

LEY 26/2018, DE 21 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, DE DERECHOS Y GARANTÍAS
DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.

PREÁMBULO Y TÍTULO PRELIMINAR

Comenzaremos con el **preámbulo de la Ley 26/2018**, que utilizaremos a modo de introducción, pues es lo que viene a hacer en relación al resto de la norma, exponiendo los motivos que justifican la aprobación y los objetivos que se pretenden alcanzar y presentando las novedades en materia de protección de la infancia y la adolescencia que se introducen con la Ley.

La Ley hace mención a una serie de normas de las que derivan los principios que la inspiran:

- la norma fundamental en materia de protección de la infancia a nivel universal: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989
- el artículo 39 Constitución Española
- el artículo 10 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
- la Observación General N° 5 del Comité de los Derechos del Niño insta a los Estados parte de la CDN a revisar de forma continua la legislación en materia de protección de la infancia, para así garantizar el pleno respeto de sus derechos.

Pues bien, con esa finalidad, con el objetivo de fomentar de forma activa los derechos de la infancia y la adolescencia, nace la norma. Y en su afán por conseguirlo **la ley reconocerá por primera vez a estos colectivos como ciudadanía activa y de pleno derecho en la Comunitat Valenciana**, promoviendo su participación en todos los ámbitos de las esferas pública y privada y tomando siempre en consideración su opinión en todos los asuntos que les afectan.

Además, se pretende establecer un nuevo marco de apoyo a la infancia y la adolescencia y sus familias, trabajando desde todas las esferas por la equidad en el acceso a sus derechos, la igualdad de oportunidades y la lucha contra la transmisión intergeneracional de la pobreza, dando un enfoque transversal, atendiendo a la diversidad, la inclusión y la no discriminación.

Dicho esto, pasamos al contenido propiamente normativo de la Ley. En primer lugar, el objeto de la norma (**art. 1**) será el reconocimiento de los derechos del colectivo y la corresponsabilidad de familia, sociedad y Administraciones en este ámbito, así como la definición de las políticas públicas en la materia. En cuanto al ámbito de aplicación (**art. 2**), ésta será aplicable a todos los menores que se encuentren en territorio valenciano, en algunos casos también a personas mayores de edad (principalmente en los casos de antiguos menores bajo guarda o tutela de la Generalitat) y a las entidades públicas y privadas que trabajen con menores.

TÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

La Ley establece toda una retahíla de principios rectores (**art. 3**) que habrán de orientar las políticas públicas en materia de infancia, pero no vamos a entrar en detalle. Estos principios serían básicamente: la **protección del interés superior del menor, que ha de informar todas las actuaciones públicas y privadas en relación con los menores; la igualdad de trato, no discriminación, perspectiva de género e inclusión social; el diseño integral y la transversalidad; la participación activa y directa; la familia como entorno más adecuado; y la prioridad presupuestaria.**

También se fijan una serie de líneas de actuación (art. 4), siendo complicado diferenciar entre unos y otras y en muchos casos repetitivos. Éstas serían la promoción, sensibilización, fomento, desarrollo, defensa y protección de los derechos individuales y colectivos reconocidos a la infancia y la adolescencia; la equidad, inclusión, diversidad y no discriminación; el desarrollo e implementación de políticas familiares; la intervención integral (incluyendo políticas preventivas); la educación en valores y el libre desarrollo de la personalidad; y la especial protección de los hijos menores de víctimas de la violencia de género.

Para el despliegue de las políticas de manera coherente y coordinada, o lo que es lo mismo, para el desarrollo de políticas integrales y trasversales se elaborará una Estrategia Valenciana de Infancia y Adolescencia (**art. 5**).

Además, para garantizar la mejor protección de los derechos de la infancia, cualquier nueva norma o plan que tuviera incidencia en las políticas de infancia, será preceptiva la elaboración de un informe de impacto en la infancia y la adolescencia.

TÍTULO II. DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

El Título II sería el eje central de la norma, pues se encargaría de configurar el estatuto jurídico de los menores que se encuentren en la Comunidad Valenciana, proyectando en detalle hacia el ámbito autonómico lo recogido de manera más o menos general a nivel internacional (especialmente la CDN -a la que específicamente se refiere la Ley como instrumento que ha de informar cualquier interpretación que se haga de la misma, así como cualquier actuación de la Administración-) y en el resto del ordenamiento jurídico español. Además, recoge a grandes rasgos las garantías y actuaciones que habrán de desplegar las Administraciones Públicas implicadas para asegurar el pleno disfrute de los mismos.

Comenzamos, por tanto, con el estatuto jurídico y dentro de éste con el más relevante de los derechos que se reconocen a los niños, niñas y adolescentes: el derecho a la vida (artículo 8) y a la integridad física y psíquica (artículo 9) (**Cap. II**). Será el primero que recoja la Ley, como decimos, por la importancia que merece. La Ley, más allá de reconocer un derecho que ya viene previsto en la en la Constitución y en la CDN y que, por tanto, reviste el carácter de fundamental, lo que esencialmente hace es (y así con todos los derechos que se van estipulando) prever la obligación/instar a las Administraciones valencianas a implementar las políticas, adoptar las medidas y ejecutar las actuaciones necesarias para garantizar la protección efectiva del mismo.

Al hilo de ese derecho fundamental al buen trato y a la protección de la integridad física y psíquica, la Ley erige todo un sistema de protección integral del menor contra cualquier forma de violencia (malos tratos físicos, humillaciones, explotación de cualquier tipo, acoso escolar, etc.). En el **artículo 10** se establece que la Generalitat abordará este asunto mediante la elaboración de un *protocolo integral* de lucha contra la misma, que fije las medidas a implementar por parte de las entidades públicas (haciendo especial hincapié en materia de prevención), los medios de coordinación y comunicación entre todos los agentes implicados y centrándose muy especialmente en los supuestos de asedio escolar y ciberacoso.

Para la implantación efectiva del Protocolo, habrán de preverse asimismo acciones formativas dirigidas a los profesionales que trabajen con niños y adolescentes, orientadas a otorgar las

capacidades necesarias para llevarlo a cabo. La Generalitat habrá de proporcionar una atención integral. Además, la persona menor víctima tendrá prioridad en el acceso a asistencia de cualquier tipo en el ámbito de las competencias de la Generalitat.

En el marco de ese abordaje integral de la violencia, se prevé como un supuesto merecedor de especial protección los casos de explotación sexual, de trata de personas o supuestos como la mutilación genital o el matrimonio forzado.

El **Capítulo III** se encarga de regular un conjunto de derechos que llama “de ciudadanía” y que podrían identificarse con los supuestos más tradicionales de derechos civiles, dándose especial trascendencia (y he aquí una de las grandes novedades de la Ley) al derecho de participación y el derecho a ser oído.

El primero de los derechos de ciudadanía recogido sería el derecho a la identidad (**art. 15**), que habrá de relacionarse con el derecho al desarrollo de la propia personalidad y al respeto de la misma, haciéndose especial hincapié en la identidad y expresión de género, cuestiones que merecen especial cuidado y protección y a las que el legislador valenciano ha querido prestar especial atención. Las cuestiones de identidad también vendrán relacionadas con la necesidad de garantizar la inscripción fiable y segura de los nacimientos. La documentación efectiva de los menores, lo que también garantizará la identificación y localización de los mismos (problema niños robados).

Como decíamos, se remarca el derecho de participación (ciudadanía activa) en la vida social, política, económica, cultural...(**arts. 16 y 17**), la promoción del asociacionismo y colectivismo infantojuvenil, implementación de los canales de comunicación e información oportunos para la participación de los menores en los actos y políticas públicas, debiendo los poderes garantizar que su opinión es tenida en cuenta siempre. En aquellos actos y procedimientos administrativos que conciernen de manera directa a un menor habrá de asegurarse la participación del mismo en aquéllos, debiendo ser escuchado en todo caso. Se incluyen aquí también los más clásicos derechos de libertad ideológica, religiosa y de conciencia, así como la libertad de expresión y creación intelectual.

El **Capítulo IV** recoge los Derechos en el ámbito de las relaciones familiares, siendo el primero de

ellos el llamado “Derecho de relación y convivencia” perfectamente bien explicado en el **artículo 23**, implicando que los menores tienen derecho a crecer y vivir con sus progenitores y demás pariente y personas allegadas siempre que ello no vaya en contra de su interés y con los límites que puedan preverse en las resoluciones judiciales, debiendo facilitarse y garantizar por parte de los poderes públicos la coparentalidad en el cuidado y la resolución pacífica de eventuales conflictos familiares.

Al hilo del último inciso, la Ley 26/2018 prevé la implementación de los denominados Puntos de Encuentro Familiar (**arts. 24 y ss**), “un servicio específico que presta temporalmente atención profesional especializada para facilitar que los niños, las niñas y los adolescentes puedan mantener relaciones con sus familiares o personas allegadas durante los procesos y las situaciones de separación, divorcio, protección de infancia y adolescencia u otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar”

Por tanto, son recursos de titularidad de la Generalitat (derivación puede proceder de órgano judicial o administrativo) (beneficiarios: menores en situación de crisis familiar; usuarios: familiares) que proporcionar un contexto neutral y seguro tienen como objetivo garantizar el interés superior de los menores y su seguridad física y emocional, facilitando el ejercicio de su derecho a mantener relación con sus progenitores y otros familiares, proporcionando el apoyo necesario y promoviendo las condiciones para que las familias puedan asumir sus funciones sin tener que depender de este servicio, de manera que puedan ejercer los regímenes de visitas, estancia y comunicaciones de manera totalmente autónoma.

El equipo técnico de estos recursos tendrá un carácter interdisciplinar y estará integrado por personal con formación específica en materia de mediación e intervención familiar, protección de la infancia, diversidad funcional, igualdad y violencia de género, llevando a cabo las intervenciones psicológicas, sociales, educativas, jurídicas o de mediación necesarias para mejorar las relaciones entre sus usuarios, con el objeto de que puedan desarrollar, sin apoyo externo, el régimen de visitas.

Las modalidades de actuación de los Puntos de Encuentro Familiar serán: las visitas en supervisión de entrega y recogida, en aquellos casos en que la visita se realiza fuera del PEF, pero es necesario que la entrega y recogida del menor se haga en el mismo; visitas tuteladas, cuando éstas requieran la

atención directa o presencia continuada del equipo técnico; y visitas tuteladas externalizadas, desarrolladas fuera de las dependencias del punto de encuentro familiar, pero bajo la supervisión de profesionales del equipo técnico.

Por último, en este ámbito la Generalitat apoyará a las familias (**art. 29**) en el ejercicio de las responsabilidades parentales a través de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, así como de políticas fiscales y de acceso a la vivienda y promocionará un ejercicio positivo de las mismas, que procure a los menores un adecuado desarrollo de la personalidad.

En consonancia con el fomento de la ciudadanía activa del que se ha hablado, la Ley otorga un importante papel al Derecho a la Información (**Cap. V**). En este punto la Ley se centra básicamente en el ámbito audiovisual, aunque se podría decir que, en general, cualquier contenido generado por la Administración y, especialmente, aquél dirigido o que afecte a personas menores deberá presentarse en formato accesible y comprensible para las mismas. Además, se velará por que los contenidos (incluida la publicidad) que se emitan contribuyan a la educación y al desarrollo integral de los menores, fomentando los valores relacionados con la dignidad y los derechos humanos, el respeto a la diversidad, la tolerancia y los principios democráticos y siendo especialmente respetuosos con el tratamiento que se haga de la información e imágenes relativas a personas menores. En relación a las TIC, la Generalitat debe velar por el acceso a las mismas y por el uso responsable y respetuoso de las mismas entre las personas menores, prestando especial atención a la protección contra el ciberacoso y la difusión de los discursos del odio.

Derecho a la salud (Cap. VI)

La nueva Ley de Infancia y Adolescencia reconoce (**art. 36**) el derecho de las personas menores que ese encuentren en territorio valenciano al disfrute del más alto nivel posible de salud y a la asistencia sanitaria integral.

Derecho a la información y al acceso al historial clínico.

Derecho a compatibilizar la hospitalización con la asistencia educativa

La Generalitat se encargará de la promoción entre la infancia y la adolescencia de hábitos de vida saludables que garanticen el bienestar de esta población. Incluyéndose aquí también las acciones de educación afectivo-sexual.

Se hace mención expresa a la interrupción voluntaria del embarazo de las mujeres menores.

Para los supuestos de menores sujetos a medidas de protección se prevén ciertas especialidades, que se concretan en lo siguiente (**apartados 5 y ss del art. 36**), tendrán prioridad en la realización de pruebas de los protocolos establecidos para la integración en familias o centros; debe garantizarse el acompañamiento y supervisión por parte de personas cercanas, el historial clínico será especialmente protegido; contarán con el derecho de acceso a sus datos clínicos y antecedentes genéticos, así como de sus familiares biológicos; las familias o centros de acogida deben contar con la información sanitaria precisa.

Cuando, en el ejercicio de su labor, los profesionales sanitarios entren en contacto con posibles situaciones de desprotección tienen el deber de ponerlo en conocimiento de los servicios de protección de menores de la Generalitat.

Derecho a la educación (Cap. VII)

La Generalitat debe garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación, asegurando el acceso efectivo, la permanencia y la promoción de en un sistema educativo equitativo e inclusivo, que proporcione una educación integral y de calidad, con medios suficientes garantizados, que contribuya al pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades físicas, mentales y sociales de las personas menores y que fomente el pleno ejercicio de su ciudadanía. **Además, se debe promover la participación activa de los menores en la vida escolar y en los procesos de enseñanza y aprendizaje.**

En materia de becas y ayudas al estudio, las Administraciones valencianas fijarán los programas de ayudas necesarios para garantizar el acceso universal de los menores que se encuentren en territorio valenciano. A ellos tendrán acceso directo los menores incluidos en el sistema público de protección. **Asimismo se garantiza la gratuidad de los libros de texto en todos los niveles de enseñanza obligatoria.**

También se garantiza la prioridad de los menores de protección en la escolarización en los centros de enseñanza más próximos a sus centros/familias de acogida. El momento y proceso de incorporación de las personas protegidas podrá flexibilizarse, pudiendo requerir la adopción de las medidas extraordinarias que se requieran para asegurar la escolarización.

Se dedica un artículo (**51**) específicamente a la implantación de programas de prevención y lucha contra el acoso escolar en coherencia con espíritu de esta nueva ley.

Se reconoce también un derecho a un medio ambiente saludable y un entorno urbano que tenga en

cuenta sus necesidades (**Cap. VIII**). No añade nada nuevo.

(Cap. IX) Derecho a la inclusión (artículo 58) y a las condiciones de vida dignas

Aunque, indudablemente, éste es un derecho que ha existido siempre y que es consustancial a la protección del interés superior del menor, parece un gesto de innegable importancia el hecho de que se recoja de manera explícita. Lo que supone, básicamente, es que **la Generalitat Valenciana está obligada a velar por la inclusión social integral, esto es, por la igualdad y la justicia social de los menores valencianos, en especial, aquéllos que se encuentren en situaciones de especial vulnerabilidad por las circunstancias que sean, haciéndose mención específica a los supuestos de violencia machista, diversidad funcional o discapacidad.**

Uno de los componentes de este derecho sería el acceso igualitario y universal a los servicios públicos de sanidad, educación, cultura, etc, por parte de los menores.

En materia de discapacidad (**art. 59**), la Generalitat articularán las acciones necesarias para la atención integral de estas personal, siempre tendentes a desarrollar el mayor grado de autonomía entre los menores y desarrollo de su personalidad, lo que pueda derivar en su efectiva inclusión familiar, escolar, social, laboral. (En materia académica, imprescindible la implantación de recursos de apoyo).

Se hace otra previsión específica en relación a las minorías culturales (**art. 61**), debiendo los poderes públicos velar por el fomento del respeto, la inclusión de las minorías culturales. Se establecerán recursos públicos para facilitar la inclusión social, lingüística y cultural, respetando siempre, eso sí, la propia identidad individual y colectiva.

También se dedica un inciso a los menores que presentan problemas de conducta.

(Cap. X) El legislador ha decidido recoger como un derecho específico **el derecho a una vivienda digna, como gesto político cargado de significado.**

Miscelánea

(Cap. XI) Los menores tienen derecho al descanso, el esparcimiento, al ocio y a participar en actividades lúdicas y recreativas propias de su edad.

(Cap. XII) Derecho a participar plenamente en la vida cultural y artística de la comunidad

(Cap. XIII) En materia laboral, se reconoce el **derecho al empleo y la implantación de políticas tendentes a la inclusión laboral de los menores en edad de trabajar**, pero a la vez se ha de garantizar

una especial protección frente a los abusos y la explotación laboral.

(**Cap. XIV**) Asimismo la Generalitat ha de garantizar la especial protección que merecen como consumidores y usuarios.

Alimentación adecuada

Como dato curioso e importante, se recoge el derecho a una alimentación adecuada (**Cap. XV**) para lograr una vida sana y un desarrollo integral. Se hace mención específica a la protección de la lactancia materna. Cuando la alimentación de los menores dependa de la Administración de uno u otro modo se garantizará la proporción de menús equilibrados y saludables, adaptados a las necesidades nutricionales de los niños y adolescentes. Asimismo, se garantizará el respeto de la diversidad alimenticia por razones médicas, religiosas, ideológicas y culturales.

Garantía de los derechos

Y hasta aquí el estatuto jurídico de los menores de la Comunidad Valenciana. Para concluir el Título II, el **Cap. XVI** recoge una previsión relativa a la garantía de estos derechos.

El **artículo 85** prevé lo que se denomina una garantía genérica de los derechos al establecer que las administraciones públicas valencianas, dentro de sus competencias, garantizarán el respeto y el efectivo ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de niños, niñas y adolescentes previstos en la presente ley y en el resto del ordenamiento, fomentando su participación real y efectiva en la sociedad; y para ello destinarán recursos suficientes y articularán los mecanismos de coordinación necesarios entre ellas y entre sus distintos departamentos.

Asimismo, se encargarán de la promoción y difusión de los derechos y los mecanismos para su ejercicio efectivo.

Los menores podrán dirigirse a las instituciones para solicitar el ejercicio y protección de los derechos reconocidos en la Ley.

Finalmente, el **art. 88** recoge una cláusula que nos atañe de manera directa y que establece que la Generalitat deberá garantizar unos servicios públicos de atención a la infancia y la adolescencia de calidad. Para ello fijará unos mínimos y controlará que se cumplan efectivamente.

TÍTULO III. PROTECCIÓN SOCIAL Y JURÍDICA DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Está muy bien hablar de derechos en abstracto y relativos a la generalidad de las personas menores en territorio valenciano, pero ahora vamos a la cuestión que ha de centrar nuestro interés, pues es lo que delimitará las claves de nuestro trabajo como profesionales de la intervención social con menores. En este sentido, el Título III de la Ley 26/2018 está dedicado al sistema público de protección de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana. De entrada, las Admones. Públicas valencianas promoverán con carácter preventivo (**art. 89**) cuantas acciones sean necesarias para garantizar un desarrollo integral del menor, tanto a nivel físico, psicosocial, como mental, en su núcleo familiar de origen, como espacio generador de estabilidad y desarrollo de la personalidad.

El **art. 90** prevé una serie de derechos específicos para los menores del sistema de protección. Entre los que destacan el derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como prioritario en todas las actuaciones y decisiones relacionadas con el mismo, a estar informado acerca de su situación y los derechos que le asisten en todo momento. Muy importante, **a ser oído**, a que se tenga en cuenta su parecer en relación a cualquier asunto que le afecte y especialmente **en los casos de adopción o cese de medidas de protección**. No sé quiénes de vosotros asistiría a una reunión que tuvo lugar en la Dirección Territorial hace unos meses y en la que se hizo hincapié en esto y en que era **necesario realizar comparecencias en las que los menores habían de ser consultados acerca de todas estas cuestiones y en las que se debía dejar constancia por escrito del parecer de éstos**.

Habrán de contar con una persona de referencia en el sistema de protección que le pueda informar y a la que pueda acceder sin problema. Además, deberá garantizarse la continuidad biográfica del menor, teniendo derecho a conocer sus orígenes e historia personal.

Por lo que respecta a la actuación de las Admones (**art. 91**), ésta habrá de venir informada por la sensibilización de la población en relación a la situación de estos menores, **la actuación del sistema público de protección debe centrarse en la prevención de las situaciones de riesgo y desprotección, en el abordaje integral y coordinado, en la actuación en el entorno familiar y social, con la continuidad de las relaciones interpersonales y orientada a la reintegración en el mismo**, todo ello en la medida de lo posible y siempre que el interés superior del menor no imponga otra cosa. Otro principio importante: la confidencialidad y el deber de reserva.

Ya hemos resaltado varias veces la importancia de la escucha y la participación de los menores en los procedimientos y decisiones que les afecten en materia de protección. Pues bien, además del derecho y el ejercicio individual del mismo del que ya hemos hablado, el art. 96 establece un órgano para el ejercicio colectivo de este derecho a nivel autonómico, como es el Consejo Infantil y Adolescente del Sistema de Protección, que básicamente se encargará de proponer a la Generalitat a iniciativas para mejorar el sistema y participar en la evaluación periódica del mismo. Estará

conformado por menores del sistema de protección elegidos directamente por los menores en tal situación y por adultos que hubieran estado incluidos en el mismo.

(Cap. II) Prevención

Como dijimos, la actuación de las Admones. debe centrarse en la prevención de las situaciones de riesgo y desamparo de los menores, incidiendo en los factores y que las propician.

En materia de justicia, implantación de recursos de mediación familiar e intergeneracional, para que las familias con descendientes menores de edad puedan resolver de forma consensuada sus conflictos, y garantizarán la equidad y accesibilidad a estos recursos, contando con profesionales especializados.

En materia de salud, programas que fomenten vínculos seguros y saludables y de promoción de la salud mental infantil y adolescente.

En materia de empleo, promoción de horarios y condiciones laborales que permitan atender adecuadamente las responsabilidades derivadas de la crianza.

En materia de educación, impulsará, a través de los centros y servicios educativos, programas que fomenten la adquisición de competencias parentales en las familias y el conocimiento de las características diferenciales y las necesidades de cada etapa evolutiva, e implantará las medidas necesarias para facilitar el dialogo y la cooperación entre docentes y familias, prestando atención especial a los niños, niñas o adolescentes con necesidades especiales o en familias en situación de vulnerabilidad.

En materia de igualdad, promoción del ejercicio igualitario de las responsabilidades parentales.

Deber de notificación

La lógica nos obliga a volver ahora unos artículos atrás. Así, en el **artículo 92** se prevé un deber de **notificación o comunicación a la Entidad Pública** por parte de cualquier persona, y en especial aquellos que por razón de su profesión o cargo tengan conocimiento de una situación que pudiera calificarse como de riesgo o desamparo, sin perjuicio de la comunicación inmediata de tal información a **Fiscalía y Juzgado**. Este deber cobra especial relevancia en el ámbito sanitario y educativo, pero evidentemente también en el de la intervención social.

Colaboración -art. 94-. **Cualquier persona o entidad tendrá la obligación de facilitar a la entidad públicas los informes o cualquier otra información que sean necesarios para conocer**

valorar la situación de un menor en situación vulnerable.

Evaluación -art. 95-. **Las Admones deberán desarrollar e implementar las herramientas y acciones necesarias para detectar y valorar correctamente las situaciones de desprotección.**

Cuando la prevención no funcione podremos encontrarnos ante dos situaciones de desprotección distintas: las situaciones de riesgo (**art. 100**) y la situación de desamparo (**art. 104**).

Comencemos por la primera. El art 100 se remite a la LO 1/1996 (art. 17) para su definición; sería la situación “en la que, a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, el menor se vea perjudicado en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían su declaración de situación de desamparo..., sea precisa la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar”.

La acción protectora tenderá en estos casos a **salvaguardar y restituir los derechos de la persona protegida mediante una actuación en su propio medio** que permita disminuir los factores de riesgo y potenciar los de protección, de manera que pueda continuar en su entorno familiar sin menoscabo de su bienestar ni de su desarrollo. La competencia para detectar, valorar, intervenir, declarar y acordar el cese corresponde a las entidades locales. Los servicios sociales de éstas deberán cooperar e intercambiar información entre sí para un ejercicio eficaz de esta competencia.

Cuando éstos tengan conocimiento de una posible situación de riesgo, valorarán la misma considerando en su conjunto la situación personal, social y familiar de la persona a proteger, a fin de identificar los factores de riesgo y de protección que inciden en ella. Con base en tal información, y si así procede, elaborarán un proyecto de intervención personal, social y educativo familiar que contenga las medidas necesarias para mejorar la situación y la duración de las mismas, se designará a un profesional de referencia y se fijarán las prestaciones y recursos a los que tendrá acceso (en especial, se prevé la posibilidad de asistencia a un centro de día).

En la medida de lo posible, la elaboración y ejecución del proyecto de intervención se hará con la participación y colaboración del propio menor. Por su parte, la familia está en la obligación de colaborar activamente en el desarrollo del mismo. La falta de ésta, cuando impida la consecución de objetivos, determinará la declaración administrativa de riesgo, por parte de las entidades locales. En ella se preverán las acciones u omisiones a las que quedan obligados sus responsables legales para hacer efectivas las medidas previstas en el proyecto de intervención social y educativo familiar, así como el plazo para avenirse a las mismas. **La declaración podrá recoger asimismo las medidas**

de apoyo o atención directa a la persona protegida. Si transcurrido el plazo, sus prórrogas y, en todo caso, transcurrido un año desde la declaración sin que haya habido cambios en el desempeño de los deberes de GUARDA por parte de la familia, se instará ante la Generalitat la declaración de desamparo.

La segunda situación de desprotección sería la situación de DESAMPARO, para cuya regulación también nos remitimos en parte a la legislación civil estatal. El art. 104 contempla como desamparo aquella situación de hecho en la que, a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de menores, estas queden privadas de la asistencia moral y los cuidados necesarios para su desarrollo personal y físico.

[Guarda de hecho, pobreza de los guardadores no puede identificarse como desamparo.

Circunstancias que pueden justificar la declaración de desamparo: no escolarización, abandono, riesgo para salud física o mental.]

La Generalitat (DT), a instancia de los servicios sociales locales o cuando por cualquier otro medio tenga conocimiento de una situación que pudiera constituir desamparo, **iniciará el procedimiento para la declaración de ésta, resolviendo en el plazo de 6 meses lo que proceda, previo acuerdo de la Comisión de Protección de la Infancia y la Adolescencia. Durante el mismo el menor habrá de ser ESCUCHADO** y también sus responsables, pudiendo recabarse los informes pertinentes. Si existiera peligro inminente y grave para la integridad física y psíquica del menor se declarará el desamparo por el procedimiento de urgencia, sin necesidad de acuerdo de la Comisión. **La declaración será notificada a Fiscalía y, en su caso, a la entidad que la instó.**

Declarada la situación de desamparo la Generalitat (en principio a través de las Direcciones Territoriales de la Conselleria con competencia en materia de infancia y adolescencia) asume la tutela. Aunque (art. 108), cuando existan personas que, por su relación con el tutelado u otras circunstancias estén en mejores condiciones de ejercer las funciones tutelares, la Comisión promoverá su nombramiento como tutores.

La DT cesará la tutela del menor cuando se constate la desaparición de las causas que motivaron la declaración de desamparo (y las otras causas previstas en el CC). Por su parte, la revocación de tal declaración podrá instarse de oficio o por las personas responsables del menor en el plazo de dos años desde la declaración. [Revocación parcial]

Guarda

Se trata de una institución profusamente regulada, pero **para encontrar una definición no podemos acudir ni a la legislación estatal ni a la valenciana**. Lo que no obsta para que podemos definir el contenido de la misma con las siguientes funciones: velar por el menor, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una atención y formación integral.

La Generalitat asume la guarda de un menor en los siguientes casos (art. 110):

-cuando asume su tutela (guarda de hecho);

-soliciten los responsables del menor (voluntaria)

-Lo acuerde un Juez (judicial)

- cuando se investiga una posible situación de desamparo para prestar atención inmediata (provisional).

Para el ejercicio del conjunto de funciones que conforman la guarda nos encontramos con dos opciones: acogimiento residencia o acogimiento familiar, debiendo darse prioridad a este último, en la medida de lo posible y mientras así lo aconseje el interés superior del menor. La elección de uno u otro se hará por resolución de la DT, previo acuerdo de la Comisión. **Todo esto se notificará a responsables legales y ministerio fiscal.**

Vamos a resaltar aquí dos de los supuestos de guarda que hemos visto: la voluntaria y la provisional. La voluntaria (art. 111). Solicitada por los progenitores, se acordará por un plazo máximo de dos años, prorrogable por uno más, siempre que se acrediten circunstancias graves que impidan cuidar adecuadamente al menor de carácter transitorio, de manera que, al concluir la guarda, pueda llevarse a cabo la reunificación familiar. En este caso, además de la resolución de guarda será necesario el acuerdo de entrega voluntaria.

Por lo que respecta a la **guarda provisional (importante novedad introducida por la reforma de 2015 de la legislación estatal)**, se asumirá por parte de la DT (en principio en forma de **acogimiento residencial**] **sin declaración previa de desamparo ni solicitud expresa de los progenitores**, mientras tienen lugar las diligencias precisas para la identificación del menor, la investigación de sus circunstancias y la constatación de la situación real de desamparo, procurando la atención inmediata necesaria. En el plazo de 45 días (prorrogables) deberá procederse a la reunificación familiar o a la declaración de desamparo.

Capítulo VI. (Arts. 114 y ss) Disposiciones comunes a guarda y tutela

Cuando la Generalitat asuma la tutela o la guarda la DT elaborará un plan de protección individualizado (art. 114), que establecerá el objetivo de la intervención, las medidas a llevar a cabo, la previsión o no de reunificación familiar y el plazo de su ejecución, como máximo dos años.

El plan ha de tender siempre hacia la vuelta con la familia de origen, para lo que se incluirá un programa de reunificación elaborado junto con la entidad local correspondiente (que luego se encargará de ejecutarlo) para un seguimiento de apoyo y formación a la familia y al menor. **Si la reunificación no fuera posible o necesitara de una intervención demasiado prolongada el objetivo será la integración estable en una familia alternativa o la preparación para la vida independiente.** El plan de protección será revisado periódicamente, normalmente cada seis meses (aunque, por ejemplo, para los acogimientos residenciales para menores con problemas de conducta la revisión sería trimestral).

Por su parte, y salvo que el interés superior aconseje otra cosa, en las medidas de protección que se adopten se asegurará que los grupos de hermanos menores se mantengan unidos.

Se prevé asimismo la delegación de la guarda por parte de quien la ejerza para estancias, salidas de fin de semana o vacaciones.

En todos estos supuestos, y en principio, los responsables legales mantienen la patria potestad, salvo que las circunstancias aconsejaran la privación de la misma. Como novedad también se regulan las relaciones de los menores con sus familias de origen (119). **Cuando la Generalitat no asuma la tutela, las comunicaciones y visitas podrán realizarse sin sujeción a un régimen predeterminado**, aunque se garantizará que no interfieran en el desarrollo de la vida del menor. **Cuando tenga la tutela se aprobará por resolución administrativa el régimen que corresponda.**

Las variaciones o modificaciones de las medidas de protección que conlleven un cambio del entorno de convivencia se llevarán a cabo de acuerdo con un plan individualizado de transición que favorezca la seguridad y estabilidad mental y emocional, con contactos graduales y/o acompañamiento de personas de referencia en la transición.

El art. 122 prevé que la Generalitat implantará programas de preparación para la vida independiente para aquellos menores mayores de 16 años incluidos en el sistema de protección o incluso mayores de edad (hasta los 25) procedentes del mismo que se hallen en riesgo de exclusión social por carecer de apoyos familiares adecuados. La participación será voluntaria y estará condicionada a un compromiso de participación y aprovechamiento.

Los programas supondrán una intervención integral comunitaria que abarque: el seguimiento

socioeducativo dirigido a potenciar la autonomía personal y social; la inserción sociolaboral mediante la orientación y formación; y una alternativa de alojamiento, ya sea mediante la prolongación del acogimiento en centros o con familias, la puesta a disposición de hogares de emancipación, o medidas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda.

Finalmente, la Ley prevé un par de especialidades para el supuesto de los MENAs (123). La atención que se les brinde estará ajustada a las especiales necesidades del colectivo, determinadas por su doble condición de extranjero y de menor en situación de desprotección. Y cuando un MENA indocumentado haya estado sujeto a tutela o guarda de un ciudadano o institución española durante dos años consecutivos, la Generalitat impulsará el expediente para tramitar su documentación.

Cap. VII. Acogimiento familiar

Como ya hemos venido advirtiendo, este tipo de acogimiento tendrá preferencia frente a cualquier otra forma de protección y siempre que responda, evidentemente, al interés superior del menor. En este sentido, la Generalitat fomentará el ejercicio del mismo. Supone la plena integración del menor desamparado en todos los ámbitos de la vida de una familia distinta a la de origen, que ejerce la guarda sobre el mismo. Se formalizará mediante la correspondiente resolución de la DT.

Existen varios tipos:

De urgencia: se trata de un acogimiento provisional, que busca dar respuesta a una situación sobrevenida de desprotección de un menor y en tanto se decide la medida de acogimiento familiar que le corresponda. No puede durar más de 6 meses.

Temporal: situación de carácter transitorio, mientras se acuerda una medida de protección más estable. Máximo de 2 años, salvo prórroga.

Permanente: se constituirá al término de un acogimiento temporal, cuando no sea posible o el interés del menor no aconseje la reunificación familiar

La Generalitat habrá de valorar en cada caso la idoneidad de una familia para el acogimiento de una determinada persona en situación de desprotección, debiendo darse prioridad a la familia extensa del menor.

En situaciones de acogimiento permanente y declaración de desamparo de la persona menor, la familia acogedora podrá ejercer también la tutela de aquélla cuando se encuentre en mejor situación para ello que la propia Generalitat.

El art. 135 regula las relaciones entre acogedores y acogidos al cese del acogimiento. Para el

supuesto en que se mantuviera la guarda o tutela por parte de la Generalitat, se podrá implementar un régimen de visitas y comunicaciones entre la antigua familia de acogida y el menor en situación de desprotección. Si se produjera la adopción por parte de una familia distinta, la Generalitat promoverá la adopción abierta, con el mantenimiento del contacto entre familia de acogida y menor. Si se produjese el reintegro en la familia de origen, la Generalitat intentará promover el acuerdo entre aquella y la familia de acogida, para el mantenimiento de tales contactos.

Capítulo VIII. Acogimiento residencial

Con esta medida lo que se hace es (137) proporcionar al menor protegido un lugar de residencia y convivencia y una atención orientada a su desarrollo holístico y comunitario. La Generalitat diseñará distintos programas y recursos de acogimiento que respondan a los diversos objetivos de los planes de protección y las necesidades de los menores. La actuación de la Generalitat en este ámbito deberá estar presidida por los principios de proximidad, desinstitucionalización y emancipación, entre otros.

El art. 138 distingue entre varios tipos de recurso residencial. Atendiendo al número de personas: hogares (hasta 8 plazas) y residencias (a partir de 8 plazas). Y atendiendo a la finalidad o función: de recepción, destinados a la atención inmediata y primera acogida; específicos para problemas graves de conducta (lo que eran centros de acogida de formación especial); y de acogimiento general.

Por lo que respecta al régimen, el art 139 prevé que el acogimiento de menores protegidos por la Generalitat se llevará a cabo en hogares y residencias de su titularidad, o en aquellos con los que haya concertado la provisión de tal servicio. Todos los centros tienen que estar autorizados por la Generalitat, para lo que habrán de reunir una serie de características que se especificarán reglamentariamente o, en el caso de los convenios con el tercer sector, en las mismas licitaciones y convenios. Los centros, en principio, tendrán carácter abierto, salvo que el régimen específico del mismo prevea otra cosa. El régimen y funcionamiento de los centros se recogerá en el Proyecto Global. La guarda de estos menores estará a cargo de los directores de los Centros. En el marco del plan de protección del que ya hablamos los centros elaborarán un **proyecto socioeducativo individual** (el denominado Programa de Intervención Individualizada), con el contenido, objetivos y finalidad del programa de protección.

Para garantizar que el funcionamiento de los centros promueve el pleno disfrute de los derechos de las personas protegidas se prevé la inspección por parte de la DT con una periodicidad al menos semestral, sin perjuicio de la supervisión que ejerza el Ministerio Fiscal

y la inspección de servicios sociales.

Los centros de recepción, además de prestar atención inmediata, llevan a cabo el estudio personal, social y familiar, a fin de proponer la medida de protección más adecuada. La estancia se limitará al tiempo estrictamente necesario para tal fin y en caso de guarda provisional no superará los 6 meses.

Los centros específicos para problemas graves de conducta. Destinados al acogimiento de menores en situación de guarda o tutela de la entidad pública, diagnosticados con problemas de conducta, que presenten conductas disruptivas o disociales recurrentes, transgresoras de las normas sociales y los derechos de terceros, cuando además así esté justificado por sus necesidades de protección y determinado por una valoración psicosocial especializada. No podrán ser ingresados en estas residencias y hogares menores con enfermedades o trastornos mentales que requieran de un tratamiento específico y residencial por parte de los servicios de salud mental o de atención a personas con diversidad funcional o discapacidad, en centros de régimen cerrado.

En todas las decisiones y actuaciones que se lleven a cabo se fomentará la participación de los menores de manera individual y/o colectiva. (Comparecencias).

Capítulo IX. Adopción

La Generalitat seguirá ejerciendo sus funciones en materia de adopción como hasta ahora, siendo la competente para promover la adopción de aquellas personas menores en situación de desprotección cuyo interés superior aconseje su adopción, asimismo se encargará de la declaración de idoneidad de aquellas personas que se presten a la adopción de tales menores, para lo que habrá de seguir un procedimiento que habrá de venir marcado por las notas de transparencia, objetividad y justicia.

Por lo que respecta a las novedades introducidas por la Ley en el ámbito valenciano, se regula la guarda con fines de adopción (149). Supone la delegación de la guarda de un menor por parte de la DT a los seleccionados para la adopción. Una vez delegada la guarda, la solicitud de adopción del menor habrá de presentarse en el plazo de 3 meses, prorrogable por 1 año. Durante el ejercicio de la guarda la Administración evaluará y asistirá a la familia guardadora en el proceso de adaptación del menor a la misma.

Se recoge asimismo la novedosa institución de la adopción abierta, una adopción en la que se mantiene la relación entre menor y familia de origen, ya sea a través de comunicaciones o visitas. Siempre que así lo aconseje el interés superior del menor será la forma preferente de adopción. La Generalitat llevará a cabo el seguimiento y asistirá a las familias implicadas en el desarrollo del

proceso de adaptación y de los contactos entre todos los sujetos.

Finalmente, se refuerza el derecho de los adoptados a conocer sus orígenes biológicos (158), reconociendo el deber de la Generalitat de asistir y asesorar a los mismos en tal proceso de búsqueda con todos los recursos documentales a disposición de las Administraciones. Se prevé una especial referencia a aquellos supuestos de menores sustraídos de manera ilegal a sus progenitores.

TÍTULO IV. ATENCIÓN SOCIOEDUCATIVA DE MENORES EN CONFLICTO CON LA LEY

(Arts. 159 a 167) Son el conjunto de actuaciones y programas que se llevan a cabo en interés de los menores de edad que hubieran cometido un hecho tipificado como delito, con la finalidad de procurar su inclusión social y familiar.

De este Título debemos destacar la regulación de la acción preventiva (cap II), a través de programas y servicios de carácter social, afectivo y educativo, teniendo ésta carácter prioritario; y la previsión del supuesto en que un menor de 14 años cometa un delito y la subsiguiente remisión a la Generalitat del expediente por parte de Fiscalía. Aquélla valorará si existe situación de desprotección y adoptará las medidas oportunas.

En materia de recursos de reforma (Cap III), cambian denominaciones, y en el caso de los centros de internamiento la guarda será ejercida por el director.

Finalmente, se prevé el caso no infrecuente de que una persona sea atendida por el sistema de protección y el de reforma (art. 166), señalándose que deberán establecerse los cauces de coordinación necesarios para que PIEM y plan de protección se desarrollen sin interferencias que puedan ir en detrimento del desarrollo y la inclusión del menor.

TÍTULO V. COMPETENCIAS PÚBLICAS Y COOPERACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN

En este Título encontramos la distribución de competencias entre Administraciones. Persigue dar coherencia y asegurar la eficacia de la actuación de los servicios públicos de protección de menores. La Generalitat se encargará de la promoción, elaboración e implementación de las políticas públicas de protección en el ámbito autonómico. Serán exclusivas y especialmente relevantes las competencias para declarar una situación de desamparo, asumir la tutela y la guarda de menores en tal situación y ejecutar medidas judiciales impuestas a aquellos menores en conflicto con la ley. Por su parte, las Entidades locales serán competentes para la promoción, elaboración e implementación de las políticas públicas de protección de la infancia y la adolescencia en su ámbito territorial. Declaración de situaciones de riesgo e intervención para revertirlas. Además, podrán colaborar con

la Generalitat en el ejercicio de la guarda de aquellos/as menores en situación de desprotección y en la ejecución de aquellas medidas judiciales.

Asimismo, busca crear los cauces necesarios de cooperación entre los múltiples agentes implicados en la promoción y protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, especialmente con Fiscalía, Juzgados y Policía. La acción de la Generalitat estará coordinada por la Comisión Interdepartamental de Infancia y Adolescencia.

Se fomenta la iniciativa social (Cap. III), destacando la labor de las Entidades Colaboradoras en la ejecución de medidas de justicia juvenil y la protección de la infancia y la adolescencia, entidades sociales sin ánimo de lucro que desarrollarán actividades de atención e intervención social con menores en conflicto con la Ley y menores en situación de desprotección, en virtud de un contrato o concierto con la Administración.

TÍTULO VI. ÓRGANOS DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS Y DE PARTICIPACIÓN

La Ley viene a instaurar cuatro órganos novedosos con competencias en materia de protección de menores, que tienen como objetivo primordial la salvaguardia de los derechos de éstos y la garantía de su participación en los asuntos públicos de la Comunitat.

Observatorio Valenciano de la Infancia y la Adolescencia (181). Órgano colegiado, conformado por representantes de los principales agentes sociales, adscrito a la Conselleria de Igualdad, que se encargará del estudio y evaluación de la situación de los derechos de los menores en la Comunidad Valenciana y de las políticas públicas en la materia. Así como del asesoramiento a la administración en la elaboración e implantación de tales políticas; de la formulación de propuestas en este sentido; y de la promoción de sus derechos.

Consejo de Infancia y Adolescencia de la Comunitat Valenciana (182). Adscrito a la Conselleria de Igualdad y conformado por representantes de órganos de participación juvenil, constituye el principal órgano de participación de los menores en el desarrollo de las políticas públicas que les afectan. Colaborará con la Generalitat en la elaboración, implementación y desarrollo de las políticas sociales en materia de infancia y adolescencia.

Comisión de Protección de la Infancia y la Adolescencia (183). Adscrito a cada una de las DT y formado por empleados públicos y expertos en la materia, tendrá como principal función la de asesorar y formular propuesta para las resoluciones en materia de protección de menores que correspondan a tales entidades.

Comisión de Adopción y Alternativas Familiares (184). Órgano colegiado, formado por cargos y empleados públicos y expertos en la materia, con la función de asesorar a la Conselleria de Igualdad, a la que está adscrito, a la hora de dictar aquellas resoluciones que versen sobre cuestiones relativas a la adopción u otras medidas de integración familiar.

TÍTULO VII. RÉGIMEN SANCIONADOR

Como ocurría con la Ley 12/2008 régimen se prevé un régimen sancionador de aquellas acciones u omisiones que supongan una vulneración intencionada o imprudente de los derechos reconocidos en el Título II, que tiene como objetivo fundamental, por tanto, la salvaguardia de tales derechos. El régimen afectará especialmente a las organizaciones y profesionales que, como nosotros, trabajen con menores.

Las infracciones administrativas se clasifican de nuevo como leves, graves y muy graves. Las primeras serían acciones u omisiones de las consideradas graves o muy graves, pero sin perjuicio físico o psicológico para los menores. Se mantienen muchas de las infracciones graves, centradas en supuestos de vulneración de derechos de los menores, incumplimiento de deberes de las personas que han de velar por sus intereses menor e incumplimientos administrativos en materia de protección; a lo que se suma la falta de escucha en los procedimientos administrativos que les afecten, irregularidades en las actuaciones de identificación de recién nacidos, irregularidades en los procedimientos de adopción y acogimiento. Por lo que respecta a las muy graves: reincidir en la comisión de faltas graves de la misma naturaleza (más de una en tres años), comisión de faltas graves con perjuicios irreversibles para menores, participar en una adopción fraudulenta, proporcionar tratos degradantes y vulnerar los derechos de menores protegidos por parte de quien ejerciera su guarda.

Junto a las sanciones de multa (300 a 6.000; a 60.000; a 600.000), se contempla la prohibición de acceder a la financiación pública de hasta un año (grave) y de hasta tres años (muy grave); el cierre del centro o recurso de hasta un año (grave) y de hasta tres años o cierre definitivo (muy grave); la inhabilitación para el ejercicio de la actividad de la que se derivó la infracción, de hasta un año (grave) y de hasta cinco años (muy grave). La eventual sanción que se imponga se graduará en función de diversas circunstancias, como la gravedad de los perjuicios causados o la reincidencia del infractor, introduciéndose como nuevo criterio la persistencia o continuidad de la infracción.

CLÁUSULAS

La Ley concluye con una serie de disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales que son importantes, pero que a nivel de funcionamiento de centro no son relevantes, más allá de la derogación de la Ley 12/2008, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad Valenciana.