenido patrimonial que hayan sido llevados a cabo por los progenitores o tutores si obran en beneficio del menor.<sup>48</sup> Se trata por tanto, de una tutela de carácter transitorio puesto que debe ponerse fin a la misma en el momento en que desaparezcan las causas que originaron la declaración de desamparo, tratando siempre y cuando sea posible de facilitar la reinserción del menor en su familia de origen<sup>49</sup>.

Dentro de los efectos generados por la declaración de desamparo, se encuentra el elemento de la provisionalidad, ya que según el art. 172. 2 del CC, durante el plazo de dos años desde que se notifica la resolución administrativa, los progenitores o tutores a los que se haya suspendido la patria potestad podrán solicitar el cese de tal suspensión y la revocación del desamparo a la Administración competente.

Otro aspecto importante a destacar es que, pese a que la declaración de desamparo produce la suspensión de la patria potestad, ello no implica la suspensión de las relaciones personales entre los progenitores y sus hijos u otros familiares, ya que el objetivo principal es primar el interés superior del menor facilitando el retorno ocasional con su familia.<sup>50</sup>

Ahora bien, en cuanto a la relación existente entre la Entidad Pública encargada de la tutela del menor y los progenitores, existen controversias que hoy en día causan complicaciones.

---

<sup>47</sup> LÓPEZ AZCONA, A. (2013). "La protección de los menores en situación de desamparo (o abandono) en los Derechos español y marroquí." *ADC. Pág. 30*.

<sup>48</sup> LASARTE ÁLVAREZ, C. (2002). 'Principios de Derecho Civil VI. Derecho de Familia. Pág. 375. Que hace referencia al artículo 172.1 párrafo tercero: "*La asunción de la tutela atribuida a la Entidad Pública lleva consigo la suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria. No obstante, serán válidos los actos de contenido patrimonial que realicen los progenitores o tutores en representación del menor y que sean en interés de éste*".

<sup>49</sup> ORDÁS ALONSO, M (2016). "El nuevo sistema de protección de menores en situación de riesgo o desamparo como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 26/2015, de 28 de julio". Pág.26.

<sup>50</sup> Para un mayor conocimiento de esta materia, puede consultarse a COMPANY CARRETERO, J. y SÁNCHEZ DE LEÓN GUARDIOLA, P. (2017). "El interés superior del menor y el derecho del niño a ser escuchado", en *Actualidad Civil*, núm. 7-8, págs. 4-15.

Entre otras, existe la problemática de la oposición de los progenitores, así como el resto de las personas o familiares con las que conviva el menor a la entrada de la Administración al domicilio con objeto de hacer efectivas las medidas de protección establecidas por la declaración de desamparo. Así, la controversia viene dada por el artículo 18.2 de la CE donde expresa que *“Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”* por lo que se imposibilita la actuación de la Administración a entrar en el domicilio sin el consentimiento del propietario.

Gran parte de las Sentencias y Autos que se pronuncian sobre la cuestión de la entrada al domicilio y su supuesta inviolabilidad, tras la promulgación de la Ley 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, establecen que para poder llevar a cabo la ejecución forzosa deben aplicar la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional recogida en las salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia con respecto a la protección del menor y la entrada al domicilio<sup>51</sup>.

La mencionada doctrina contiene cuatro aspectos principales y fijos sobre la problemática de la que venimos hablando:

1. Inexistencia de infracciones evidentes, realizándose una correcta identificación del afectado.
2. Proporcionalidad e idoneidad de la medida ajustada al fin que se pretende lograr.
3. Limitaciones a la hora de efectuar la entrada al domicilio atendiendo al art. 18.2 CE.
4. El órgano administrativo debe cerciorarse que el acto administrativo que conlleva dicha ejecución no ha sido objeto de recurso.

Otra de las problemáticas existentes causadas por la tutela administrativa es la relativa al concepto de alimentos, los gastos derivados del cuidado del menor, así como los derivados de la responsabilidad civil que pudiera imputarse a los menores por sus propios actos. La Administración competente es la encargada de establecer la cantidad de dinero que deben abonar los progenitores o tutores en los conceptos mencionados, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas para hacer frente a los mismos.<sup>52</sup> El legislador omite el art. 1903 del CC donde expresa que *“los padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda”* y *“los tutores lo son de los perjuicios causados por los menores o incapacitados que están bajo su autoridad y habitan en su compañía”*. Por tanto, puesto que en este caso la guarda la ostenta la

---

<sup>51</sup> Auto AP Barcelona (Sección 18ª), de 3 de diciembre de 2015 (JUR\2016\20409); STSJ Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª), de 17 de diciembre de 2015 (JUR\2016\37971).

<sup>52</sup> Art. 172.3 del CC.

Entidad Pública y ya no los progenitores, debería ser la misma la que asuma la responsabilidad civil de los daños causados por los propios actos del menor.

En definitiva, la declaración de desamparo produce diversos efectos sobre las relaciones de los progenitores o tutores respecto de los menores afectados. El CC regula la tutela administrativa estableciendo que, a pesar de la consecuencia de suspensión de la patria potestad, las obligaciones patrimoniales siguen quedando bajo responsabilidad de los titulares de la patria potestad, siempre que se efectúen bajo el interés superior del menor. En caso contrario serían asumidas también por la Entidad Pública competente.

## 5. EL ACOGIMIENTO COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN DEL MENOR

### 5.1 MEDIDA DE ACOGIMIENTO

El acogimiento de menores surgió en España a raíz de la promulgación de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y de la posterior LO 1/1996 con la que se desarrolló tal concepto.

El único antecedente de la figura del acogimiento tuvo lugar durante la Guerra civil, donde entonces se concebía como “colocación familiar”, medida que fue adoptada a través de la Orden de 1 de abril de 1937 y que habilitó la apropiación *ad hoc*, bajo criterios políticos e ideológicos, a la hora de asignar a los huérfanos de la Guerra a familias de reconocida solvencia. Entonces esta medida de protección era de carácter permanente y se efectuaba mediante contrato entre las partes y sin que fuese necesaria la intervención judicial <sup>53</sup>.

Hasta la fecha actual, puede concebirse la figura de acogimiento como una forma de protección de los menores que se encuentran en una situación que ha sido declarada como desamparo. De ese modo, el acogimiento consiste en amparar a los menores que lo precisen, ya sea a través de un hogar familiar distinto al de su origen o mediante un establecimiento residencial con la misma finalidad, ambos de forma temporal y revocable, y pudiendo desembocar en una situación definitiva e irrevocable conocida como adopción.

Tal y como se ha comentado en los anteriores epígrafes del trabajo, la prioridad fundamental de asistencia al menor es la búsqueda del interés superior del mismo y promover su reinserción en su familia de origen, evitando la separación entre hermanos (art.172.ter.2 de CC)<sup>54</sup>. No obstante, otras particularidades a las que es fundamental hacer mención son la solicitud de remoción de la guarda del menor como consecuencia de la existencia de

---

<sup>53</sup> ROIG PRUÑONOSA, N. (2018). “No llores que vas a ser feliz”. El tráfico de bebés en España: de la represión al negocio 1936-1996, en Libro completo, Ático de los Libros, Barcelona.

<sup>54</sup> Art. 172.ter.2 de CC: “Se buscará siempre el interés del menor y se priorizará, cuando no sea contrario a ese interés, su reintegración en la propia familia y que la guarda de los hermanos se confíe a una misma institución o persona para que permanezcan unidos. La situación del menor en relación con su familia de origen, tanto en lo que se refiere a su guarda como al régimen de visitas y otras formas de comunicación, será revisada, al menos cada seis meses”.

problemas graves con los guardadores designados (art. 173.3 del CC)<sup>55</sup> y la función de vigilancia encomendada al Ministerio Fiscal (art.174 de CC)<sup>56</sup>.

Atendiendo a lo anterior, se puede entender el “acogimiento” como una institución de Derecho civil, de contenido personal y creada con el fin de proteger a los menores que se encuentren en una situación donde se les priva de una vida familiar normal, mediante la intervención y el control administrativo para lograr la integración provisional del menor en otro núcleo familiar preferentemente o en caso contrario en un establecimiento residencial. De ese modo los acogedores adoptan las responsabilidades y obligaciones sobre el menor para velar por él como su formación, integración social, alimentación... (art. 173.1 del CC)<sup>57</sup>

Siguiendo esta misma apreciación del acogimiento, se pueden apuntar las siguientes notas que hacen característica esta figura institucional: el carácter personal, subsidiario, temporal, revocable de la misma.

El acogimiento tiene un carácter principalmente personal, eximiendo al acogedor de las potestades de representación y la administración de los bienes del menor, ya que el art. 173.1 del CC únicamente establece la obligación del acogedor de velar por el menor, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y preocuparle una formación integral.

Esta figura, puesto que exclusivamente se adopta cuando sea insuficiente el apoyo familiar a la hora de hacer frente a la reinserción del menor en el núcleo familiar, tiene un carácter subsidiario, ya que es únicamente a raíz de la falta de medidas de ayuda cuando se hace necesaria la separación del menor en situación de desamparo de su entorno familiar.

Se trata de una medida provisional, fundamentada en la previa asunción de la tutela ex lege o de la guarda de la Administración a solicitud de los progenitores o tutores o en caso contrario por resolución judicial. La temporalidad de la que se habla viene por tanto determinada, por un lado, por la reinserción de la normalidad en el entorno familiar y, por otro lado, por la constitución de una

---

<sup>55</sup> Art. 173.3 de CC: “*Si surgieren problemas graves de convivencia entre el menor y la persona o personas a quien hubiere sido confiado la guarda en acogimiento familiar, aquél, el acogedor, el Ministerio Fiscal, los progenitores o tutor que no estuvieran privados de la patria potestad o de la tutela a cualquier persona interesada podrán solicitar a la Entidad Pública la remoción de la guarda*”.

<sup>56</sup> Art. 174 de CC: “*1. Incumbe al Ministerio Fiscal la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores a que se refiere esta sección. (...) 4. Para el cumplimiento de la función de la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores, cuando sea necesario, podrá el Ministerio Fiscal recabar la elaboración de informes por parte de los servicios correspondientes de las Administraciones Públicas competentes.*” (...)

<sup>57</sup> Art. 173.1 de CC: “*1. El acogimiento familiar produce la plena participación del menor en la vida de familia e impone a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral en un entorno afectivo. En el caso de menor con discapacidad, deberá continuar con los apoyos especializados que viniera recibiendo o adoptar otros más adecuados a sus necesidades.*”

tutela ordinaria o, en su caso, una adopción teniendo como tope la mayoría de edad.

Y es revocable, tal y como señala el art. 173.3, siempre y cuando se comunique de forma previa a la Entidad Pública competente.

Por otro lado, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, no abarca con determinación el tratamiento unitario del acogimiento, siendo en el CC donde encontramos su regulación a partir de los artículos 172.ter, 173 y 173 bis y en la LOPJM a partir de los artículos 20, 20 bis y 21. Cabe desatacar que el nuevo concepto legal de acogimiento que recoge el CC, tal y como señala LÓPEZ AZCONA<sup>58</sup> ha sido simplificado desmesuradamente respecto de su redacción anterior declarando únicamente que "la guarda – asumida por la Administración – se realizará a través del acogimiento" y suprimiendo por tanto la importante precisión referente a que tal guarda ha podido ser asumida por la Entidad Pública competente desde las diferentes formas previstas legalmente.

Por tanto, para la constitución de cualquier tipo de acogimiento, se parte de la existencia de una previa guarda que, comprende tanto la guarda en sentido técnico como de tutela ex lege por la Administración, que habrá tenido lugar a partir de una declaración de desamparo del menor, o de la solicitud de guarda de sus progenitores o tutores.

Y pese a que existe preferencia por el acogimiento familiar frente al acogimiento residencial, en el epígrafe siguiente se presentan las distintas modalidades de acogimiento existentes, así como sus características y la actuación de la Entidad Pública competente en cada una de ellas.

## 5.2 MODALIDADES

Para empezar a hablar sobre el acogimiento es importante conocer sus diferentes modalidades. Por un lado, en cuanto al carácter temporal del mismo cabe diferenciar si es provisional (acogimiento simple) o definitivo (acogimiento permanente). Y, por otro lado, en cuanto a las modalidades funcionales, cabe distinguir el acogimiento familiar, que se lleva a cabo por familia extensa o familia ajena, del que se realiza mediante acogimiento residencial.

Como bien se ha explicado anteriormente, nuestro régimen normativo determina el carácter preferente de la modalidad de acogimiento familiar. Sin embargo, ello no implica que siempre sea la mejor opción para el menor. Puesto que prima el interés superior del menor, la Entidad Pública será quién, en función de las circunstancias y necesidades a las que este sujeto el menor en situación

---

<sup>58</sup> LÓPEZ AZCONA, A. (2016). "Luces y sombras del nuevo marco jurídico en materia de acogimiento y adopción de menores: a propósito de la Ley Orgánica 8/2015 y la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección de la infancia y adolescencia. Estudio doctrinal. Boletín del Ministerio de Justicia", nº 90, p. 18.

de desamparo, decida la modalidad de acogimiento más beneficiosa en cada caso. Esta decisión tiene muchos factores a tener en cuenta a la hora de ser adoptada, puesto que las condiciones y necesidades de cada menor son distintas y lo que puede considerarse beneficioso para un menor puede que no lo sea para otro.

En primer lugar, trataremos el acogimiento familiar. Esta figura se concibe como una medida de protección transitoria cuyo objeto es amparar al menor hasta que se logre su reinserción en la familia natural o, en caso contrario, se adopte una medida de protección más estable para el mismo.

El acogimiento familiar, como ya se ha ido señalando en diferentes puntos del presente trabajo, se encuentra regulado en el art. 173 del CC donde sintetiza las distintas modalidades según su duración y objetivos.

En primer lugar, recoge la modalidad de acogimiento familiar de urgencia (art.173.2.a bis del CC), el cual está previsto para menores de seis años y cuya duración no podrá exceder de seis meses, mientras se decida la adecuada medida de protección. Tal y como el propio nombre indica, se trata de un proceso de urgencia por lo que la Administración competente escoge esta modalidad de forma inmediata permitiendo que el niño viva con una familia mientras se realiza el estudio sobre las circunstancias que han determinado su separación de la familia de origen. Y puesto que en el precepto que regula esta modalidad no indica la medida que será tomada transcurridos los seis meses, será la propia Administración quien lo decidirá.

La segunda modalidad es el acogimiento familiar temporal, también conocido como acogimiento familiar simple. Según el art. 173.2.b bis del CC esta modalidad surge cuando se prevé la reintegración del menor en su familia de origen o mientras se adopta una medida de protección con mayor estabilidad. Tiene carácter transitorio y se limita legalmente su duración a dos años, existiendo en este caso la posibilidad de establecer una prórroga cuando por el interés superior del menor se considere oportuna. Del mismo modo que en el caso anterior, tras la finalización de la duración establecida incluyendo si hubiere las prórrogas, será la Administración competente la que decida la medida de protección que se tomará posteriormente.

Por último, el art. 173.2.c bis del CC recoge el acogimiento familiar permanente. En este caso, el acogimiento se constituye transcurridos los dos años que determinaba el acogimiento temporal y cuando concurren alguno de los siguientes supuestos. En primer lugar, cuando concurren circunstancias en el menor y su familia que lo aconsejen, particularmente, en los casos de menores con necesidades especiales. Y en segundo lugar, cuando no se logró la reinserción del menor en su familia natural. En caso de adoptarse esta modalidad de acogimiento familiar, la Entidad Pública competente *“podrá solicitar del Juez que atribuya a los acogedores permanentes aquellas facultades de la tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, atendiendo, en todo caso, al interés superior del menor”*. Cabe señalar, que la determinación de esta modalidad como “permanente”, presume que se prolongará hasta alcanzada la

mayoría de edad, atendiendo al art. 173.4 del CC que establece dicha situación como cese automático del acogimiento familiar.<sup>59</sup>

Siguiendo con el contenido de la modalidad funcional del acogimiento familiar, cabe determinar que según el art 20.1 de LOPJM *“de acuerdo con su finalidad y con independencia del procedimiento en que se acuerde, revestirá las modalidades establecidas en el Código Civil y, en razón de la vinculación del menor con la familia acogedora, podrá tener lugar en la propia familia extensa del menor o en familia ajena”*.

Por un lado, el acogimiento en familia extensa es valorado como la opción preferente cuando los menores van a ser separados de sus padres biológicos. No obstante, esta modalidad no puede darse en todos los casos, ya que debe haber parientes del menor dispuestos y sobre todo que cumplan los requisitos exigibles para ser una alternativa familiar al menor (POYATOS GARCÍA)<sup>60</sup>.

Y por otro lado está el acogimiento en familia ajena, que es la alternativa empleada cuando no es posible la anterior, debido a la inexistencia de parientes o por su falta de idoneidad. Dentro de esta modalidad, se puede distinguir entre acogimiento normalizado, cuando el menor no presenta ninguna clase de necesidad especial, y el acogimiento profesional, el cual tiene carácter remunerado y se da en los casos en que los acogedores tienen una formación especializada para atender las dificultades existentes en el menor acogido.

La otra gran modalidad del acogimiento, el acogimiento residencial, se encuentra regulado en el art. 21 de LOPJM, así como en los artículos 25 a 35 de la misma Ley donde se recogen los centros específicos para menores con problemas de conducta redactados conforme a la LO 8/2015.

La figura del acogimiento residencial, atendiendo al art. 109 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección de la Infancia y la Adolescencia, se trata de *“una medida de protección que consiste en la prestación de servicios de alojamiento, manutención, apoyo educativo y atención integral del menor en un centro de carácter residencial”*.

Se trata por tanto de una medida de protección subsidiaria que consiste en el alojamiento de un menor en un centro, residencia o institución pública atendiendo a sus características, con el objeto final de prestarle la atención, educación, y formación adecuadas, durante el menor tiempo posible, ya que se

---

<sup>59</sup> Art. 173.4 de CC: *“El acogimiento familiar del menor cesará:*

*a) Por resolución judicial.*

*b) Por resolución de la Entidad Pública, de oficio o a propuesta del Ministerio Fiscal, de los progenitores, tutores, acogedores o del propio menor si tuviera suficiente madurez, cuando se considere necesario para salvaguardar el interés del mismo, oídos los acogedores, el menor, sus progenitores o tutor.*

*c) Por la muerte o declaración de fallecimiento del acogedor o acogedores del menor.*

*d) Por la mayoría de edad del menor.”*

<sup>60</sup> POYATOS GARCÍA, A. (2012). *“Historia y evolución del acogimiento familiar de menores y el contexto de la Comunidad Valenciana”*. Pág.27. Valencia: Universidad de Valencia.

pretende lograr su reinserción al entorno social de origen, así como en el sistema educativo y sanitario.

Además, la guarda de dicho menor será ejercida por el director o el responsable del establecimiento residencial y teniendo bajo su supervisión a la Administración Autonómica competente y al Ministerio Fiscal.

Por último y puesto que en el siguiente apartado del trabajo se presenta con más detalle esta modalidad de acogimiento, cabe destacar el carácter de *ultima ratio* que presenta el acogimiento residencial, adoptándose por tanto tras agotar las alternativas anteriores.

## 6. EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

### 6.1 EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El acogimiento residencial consiste en una medida de protección de carácter supletorio de los menores que se encuentran desprotegidos a causa de una previa declaración de desamparo. La finalidad de dicha medida es asistir al menor desprotegido proporcionándole un lugar de residencia y convivencia, así como una atención educativa e integral que facilite su desarrollo holístico y comunitario.

A la hora de regular el acogimiento residencial hay que atender a la normativa autonómica, debido a que la competencia recae sobre la Administración competente por razón del territorio.

Según la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia, el menor deberá ser acogido en el centro más próximo a su núcleo familiar considerándose como el más adecuado a sus necesidades.

Para llevar a cabo la medida de acogimiento residencial la Dirección Territorial de la Vicepresidencia junto con la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas que corresponda por razón del territorio serán las encargadas de su ejecución mediante resolución administrativa, previo acuerdo con la Comisión de Protección de la Infancia y la adolescencia y siempre y cuando hayan sido desestimadas las alternativas preferentes de acogimiento familiar.

Por tanto, la Conselleria competente será la encargada de realizar el diseño de diferentes programas de acogimiento residencial atendiendo a las distintas finalidades que se pretende alcanzar en el marco del plan de protección de la infancia y adolescencia y cubriendo todas las necesidades especiales a las que se enfrente cada menor teniendo en cuenta sus circunstancias personales.

Los mencionados programas se acogen a las siguientes determinaciones para cumplir con el marco del plan de protección de menores:

- Formación integral, a partir de la cual se pretende resaltar las fortalezas y el desarrollo intelectual, social y afectivo de las personas acogidas, ofreciéndoles un entorno seguro y lleno de oportunidades que favorezcan su situación actual y futura.

- Proximidad, ofreciéndoles siempre y cuando sea posible el establecimiento residencial más cercano a su entorno familiar y social de origen.
- Desinstitucionalización, bien proporcionando estancias menos duraderas en los hogares o centros residenciales o mediante la organización de grupos de menores más reducidos para que la convivencia sea similar a la familiar.
- Participación de los niños, niñas y adolescentes en las decisiones que les incumban, asegurando la accesibilidad universal e incluyendo en todas las residencias un órgano que tome partida en la gestión de la comunidad educativa.
- Ocio educativo. Para mejorar las habilidades culturales, sociales, así como potenciar la integración social de los menores en acogida, se llevan a cabo actividades participativas en cada uno de estos aspectos.
- Emancipación, dando las herramientas y recursos necesarios para formar a los menores bajo su propia autonomía y servirles de apoyo en la vida adulta.
- Coordinación de las residencias y hogares para lograr un buen funcionamiento, manteniendo el trato con los agentes sociales y del sistema de protección que tengan relación con la persona acogida.
- Inclusión, adaptando todos los recursos a las personas residentes con diversidad funcional, discapacidad, identidad o expresión de género.
- Apertura a la comunidad, garantizando la participación de las personas acogidas en escuelas y otras instituciones públicas.

Todos los aspectos remarcados favorecen la estancia de los niños, niñas y adolescentes en los centros residenciales, favoreciendo su reinserción familiar y social y facilitándoles todo tipo de herramientas sociales que favorezcan su participación social y cultural, así como su autonomía.

## 6.2 INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN EN EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENORES

En el presente epígrafe es importante citar la normativa de la Comunidad Valenciana que establece que *‘El objeto de esta ley es el reconocimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia y el principio de corresponsabilidad de toda la sociedad, las administraciones públicas y las familias, así como el establecimiento del marco normativo que defina las políticas públicas en este ámbito y su distribución de competencias y medidas de coordinación’*.<sup>61</sup> Por ello, es crucial que se establezca la distribución de competencias entre las Administraciones autonómica y local para proporcionar el bienestar del menor.

El acogimiento residencial se realiza en residencias u hogares, bien bajo la titularidad de la Generalitat o bien bajo convenio, concierto o contrato a partir de los que se establezca la provisión de servicios. Todos ellos, en su conjunto, forman la red pública de acogimiento residencial vinculante en materia de Infancia y Adolescencia de la Comunidad Valenciana.

En el acogimiento residencial de la Comunidad Valenciana es indispensable que todas las residencias y hogares tengan la autorización y acreditación pertinente para realizar sus funciones. Por ello, la Conselleria de igualdad y políticas inclusivas, puesto que tiene la competencia en materia de infancia y adolescencia, es la encargada de emitir y supervisar las autorizaciones y acreditaciones.

Son consideradas entidades colaboradoras en la gestión y ejecución de medidas de protección de menores, todas las asociaciones, cooperativas, fundaciones y demás entidades sin ánimo de lucro que aborden alguna de las siguientes actividades:

- Actividades de prevención encaminadas a: socorrer posibles circunstancias que desencadenen en la desprotección de niños, niñas o adolescentes: a atender las necesidades, educativas, sanitarias, jurídicas y psicológicas; y a facilitar la integración social y laboral de menores con conflictos con la ley.
- Actividades de guarda de menores en acogimiento residencial.
- Actividades que fomenten a través de programas la independencia y autonomía de los menores.

---

<sup>61</sup> Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia.

De otra parte, es imprescindible que las mismas cumplan una serie de requisitos exigidos por la normativa de servicios sociales:

- Incluir entre sus fines estatutarios o que formen parte de la documentación de constitución, la atención y protección de los menores, así como la promoción y la defensa de sus derechos.
- Tener en su posesión los recursos materiales y personales indispensables para el desarrollo de la actividad y la habilitación de la Administración si desea ejercerla.

### 6.3 PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS EN LA ACOGIDA RESIDENCIAL DE MENORES

La labor técnica efectuada en los centros y hogares donde se realiza el acogimiento residencial distingue tres tipologías documentales imprescindibles para el buen funcionamiento de dichas residencias.

En primer lugar, cabe hacer mención a la Orden de 17 de enero de 2008, de la Conselleria de Bienestar Social por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial y de estancia de día de menores en la Comunitat Valenciana, y posteriormente el Decreto 28/2009, de 20 de febrero, del Consell, por el que se modifica el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor donde se encuentran recogidos los diferentes documentos necesarios para llevar a cabo la planificación de los centros de protección de menores.

La planificación de los centros de menores se plasma en dos tipos de documentos, los llevados a cabo a largo plazo y los documentos a corto plazo.

La planificación a largo plazo se concreta en el Proyecto Global del Centro, el cual se estructura en dos partes: de un lado, el Proyecto Educativo que entre otras establece las propuestas psicopedagógicas y de inserción social sobre las que se basa su intervención profesional, Y de otro lado, las Normas de Funcionamiento y Convivencia, donde se plasman los mecanismos de gestión de conflictos.

En cuanto a la planificación a corto plazo, se efectúa anualmente y está compuesta por la Programación Anual que coincide con el curso escolar y recoge las actuaciones previstas para este, y de la Memoria Anual que coincide con el año natural y evalúa las programaciones anteriores y sirve como base de apoyo para las próximas.

En esta misma orden se distinguen otras documentaciones donde cabe señalar la elaboración del Dossier Individual del Menor. Consiste en un portfolio que recoge la siguiente información de cada menor residente: la documentación administrativa del caso; la ficha de identificación personal; documentación personal, escolar, sanitaria y de otra índole; y el programa de intervención individualizada (PII).

El PII, según recoge la Orden, se trata de “ una herramienta de organización y planificación, singular y personalizada, de las actuaciones con el menor”<sup>62</sup> que tiene como finalidad causar un efecto positivo en el menor.

En cuanto a los sujetos encargados de la elaboración del Dossier Individual del Menor, así como del PII, serán los educadores responsables de cada grupo educativo bajo la supervisión del Equipo Educativo.

Por otro lado, la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia destaca varios documentos que deben incluir la planificación en lo referente a la intervención llevada a cabo con un niño, niña o adolescente residente en un hogar o residencia. Estos documentos pueden ser:

- Plan de protección: Una vez la Generalitat asuma la tutela o la guarda del menor, el órgano concretado reglamentariamente realizará el plan de protección que recogerá el objetivo de la intervención, las medidas a llevar a cabo, la previsión o no de reunificación familiar, y el plazo de su ejecución. Todo lo incluido en el plan será regulado mediante Reglamento.
- Proyecto socioeducativo individual: Cuando el menor haya sido ingresado en el centro, se elaborará un proyecto socioeducativo individual, en el marco del plan de protección, atendiendo a su edad y etapa madurativa e involucrando a la persona protegida en la participación de este.

---

<sup>62</sup> Art. 31.1. e) de la Orden de 17 de enero de 2008, de la Conselleria de Bienestar Social por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial y de estancia de día de menores en la Comunitat Valenciana:

*e) El Programa de Intervención Individualizada (P.I.I.), los materiales previstos para la elaboración del P.I.I. y los materiales técnicos derivados del mismo.*

*El Programa de Intervención Individualizada se concibe como una herramienta de organización y planificación, singular y personalizada, de las actuaciones con el menor durante su estancia en el centro, en continua revisión, con el objetivo de influir positivamente en el desarrollo del menor en los diferentes contextos.*

*El Programa de Intervención Individualizada contendrá el diseño del proceso educativo del menor, en el que se detallará una síntesis de la evaluación de las áreas de funcionamiento individual y de adaptación al contexto, una justificación de los objetivos a alcanzar y las actividades y recursos para conseguirlo. Los elementos del programa estarán sujetos a la temporalización y se establecerá un seguimiento continuo.*

*El Programa de Intervención Individualizada será elaborado por los educadores responsables de cada Grupo Educativo y supervisado por el Equipo Educativo. En los Centros de Recepción de Menores, el Programa de Intervención Individualizada se centrará en el diagnóstico y pronóstico de la situación del menor mediante la admisión y evaluación del caso y la orientación del mismo a través del informe de derivación.*

*El Programa de Intervención Individualizada respetará siempre el documento del Plan de Protección de Menores.*

- Plan individualizado de transición de entorno: Las variaciones encontradas en las medidas de protección del menor o en el ejercicio de la guarda que supongan cambios en la convivencia del menor protegido se tomarán en base a lo dispuesto en el plan individualizado de transición de entorno, atendiendo a su edad, salvo que el interés de este requiera de una actuación urgente debidamente justificada.
- Programa de preparación para la vida independiente: Este programa va dirigido a aquellas personas que, alcanzada la edad de los dieciséis años, se encuentren bajo la guarda o tutela de la Generalitat y estén en riesgo de exclusión social por la falta de apoyos familiares adecuados.

#### 6.4 TRANSICIÓN A LA VIDA INDEPENDIENTE Y EMANCIPACIÓN

La juventud es la etapa en la cual las personas se preparan para las responsabilidades ligadas a la vida adulta, cuando se determinan proyectos vitales, así como prioridades futuras. Para poder asumir tales responsabilidades es vital contar con oportunidades que incentiven y estimulen el desarrollo personal de las personas para que de este modo puedan sentirse preparadas para comprometerse con el sostenimiento y mejora de la calidad de la sociedad. Por ello, tal y como establecen MORENO, LÓPEZ y SEGADO, la integración en la vida adulta supone uno de los cambios más importantes en el desarrollo personal <sup>63</sup>.

Dicho esto, tal y como se ha comentado en el punto anterior, existen diferentes formas de actuación impulsadas por la Generalitat que buscan la protección y bienestar de las personas acogidas para poder sentirse parte de la sociedad. Por ello, en este epígrafe abordaremos la intervención de la Generalitat en los menores que se encuentren en una situación de transición hacia la vida independiente.

Primeramente, de acuerdo con lo establecido en el art. 122 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia, los menores a partir de los dieciséis años que se encuentren bajo la tutela o guarda de la Generalitat y se hallen en riesgo de exclusión social, por carecer de apoyos familiares adecuados, así como quienes al alcanzar la mayoría de edad, estuvieran en esa situación, hasta que estén en condiciones de llevar una vida autónoma o alcancen los veinticinco años de edad, podrán participar en un programa de preparación para la vida independiente.

---

<sup>63</sup> MORENO, A., LÓPEZ, A. y SEGADO, A. (2012): "La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía". *Colección estudios sociales*, nº 34. Obra Social La Caixa.

Estos programas se caracterizan por tener un carácter voluntario, donde se busca la participación activa de las personas interesadas para establecer los objetivos y contenidos.

Dichos programas establecerán una intervención integral comunitaria que contenga los siguientes aspectos<sup>64</sup>:

- a) El seguimiento socioeducativo dirigido a potenciar la autonomía personal y social.
- b) La inserción sociolaboral mediante la orientación y formación, así como el acompañamiento laboral y el fomento del empleo. Además, se abordarán medidas de sensibilización y concienciación acerca de los programas sociolaborales que garanticen la participación de las y los jóvenes.
- c) La alternativa de alojamiento, la cual se ofrece atendiendo a los índices establecidos reglamentariamente, prolongando la estancia en residencias u hogares de acogimiento o en familias a través de la disposición de hogares de emancipación, o facilitando el acceso a viviendas de alquiler o a un hogar alternativo.

Además, el programa incluirá otras acciones destinadas a atender necesidades particulares de las personas que participen, como orientación jurídica, etc.

De otro lado, cabe destacar la existencia del **Servicio de Apoyo a la Emancipación y Autonomía Personal de jóvenes ex-tutelados/as** entendido como un instrumento social destinado a coordinar y orientar a las personas que hayan alcanzado la mayoría de edad, en su periodo de transición a una vida independiente debido a que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y se precisa de mayor asistencia especializada para acompañarlos en esta etapa de cambio mediante su seguimiento evolutivo.

Este servicio se caracteriza por ofrecer un proceso de atención adaptado a las características individuales de cada joven. Por ello cabe la posibilidad de acceder al programa ofrecido con o sin medida de alojamiento.

Por otra parte, debemos distinguir dos modalidades del Servicio de Apoyo a la Emancipación y Autonomía Personal de jóvenes extutelados/as que hayan alcanzado la mayoría de edad. Por un lado, encontramos el servicio que incorpora alojamiento, el cual recibe el nombre de Hogar de Emancipación y . Pueden acceder al mismo las personas que se encuentre en el rango de edad de 18 a 25 años. Y, por otro lado, existe el Servicio de Apoyo a la Emancipación y Autonomía Personal de jóvenes ex-tutelados/as que hayan alcanzado la mayoría de edad y otras personas jóvenes que aún se encuentran en situación de guarda o tutela o medida judicial sin programa de alojamiento.

---

<sup>64</sup> Art. 122.4 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia.

Este recibe el nombre de Unidades externas de emancipación. En este último caso, el rango de edad delimitado para poder acceder es de 16 a 25 años.

De este modo, la Red de emancipación ofrece diferentes servicios, con el objeto de adaptarse a las diferentes estructuras e itinerarios dependientes de las circunstancias personales que envuelvan a cada persona joven atendida. Así, la Red atiende a las personas que recojan las siguientes características:

En el caso de los Hogares de Emancipación, se incluirá a los jóvenes de entre 18 y 25 años extutelados/as que bien hayan sido cesados del acogimiento familiar o residencial en el que estuvieron o bien que hayan puesto fin a una medida judicial de internamiento en un centro socioeducativo, y por tanto en ambos casos requieran la atención de estos servicios.

Y en el caso de las Unidades externas de emancipación, se incluirá a los jóvenes extutelados/as que se encuentren en una de las tres situaciones siguientes:

- Los jóvenes extutelados/as con una edad de entre 18 y 25 años que hayan sido residentes o no de Hogares de Emancipación.
- Los jóvenes mayores de 16 años que se encuentren bajo tutela o guarda de la Generalitat Valenciana independientemente si es mediante acogimiento familiar o residencial y que tengan por objeto el alcance de la emancipación.
- Los jóvenes con una edad de entre 16 y 25 años que tras finalizar la medida judicial precisen de tales servicios para alcanzar su etapa de integración social y laboral.

## 7. LOS CENTROS DE MENORES

### 7.1 MEDIDA DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

El acogimiento residencial, del mismo modo que el acogimiento familiar, se constituye como una medida de protección cuyo objeto es favorecer el desarrollo integral del menor en un entorno adecuado a sus necesidades las cuales no son cubiertas hasta la fecha en que esta medida se adopta.

El CC menciona esta medida sin profundizar mucho en ella en tanto que el resto de las normas de protección del menor abogan porque el menor se desarrolle en un entorno familiar dejando el acogimiento residencial como una medida de carácter subsidiario.

Por ello, la medida de acogimiento residencial se adopta en caso de agotarse el resto de las posibilidades derivadas del acogimiento familiar y se mantiene por el tiempo necesario, promoviendo la integración del menor en todos los ámbitos.

En relación con los centros de menores donde se lleva a cabo el acogimiento residencial, deberán ser previamente autorizados por las Entidades Públicas competentes, las cuales establecerán su régimen de funcionamiento y prestarán especial atención a la seguridad, sanidad, cualificación profesional de su personal, proyecto educativo etc. También será imprescindible la presencia de la figura del Ministerio Fiscal quién ejercerá la vigilancia e inspección sobre las decisiones tomadas de acogimiento residencial <sup>65</sup>.

De otro lado, en el caso de la Comunidad Valenciana, las medidas adoptadas en los centros de menores son elaboradas por la Dirección Territorial de la Conselleria de Igualdad y Políticas inclusivas y se determinan atendiendo al lugar de residencia del menor y a sus características individuales.

Estas medidas protectoras tienen por objeto acoger a un menor de forma transitoria mientras se vayan adoptando las condiciones de idoneidad de su entorno, intentando las administraciones que los menores pasen el menor tiempo posible en estos centros.

Ahora bien, puesto que el presente trabajo está dirigido al acogimiento residencial de la Comunidad Valenciana, a continuación, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia, se establecen las medidas de acogimiento residencial:

---

<sup>65</sup> Art. 137 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia.

- La conselleria con competencia en materia de infancia y adolescencia diseñará diversos programas de acogimiento residencial en función de los diferentes objetivos a los que puede responder esta medida en el marco del plan de protección, atendiendo a las características de cada menor.<sup>66</sup>
- La guarda en acogimiento residencial se ejercerá por el director o la directora del recurso, bajo la supervisión del órgano que mantiene la guarda o la tutela y la vigilancia del ministerio fiscal.<sup>67</sup>
- La Generalitat actuará en función atendiendo a los principios de: formación integral, proximidad, desinstitucionalización, ocio educativo, emancipación, coordinación, inclusión y apertura a la Comunidad <sup>68</sup>.

Siguiendo los parámetros destacados por la Ley 26/2018, la medida de acogimiento residencial con carácter general se efectuará en los centros que conformen la red pública de centro de protección de menores de la Comunidad Valenciana, siendo estos los centros de titularidad de La Generalitat y los centros financiados por ésta.<sup>69</sup>

## 7.2 TIPOLOGIA DE CENTROS DE CARÁCTER RESIDENCIAL

En la Comunidad Valenciana existen diferentes tipos de acogimiento residencial, y su red pública de centros está constituida tanto por centros públicos bajo la titularidad de la Generalitat como centros privados bajo la titularidad de entidades sin ánimo de lucro.

La tipología y funcionamiento de los Centros de Protección de Menores pertenecientes a la Comunidad Valenciana se acoge a lo dispuesto en la Orden de 19 de junio de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social mediante el que se desarrolla el Decreto 91/2002 de 30 de mayo de 2002, del Gobierno Valenciano, sobre Registro de los Titulares de Actividades de Acción Social, y de Registro y Autorización de Funcionamiento de los Servicios y Centros de Acción Social. En ella se determina que *“los centros de protección de menores son aquellos destinados a acoger, atender y educar, con carácter temporal, a los niños y adolescentes que necesiten una atención especializada por encontrarse en una*

---

<sup>66</sup> Art. 137. 3 de la Ley 26/2018.

<sup>67</sup> Art. 137.4 de la Ley 26/2018.

<sup>68</sup> Art. 137.5 de la Ley 26/2018.

<sup>69</sup> Art. 139 de la Ley 26/2018.

*situación de desprotección social en los términos establecidos en la legislación civil vigente”*<sup>70</sup>.

De este modo, atendiendo a la Orden de 19 de junio de 2003 por la que se desarrolla el Decreto 91/2002, se establece que *“Los centros de protección de menores se clasificarán en centros de atención residencial y centros de atención diurna”*<sup>71</sup>.

Por una parte, los **centros de atención residencial** se caracterizan por su carácter abierto y tienen por objeto el acogimiento de menores en situación de guarda o tutela, garantizando a sus residentes los servicios de alojamiento, manutención, apoyo educativo y atención integral.<sup>72</sup> Estos centros se clasifican en:

- Centros de Recepción<sup>73</sup>, que están destinados a la primera acogida. El acogimiento en estos centros se produce de forma inmediata en el momento en que existe una situación de desprotección en un menor, mientras se estudia su situación personal, familiar y social para poder determinar la medida de protección más adecuada al caso.

La estancia del menor en este centro de recepción se encuentra limitada al estudio referido, por la que se dará prioridad a la reinserción familiar del menor, no pudiendo superar el plazo máximo de cuarenta y cinco días. Además, su ingreso deberá estar motivado mediante resolución administrativa de los servicios territoriales del órgano competente.

Otro de los supuestos en los que se puede dar el ingreso en un centro de recepción de menores es cuando exista una necesidad de atención inmediata de menores, de modo que el menor será llevado a aquellos centros de recepción que el ente autonómico determine, en virtud de diligencia policial, judicial o del Ministerio Fiscal y se procurará que este se realice cuando la policía, los juzgados o la fiscalía no hayan podido ponerse en contacto con la familia del menor o el retorno a la misma haya resultado inadecuado o imposible.

En cuanto a los posibles usuarios, los centros de recepción acogerán a niños/as y adolescentes de 0 a 18 años que sufran en una situación de desprotección que requiera de asistencia inmediata. En estos se llevará a cabo una diferenciación en función de las edades de los

---

<sup>70</sup> Art. 8 de la Orden de 19 de junio de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los Centros de Protección de Menores, en la Comunidad Valenciana.

<sup>71</sup> Art. 10 de la Orden de 19 de junio de 2003.

<sup>72</sup> Art. 11 de la Orden de 19 de junio de 2003.

<sup>73</sup> Capítulo I, Sección Primera, de la Orden de 19 de junio de 2003: De los Centros de Recepción.

menores de la siguiente forma: centros de acogida a bebés y menores hasta 6 años, centros de acogida a menores de 7 a 12 años y centros de acogida a adolescentes de 13 a 18 años, pudiendo establecer variaciones en las franjas de edad en los casos de grupos de hermanos y circunstancias extraordinarias. En los casos de acogimiento de bebés y menores de 3 años se evitará su ingreso en un centro de recepción salvo que las circunstancias no aconsejen, atendiendo al interés del menor, el acogimiento familiar.

En lo referente a la capacidad del centro no superará, preferentemente, las 30 plazas y se procurará el trabajo mediante grupos educativos de 6 menores, y de 4 en el caso de menores de 3 años.

- Centros de Acogida<sup>74</sup>. Son abiertos y prestan atención integral y de carácter educativo para niños y adolescentes que se encuentran en situación de guarda y/o tutela, que les priva de un ambiente familiar idóneo. El periodo de estancia en este caso vendrá determinado mediante resolución administrativa atendiendo a la causa de su ingreso.

Dentro de este término se encuadran todos los establecimientos que, ubicados en residencias, pisos, viviendas u hogares, que acojan, atendiendo a los parámetros de ingreso descritos, a menores de edad.

La estancia del menor en estos centros será transitoria, elaborando un nuevo programa o haciendo uso del empleado en el centro de recepción que favorezca su reinserción familiar o la adopción de otra medida de protección más beneficiosa para el menor. El período de estancia no podrá ser superior a dos años, excepto que se establezca lo contrario en beneficio del interés superior del menor, en cuyo caso no fuese posible su reinserción a la familia de origen o esta no fuese adecuada, se dará con otra alternativa que garantice un ambiente más familiar. Cada seis meses se revisarán la o las medidas adoptadas asegurando el interés superior del menor y su bienestar.

En cuanto a los posibles usuarios los centros de acogida de menores acogerán a niños y adolescentes entre 0 y 18 años. Preferentemente se ordenarán por franjas de edades respetando los grupos de coetáneos, así como las características de los menores, problemática de actuación, objetivos prioritarios de la intervención, etc., pudiendo establecer variaciones como en los casos de grupos de hermanos.

---

<sup>74</sup> Capítulo I, Sección Segunda, de La Orden de 19 de junio de 2003: De los Centros de Acogida.

Del mismo modo que en los centros de recepción, la capacidad del centro no superará, preferentemente, las 30 plazas y se procurará el trabajo mediante grupos educativos de 6 menores, y de 4 en el caso de menores de 3 años.

- Hogares Funcionales<sup>75</sup>. Son núcleos de convivencia para niños y adolescentes que prestan un entorno similar al familiar, y donde es imprescindible la estancia junto con los menores de un responsable de forma permanente en el hogar, asistido por el personal educativo adecuado a las características de cada situación.

En estos hogares se acogerán a niños y adolescentes que se encuentren en situación de guarda y/o tutela, preferentemente para la atención de situaciones familiares de carácter irreversible con la finalidad de agrupar hermanos y favorecer la unidad familiar. Y su ingreso deberá estar motivado mediante resolución administrativa de los servicios territoriales del órgano competente.

A diferencia de los casos anteriores, el número de plazas será mínimo de 3 y máximo de 5, ambas inclusive, pudiendo ser superior de forma excepcional en los casos de agrupación de hermanos.

- Centros de Emancipación<sup>76</sup>. Ofrecen un servicio de carácter asistencial y educativo a menores que se encuentren en los rangos de edad comprendidos entre los 16 y 17 años, y a jóvenes entre 18 y 23 años que tras finalizar su estancia en un centro de acogimiento residencial, vayan a iniciar un progresivo desinternamiento para alcanzar su autonomía e integración social y su desarrollo personal y laboral.

En cuanto a los posibles usuarios de los Centros de Emancipación, acogerán a menores de 16 y 17 años en situación de guarda y/o tutela siempre y cuando se acredite documentalmente el inicio de un proceso de desinternamiento y a jóvenes entre 18 y 23 años que hayan estado en acogimiento residencial y que acrediten la falta de recursos propios, así como familiares, su compromiso, responsabilidad y capacidad de esfuerzo para lograr su plena autonomía e inserción social.

Y en lo referente al número de plazas, está limitado a un mínimo de 3 y un máximo de 7, ambas inclusive.

---

<sup>75</sup> Capítulo I, Sección Tercera, de La Orden de 19 de junio de 2003: De los Hogares Funcionales.

<sup>76</sup> Capítulo I, Sección Cuarta, de La Orden de 19 de junio de 2003: De los Centros de Emancipación.

Por otra parte, los **centros de atención diurna** o **centros de día de menores**<sup>77</sup>, tienen por objeto atender a menores y adolescentes durante el día, contribuyendo a paliar sus carencias y mejorando su proceso de integración social, familiar y laboral. Esta clase de centros se clasifica de la siguiente forma:

- Centros de Día de Apoyo Convivencial y Educativo<sup>78</sup>. Ofrecen una labor preventiva a niños y adolescentes, prestando servicios de apoyo socioeducativo y familiar, y favoreciendo su integración social y autonomía personal. Cabe añadir que esta clase puede funcionar bien como centro específico o bien como unidad integral dentro de los centros de acogida y, al menos durante el curso escolar, de lunes a viernes desde las 17 horas hasta las 20 horas, siendo toda la jornada en los períodos vacacionales y en los fines de semana.

En cuanto a los posibles usuarios de los Centros de Día de Apoyo Convivencial y Educativo, prestarán sus servicios de forma prioritaria a aquellos menores que se encuentren en una situación de riesgo o desamparo y requieran de un apoyo social y educativo.

Y respecto a la capacidad asumida por esta clase de centros, estará limitada por las prestaciones que en este se desarrollen con grupos educativos no superiores a 12 plazas.

- Centros de Día de Inserción Sociolaboral<sup>79</sup>. ofrecen una labor preventiva de inserción sociolaboral y educativa en menores que se encuentren en situación de riesgo, favoreciendo su inserción social y laboral a partir de actividades formativas de ocio y cultura y la adquisición de habilidades necesarias para ello.

En este caso, se otorga preferencia a la modalidad de funcionamiento en centros específicos teniendo por objeto que los usuarios adquieran habilidades enfocadas a un oficio y que faciliten su integración sociolaboral.

En cuanto a los posibles usuarios de los Centros de Día de Inserción Sociolaboral, prestarán sus servicios a aquellos menores de 18 años que se encuentren en una situación de riesgo o desamparo y requieran de un apoyo psicosocial, educativo, así como de la adquisición de conocimientos básicos para oficios manuales.

---

<sup>77</sup> Art. 12 de la Orden de 19 de junio de 2003: De los Centros de atención diurna.

<sup>78</sup> Capítulo II, Sección Primera, de la Orden de 19 de junio de 2003: De los Centros de Día de Apoyo Convivencial y Educativo.

<sup>79</sup> Capítulo II, Sección Primera, de la Orden de 19 de junio de 2003: De los Centros de Día de Inserción Sociolaboral.

Y respecto a la capacidad asumida por estos centros, será igual que en el caso anterior y por lo tanto estará limitada por las prestaciones que en este se desarrollen con grupos educativos no superiores a 12 plazas.

En los dos centros de atención diurna, el ingreso de los usuarios estará motivado por resolución administrativa de los servicios territoriales del órgano competente, atendiendo a los supuestos y capacidad contratadas por las entidades titulares de éstos.

### 7.3 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE MENORES

La organización y funcionamiento de los centros de menores viene regulada en La Orden de 17 de enero de 2008, de la Conselleria de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana. A partir de esta normativa encontramos diferentes aspectos sobre la gestión de los centros de protección de niños, niñas y adolescentes, como la diferenciación de las etapas previstas durante la asistencia del menor<sup>80</sup>.

Por consiguiente, la estructura organizativa de cada centro se encuentra regulada en el Título V donde destaca que la base de la pedagogía y el núcleo de la organización es la presencia del Grupo Educativo, compuesto por profesionales en función de las características de cada centro. Los miembros de la comunidad educativa de los centros de protección de menores son los siguientes<sup>81</sup>:

- El director o coordinador del centro, o responsable del hogar.
- El conjunto de menores atendidos.
- Los padres, tutores o representantes legales salvo que se encuentren privados de la patria potestad o tutela.

---

<sup>80</sup> Art. 41 de la Orden de 17 de enero de 2008, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial y de estancia de día de menores en la Comunitat Valenciana:

*“Con objeto de garantizar que el centro se adapte a las necesidades y al ritmo del niño atendido, en sus distintos momentos, la intervención técnica con el menor se estructurará en diferentes etapas, siendo fundamentales en los centros de acogimiento residencial, la etapa de ingreso y acogida, la etapa de valoración inicial, la etapa de estancia y la etapa de salida, y debiendo encaminar todas las actuaciones en los centros de día en la dirección a la emancipación e inserción del menor y joven en su medio.”*

<sup>81</sup> Art. 49 de la Orden de 17 de enero de 2008.

- Los profesionales del centro.

Cada centro se organiza en Grupos Educativos, siendo estos el conjunto de menores y educadores que conforman la unidad básica de convivencia del centro. Para el establecimiento de cada Grupo Educativo se suelen seguir parámetros como la homogeneidad de edades, siempre atendiendo a criterios favorecedores para la propia convivencia.

Sin embargo, no todos los centros se organizan bajo los mismos criterios, puesto que en el caso del número de componentes de cada Grupo Educativo existen diferencias entre los centros de asistencia residencial y los centros de día. Por tanto, en el caso de los centros de acogimiento residencial se procura un grupo de seis menores y, en el caso de los centros de día los grupos los componen doce menores.

En cuanto a la estructura organizacional seguida por cada centro la Orden de 17 de enero de 2008, establece la siguiente diferenciación:

- **Órganos de gobierno:**

- Dirección del centro: son los responsables del correcto funcionamiento, llevando a cabo cada una de las funciones que establece dicha Orden<sup>82</sup>.
- Equipo Educativo: es el órgano de atención directa a los menores, encargado del estudio de la práctica socioeducativa de toma de decisiones en el ámbito del centro, etc. Este equipo suele estar compuesto por: el director del centro, los educadores y los profesionales de atención especializada.

- **Órganos de participación:**

- Consejo de Grupo Educativo<sup>83</sup>: se considera el nexo de comunicación de los miembros de la comunidad educativa en todos los aspectos que le conciernen. Este órgano lo conforman el conjunto de niños pertenecientes al Grupo Educativo y al menos un educador encargado de estos.
- Consejo de centro<sup>84</sup>: se trata de un órgano de participación y representación de cada miembro que conforma la comunidad educativa del centro. Dicho órgano lo conforman los miembros del

---

<sup>82</sup> Art. 56.1 de la Orden de 17 de enero de 2008.

<sup>83</sup> Art. 62 de la Orden de 17 de enero de 2008.

<sup>84</sup> Art. 66 de la Orden de 17 de enero de 2008.

equipo profesional del centro y los menores acogidos. Cabe añadir que, en el caso de los centros de carácter residencial, estarán formado por los representantes legales de los menores que no tengan suspendida ni privada la patria potestad y una representación del departamento territorial competente de la Generalitat en materia de protección de menores.

De otro lado, cabe hacer mención del Título VI de dicha Orden donde se encuentran recogidos los derechos y deberes de la comunidad educativa en los centros de acogimiento residencial y de acogimiento diurno, donde quedan incluidos también los derechos y deberes de los padres y tutores así como del personal de los centros.

Por último, el Título VII regulariza la organización de la convivencia en los centros de protección de menores, donde describe cada uno de los principios a los que se acoge, así como las medidas que favorecen la convivencia y la tipificación de actuaciones que obstruyen esta. Además, ofrece un nuevo camino para lograr un buen funcionamiento interno, lejos de la asignación de faltas y sanciones para poder superar los conflictos a partir de la mediación.

## 8. INTERVENCIÓN SOCIEDUCATIVA EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL: ETAPAS

La normativa autonómica valenciana determina la consecución de etapas previstas durante la asistencia del menor mediante la Orden del 17 de enero de 2008, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial y de estancia de día de menores en la Comunitat Valenciana. De tal modo que se prevén las siguientes etapas:

- 1) Etapa de ingreso y acogida<sup>85</sup>. Esta etapa comienza en el caso de los centros residenciales en el momento en que se recibe la resolución de ingreso del menor en el centro y, en el caso de los centros de día, cuando este ingreso se haya formalizado. Una vez conocidas las dinámicas y normativas del centro, esta etapa finaliza.

En esta etapa se tienen en consideración una serie de factores. En el caso de los centros residenciales son los siguientes:

- La documentación relativa a la situación del menor y la comunicación de ingreso del menor en el centro.
- El Plan de Protección de Menores elaborado con anterioridad al ingreso.
- El encuentro en el centro del menor con su familia para informarles acerca de la atención que se va a prestar al menor.
- Las operaciones relativas al traslado de pertenencias del menor, a la asignación de habitación y a la presentación del educador de referencia.
- La información que se ofrezca al menor, como la información de sus derechos y responsabilidades.
- La atención a los aspectos de adaptación del menor al centro y otras cuestiones emocionales que pudieran aparecer en el Plan de Protección de Menores.

En el caso de los centros de día prevalecen los siguientes factores:

---

<sup>85</sup> Art. 42 de la Orden del 17 de enero de 2008.

- La información que se ofrezca al menor, como la información de sus derechos y responsabilidades.
  - Encuentro y compromiso del menor y su familia para favorecer el proceso de integración social.
- 2) Etapa de valoración inicial<sup>86</sup>. Esta etapa tiene lugar los primeros 30 o 45 días desde el ingreso del menor en el centro, durante su adaptación. Y llega a su fin tras el registro de evaluación inicial.

En esta etapa se sirven los centros residenciales y de día consideran los siguientes factores a tener en cuenta:

- El educador de referencia encargado de la elaboración del registro de evaluación inicial.
  - La observación y análisis de los aspectos personales del menor y cómo este evoluciona en su proceso de aclimatación en el centro.
  - La adaptación del menor en el centro con la colaboración familiar salvo que esta no fuese en beneficio del interés superior del menor.
  - Las debilidades y fortalezas del menor, para poder potenciar sus puntos fuertes.
- 3) Etapa de estancia<sup>87</sup>. Esta etapa se inicia con la elaboración del Programa de Intervención Individualizado, el cual considerará todas las iniciativas que favorezcan la situación del menor.

Esta etapa tanto en los centros residenciales como en los centros de día se caracteriza por lo siguiente:

- Ofrecer a los menores un contexto protector, educativo y reparador.
- Cubrir sus necesidades.

---

<sup>86</sup> Art. 43 de la Orden de 17 de enero de 2008.

<sup>87</sup> Art. 44 de la Orden de 17 de enero de 2008.

- Proporcionar la ayuda necesaria para que los menores y sus familiares valoren las opciones con las que cuentan para afrontar las soluciones conflictivas.
  - El desarrollo de los protocolos de actuación.
- 4) Etapa de salida<sup>88</sup>. Esta etapa presenta unas determinadas características según si se trata de centros de acogimiento residencial o de día.

En el caso de los centros de acogimiento residencial las características son las siguientes:

- Fortalecer el régimen de colaboración familiar en los casos que se pretenda la reunificación familiar.
- Preparar paulatinamente al menor para su salida y su posible reunificación familiar o emancipación, haciéndole llegar toda la información necesaria.

En el caso de los centros de acogimiento de día las características son las siguientes:

- Integración familiar del menor.
- Potenciar la autonomía del menor y su integración social, laboral y educativa.

---

<sup>88</sup> Art. 45 de la Orden de 17 de enero de 2008.

## 9. ÁMBITOS Y PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN EN LOS CENTROS DE ACOGIDA

La Atención Residencial se enmarca en el sistema de protección infantil con el que toda comunidad debe contar. Este sistema debe atender las diferentes necesidades de los menores que requieran protección, atendiendo a una serie de principios a los que debe someterse para poder ofrecer un servicio eficiente en cada uno de los ámbitos donde interviene.

En primer lugar, en cuanto a los ámbitos de actuación, atendiendo a lo establecido en la Orden 17/2008, los centros de acogimiento residencial deben determinar en el Proyecto Global los ámbitos externos, así como los ámbitos internos de actuación que se presentan a continuación:

Por un lado, los ámbitos externos de actuación aluden a los siguientes aspectos:

1. Institucional<sup>89</sup>. Comprende las relaciones mantenidas entre los centros y el resto de las instituciones, tales como: la Dirección Territorial, la Fiscalía, Servicios Sociales, etc.
2. Familiar<sup>90</sup>. Comprende las relaciones de los menores con sus familiares mediante la organización de actividades que favorezcan la integración familiar.
3. Entorno social del centro<sup>91</sup>. Comprende la participación del centro en el ámbito comunitario con el objeto de mejorar la imagen de los menores acogidos. Cabe señalar que se refiere sobre todo a los centros de día en su labor de inserción y formación laboral de los menores.

Y, por otro lado, los ámbitos internos de actuación se refieren a los siguientes aspectos:

1. Actuación socioeducativa<sup>92</sup>. Abarca el conjunto de actuaciones de intervención social dirigidas a los acogidos, tales como actividades y programas de evaluación, que quedan recogidas en el Programa de Intervención Individualizado de Intervención estructurado en áreas de trabajo individual y grupal.

---

<sup>89</sup> Art. 37.1 de la Orden de 17 de enero de 2008.

<sup>90</sup> Art. 37.2 de la Orden de 17 de enero de 2008.

<sup>91</sup> Art. 37.3 de la Orden de 17 de enero de 2008.

<sup>92</sup> Art. 37.4.1 de la Orden de 17 de enero de 2008.

2. Toma de acuerdos y decisiones<sup>93</sup>. Comprende la organización en los procesos de participación a partir de las decisiones tomadas por los miembros acerca de los aspectos referidos al centro, teniendo en cuenta la diversidad de opiniones y las normativas de transparencia en las cuestiones tratadas.
3. Dirección, coordinación y organización de actuaciones y servicios<sup>94</sup>. Engloba a la toma de acuerdos y al cumplimiento de procedimientos normativos, a la dirección y organización de servicios prestados tanto directa como indirectamente por el centro.
4. Administración y gestión interna<sup>95</sup>. Comprende las áreas de gestión, seguimiento y administración.

Siguiendo este mismo ámbito interno, encontramos la estructuración de sus actuaciones en áreas de trabajo individual y grupal.

Las **áreas de intervención individual**<sup>96</sup> contienen los siguientes aspectos:

- a. Desarrollo personal. Comprende factores cognitivos, emocionales, autonomía, autoconocimiento, etc. Incluye estos aspectos: intelectual-cognitivo; afectivo-emocional; habilidades instrumentales; desarrollo físico y salud, y resiliencia.
- b. Contextual. Comprende los diferentes contextos de socialización del menor. Tales contextos son: el familiar, el escolar-laboral, residencial y comunitario.

Las **áreas de intervención grupal**<sup>97</sup> contienen los siguientes aspectos:

- a. Afectividad y relaciones dentro del grupo educativo. Comprende los diferentes tipos de relaciones existentes, la asignación de roles, los procedimientos de aceptación de nuevos integrantes y las habilidades de comunicación de cada miembro.
- b. Elaboración y desarrollo de proyectos en grupo. Abarca la capacidad de plantear objetivos comunes, las estrategias tomadas y los logros alcanzados.

---

<sup>93</sup> Art. 37.4.2 de la Orden de 17 de enero de 2008.

<sup>94</sup> Art. 37.4.3 de la Orden de 17 de enero de 2008.

<sup>95</sup> Art. 37.4.4 de la Orden de 17 de enero de 2008.

<sup>96</sup> Art. 39 de la Orden de 17 de enero de 2008.

<sup>97</sup> Art. 40 de la Orden de 17 de enero de 2008.

- c. Implicación del centro y de los grupos educativos en el entorno comunitario. Se refiere a la participación sociocultural de los grupos y a su capacidad para mejorar la imagen de la institución.

De otro lado, en cuanto a los principios de actuación de los centros de acogida se distinguen dos tipos diferentes: los referidos a la organización y los referidos a la intervención profesional sobre los menores.

Los **principios relacionados con la organización**<sup>98</sup> son los siguientes:

- Normalización. De modo que los menores cuenten con experiencias similares a las de cualquier niño en la sociedad en los aspectos fundamentales, evitando la marginación y las etiquetas.
- Coordinación. Los centros coordinarán sus actuaciones con el equipamiento local, mancomunal y comarcal de la zona en que se ubiquen, sirviendo de apoyo a otros servicios dentro de la acción social para agilizar los procesos de inserción social.
- Subsidiariedad. El centro hará uso de los servicios públicos tales como la sanidad, educación, vivienda, etc., que garanticen el bienestar de los menores.
- Integración. Se procurará la integración de los menores con discapacidad atendiendo a criterios de heterogeneidad.
- Interculturalidad. Se atenderán aquellas dificultades de integración derivadas de diferencias socioculturales.

En el caso de los centros de día, se atiende a dos principios más que poseen prioridad:

- Prevención. La prevención de comportamientos inadaptados que puedan ocasionar el establecimiento de medidas más restrictivas.
- Inserción. La necesidad de inserción sociolaboral y cultural en menores que han recibido recursos de protección distintos.

---

<sup>98</sup> Art. 7 de la Orden del 17 de enero de 2008.

Y, finalmente, los **principios relacionados con la intervención profesional**<sup>99</sup>son los siguientes:

- No discriminación por causa de raza, religión, cultura, ideología o por cualquier otra circunstancia personal o social.
- Coeducación. Impartiendo una educación conjunta entre sexos sin ningún tipo de discriminación por razón de sexo.
- Educación activa y emancipadora. Con el objeto de educar al menor en valores y responsabilidades, para que pueda ser protagonista de su inserción y le permita el autogobierno de su proceso personal.
- Modelo de planificación mixto. Desarrollando una metodología y organización adaptada a las necesidades de cada centro y atendiendo a las reglas establecidas por la Conselleria competente.
- Prevalencia de la función social y psicopedagógica. Las actuaciones de los profesionales se acogerán a los objetivos de inserción social y desarrollo educativo.
- Inserción. Mediante la intervención educativa se facilitará la inserción del menor en su medio de origen y se le hará partícipe de las diferentes tareas domésticas como uno de los métodos educativos aplicable.
- Interdisciplinariedad. Orientación de las actuaciones bajo diferentes perspectivas profesionales de acción socioeducativa, para lograr su rápida inserción y una estancia breve en los centros.
- Intervención individualizada. Elaborando un programa adaptado a las necesidades y circunstancias de cada menor en su caso.
- Atención desmasificada. Empleando diferentes grupos educativos que mejoren la comunicación y el seguimiento de cada menor.
- Atención rehabilitadora. Incidiendo en las dificultades que presente cada menor para agilizar su rehabilitación.
- Enfoque globalizador e integrador. Referenciando a cada persona en su conjunto, es decir, en lo físico, psíquico, emocional, etc.
- Desarrollo personal. Dando prioridad al desarrollo de estructuras cognitivas frente a las académicas.

---

<sup>99</sup> Art. 8 de la Orden del 17 de enero de 2008.

- Comunicación. Potenciando las habilidades de comunicación en cada caso, mediante el análisis de las estrategias y mecanismos del menor.
- Participación. El centro contará con los recursos y estructuras necesarias para favorecer los procesos participativos del menor en cada contexto.
- Protagonismo del propio proceso. Otorgando relevancia a los procesos que el niño y su familia lleven a cabo para favorecer su situación, dejando como complemento de apoyo la labor de los educadores.
- Atención a la familia. Reduciendo el tiempo de separación del menor de su familia, para favorecer la recuperación de la competencia familiar.

## 10. LA IMPORTANCIA DE LA FIGURA DEL EDUCADOR/A SOCIAL

La figura profesional del educador/a social que concebimos hoy en día, es fruto de un largo proceso de definición de una profesión. Históricamente, se ha desarrollado en personas con diferentes niveles de formación con perspectivas y planteamientos vocacionales y profesionales de distinta intensidad, pero con la característica propia de realizarse mediante una acción educativa que engloba a colectivos de personas en una situación de conflicto o desventaja social (MARZO ARPÓN)<sup>100</sup>.

Según ORTÍN PÉREZ<sup>101</sup>, las primeras definiciones de la figura profesional del educador/a se formularon en negativo, hablando de lo que en realidad no era. En 1950 algunas aportaciones lo definían de la siguiente forma: *“ni monitor, ni animador, ni maestro, ni psicólogo, ni terapeuta, ni asistente social; definido hace apenas unos años como el encargado de los jóvenes fuera de las horas de las clases y del taller”*.

En cuanto a los referentes históricos más recientes de nuestro país, se conocen reconocidos educadores/as especializados a partir de los años ochenta, s. XX. Algunas de las figuras más reconocidas que se pueden destacar son: Guereau d'arellano, Adrià Trescents, César Muñoz i Toni Juliá. (MEIRIEU).<sup>102</sup> Algunas de las definiciones planteadas por los educadores que ya acogían una perspectiva profesional más novedosa son las siguientes:

- *“Aquella persona que lleva a término un servicio social, retribuido justamente. Porque tiene unas aptitudes, ha aprendido una técnica y posee un interés vital fundamental derivado de su propia función”* (GUERAU DE ARELLANO; TRESCENT)<sup>103</sup>.
- *“El educador especializado es el profesional de la educación, de atención directa que trabaja en el marco de la vida cotidiana, con sujetos que por diversas causas se encuentran en situaciones de riesgo y/o dificultad consigo mismo o con el entorno inmediato”* (MUÑOZ)<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> MARZO ARPÓN, M. (2009): *Tesis doctoral: Educador social i infancia en situació de risc. L'atenció residencial a infants i adolescents a Catalunya*. Barcelona: Universitat Ramon Llull.

<sup>101</sup> ORTIN PÉREZ, B. (2003): Educadores sociales: perspectiva histórica de una profesión. *Educación social: Revista de intervención socioeducativa* nº23, 112-128.

<sup>102</sup> MEIRIEU, P. (2001). *La opción de educar: Ética y pedagogía*. Barcelona: Octaedro.

<sup>103</sup> GUERAU DE ARELLANO, F., & TRESCENT, A. (1987). *El educador de calle*. Barcelona: Roselló impressions.

<sup>104</sup> MUÑOZ, C. (1989).” La pedagogía como marco de reflexión del Educador Especializado. ¿Cuál es la pedagogía base?”, *Revista de menores*, nº 13-14, 77-80.

De otro lado, como se ha ido comentando a lo largo del trabajo, la protección a la infancia y adolescencia se encuadra en un sector de gran complejidad bajo la perspectiva de la intervención socioeducativa. En este sentido, la normativa autonómica, y en este caso la normativa valenciana, establece los procedimientos y protocolos a seguir en el momento en el que se declara a un menor en situación de desamparo, así como la organización y la intervención individual y grupal hacia los menores a partir del cumplimiento de los principios de actuación establecidos. Además, también deja constancia de cuáles son las fases o etapas de intervención por las que pasa el menor durante su estancia en el centro.

Bajo una perspectiva metodológica que se describe desde la legalidad, queda relegada a un segundo plano la importancia de la figura del educador/a social de los centros de acogimiento residencial. Pese a que la ley recoge un apartado específico sobre recursos humanos, donde apunta a la figura del “educador/a” junto a la del “director del centro” como figuras indispensables, lo expresa en líneas generales, sin incidir en aspectos como la formación, cualidades, habilidades y capacidades que debe tener un educador/a para ejercer su profesión. Únicamente establece que el educador deberá tener la titulación de Educación Social, Pedagogía, Psicología y Trabajo Social preferentemente, aunque se valoran otras que estén relacionadas con las ciencias humanas, sociales y educativas.

Por tanto, se observa cómo la legislación valenciana no establece de forma clara el perfil profesional del educador/a social, siendo un elemento relevante para llevar a cabo sus funciones bajo los conocimientos específicos y habilidades que esta profesión requiere, ya que se trata del eje central en la intervención socioeducativa hacia el menor, en tanto figura más cercana al mismo.

Según MUÑOZ CANO y REDONDO HERMOSA <sup>105</sup> las funciones principales que realizan los educadores/as son las siguientes:

- Participar en la evaluación inicial del menor y su familia.
- Participar en la elaboración del plan de intervención.
- Atender y supervisar al menor.
- Orientar y acompañar al menor en las actividades programadas en el plan de intervención, con el fin de lograr los objetivos propuestos.

---

<sup>105</sup> MUÑOZ CANO, R., y REDONDO HERMOSA, E. (2000). *Manual de buena práctica para la atención residencial a la infancia y adolescencia. Estándares de calidad para la atención a niños y adolescentes en dispositivos residenciales*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Desarrollar las tareas del educador-tutor.
- Realizar observaciones y registros necesarios.
- Apoyar y orientar a las familias.
- Participar en la evaluación de resultados del plan de intervención del menor y su familia.
- Contribuir a la toma de decisiones que afecten al menor.
- Planificar y realizar los programas en la atención residencial.
- Auxiliar y coordinarse con otros profesionales.
- Elaborar informes y documentos relacionados con su labor profesional.

De otro lado, en lo referente a las competencias personales y profesionales que debe poseer el educador/a, MARTÍN, GALLEGO y ALONSO<sup>106</sup>, partiendo de un enfoque teórico-práctico de la educación social, establecen las siguientes competencias:

- Conciencia de uno mismo: control de las propias emociones, autoconfianza.
- Autorregulación: autocontrol, integridad, innovación y adaptabilidad.
- Motivación: iniciativa, logro, compromiso y optimismo.
- Empatía: comprensión, diversidad, etc.
- Habilidades sociales: Comunicación, liderazgo, mediación en conflictos, capacidad de equipo, influencia.

Atendiendo a las propuestas de los autores referenciados, así como a las demás existentes, se observa cómo la figura del educador social debe cumplimentar una serie de aptitudes y conocimientos específicos para desempeñar sus funciones de forma precisa; por tanto, la falta de claridad en la normativa valenciana sobre la descripción del perfil profesional de los mismos supone una llevar a cabo la selección con menor precisión y adecuación.

---

<sup>106</sup> MARTÍN, A., GALLEGO, D., y ALONSO, C. (2010). *El educador social en acción: de la teoría a la praxis*. Madrid: Ramon Areces.

## 11. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Una vez finalizado el estudio del acogimiento residencial atendiendo a las normativas y legislación en el territorio de la Comunidad Valenciana, podemos pasar a la formulación de las conclusiones generales a las que se ha llegado, priorizando las cuestiones positivas extraídas del mismo y por contra las problemáticas derivadas del texto legal y su aplicación.

Tal y como se ha venido estudiando, el contexto legal en que se ha visto envuelta la materia de protección de menores, ha ido presentando numerosos cambios desde sus inicios, pasando de estar bajo la supervisión y control de la fuerza eclesiástica a formar parte de una de las prioridades de las Administraciones Públicas tal y como lo concebimos en la actualidad.

Las Administraciones Públicas tienen un papel fundamental como parte del procedimiento de declaración de desamparo del menor. Tal y como se ha venido estudiando, una vez detectada una situación de riesgo y desprotección en el núcleo familiar del menor y asumida la tutela por parte de la AP, esta es la encargada de actuar con plena determinación escogiendo una medida de actuación favorable para el mismo. No obstante, las responsabilidades bajo las que responden las AP competentes continúan tras la elección de la medida más beneficiosa para el menor, puesto que tratan de mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes bajo su mano protectora, intentando su retorno al núcleo familiar de origen y facilitando su inserción social y autonomía personal.

Atendiendo a la necesidad de contar con un Sistema de Protección del Menor que tenga por objeto el interés superior del mismo, habiendo estudiado el contenido y alcance de la normativa que sustenta esta materia y poniendo de manifiesto el papel de las Administraciones públicas competentes en la gestión y el funcionamiento de los centros de menores comprendidos en el ámbito autonómico de la Comunidad Valenciana, se han extraído las siguientes conclusiones:

**PRIMERA:** Indudablemente, el marco de Los Objetivos del Desarrollo Sostenible que incluye la Agenda 2030 es fundamental para los niños y niñas. Como bien se hizo mención al comienzo del presente trabajo, la ONU aprobó una nueva Agenda de Desarrollo Sostenible en 2015, para un periodo de 15 años, en la que se integran 17 retos abarcando las diferentes problemáticas existentes mundialmente.

Entre los distintos objetivos que enmarcan la Agenda 2030 se hallan varios con un gran enfoque en la infancia, como uno de los aspectos a reforzar en sus distintas áreas afectadas. De este modo y siguiendo el orden establecido por la Agenda 2030, se recogen cinco ODS que ofrecen soluciones en materia de infancia.

El primer objetivo es la **Erradicación de la pobreza**. Puesto que 1 de cada 5 niños vive en la pobreza extrema se pretende garantizar la protección

social de todos los niños y por ello es importante la actuación de las Instituciones Públicas competentes en materia de protección de menores para llevar a cabo el desarrollo de sus competencias atendiendo a las problemáticas que les atañen.

El segundo objetivo es la **Salud y Bienestar**, con plena relación con el objetivo anterior. Los datos recogen que los niños en situación de pobreza tienen muchas más posibilidades de morir antes de alcanzar la edad de los 5 años. Es otra de las razones que, atendiendo a la temática estudiada, refuerza la idea de que en una situación de vulnerabilidad para los menores cabe establecer las medidas pertinentes para salvaguardar su protección integral.

El tercer objetivo es la **Educación de Calidad**. Partiendo de la base de su naturaleza gratuita y accesible para todos los niños y niñas y puesto que existe un elevado número de abandono escolar, más pronunciado en los países subdesarrollados, se tiene por objeto asegurar una educación accesible y equitativa para todos/as que produzca unos resultados de calidad. Por ello, es importante hacer alusión a las diferencias encontradas en los diferentes núcleos familiares, dónde la falta de recursos obliga a los niños y niñas a llevar a cabo trabajos en sustitución de la educación escolar.

El cuarto objetivo es el **Trabajo Decente y Crecimiento Económico**. Atendiendo al objeto de estudio se observa la gran importancia que adquieren las iniciativas tomadas por los Programas impulsados por los Centros de menores, donde se promueve la inserción laboral de los menores acogidos y su autonomía a la hora de enfrentarse a los obstáculos del exterior. Por tanto, tal y como establece la Agenda 2030 este objetivo pretende aumentar el empleo pleno y productivo en los jóvenes y un claro ejemplo de ello lo hemos contemplado en los principios de actuación a los que se adhieren las Instituciones Públicas competentes en la materia estudiada.

El quinto objetivo es la **Reducción de las Desigualdades**. Este objetivo afronta el conjunto de injusticias a las que se enfrentan determinados grupos sociales por el simple hecho de mostrar unas apariencias distintas, ya sea por razón de sexo, raza u otro tipo de circunstancias que para la sociedad se conciben como diferencias. Haciendo alusión al ámbito de protección de menores, cabe señalar que tales desigualdades se muestran desde el momento en que el menor se encuentra en una situación de desprotección hasta el momento en que emprenden su vida con independencia, puesto que socialmente son etiquetados en un rango inferior al común entre los jóvenes. Por tanto, a través de este objetivo la Agenda 2030 pretende potenciar la inclusión social, política y económica partiendo de la igualdad de oportunidades.

SEGUNDA: Otro de los aspectos que es importante señalar en relación con la normativa estudiada en el presente trabajo, es la mayor precocidad de la legislación autonómica en materia de protección de menores frente a la normativa nacional.

Como se ha señalado en el epígrafe correspondiente, la normativa autonómica de la Comunidad Valenciana es pionera en esta materia, puesto que en 1986 tuvo lugar la regulación de las “Familias Educadoras” como el primer instrumento autonómico en materia de protección de menores, actuando en calidad de educadores/as en los Centros y Hogares Funcionales.

De este modo y pese a que entonces aún no se había modificado el Código Civil al que actualmente nos acogemos como el principal instrumento en materia de Infancia, la Comunidad Valenciana se contempla como un referente normativo debido a su trayectoria y su eficiencia a la hora de establecer normativas que regulen cada aspecto importante enmarcado en dicha materia.

Todo ello podemos observarlo en la cronología legislativa, ya que una vez reguladas las Familias Educadoras vinieron seguidas la publicación del “Libro Blanco del menor” de 1987, donde se determinaban los principios y pautas de la política social de la infancia y juventud y el Decreto 23/1998 que acoge las medidas de protección de menores en situación de desamparo, y sustenta los principios de integración familiar, interés superior del niño, y la situación de las medidas en el seno de los sistemas de protección social. Finalmente, cabe resaltar que la última ley y por tanto a la que actualmente nos acogemos es la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia, está bastante completa puesto que en ella encontramos tanto el reconocimiento de los derechos de los menores, como el establecimiento de un marco normativo que delimita las políticas públicas, las distribuciones de facultades competenciales y las medidas de coordinación, y se ajusta al contexto social actual puesto que ni siquiera lleva dos años publicada.

Por tanto, se evidencia el interés de la Comunidad Valenciana en la aprobación, promoción y divulgación de normativa que apoye la protección de menores y los principios que la sustentan.

TERCERA: En relación con la gestión y funcionamiento del acogimiento residencial en la Comunidad Valenciana, se ha observado que existen diferentes instrumentos de apoyo para reforzar la situación a la que se enfrentan los menores. No obstante, se encuentran en desventaja frente al acogimiento familiar, donde las figuras paternas y maternas se ven reflejadas de una forma más real y estable.

Dentro de los mencionados instrumentos de apoyo es importante mencionar el Programa de Intervención Individualizada (PII), como un gran ejemplo del interés de la Administración Pública competente para discernir las problemáticas individuales de cada menor, y poder enfocar su trayectoria en el centro de la forma más positiva para él o ella.

El PII favorece la planificación de las actuaciones de los educadores, ya que de forma individualizada revisan y analizan su intervención con el menor para crear un entorno más familiar y cercano dónde este/a pueda relacionarse de forma abierta en los diferentes contextos. Este Plan se caracteriza por el establecimiento temporal de los objetivos que se pretenden lograr, estando enmarcados en un conjunto de actividades diseñadas de forma específica en cada caso.

De otro lado, la gestión y funcionamiento del acogimiento residencial en la Comunidad Valenciana cuenta con la intervención de la familia de origen de los menores como otro instrumento de apoyo, con el objeto de primar por el interés superior del menor, siendo partícipes en la toma de decisiones en todo el proceso, puesto que el fin último es el retorno a la familia de origen, siempre y cuando se considere que es la opción más beneficiosa para el/la menor.

En definitiva, se ha observado que pese a ciertas deficiencias que presenta el acogimiento residencial, se concibe como una institución jurídica eficiente y cuya actuación pone especial ímpetu en cumplir el principio de permanencia del menor en su familia de origen, llevando a cabo talleres, planes y actividades con la colaboración de los progenitores para favorecer el interés familiar del menor y hacer posible la reunificación familiar.

CUARTA: Estudiada la intervención socioeducativa y sus efectos en el acogimiento residencial, se evidencia la importancia de los educadores y su actuación con los menores, puesto que se trata de una relación cercana que trabaja tanto la parte emocional, como las responsabilidades propias de los progenitores, siendo una forma de evitar que esa figura paternal/maternal se pierda en el transcurso del acogimiento residencial.

Sin embargo, pese a que se trata de una figura relevante en el acogimiento residencial, la normativa autonómica valenciana no recoge de forma precisa el perfil profesional del educador/a social. La Orden de 17 de enero de 2008, únicamente establece en el apartado de “recursos humanos” que el educador deberá tener la titulación de Educación Social, Trabajo Social, Psicología y Pedagogía, así como otras que estén relacionadas con las ciencias humanas, sociales y educativas. Es por ello por lo que se plasma la carencia de información en relación con las aptitudes y otra información adicional acerca del puesto y el perfil profesional de los educadores sociales.

Existen numerosos autores que han estudiado las funciones y competencias que requiere el puesto de educador social para lograr un efecto eficiente en sus labores. Entre ellas se incluyen algunas como la empatía, habilidades sociales y la planificación e implicación en la toma de decisiones, a través de las cuales se observa que para la selección del personal sería necesario que se tuviese en cuenta tales aptitudes junto con la titulación, estando todo ello previsto en la normativa autonómica.

Una vez recogidas las conclusiones que enmarcan el presente trabajo se procede a exponer algunas sugerencias de mejora en relación con la gestión y funcionamiento del sistema de protección de menores.

Atendiendo al orden en el que se desarrolla el proceso de acogimiento residencial, cabe determinar como primera sugerencia de mejora la necesidad de paliar la falta de rapidez para determinar la declaración de desamparo y el establecimiento de medidas que favorezcan el interés superior del menor.

Tal y como se ha ido mencionando, la determinación de una situación de riesgo, así como la posterior declaración de desamparo, son dos de los procedimientos más importantes que alberga el sistema de protección de menores. Sin embargo, es innegable que tales procedimientos conllevan una tramitación lenta y compleja, lo que supone una mayor dificultad para los menores que se encuentran a la espera de una medida que les garantice una mejor calidad de vida.

Puesto que no se trata de un mero trámite, ya que la notificación de la situación de riesgo conlleva valorar un conjunto de situaciones sociales, económicas, laborales, personales, etc., hasta llegar a la declaración de desamparo, lo que implica un gran cambio en la vida del menor, debería llevarse a cabo de forma más rápida y eficaz. Es por ello por lo que para mejorar la rapidez de la Administración competente en la toma de decisiones sería necesario dotar de mayor personal a los Servicios Sociales de base, puesto que son los encargados de emitir los informes alegando las causas justificadas de la situación de riesgo o desamparo y actualmente se encuentran con una masificación de casos difícil de asumir de forma eficaz y eficiente.

De otro lado, en cuanto a la intervención de la Administración Pública, se ha observado una gran mejoría tras la Ley 26/2018 de la Generalitat Valenciana, donde se pretende agilizar el procedimiento de acogimiento. Sin embargo, es evidente que la realidad no se ajusta a los plazos establecidos en la normativa autonómica. Un claro ejemplo de ello se presenta en los Centros de Recepción de Menores, donde la normativa determina que **“inicialmente, y salvo causas justificadas, la medida no tendrá una duración superior a los cuarenta y cinco días”**<sup>107</sup>. No obstante, este proceso termina siendo de una duración superior a la establecida, lo que perturba la reinserción familiar o conlleva el internamiento en otro centro con una estancia más duradera. Además, la demora de los procesos implica la saturación de los centros, por lo que la capacidad y el personal se ve sometido a una situación desbordante que afecta a los programas, planes y actividades enfocados de forma individual hacia los menores, así como a las instalaciones y mantenimiento del centro.

Para poder solventar dicha problemática una solución podría ser la dotación de mayores recursos y personal para poder atender a los menores, evitando la saturación de los centros y la incapacidad de los trabajadores para

---

<sup>107</sup> Art. 9.4 de la Orden de 17 de enero de 2008.

desarrollar su figura profesional de forma eficiente y asegurando el interés superior del menor. Además, sería conveniente llevar a cabo el seguimiento y control de tales procesos a través de agentes sociales u otros profesionales, para asegurar el estricto cumplimiento de la normativa y garantizar una mayor transparencia de la gestión y funcionamiento de los centros.

En cuanto a las definiciones recogidas en la normativa autonómica valenciana, se ha observado cierta falta de precisión en cuanto a los principios que abarca el acogimiento residencial, puesto que, pese a que se encuentran incluidos en diferentes tratados, órdenes, decretos, etc., en ningún caso se detalla el alcance o contenido práctico de los mismos. Ello supone una interpretación más ambigua sin llegar a la proyección específica y clara que debe representar el contenido de cada principio.

Por tanto, la descripción más detallada de los principios que fundamentan el acogimiento residencial, atendiendo tanto al enfoque teórico como práctico de su contenido y alcance, favorecerían tanto su interpretación como su aplicación en las actuaciones llevadas a cabo por los agentes implicados.

En definitiva, tras el estudio del acogimiento residencial en la Comunidad Valenciana y su enfoque llevado a cabo en la gestión y funcionamiento de los centros de menores, se ha podido conocer el contenido y alcance de esta figura, donde a pesar de concebirse como una medida supletoria tiene gran influencia social e intervención administrativa. Además, a lo largo del trabajo se han ido conociendo algunas deficiencias localizadas en la normativa valenciana en materia de infancia, tales como la lentitud de los procedimientos, la falta de contenido, etc., a las que tras su análisis se ha tratado de sugerir propuestas para paliarlas, potenciando la eficacia y transparencia administrativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEDO PENCO, A. (2013). *Introducción al derecho privado*. Facultad de derecho de la Universidad de Extremadura.
- AGURTO GONZÁLEZ, C.A; DÍAZ DÍAZ, M.P.G. (2018). "Capacidad jurídica: el histórico problema de una categoría fundamental en el derecho. A propósito de las modificaciones o introducidas por el decreto legislativo n 1384 en el libro de derecho de las personas del código civil peruano". *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*, n. 1384, pág. 248.
- AMAT LLOMBART, P. (2011). "Régimen jurídico de la protección a la infancia y del menor en la Comunidad Autónoma Valenciana", en HERRERA CAMPOS, R. y BARRIENTOS RUIZ, M.A. *Derecho y familia en el siglo XXI: el derecho de familia ante los grandes retos del siglo XXI*, Vol. II. Almería: Universidad de Almería, págs. 863-885.
- AMAT LLOMBART, P. y ESPUNY SANCHÍS, M. (2016). "Incidencia de la Ley 5/2011 de relaciones familiares de la Comunidad Valenciana en procedimientos de familia por cese de convivencia de los progenitores habiendo hijos bajo autoridad parental", en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 14.
- AMAT LLOMBART, P. (2017). "La competencia legislativa en materia de derecho civil del artículo 149.1.8 de la Constitución Española. Disfunciones en torno al derecho civil valenciano e interpretación del Tribunal Constitucional", en *InDret: Revista para el análisis del derecho*, núm. 4.
- BENAVENTE MOREDA, P. (2011). "Riesgo, desamparo y acogimiento de menores. Actuación de la Administración e intereses en juego", en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 15, pág. 16.
- CABEDO MALLOL, V.J. (2016). "Principales novedades incorporadas por las leyes de reforma del sistema de protección a la infancia y la adolescencia", en CABEDO MALLOL, V.J. y RAVETLLAT BALLESTÉ, I. *Comentarios sobre las leyes de reforma del sistema de protección a la infancia y adolescencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 49-86.
- CABEDO MALLOL, V.J. (2008). *Marco constitucional de la protección de menores*. Madrid: La Ley. Wolters Kluwer.

- COLIN Y CAPITANT (2012). *Emancipación y mayoría de Derecho Civil*. Edit. Reus. Madrid.
- COMPANY CARRETERO, J. y SÁNCHEZ DE LEÓN GUARDIOLA, P. (2017). "El interés superior del menor y el derecho del niño a ser escuchado", en *Actualidad Civil*, núm. 7-8, págs. 4-15.
- DA SILVA RAJAO, C.S. (2017). *Medidas de protección de menores: Acogimiento residencial y familiar*. La Rioja: Universidad de la Rioja.
- DE BARTOLOMÉ CENZANO, J. C. (2012). "Sobre la interpretación del interés superior del menor y su trascendencia en el derecho positivo español", en *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, núm. 3, págs. 46-60.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2011). *Estudio sobre la escucha y el interés superior de menor. Revisión judicial a las medidas de protección y procesos de familia*. Defensor del Pueblo de España, Madrid, p. 32-33.
- ESTELLÉS, A.; GARCÍA, J.; MONDAZA, G. (1999). *El acogimiento familiar en la Comunidad Valenciana. Familias educadoras: doce años de experiencia en Valencia*. Generalitat Valenciana. Consellería de Bienestar Social. Dirección de Servicios Sociales. Valencia: Asociación Voluntarios Acogimiento Familiar.
- GALIANO MARITIAN, G. (2012). "La convención de los derechos del niño como tratado de derechos específicos de la niñez y la adolescencia." En *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Ávila: Universidad de Ciego de Ávila.
- GONZÁLEZ PILLADO, E. (2008). "Procedimiento de oposición a las resoluciones administrativas de protección de menores tras la reforma de la Ley 54/2007", *Indret*, núm. 2.
- GUERAU DE ARELLANO, F., y TRESCENT, A. (1987). *El educador de calle*. Barcelona: Roselló impressions.
- LASARTE ÁLVAREZ, C. (2002). *Principios de Derecho Civil VI. Derecho de Familia*.
- LÓPEZ AZCONA, A. (2013). "La protección de los menores en situación de desamparo (o abandono) en los Derechos español y marroquí." *ADC*. Pág. 30.

- LÓPEZ AZCONA, A. (2016). "Luces y sombras del nuevo marco jurídico en materia de acogimiento y adopción de menores: a propósito de la Ley Orgánica 8/2015 y la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección de la infancia y adolescencia. Estudio doctrinal". *Boletín del Ministerio de Justicia*, n. 90, p. 18.
- LÓPEZ LÓPEZ, A.M. (2004). "Expulsión, retorno y devolución de extranjeros menores de edad". *Diario la Ley*, p.121.
- MARTÍN, A., GALLEGO, D., y ALONSO, C. (2010). *El educador social en acción: de la teoría a la praxis*. Madrid: Ramon Areces.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., (2000). "La familia en la Constitución Española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, p. 14.
- MARZO, M. (2009): *Tesis doctoral: Educador social i infància en situació de risc. L'arenció residencial a infants i adolescents a Catalunya*. Barcelona: Universitat Ramon Llull.
- MEIRIEU, P. (2001). *La opción de educar: Ética y pedagogía*. Barcelona: Octaedro.
- *Memento práctico Familia (Civil)*. (2018). Francis Lefebvre Colección Mementos, pág. 219.
- MORENO, A., LÓPEZ, A. y SEGADO, A. (2012). "La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía". *Colección estudios sociales*, nº 34. Obra Social La Caixa.
- MUÑOZ, C. (1989). "La pedagogía como marco de reflexión del Educador Especializado. ¿Cuál es la pedagogía base?," *Revista de menores*, n: 13-14, 77-80.
- MUÑOZ CANO, R., REDONDO HERMOSA, E. (2000). *Manual de buena práctica para la atención residencial a la infancia y adolescencia. Estándares de calidad para la atención a niños y adolescentes en dispositivos residenciales*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- NORIEGA RODRÍGUEZ, L. (2018). "Riesgo, desamparo y guarda: su regulación tras la reforma legislativa del sistema de protección a la infancia y adolescencia". *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n: 91.

- OCÓN DOMINGO, J. (2006). *Normativa internacional de protección a la infancia*. Granada: Universidad de Granada.
- ORDÁS ALONSO, M. (2016). "El nuevo sistema de protección de menores en situación de riesgo o desamparo como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 26/2015, de 28 de julio". *Aranzadi civil-mercantil*, n: 9, pp. 20-21.
- ORDÁS ALONSO, M. (2016). "El nuevo sistema de protección de menores en situación de riesgo o desamparo como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 26/2015, de 28 de julio". *Aranzadi civil-mercantil*, pp.26.
- ORTIN, B. (2003): "Educadores sociales: perspectiva histórica de una profesión". *Educación social: Revista de intervención socioeducativa* n:23, pp.112-128.
- PÉREZ ÁLVAREZ, M.A. (2009). "El desamparo: resoluciones administrativas, sentencias judiciales y reformas legales", en GARCÍA RUBIO, M.P. *Estudios jurídicos en memoria del Profesor José Manuel Lete del Río*. Navarra: Cívitas-Thomson Reuters Aranzadi, Cizur menor, pp. 712 a 715.
- POYATOS GARCÍA, A. (2012). *Historia y evolución del acogimiento familiar de menores y el contexto de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Universidad de Valencia.
- RAVETLLAT BALLESTE, I. (2012). *El interés superior del niño: concepto y delimitación del término*. Educatio siglo XXI.
- ROIG PRUÑONOSA, N. (2018). "No llores que vas a ser feliz". *El tráfico de bebés en España: de la represión al negocio 1936-1996*, Ático de los Libros, Barcelona.
- SÁNCHEZ CARO, J. (1998). *Consentimiento Informado y psiquiatría. Una Guía Práctica de la Fundación Mapfre Medicina*.
- SERRANO GARCÍA, I. (1993). *Comentario del Código Civil*, Tomo I. Madrid: Ministerio de Justicia, págs. 578 y 579.
- UTRERA GUTIÉRREZ, J.L. (2005). *Tratado de Derecho de Familia. Aspectos sustantivos y procesales*. Madrid: Sepin, págs. 304 y 305.
- ZAMORA SEGOVIA, M.L. (2011). *Sistema de protección de menores. Desamparo. Reinserción del menor en familia de origen*.

## ANEXO LEGISLATIVO

### LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

- Declaración de Ginebra de 26 de noviembre de 1924 sobre los Derechos del Niño.
- Declaración universal de los derechos humanos de 11 de diciembre de 1948.
- Declaración de los Derechos del Niño aprobada el 20 de noviembre de 1959.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado el 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado el 23 de marzo de 1976.
- Convención de los Derechos del Niño, de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989.
- Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por Resolución 61/106 el 13 de diciembre de 2006.

### LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

- Directiva 89/552/CEE, de 3 de octubre de 1989, sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.
- Carta de los Derechos Fundamentales de 2000 a través de la Resolución A3-0172/92.
- Reglamento núm.2201/2003, del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, sobre ejecuciones judiciales en materia matrimonial y responsabilidad parental.
- Convenio de 25 de octubre de 2007 para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual.

- Convenio Europeo en materia de adopción de menores, de 27 de noviembre de 2008.

## **LEGISLACIÓN ESTATAL**

- Ley de 26 de julio de 1878, de prohibición de ejercicios peligrosos ejecutados por menores.
- Código civil español de 1889.
- Ley de 12 de agosto de 1904, de protección a la infancia.
- Ley de 25 de noviembre de 1918, sobre organización y atribuciones de los Tribunales para niños.
- Decreto de 11 de junio de 1948, por el que se aprobó el texto refundido de la legislación sobre Tribunales de menores y su Reglamento.
- Constitución Española de 1978.
- Ley 13/1983, de 24 de octubre, de Reforma del Código Civil en materia de tutela.
- Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.
- Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, reguladora de la Competencia y Procedimiento de los Juzgados de Menores.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional.
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

## LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Decreto 23/1988, de 8 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, de medidas de protección de menores en situación de desamparo en la Comunidad Valenciana.
- Ley 7/1994, de 5 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de la Infancia.
- Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana.
- Decreto 74/2005, de 8 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se crea el Observatorio de la Comunidad Valenciana de Inserción Sociolaboral de Menores y Jóvenes de los Sistemas de Protección y de Reeducción de Menores.
- Ley 13/2008, de 8 de octubre, de la Generalitat, reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 28/2009, de 20 de febrero, del Consell, por el que se modifica el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Consell.
- Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia.