DOGV, núm. 766/1988, págs. 797 y sigs.

CONSELLERIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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. [88/0401]

Los tres referentes que presiden la reforma legal sobre menores efectuada por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, son: la concepción de las medidas tutelares como un instrumento de integración familiar, su ordenamiento en base al interés o beneficio del niño, que ha de prevalecer frente a otros intereses, y la situación de las medidas en el interior de los sistemas de protección social.

Por la primera directriz se intenta dar respuesta jurídico-social a necesidades primarias que no han podido ser satisfechas en el orden natural, dotando de ambiente familiar idóneo al menor que carece de él, así como a colmar las insuficiencias de las respuestas asilares causantes de perjuicios irreparables.

El acogimiento familiar, en sus distintas modalidades, se fundamenta en la necesidad que tiene el menor de un hogar referencial, cuando carezca de él, con el fin de contribuir al desarrollo integral de su personalidad.

En consecuencia, las medidas protectoras han de poseer una triple garantía para el menor:

- a) Que se agoten todas las medidas sociales que permitan mantener al niño en su medio familiar.
 - b) Que no se separe innecesariamente de su medio social.
 - c) Que sea acogido o adoptado por personas idóneas.

La segunda directriz que somete las medidas tutelares al «supremo interés del niño» obliga a desarrollar una reglamentación que acabe con una serie de irregularidades en este terreno que han creado costumbres sociales y funcionales, generadoras de situaciones injustas y a veces de verdaderas lacras sociales, como son: el tráfico de niños, realizado en circunstancias que hacen posible su impunidad y la concurrencia de intermediarios irresponsables o poco fiables; el peregrinaje institucional del niño de una familia o centro a otros; la consagración de la completa ruptura del vínculo jurídico que el adoptado mantenía con su familia anterior que dejaba al niño, durante un largo período, en una situación jurídica incierta, sin que se reconozca el estado de abandono y la inadecuada selección de los adoptantes, alejados de la objetividad que requiere un sistema de tanta trascendencia social.

Y en tercer lugar, la tutela se sitúa en el interior del sistema públi-

co de los Servicios Sociales, lo cual no sólo significa que la Generalitat Valenciana ejercerá la tutela automática a través de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, sino que compromete los procedimientos y la ejecución misma de las medidas. La intervención sobre los menores se sitúa en el interior de una jerarquía de recursos y sólo cuando se agotan las medidas menos traumáticas, como son el apoyo económico y domiciliario a la familia propia, se pueden utilizar otros recursos. Igualmente se someterá la intervención a la metodología de las ciencias sociales, aunque el procedimiento adoptivo esté sometido a la vigilancia del Ministerio Fiscal y al necesario control judicial.

Se procurará al tiempo territorializar la gestión de modo que sea el Municipio la unidad de gestión de las medidas. Al ser los operadores sociales los que gestionarán la tutela automática, la intervención será globalizada de modo que actúe sobre distintos aspectos del niño y de su familia como elemento mediador y coordinador en función de sus necesidades.

Por todas estas consideraciones, la protección y tutela de menores no puede hacerse libremente, sin ningún control. De ahí la intervención de la Generalitat Valenciana en este campo. Es preciso una selección previa, realizada por expertos que acrediten y garanticen la idoneidad de las medidas y las circunstancias familiares, para que la tutela surta los efectos inherentes a su propia naturaleza y quede salvaguardado así el interés superior del niño.

En su virtud, a propuesta del Conseller de Trabajo y Seguridad Social y previa deliberación del Gobierno Valenciano, en sesión celebrada el día 8 de febrero de 1988,

DISPONGO:

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1.º

La Generalitat Valenciana ejercerá a través de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social por medio de la Dirección General de Servicios Sociales la protección y tutela de los menores que se encuentren en situación de desamparo en los términos que le encomienda la Ley.

Artículo 2.º

Para el ejercicio de esta responsabilidad, la Dirección General de Servicios Sociales desarrollará el sistema público de protección social en atención a los siguientes recursos:

- a) El apoyo a las familias tanto económico como educativo para el mantenimiento del niño en su hogar.
- b) El apoyo a través de una familia educadora si la dificultad es transitoria y es solicitada voluntariamente la ayuda por la familia de origen.
- c) El acogimiento en familias preadoptivas cuando no proceda la adopción inmediatamente pero la situación esté abierta a la adopción.
 - d) La adopción en los casos previstos por la Ley.
- e) El acogimiento en Residencias Comarcales —infantiles y juveniles— en los casos en que el apoyo a las familias se demuestre insuficiente, inadecuadas las familias educadoras y la adopción no resulte legalmente posible.

Artículo 3.º

La Generalitat Valenciana podrá ejercer las responsabilidades de protección y tutela a través de Instituciones de integración familiar que, teniendo su domicilio en el territorio de la Comunidad Valenciana, estén acreditadas como Instituciones de Servicios Sociales con los requisitos que les sean exigibles y según las funciones que para cada modalidad de acogimiento y tutela les encomiende la Administración Autonómica.

CAPITULO II

Del apoyo a la familia

Artículo 4.º

El apoyo a la familia, tanto de carácter económico como educativo, se prestará, gestionará o promoverá desde los Servicios Sociales Generales de carácter municipal.

A ellos corresponde:

- a) Detectar la necesidad de la protección en el propio Municipio.
- b) Diagnosticar la necesidad social que permita priorizar las medidas.
 - c) Arbitrar los apoyos adecuados de carácter formal e informal.
 - d) Orientar hacia los recursos sociales apropiados.
- e) Gestionar los programas comunitarios que fomenten los apoyos informales a la familia.
 - f) Fomentar las iniciativas sociales de apoyo a los menores.
- g) Solicitar a la Dirección General de Servicios Sociales la aplicación de otras medidas específicas cuando se haya agotado la posibilidad de mantener al menor en su propio medio, o la familia propia resulte manifiestamente contraria a los derechos del niño.

Artículo 5.º

Los Servicios Sociales Generales establecerán preceptivamente en cada Municipio las siguientes medidas:

- a) El servicio de ayudas económicas a las familias de carácter polivalente cuando el problema de desprotección tiene su origen en la falta de recursos materiales.
- b) El servicio de ayuda domiciliaria cuando se necesite un apoyo temporal de carácter higiénico o sustitutorio por imposibilidad física o mental.
- c) El servicio de ayuda educativa cuando el responsable familiar necesite apoyo para gestionar la propia familia o a causa de la relación conflictiva de sus miembros.

Artículo 6.º

Para el cumplimiento de sus funciones, los Servicios Sociales del Municipio contarán con los apoyos necesarios de la Dirección General de Servicios Sociales, la que conjuntamente con las Diputaciones pondrá a disposición del Municipio los siguientes recursos:

- a) El apoyo económico que anualmente se establecerá a través de un Convenio en el que se fijen los porcentajes económicos a cubrir por cada Institución.
- b) El apoyo técnico que se realizará conjuntamente con las Diputaciones.

Artículo 7.º

Los apoyos familiares que se establecen como servicios mínimos a desarrollar por los Servicios Sociales Generales podrán ejercerse bien directamente bien a través de Instituciones de integración familiar acreditadas por la Dirección General de Servicios Sociales en los términos establecidos.

Artículo 8.º

La Dirección General de Servicios Sociales a través de sus Jefaturas de Area, y previa solicitud de los Equipos Sociales de Base, se hará cargo de aquellos supuestos que requieran soluciones alternativas a la familia al haberse agotado los apoyos familiares y sean manifiestamente vejatorios para los derechos del niño, como son:

- a) Los malos tratos físicos o psíquicos.
- b) Violaciones o abusos sexuales.
- c) Explotación económica.
- d) Abandono objeto de adopción.
- e) Graves carencias afectivas que no puedan acometerse con los apoyos familiares.

CAPITULO III

Del acogimiento familiar

Artículo 9.º

La protección social del menor se podrá ejercer a través de otras familias cuando el interés del niño así lo requiera. Se implantarán para ello dos medidas en atención a supuestos distintos:

- a) El acogimiento por una familia educadora de un menor no abandonado a petición de la propia familia, mientras perduren las dificultades socio-familiares y éstas no puedan resolverse mediante las ayudas familiares del Capítulo II.
- b) El acogimiento en los casos de suspensión del derecho de guarda y educación, que es de carácter transitorio y puede estar abierto tanto a restablecer la situación familiar anterior, como en último término a la adopción.

Artículo 10

La reglamentación de las familias educadoras se atendrá a lo establecido por la Orden de 20 de marzo de 1986, de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social. La Dirección General de Servicios Sociales ejercerá sus funciones a través de la Comisión Mixta creada por dicha Orden.

Cuando el acogimiento familiar esté abierto a la adopción, la Dirección General de Servicios Sociales hará entrega del menor previa propuesta del Consejo de Adopción y comunicación al Fiscal, tal y como se establece en el procedimiento de adopciones.

Las Instituciones de integración familiar colaborarán en el recurso de familias educadoras, así como en la gestión del acogimiento que les confíe la Comisión Mixta, en los términos que establece la Orden de 20 de marzo de 1986.

En las resoluciones sobre acogimiento familiar, en ambas modalidades, se determinará el tiempo del acogimiento y la cuantía de la ayuda económica a percibir por la persona o familia de acogida, ayuda económica que cesará en el momento que se determine la preadopción.

CAPITULO IV

De la adopción

Artículo 11

Corresponde a la Dirección General de Servicios Sociales de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social la gestión pública del procedimiento adoptivo.

Esta gestión pública se llevará a efecto a través de las Jefaturas de Area de Servicios Sociales, que tendrán a su cargo la tramitación de los expedientes de adopción, formulando, en el momento oportuno, la propuesta previa, que pondrá en marcha el procedimiento.

Artículo 12

Las adopciones de los menores susceptibles de este recurso, que por cualquier causa carezcan de un hogar estructurante de su personalidad y estén bajo la tutela del Gobierno de la Comunidad Valenciana, acogidos o no en Instituciones, tendrán en cuenta los siguientes criterios para que la Entidad pueda formular la propuesta de adopción:

- Por parte de los adoptantes:
- a) Ser de nacionalidad española y residente en la Comunidad Valenciana, salvo que especiales circunstancias aconsejen que el menor resida fuera del territorio autonómico.
- b) Disponer de informe favorable psicológico y socio-económico realizado por el Equipo de Recepción que muestre la idoneidad personal.
- c) Respetar los derechos y obligaciones que establezca la legislación general del menor y la específica de la Comunidad Valenciana.
- d) Haber presentado la solicitud de adopción en el Registro de la Dirección General de Servicios Sociales.
 - Por parte del adoptando:
- a) Que todas las circunstancias permitan prever que la adopción servirá al bien del menor, para lo cual se procederá a recabar todos los datos e informes que se consideren necesarios.
- b) Acreditar el consentimiento del menor desde los doce años y valorar su opinión, si fuera menor de doce años pero tuviese suficiente juicio. Cuando el niño no pueda dar su consentimiento, deberá recabarse de su representante legal.

A los padres naturales se les concederá tiempo suficiente y asesoramiento adecuado para permitirles tomar una opción sobre el futuro de sus hijos.

Artículo 13

Las Instituciones de integración familiar colaborarán en la adopción, exclusivamente, a través de la participación, mediante sus representantes, en el Consejo de Adopción.

Artículo 14

La acreditación otorgada a las Instituciones colaboradoras de integración familiar por parte de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, podrá ser revocada cuando aquellas dejaren de cumplir con los requisitos mínimos exigidos o en el ejercicio de su cometido infringieran las normas legales.

CAPITULO V

Del acogimiento en Residencias

Artículo 15

Cuando el apoyo familiar, el acogimiento y la adopción no resulten posibles o se manifiesten insuficientes o inadecuados, la Dirección General de Servicios Sociales arbitrará para el ejercicio de la tutela durante el tiempo estrictamente necesario, el acogimiento en Residencias Comarcales —infantiles y juveniles— dentro de sus disponibilidades.

En cualquier caso, las Residencias procurarán la reinserción del menor en la propia familia, la convivencia entre hermanos, la integración en el entorno social y la accesibilidad a los sistemas ordinarios de servicios (sanitarios, escolares, laborales...).

Artículo 16

En los supuestos de acogimiento en las Residencias, la guarda se ejercerá por el Director del Centro, bajo la vigilancia de la Dirección General de Servicios Sociales.

Artículo 17

Las Residencias para la protección social de menores podrán ser propias o concertadas.

Serán Residencias concertadas las que estén acreditadas por la Dirección General de Servicios Sociales en atención a los requisitos establecidos.

Artículo 18

Corresponde al Equipo de Recepción proponer el recurso especializado, una vez agotadas las intervenciones de los Equipos Sociales de Base en su propio medio y a propuesta de éstos.

Artículo 19

Cada Jefatura de Area dispondrá como mínimo de un Centro de Recepción para la acogida de menores mientras se diagnostica la situación del menor.

La permanencia en un Centro de Recepción no podrá superar los treinta días.

CAPITULO VI

Procedimientos

SECCIÓN PRIMERA

Normas generales

Artículo 20

En cada Jefatura de Area de Servicios Sociales existirá un Equipo de Recepción con las funciones de:

- a) Hacer la recepción de solicitudes y usuarios para su información, asesoramiento y orientación al recurso pertinente.
- b) Llevar a cabo el estudio social del caso, ya sea directamente o a través de los profesionales implicados en cada modalidad de atención: ayudas familiares, familias educadoras y acogida en Residencias de menores. En cuanto a la adopción, realizará el estudio social y psicológico de las personas que deseen adoptar y de los niños susceptibles de este recurso.
- c) Tramitar la propuesta de resolución viable para cada caso a los distintos órganos de resolución que más adelante se describen o derivar el caso al Centro de Recepción mientras se adopta la resolución pertinente.
- d) Mantener la información periódica que debe suministrarse al Tribunal Tutelar de Menores o Ministerio Fiscal sobre la evolución de los menores encomendados a la Dirección General de Servicios Sociales.

Artículo 21

El Equipo de Recepción proporcionará los informes y consultas que le sean requeridos por los Jueces competentes y favorecerá el trámite de las diligencias que dichos Jueces hayan considerado oportunas, para garantizar que tanto la cesación del acogimiento como la formulación de la adopción se realicen en beneficio del menor.

Artículo 22

Se crea una Comisión de Valoración de Expedientes en cada Jefatura de Area de Servicios Sociales, que elaborará la propuesta técnica para la resolución de ayudas familiares, acogimientos familiares que no requieran resolución judicial e ingreso en Residencias propias o concertadas.

La Comisión de Valoración estará compuesta por:

— El Jefe de Programas de la Jefatura de Area de Servicios Sociales.

- El Jefe de Sección de Familia, Infancia y Juventud.
- Un Técnico de la Sección de Familia, Infancia y Juventud.
- Miembro/s del Equipo de Recepción.

También podrán formar parte de la Comisión cuando presenten expedientes informados para su valoración, o porque la Jefatura de Area solicite su asistencia, representantes de los siguientes Centros:

- Centro de Recepción y Acogida.
- Centros o Servicios de atención al menor: Residencias y Equipos Base.
 - Equipo Técnico de Diputación.
 - Equipo Delegados Técnicos del Tribunal de Menores.

Las Instituciones de integración familiar colaborarán en cada una de las modalidades de atención, según lo dispuesto en los Capítulos anteriores.

Artículo 23

La Generalitat Valenciana pone a disposición de los Jueces de Primera Instancia, Ministerio Fiscal y Tribunal Tutelar de Menores todos los recursos y Servicios Sociales acreditados descritos en los Capítulos anteriores, que serán solicitados a través de la Jefatura de Area de Servicios Sociales.

Cuando el Juez adopte una Resolución, según sus facultades, y la medida impuesta implique la utilización de los recursos puestos a su disposición, la Dirección General de Servicios Sociales ejecutará la Resolución, previa su notificación.

Los costos de estancia en Residencias o los derivados de la aplicación de cualquier recurso que se asigne al menor, correrán a cargo de la Dirección General de Servicios Sociales, a través de los presupuestos asignados por la Generalitat Valenciana.

La Dirección General de Servicios Sociales establecerá conjuntamente con el Juez de Menores y el Ministerio Fiscal, el tipo de información y la periodicidad con que haya de remitirse a ambos sobre la situación del menor, con el fin de que el Juez competente pueda adoptar, modificar o cesar la medida.

SECCIÓN SEGUNDA

Procedimientos específicos

Artículo 24

Las ayudas familiares se atenderán a lo dispuesto en la convocatoria anual del sistema de ayudas en materia de Servicios Sociales de la

Conselleria de Trabajo y Seguridad Social en lo que se refiere a prestaciones económicas individualizadas.

En el caso de ayudas concedidas directamente por la Jefatura de Area, el Equipo de Recepción tramitará la solicitud informada por el Ayuntamiento del solicitante. Excepcionalmente elaborará el informe de la solicitud si no se diera el supuesto anterior.

El Jefe de Area de Servicios Sociales resolverá la concesión de ayudas, sin menoscabo de lo dispuesto en la Orden anual de ayudas citada.

Artículo 25

En cuanto a las familias educadoras, se estará a lo dispuesto en la Orden de 20 de marzo de 1986 de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, y será la Comisión Mixta el órgano resolutivo para la asignación del recurso.

Artículo 26

No se autorizará ningún acogimiento con vistas a la adopción mientras no queden totalmente probadas, en los informes hechos por el Equipo de Recepción, las cualidades necesarias de los adoptantes.

Artículo 27

El procedimiento administrativo a seguir en la adopción será el siguiente:

- a) Quienes deseen adoptar presentarán la solicitud según instancia oficial en el Registro que, para tales efectos, estará abierto en las Jefaturas de Area de Servicios Sociales.
- b) El Equipo de Recepción de cada Jefatura de Area examinará cada expediente de adopción y elaborará un informe sobre las capacidades necesarias de los futuros adoptantes para la viabilidad de la adopción.
- c) En orden a las condiciones mínimas indispensables para la defensa del niño y sus derechos, debe asegurarse el consentimiento de los padres naturales cuando de alguna manera existe el vínculo familiar.
- d) Si el informe técnico es favorable, el Consejo de Adopción realizará la propuesta previa, siguiendo el orden cronológico de presentación de solicitudes, en el caso de reconocida igualdad de idoneidad, y según lo establecido en el artículo 1.829 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Artículo 28

El Consejo de Adopción es el órgano a quien corresponde la decisión final de entrega del menor en preadopción, así como realizar la propuesta previa al Juez competente.

El Consejo estará formado por:

- El Jefe de Area.
- El Jefe de la Sección de Familia, Infancia y Juventud.
- Un miembro del Equipo de Recepción.
- Un miembro en representación de Instituciones de integración familiar de titularidad pública.
- Un miembro en representación de Instituciones de integración familiar de titularidad privada.

Artículo 29

Cuando quienes tienen potestad sobre el menor soliciten su atención por parte de la Generalitat Valenciana justificando no poder atenderlo por razones de enfermedad u otras circunstancias graves, la Dirección General de Servicios Sociales de la Consellería de Trabajo y Seguridad Social asumirá la guarda durante el tiempo necesario. A solicitud de los padres o representantes legales del menor se formulará la instancia, según modelo oficial.

Artículo 30

El procedimiento para la guarda del menor en Residencias de menores propias o concertadas será el siguiente:

El informe social será presentado a la Comisión de Valoración por cualquiera de sus miembros, junto con la solicitud de los padres o representantes legales, según modelo citado en el artículo anterior. Deberá quedar razonadamente probada la inviabilidad de los recursos de ayudas familiares o acogimiento familiar.

La Comisión de Valoración elaborará la propuesta más idónea para el menor y será responsabilidad del Equipo de Recepción la confirmación de la plaza disponible en el Centro elegido.

El Jefe de Area resolverá el ingreso, oído el informe de la Comisión de Valoración.

DISPOSICION ADICIONAL

Se faculta al Conseller de Trabajo y Seguridad Social para dictar cuantas disposiciones requiera la aplicación del presente Decreto.

DISPOSICION DEROGATORIA

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en el presente Decreto.

DISPOSICION FINAL

Este Decreto entrará en vigor el día de su publicación el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

Valencia, a 8 de febrero de 1988.

El Presidente de la Generalitat, JOAN LERMA I BLASCO

El Conseller de Trabajo y Seguridad Social, MIGUEL DOMENECH PASTOR