

El dret de protecció de menors a la Comunitat Valenciana

ANTONIO FAYOS GARDÓ
Professor associat de dret civil
Universitat Jaume I

1. INTRODUCCIÓ: LA COMPETÈNCIA VALENCIANA EN MATÈRIA DE DRET DE PROTECCIÓ DE MENORS

En matèria de protecció de menors hi ha una legislació abundant en tots els àmbits. A títol d'exemple i citant només la normativa més rellevant tenim la següent:

1. En l'àmbit internacional la Convenció sobre els drets del xiquet de 1989 (ratificada per Espanya el 30 de novembre de 1990), el Conveni relatiu a la protecció del xiquet i a la cooperació en matèria d'adopció internacional del 29 de maig de 1993 i el recent Conveni Europeu en matèria d'adopció de menors (revisat) del 27 de novembre de 2008 (publicat en el BOE el 13 de juliol de 2011).

2. La protecció constitucional es basa sobretot en el que disposa l'article 39.4. En aquest sentit, la norma fonamental, a més d'establir una obligació de protecció de la família amb caràcter general («els poders públics asseguren la protecció econòmica i jurídica de la família»), estableix tres previsions relatives als menors (paràgrafs segon, tercer i quart):

A. La protecció integral dels fills, que són iguals davant la llei amb independència de la seua filiació.

B. L'obligació dels pares de prestar assistència de tota mena als fills tinguts fora o dins el matrimoni, durant la seua minoria d'edat i en els altres casos en què legalment procedisca.

C. Els xiquets han de gaudir de la protecció prevista en els acords internacionals que vetlen pels seus drets.

3. A l'Estat, la normativa protectora de menors es troba en el Codi civil, en la Llei orgànica 1/1996, del 15 de gener, de protecció jurídica del menor, i en la Llei 54/2007, del 28 de desembre, d'adopció internacional.

4. En l'àmbit autonòmic hi ha una legislació copiosa en totes les comunitats.

En aquest sentit, cal destacar el fet que totes han assumit en els seus estatuts competències en matèria de protecció de menors, i han legislat després sobre el tema amb abundància.

És cert que les institucions bàsiques continuen regulades en el Codi civil (tutela, curatela, defensor judicial, adopció, etc.), però les comunitats, ja siga perquè l'article 149.1.8 de la Constitució (desenvolupament dels seus drets civils preexistents) ho permet, o davall el paraigua d'assumpció de competències per via estatutària en matèria d'assistència social, han elaborat molta legislació (Martínez García).¹

En aquest sentit, i referint-nos a la Comunitat Valenciana (CV), ateses les característiques especials del seu dret civil, cal fer unes precisions abans d'analitzar la legislació existent:

1. Com que la matèria de protecció de menors és una matèria civil es podria pensar que l'Estat té la competència exclusiva en aquesta matèria, ja que, tal com s'indica en l'article 149.1.8 de la Constitució espanyola (CE), les comunitats poden desenvolupar els seus drets civils «allà on n'hi haja», i quan va entrar en vigor la Constitució a la CV no hi subsistia cap dret sobre aquest tema, perquè, com és de sobres conegut, el dret civil valencià es va perdre amb els Decrets de Nova Planta de Felip V. Com recorda el Tribunal Constitucional (TC) en la sentència 121/1992, del 28 de setembre, sobre els arrendaments històrics valencians, quan es diu que la CV té competència exclusiva en matèria de dret civil —en l'Estatut— només ens podem referir al dret civil consuetudinari perquè és notòria la no-subsistència de qualsevol altre dret civil valencià que no es base en el costum.

2. Si només es parlara de la protecció de menors com una matèria estrictament civil, de les que es regulen en el Codi civil o en les lleis civils estatals (per exemple, un contracte, el divorci, l'adopció...), la CV no podria assumir competències sobre aquesta (art. 149.1.8 CE). I això a pesar que últimament la Comunitat, després de la reforma de l'Estatut duta a terme per la Llei orgànica 1/2006, del 10 d'abril, pretén legislar com si mai s'hagueren abolit les institucions civils, com si hagueren subsistit fins a la Constitució, tal com es disposa en la disposició transitòria tercera de l'Estatut: «La competència exclusiva sobre el dret civil foral valencià l'ha d'exercir la Generalitat en els termes establits per aquest Estatut, a partir de la normativa foral de l'històric Regne de València, que es recupera i actualitza, a l'empara de la Constitució espanyola».

La Comunitat, de fet, emparant-se en aquesta disposició, ja ha legislat en matèries civils en què, d'acord amb el TC, no tindria competències. Els dos exemples

1. Vegeu l'obra que coordina aquesta autora, *Los sistemas de protección de menores en la España de las autonomías: Situación de riesgo y desamparo de menores, acogimiento familiar y acogimiento residencial*, Madrid, Dykinson, 2007.

més clars són la Llei 10/2007, del 20 de març, de règim econòmic matrimonial valencià, una norma modificada posteriorment per la Llei 8/2009, del 4 de novembre, per a evitar que l'Estat mantinguera el recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la primera, i la recent Llei 5/2011, de l'1 d'abril, de la Generalitat, de relacions familiars dels fills els progenitors dels quals no conviuen, contra la qual l'Estat va recórrer el 2011 davant el Tribunal Constitucional.

Per tant, i seguint la doctrina de l'Estatut, contrària per descomptat a l'opinió del TC sobre la recuperació del dret civil, la Comunitat pot decidir lliurement regular el seu dret de menors si considera que hi ha una vinculació amb el seu dret civil històric sobre el tema, encara que no n'ha subsistit res fins al 1978.

3. Encara que, sens dubte, es pot utilitzar l'argument recollit en l'Estatut de recuperació del dret històric per a legislar sobre protecció de menors, realment no cal recórrer-hi, entre altres coses perquè és inconstitucional, cosa que ens estranya que no es pose de manifest més sovint.

Tanmateix, no cal utilitzar aquest argument perquè les comunitats assumeixen competències sobre temes de menors, no basant-se en l'article 149.1.8 de la CE —competència exclusiva de l'Estat en matèria civil amb excepcions— sinó en l'article 148.1.20 de la CE, que dóna la possibilitat a tals territoris d'assumir de manera exclusiva competències en matèria d'assistència social. I dins l'expressió *assistència social* hi ha la funció protectora dels menors.

La CV ha assumit efectivament de manera exclusiva la competència en assistència social i en institucions públiques de protecció de menors, primerament en els articles 31.24 i 31.27 de l'Estatut de 1994, i actualment, en el text vigent de 2006, en l'article 49, que recull com a competències exclusives de la Generalitat les matèries de serveis socials (art. 49.24), joventut (art. 49.25) i la d'«institucions públiques de protecció i ajuda de menors, joves, emigrants, tercera edat, persones amb discapacitat i altres grups o sectors necessitats de protecció especial, incloent-hi la creació de centres de protecció, reinserció i rehabilitació» (art. 27).

Després dels traspassos corresponents de l'Estat a la Comunitat de les funcions i els serveis sobre protecció de menors, la Generalitat ha legislat profusament sobre la matèria, cosa que examinarem a continuació.

2. LEGISLACIÓ VALENCIANA SOBRE PROTECCIÓ DE MENORS

2.1. *Antecedents històrics: el Pare d'Òrfens*

En parlar de la protecció de menors a la Comunitat Valenciana, sempre se sol posar de manifest que té una llarga trajectòria històrica en aquest territori, que es remunta a la figura del Pare d'Òrfens, una institució creada el 1337 per Pere IV d'Aragó el Cerimoniós a València, i es va establir així un curador d'orfes. Es prete-

nia eliminar la mendicitat, de manera que un encarregat de la institució recorria els carrers de la ciutat arplegant els òrfens i els portava a un amo —amb qui es firmava una carta d'afermament— que els proporcionara casa, ofici i roba o, en cas de no trobar-ne, els ingressava a la casa comuna. Com ens diu Marín García de Leonardo,² cal destacar que dins l'accepció òrfens s'inclouïen tant els orfes en sentit estricte com els abandonats, guies de carrers, lladres, vagues, etc. Si els menors arplegats tenien pares i es creia convenient, se'ls tornava a aquests, advertint-los que si no complien la seua missió educativa perdrien la pàtria potestat dels fills i serien expulsats del Regne.

La figura es va estendre a Aragó i més tard a Castella, i es va generalitzar al segle XVII. El 1407 Martí l'Humà va crear a València els primers tribunals d'orfes, que fins i tot van sobreviure als Decrets de Nova Planta de Felip V. És cert que la institució va caure en decadència al segle XVI, va cometre actes que perjudicaven els menors, cosa que li va valdre la reprovació de la Confraria de Sant Vicent Ferrer, i els reis Felip II i Carles III van haver de dictar ordenances per a limitar-ne les competències (Miguel Molina).³ Ara bé, això no és obstacle perquè es parle de la institució del Pare d'Òrfens com de l'autèntic primer tribunal tutelar de la civilització occidental. La institució va perdurar durant quatre segles fins que el 1793 Carles IV en va transferir les competències al director de la Reial Casa de la Misericòrdia.

Com anirem veient, les principals normes sobre protecció de menors de la Comunitat fan referència a aquesta figura del Pare d'Òrfens i al caràcter pioner de València en aquest sentit.

2.2. *La legislació valenciana sobre protecció de menors: els orígens*

Després de la Constitució, en assumir la CV competències en matèria d'assistència social de manera exclusiva, la Generalitat comença a legislar sobre menors, buscant solucions a la problemàtica del nucli familiar desestructurat. Es diu que la Comunitat és pionera en aquests temes i s'anticipa fins i tot en algun aspecte (les famílies educadores, per exemple) al Codi civil (Marín García de Leonardo i Plaza Penadés).⁴

2. «La protección de los menores en la comunidad autónoma valenciana», a Carmen LÓPEZ-BELTRÁN DE HEREDIA (COORD.), *Instituciones de derecho privado valenciano*, València, Tirant lo Blanch, 1996, p. 166.

3. Vegeu «Análisis de la recuperación de la institución foral valenciana del Pare d'Òrfens (Comisionado del Menor de la Comunidad Valenciana)», a Francisca RAMÓN FERNÁNDEZ (COORD.), *La adecuación del derecho civil foral valenciano a la sociedad actual*, València, Tirant lo Blanch, 2009, p. 162.

4. Podeu veure el seu article «La protección de los menores en la Comunidad Autónoma de Valencia», a Carmen LÓPEZ BELTRÁN DE HEREDIA (COORD.), *Curso de derecho civil valenciano*, València, Ediciones RGD i Generalitat Valenciana, 2000, p. 1156.

En aquest sentit va ser pionera l'Ordre del 20 de març de 1986, per la qual s'establia el recurs de famílies educadores per a circumstàncies d'èstricta transitorietat. S'establia ací, abans que ho fixara el Codi el 1987, el recurs de l'acolliment familiar, que es denominava a la CV «recurs de família educadora», que consisteix en el «recurs pel qual un menor, sotmès a unes condicions específiques en el seu primer entorn familiar que influeixen negativament en el seu desenvolupament, es confia temporalment a un nucli familiar que no és el seu, dependent d'un interès educatiu» (art. 1). L'article 6 de l'Ordre establia les obligacions que la família educadora ha d'oferir al menor: educació, manutenció, vestits, assistència mèdica i instrucció, relacions periòdiques amb la família natural i reinserció del menor en la família d'origen. Convé destacar també el Decret 23/1988, del 8 de febrer, sobre mesures de protecció de menors en situació de desemparament. Aquesta norma declarava per primera vegada a la CV quins són els principis en què es basa la legislació protectora de menors: integració familiar sobre la concepció de mesures tutelars; el benefici i interès del menor, i la situació de les mesures dins els sistemes de protecció social.

D'acord amb el decret, es pretenia potenciar les mesures preventives per a evitar la desestructuració familiar i així les mesures que s'adoptaven respecte al menor han de complir les premisses següents: *a*) que s'esgoten totes les mesures socials que permeten mantenir el menor en el seu medi familiar; *b*) que no se'l separe necessàriament del seu medi social, i *c*) que siga acollit o adoptat per les persones idònies.

Tals normes, avui ja derogades, juntament amb altres com ara la Llei 5/89, del 6 de juliol, de serveis socials, que consagrava el principi de la normalització de l'assistència social; el Decret 31/1991, del 18 de febrer, pel qual es modifica el Decret esmentat anteriorment de mesures de protecció de menors en situació de desemparament, i la Llei 7/1994, del 5 de desembre, de la infància —una de les més modernes de l'època en matèria de protecció social del menor—, que pretenia regular de manera integral l'actuació de les institucions públiques, els agents socials i els ciutadans per a procurar l'atenció i integració dels menors d'edat, van ser el germen d'un dret de protecció de menors que després seria desenvolupat profusament, tal com examinarem a continuació.

2.3. *La legislació valenciana vigent sobre protecció de menors*

D'acord amb la classificació feta per la Generalitat sobre les seues normes de menors (www.bsocial.gva.es), la normativa vigent és la següent:

1. *Normativa autonòmica general*

— Llei 5/1997, del 25 de juny, per la qual es regula el sistema de serveis socials a la Comunitat Valenciana.

2. Normativa autonòmica referent a adopcions

— Decret 130/1996, del 4 de juliol, pel qual es regula el Consell d'Adopció de Menors de la Comunitat Valenciana, que crea un Consell únic per a tota la Comunitat i suprimeix els tres provincials anteriors.

— Decret 127/1998, de l'1 de setembre, pel qual es modifica el Decret 130/1996 del Consell d'Adopció de Menors.

— Decret 100/2002, del 4 de juny, pel qual es regula l'acreditació, el funcionament i el control de les entitats de mediació d'adopció internacional i el Registre de reclamacions formulades contra les entitats de mediació acreditades a la Comunitat Valenciana.

3. Normativa autonòmica referent a acolliment familiar

— Ordre del 17 de novembre de 2006, per la qual s'aprova la Carta de serveis d'acolliment de menors en famílies educadores.

— Ordre del 16 de novembre de 2009 que regula el carnet de família educadora a la Comunitat Valenciana.

4. Normativa autonòmica relativa a la protecció de la infància

— Llei 12/2008, del 3 de juliol, de protecció integral de la infància i l'adolescència de la Comunitat Valenciana, que estudiarem amb un cert deteniment més endavant.

— Decret 93/2001, del 22 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de mesures de protecció jurídica del menor. Es tracta d'una norma extensa que busca completar i reunir en un únic instrument jurídic les actuacions que ha de desenvolupar la Comunitat Valenciana. Es regulen les mesures de protecció sobre els menors en situació de risc o desemparament, els procediments de les diverses institucions de protecció, la tutela, la guarda, l'acolliment residencial i el familiar, i l'adopció nacional i internacional, així com s'estableixen les bases dels registres de famílies educadores i el de sol·licituds d'adopció.

— Decret 93/2009, del 20 de febrer, pel qual es modifica el Reglament de mesures de protecció jurídica del menor a la Comunitat Valenciana, aprovat pel Decret 93/2001.

— Decret 23/2010, del 22 de gener, pel qual es desenvolupa l'Observatori Permanent de la Família i Infància de la Comunitat Valenciana.

— Ordre del 19 de juliol de 2003 per la qual es regula la tipologia i les condicions materials i de funcionament dels centres de protecció de menors de la Comunitat Valenciana.

— Ordre del 9 de març de 2006 per la qual s'implanta el full de notificació per a l'atenció sociosanitària infantil i la protecció de menors en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.

— Ordre del 17 de gener de 2008 per la qual es regula l'organització i el funcionament dels centres de protecció i l'acolliment residencial i d'estada de dia de menors a la Comunitat Valenciana.

— Ordre 1/2010 del 3 de maig per la qual s'implanta el full de notificació de la possible situació de desprotecció del menor detectada des de l'àmbit educatiu a la Comunitat Valenciana i s'estableix la coordinació interadministrativa per a la protecció integral de la infància.

Aquestes són les principals normes dictades en matèria de menors en la CV, que conviuen amb la regulació continguda en el Codi civil, amb la Llei orgànica 1/1996 de protecció jurídica del menor i amb l'abundant normativa internacional.

La principal reflexió que ens fem ací després de veure totes aquestes normes i les seues característiques és sobre l'anomenada *administrativització* de la matèria de menors, cosa que examinarem a continuació.

2.4. *La normativa de protecció de menors: dret civil i dret administratiu*

Tota aquesta matèria és dret civil *administrativitzat*? O és que el dret administratiu *ocupa* el lloc tradicional del dret civil en la protecció dels menors? Les autoritats que elaboren les normes (conselleries o Consell) i la intervenció freqüent de l'Administració en comptes dels jutges per a protegir els menors són indicis del fet que es podria tractar de dret administratiu en comptes de dret civil. I no es tracta simplement d'una qüestió de denominació, d'aplicar una àrea del dret o una altra. Si és dret administratiu, per descomptat no hi haurà tants problemes per a desenvolupar-lo com si es tracta de dret civil, tenint en compte la limitada extensió que l'article 149.1.8 de la CE concedeix a les comunitats (o a algunes com ara la valenciana) per a desplegar el seu dret civil propi.

Pensem que el que hi ha ací és una concurrència de normes civils i administratives de protecció al menor. La legislació civil era el marc tradicional en què se solucionaven els problemes dels menors desprotegits i continua contenint nombroses institucions de protecció que desenvolupen les comunitats (l'acolliment, l'adopció...). De fet, com ens diu Clara Martínez García,⁵ hi ha un punt d'unió entre la legislació civil i l'autonòmica sobre protecció de menors, que és l'article 172 del Codi civil, que remet l'exercici de la guarda i la tutela *ex lege* a l'entitat pública competent, que és l'autonòmica.

En qualsevol cas, no es tracta de mantenir que les comunitats són meres apli-

5. A «La protección de menores en el Estado autonómico. Introducción», dins l'obra col·lectiva Clara MARTÍNEZ GARCÍA (COORD.), *Los sistemas de protección de menores en la España de las autonomías*, Madrid, Dykinson, 2007, p. 20.

cadores del dret civil de l'Estat en matèria de protecció de menors perquè, com estem veient per exemple a la Comunitat Valenciana, s'ha elaborat una extensa regulació civil pròpia sobre aquests temes.

I és que avui en dia, i tal com ens recorda Clara Martínez, la legislació civil conviurà amb l'administrativa, l'estatal amb l'autonòmica, i això fa que la confluència de normes civils i administratives anticipi un panorama legislatiu híbrid i, per tant, menys nítid del que seria desitjable, atesa la gravetat de les situacions i la vulnerabilitat de qui les pateix.

Per això no és gens estrany que hi haja autors que opinen que el dret de protecció de menors no deixa de ser un dret de segona classe, ja que enfront d'un dret civil garantista, la legislació atorga una preeminència a l'Administració, al mateix temps que limita els drets i les facultats dels pares, cosa que els col·loca en una situació d'indefensió, i que es tracta en suma d'un control social extrajudicial en què s'ha suprimit el sistema de drets i llibertats bàsiques (Javier Martín Hernández).⁶

En qualsevol cas, atesa l'abundància de normes a la Comunitat sobre aquesta matèria i tenint en compte la necessària limitació d'aquest treball, que s'insereix en una obra general sobre dret civil valencià i no és un tractat sobre dret de protecció de menors, ens centrarem en les característiques bàsiques del dret de menors a la CV i en especial en l'estudi de la principal norma que hi ha, la Llei 12/2008, del 3 de juliol, de protecció integral de la infància i l'adolescència de la Comunitat Valenciana.

3. EL DRET DE PROTECCIÓ DE MENORS A LA COMUNITAT VALENCIANA: CARACTERÍSTIQUES PRINCIPALS

3.1. *Normativa bàsica: la Llei 12/2008 de protecció integral de la infància i l'adolescència de la Comunitat Valenciana i el Reglament 93/2001 de mesures de protecció jurídica del menor*

Ja hem mencionat que la Comunitat Valenciana va ser una de les primeres a disposar d'una llei de protecció social del menor, la Llei 7/1994, del 5 de desembre, de la infància. La norma va estar vigent catorze anys, fins que es va substituir per la Llei 12/2008, del 3 de juliol, de protecció integral de la infància i l'adolescència de la Comunitat Valenciana.

D'acord amb l'exposició de motius de la Llei de 2008, aquesta norma substitueix l'anterior per la necessitat d'actualitzar i adaptar la normativa de menors als canvis introduïts per dues lleis estatals, la Llei orgànica 1/1996, del 15 de gener, de

6. Vegeu la seua obra *Protección de menores: Una institución en crisis*, Madrid, Pirámide, 2009, p. 69.

protecció jurídica del menor, i la Llei orgànica 5/2000, del 12 de gener, reguladora de la responsabilitat penal dels menors, així com per la necessitat d'adaptar el dret al Conveni relatiu a la protecció del xiquet i a la cooperació en matèria d'adopció internacional (l'Haia, 29 de maig de 1993).

No es tracta, continua l'exposició de motius, de mers ajustos tècnics i jurídics, sinó que s'aspira a plasmar en el text la dilatada experiència de la Generalitat amb l'aplicació de la llei anterior, la Llei 7/1994, i s'intenta elaborar una norma propere a la realitat social que aporti solucions eficaces, que òbriga nous espais a la protecció real dels xiquets i de les xiquetes, que en garantisca el benestar i que conceba els menors com a subjectes actius de drets.

És cert que no s'ha elaborat una norma per a substituir la llei del 1994 buscant una mera actualització i adaptació, cosa que es demostra entre altres coses per l'extensió: mentre la Llei 7/1994 de la infància constava de quaranta-dos articles, la Llei 12/2008 és una llei extensa que conté cent vuitanta-quatre preceptes. A més, la llei del 1994 era una norma que fixava fonamentalment els principis de planificació en l'àmbit del menor, mentre que la llei actual va molt més enllà i tracta aspectes com ara els drets del menor, la seua protecció en situacions de risc o desemparament, la institució del Comissionat del Menor i el règim sancionador.

La Llei 12/2008 deroga no sols la llei anterior sinó també tres decrets més, i es converteix així en una norma molt completa que recull gran part de la legislació sobre menors a la Comunitat Valenciana.

Al costat d'aquesta Llei coexisteixen un seguit de normes reglamentàries que regulen determinats aspectes de la protecció de menors, normes a què ja hem fet referència anteriorment, i de les quals cal destacar el Decret 93/2001, del 22 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de mesures de protecció jurídica del menor a la Comunitat Valenciana. En ser anterior a la Llei 12/2008, aquesta declara en la disposició derogatòria que s'entén vigent en tot el que no s'opose a la llei. En tot cas, posteriorment a la Llei, el Reglament ja ha sigut modificat pel Decret 28/2009, del 20 de febrer, a fi d'adequar-lo a la realitat i a l'estructura orgànica de la Conselleria de Benestar Social.

No pensem que el Reglament es dedica únicament a regular l'estructura dels serveis de la Conselleria competents en matèria de menors, les seues funcions i el procediment que s'ha de seguir. No es tracta, doncs, d'una norma que regule únicament el procediment administratiu, sinó que conté preceptes de contingut civil, i tracta així de les situacions de desemparament, de la tutela, de la guarda, de l'acolliment i de l'adopció, i fa diverses referències a la normativa del Codi civil, de vegades reproduint-ne alguns preceptes (com ara els articles 172 i 173).

Anirem analitzant els aspectes més importants de la normativa valenciana sobre protecció de menors.

3.2. *Els principis rectors en matèria de protecció de menors*

Tal com s'indica en l'article 3 de la Llei 12/2008, els principis rectors de la Generalitat en matèria de protecció del menor són els quatre següents:

1. Primacia de l'interès superior del menor sobre qualsevol altre interès legítim concurrent.

2. No discriminació per raó de naixement, sexe, nacionalitat, ètnia, religió, llengua, cultura, opinió, discapacitat física, psíquica o sensorial, condicions personals, familiars, econòmiques o socials, tant pròpies del menor com de la seua família.

3. Integració social del menor en totes les mesures de prevenció i protecció que s'adopten en relació amb ell, que han de comptar amb la col·laboració del menor, la seua família i les institucions públiques i privades.

4. Permanència o reagrupació familiar, procurant, en la mesura que siga possible, la unitat familiar i tenint en compte que els xiquets tenen en la família el seu àmbit natural de protecció i realització personal.

Tal com veurem a continuació, realment no és que la Generalitat innove a l'hora d'assenyalar quins són els principis rectors en matèria de protecció de menors.

Sobre l'anomenat *principi de l'interès superior del menor*, s'introdueix de manera clara en el dret espanyol per la Llei orgànica 1/1996, del 15 de gener, de protecció jurídica del menor. L'article segon diu que «en l'aplicació d'aquesta Llei ha de prevaldre l'interès superior dels menors sobre qualsevol altre interès legítim que pugua concórrer. Així mateix, totes les mesures que s'adopten a l'empara d'aquesta Llei han de tenir un caràcter educatiu. Les limitacions a la capacitat d'obrar dels menors s'han d'interpretar de manera restrictiva».

L'interès del menor s'introdueix així com una clàusula general que comprèn un principi general del dret, i s'expressa normativament per mitjà d'un concepte jurídic indeterminat (Torres Perea).⁷

Ambdues lleis, la Llei orgànica (LO) 1/1996 i la Llei valenciana 12/2008 recullen aqueix principi, contingut també en normes internacionals, com ara la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets del xiquet del 20 de novembre de 1989 (ratificada per l'Estat espanyol el 30 de novembre de 1990). I totes les lleis autonòmiques sobre protecció de menors recullen i desenvolupen de manera semblant aquesta directriu. Així, per exemple, a Catalunya, la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, parla en l'article 5 de l'interès superior de l'infant o l'adolescent, i estableix que ha de ser el principi inspirador i

7. Vegeu *Interés del menor y derecho de familia: Una perspectiva multidisciplinar*, Madrid, Iustel, 2009, p. 24.

fonamentador de les actuacions públiques. Per això, les normes i les polítiques públiques han de ser avaluades des del punt de vista dels infants i els adolescents, per a garantir que inclouen els objectius i les accions pertinents adreçats a satisfer l'interès superior d'aquestes persones.

La jurisprudència aplica la primacia de l'interès del menor per damunt d'altres consideracions i així, per exemple, en casos d'acolliment es considera que una adequada protecció del menor és un principi que ha de prevaldre sobre qualsevol consideració sobre els drets que poguera tenir la família natural.

Així, per exemple, la sentència del Tribunal Suprem (STS) 565/2009, del 31 de juliol, diu que quan hi ha una contradicció entre l'interès del menor i la reinserció familiar, s'ha de tenir en compte «[...] la superior jerarquia que el legislador atribueix al deure de perseguir l'interès del menor [...]», de manera que «el dret dels pares biològics no és reconegut com a principi absolut quan es tracta d'adoptar mesures de protecció respecte d'un menor desemparat i tampoc té caràcter de dret o interès preponderant, sinó de fi subordinat al fi que s'ha d'atendre de manera preferent, que és l'interès del menor». I així el Tribunal estableix la doctrina d'acord amb la qual «[...]per a acordar el retorn del menor desemparat a la família biològica no basta amb una evolució positiva dels pares biològics, ni amb el seu propòsit d'exercir adequadament el rol patern i matern, sinó que cal que aquesta evolució, en el pla objectiu i amb independència de les deficiències personals o d'un altre tipus que puguen haver determinat el desemparament, siga suficient per a restablir la unitat familiar en condicions que signifiquen l'eliminació del risc de desemparament del menor [...]».

En aquest sentit, molt recentment, el Tribunal Suprem (STS 605/2011, del 21 de febrer, ponent: Encarnación Roca Trías) ha establert clarament la seua doctrina sobre la protecció dels menors, intentant aclarir dubtes que es plantejaven als jutjats de família i audiències sobre si el menor havia de tornar amb la seua família natural, encara que estiguera ben inserit i feliç en la seua família d'acollida.

El Suprem fixa en aquesta sentència les tres directrius següents que cal seguir: *a)* l'Administració pot actuar de manera cautelar; *b)* cal ponderar els interessos en joc, tenint en compte que l'interès del menor és preferent sobre el de la família (STS 565/2009, del 31 de juliol), i *c)* que en tota la normativa relativa a la protecció de l'interès del menor en aquestes circumstàncies, es recomana que es procure la reinserció del xiquet en la seua pròpia família, sempre que això no siga contrari al seu interès.

No es tracta, doncs, de reinserir sempre el menor en la seua família natural, encara que siga el preferible, sinó que cal valorar si és el més adequat per al seu interès en cada situació concreta.

Respecte als altres principis rector, el principi de no discriminació del menor és un desenvolupament específic i bastant extens per als menors del dret fixat per

l'article 14 de la CE, i pel que fa a la integració social i a la reagrupació familiar, es tracta també de directrius que estableix la legislació estatal, principalment en la LO 1/1996 de protecció jurídica del menor (art. 11.2) i en el Codi civil (art. 172.4, redactat d'acord amb la LO que cita).

No hi ha, doncs, innovacions importants de la Generalitat, però és lògic que en qualsevol norma sobre protecció de menors es faça referència a principis tan fonamentals com els exposats. Principis que després es recullen, i de vegades es desenvolupen, en altres lleis autonòmiques, com per exemple en el Reglament de mesures de protecció jurídica del menor de la Comunitat Valenciana (Decret 28/2009), en l'article cinquè.

3.3. *La Carta de drets del menor de la Comunitat Valenciana*

La Llei 12/2008 dedica el títol II a la Carta de drets del menor de la Comunitat Valenciana, i hi consagra ni més ni menys que setanta-sis articles (art. 7 a 83).

La LO 1/1996, de protecció jurídica del menor, ja incloïa una llista de drets específics per al menor, i hi dedicava els articles del 4 al 9, en què parlava dels drets a l'honor, la intimitat i la pròpia imatge, a la informació, a la llibertat ideològica, als drets de participació, associació i reunió, a la llibertat d'expressió i al dret a ser escoltat.

Juntament amb aquests drets, la Generalitat Valenciana en reconeix molts més al menor, i només a títol d'exemple esmentem els següents: dret a la vida, a la protecció de la integritat física i psíquica, a la identitat i al nom, a les relacions familiars, a l'ensenyament, a la protecció de la salut, a la qualitat en l'atenció hospitalària pediàtrica, a un medi ambient saludable i a un habitatge digne, i al dret a l'ocupació i contra l'explotació econòmica i laboral.

La CV segueix la tendència d'incloure llargues declaracions de drets tal com fan altres comunitats, com ara Madrid, per exemple —Llei 6/1995, del 28 de març, de garanties dels drets de la infància i l'adolescència a la Comunitat de Madrid—, o la ja esmentada de Catalunya, la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència.

Encara que es podria pensar que és un poc superflu reconèixer al menor drets que ja té com a persona, com ara els drets fonamentals a la vida (art. 15 CE), o el dret d'associació (art. 20 CE), la llarga llista de drets que recull la Llei 12/2008 cal entendre-la, tal com ens explica el preàmbul, de manera que la Carta de drets no pretén ser una mera enumeració, sinó que es busca incorporar a les polítiques i a l'acció de govern de la Generalitat els drets individuals i col·lectius dels menors. Per això, a molts d'aquests drets se'ls dona un tractament especial, i se'n porta a terme un desenvolupament adequat a les característiques dels menors.

I, així, quan es parla del dret d'associació es pretén que els menors tinguen dret

a constituir associacions infantils i juvenils i a pertànyer-hi, i s'obliga l'Administració a vetlar perquè l'associacionisme possibilita l'aprenentatge dels principis i valors d'una societat democràtica, sens perjudici que les associacions infantils i juvenils hagen de nomenar, per a poder obligar-se civilment, un representant legal amb plena capacitat (art.17 Llei 12/2008).

Podem veure molts més exemples en la Llei esmentada de la manera en què els drets no es reconeixen sense més (ja els tenen reconeguts pel fet de ser persones, com hem dit) sinó que es busca desplegar-los de la millor manera per a protegir adequadament els interessos del menor. Vegem-ne alguns a continuació:

- Respecte al dret del menor a rebre una ensenyament adequat es diu que la Generalitat ha de garantir que hi haja un nombre de places suficient per a assegurar l'atenció escolar dels menors, vetlant de manera especial pels que presenten dificultats d'inserció escolar i exigint que els centres escolars compten amb les instal·lacions docents, esportives i d'oci adequades al desenvolupament integral del menor (art. 23).
- Respecte a la protecció de la salut, els menors tenen dret a disposar d'una cartilla de salut infantil, que se'n potencie el tractament ambulatori i domiciliari a fi d'evitar tant com es puga l'hospitalització, que els centres sanitaris disposen de locals i equipaments adequats, incloent-hi espais de joc i oci, i a rebre suport psicosocial d'acord amb la seua situació de salut (art. 36 i 42).
- S'inclouen un seguit de prohibicions d'actes destinats als menors, com ara la venda d'alcohol, tabac, publicacions pornogràfiques o violentes, entrada i permanència de menors en determinats espectacles públics (sales de joc, discoteques, etc. —art. 70—). També s'obliga els operadors de telecomunicacions a adoptar les mesures adequades per a garantir la protecció dels menors com a usuaris de telefonia, televisió i Internet (art. 72).
- S'estableixen, així mateix, els drets del menor respecte dels mitjans de comunicació: horaris i espais adequats, publicitat dirigida i protagonitzada per menors, etc. (art. 71 i 73 i s.).

Es tracta, per tant, d'una llista de drets que no es queda en una mera enumeració, sinó en certa manera es desenvolupen i, a més, s'obliga la Generalitat i totes les administracions locals de la Comunitat a garantir el respecte i efectiu exercici d'aquests (art. 77). També s'estableixen un seguit de vies per les quals el menor pot actuar per a defensar-los (art.79).

Per acabar, juntament amb els drets hi ha els deures. L'article 82 es dedica a assenyalar els deures dels menors. A més de les obligacions que la legislació civil els imposa amb els pares o tutors, es diu que tenen els deures següents: estudiar durant l'ensenyament obligatori, assistir al centre docent, respectar les normes de convivència del centre, complir les responsabilitats derivades de l'exercici dels seus

drets, mantenir un comportament cívic, respectar el medi ambient i no portar a terme ni promoure conductes violentes.

És interessant la inclusió d'aquests deures en la legislació valenciana, uns deures que no figuren en la legislació civil estatal, ja que no se'n diu res en la LO 1/1996, de protecció jurídica del menor, i el Codi civil únicament fa menció de les obligacions dels fills respecte dels pares, que són obeir-los, respectar-los i contribuir equitativament segons les seues possibilitats a l'alçament de les càrregues de la família mentre hi convisquen (art. 155 CC).

3.4. La protecció dels menors en situació de risc o desemparament

Pel que fa a les formes de protecció dels menors (acolliment i adopció), hi ha legislació abundant en tots els àmbits: internacional (Convenció sobre els drets del xiquet del 1989 i Conveni relatiu a la protecció del xiquet i a la cooperació en matèria d'adopció internacional del 29 de maig de 1993, Conveni Europeu d'adopció de menors del 27 de novembre de 2008), estatal (Codi civil i Llei 54/2007, del 28 de desembre, d'adopció internacional) i autonòmica, amb legislació abundant en totes les comunitats.

En aquest sentit, i tal com ja hem mencionat anteriorment, cal destacar el fet que totes les comunitats autònomes han assumit en els seus estatuts competències en matèria de protecció de menors, i han legislat respecte d'això amb abundància. És cert que les institucions bàsiques continuen regulades en el Codi civil (tutela, curatela, defensor judicial, adopció, etc.), però les comunitats, ja siga perquè ho permet l'article 149.1.8 de la Constitució (desenvolupament dels seus drets civils preexistents), o davall el paraigua d'assumpció de competències en matèria d'assistència social, han elaborat molta legislació (Martínez García).⁸

La Comunitat Valenciana és un clar exemple d'Administració que ha legislat molt sobre la protecció dels menors que estan en situació de risc o desemparament. La Llei 12/2008 hi dedica el títol III i també el regula el Reglament de mesures de protecció jurídica del menor (Decret 93/2001, modificat pel Decret 28/2009), així com les altres normes que es refereixen a l'adopció o a l'acolliment i que ja hem esmentat.

La Llei 12/2008 atorga un caràcter prioritari a les actuacions preventives, entenent que cal evitar les causes que originen qualsevol tipus de desprotecció. Es parla, així, de mesures de prevenció per als menors, de suport a la família, en matèria d'educació, de salut, de formació i ocupació, en matèria de relacions socials, etc. (art. 86 a 92).

8. Vegeu l'obra esmentada dirigida per aquesta autora *Los sistemas de protección de menores en la España de las autonomías*.

Després de les mesures preventives es regulen les situacions de risc, competència de les administracions locals, que han de valorar i declarar la situació de risc en què es troba el menor i elaborar el pla d'intervenció oportú. La situació de risc és definida com la que perjudica el desenvolupament personal o social del menor sense que s'arribe a la intensitat que fonamenta la declaració de desemparament i l'assumpció de la tutela per la Generalitat, però que necessita la intervenció de les administracions competents, per mitjà dels distints serveis de suport a la família i al menor (art. 93 Llei 12/2008). La Llei diu que l'actuació s'ha de dirigir a atendre les necessitats del menor, intentant que romanga en el seu entorn familiar, disminuint els factors de dificultat social que incideixen en la seua situació i duent a terme una prevenció de situacions de desarrelament familiar (art. 94). Per a fer-ho s'han d'utilitzar un seguit de mesures de suport familiar, intervencions tècniques, prestacions econòmiques i utilització de programes, de serveis o centres d'àmbit local (art. 95 Llei i art. 21 del Reglament).

Si la situació del menor ja no és de risc sinó de desemparament, una declaració que és competència de la Generalitat, aquesta n'ha d'assumir la tutela, sens perjudici de l'existència de persones que puguen assumir la tutela ordinària. El concepte de *desemparament* el recull l'article 99.1 de la Llei 12/2008, que reproduïx el mateix que diu l'article 172.1 del Codi civil: «Es considera situació de desemparament la que es produeix de fet com a conseqüència de l'incompliment o de l'impossible o inadequat exercici dels deures de protecció establits per les lleis per a la guarda de menors, quan aquests queden privats de la necessària assistència moral o material».

El que sí que és una innovació de la Generalitat Valenciana és la llista de situacions de desemparament; mentre que les lleis civils estatals (Codi, Llei orgànica de protecció jurídica del menor) es limiten al concepte de *desemparament* que hem esmentat, el Reglament de 2001, modificat el 2009, detalla en l'article 24.1 quines es consideren situacions de desemparament: *a)* La negligència en l'atenció física, psíquica o educativa del menor; *b)* els abusos físics o emocionals amb episodis greus de maltractament o l'existència d'un patró crònic de violència en la relació amb el menor; *c)* les situacions perjudicials per al desenvolupament físic, psíquic o emocional cap al menor en què aquest no disposa d'una satisfactòria i adequada relació amb algun familiar, o bé l'edat, l'estatus físic, cognitiu o emocional limiten la seua capacitat d'autoprotecció envers aquells; *d)* les situacions de precarietat, dificultat d'afrontament de la realitat social, o altres perjudicials per al menor, en què no es compta amb la col·laboració dels seus pares o tutors per a la seua superació, sense que es puguen abordar des dels recursos generals o especialitzats disponibles en la comunitat amb el menor integrat en la família, i *e)* qualsevol altra situació que produïska en el menor un perjudici greu en el seu desenvolupament físic o psíquic i que requerisca per a la seua protecció separar-se del seu nucli familiar mitjançant l'assumpció de la tutela per ministeri de la llei.

Es tracta d'un precepte amb una redacció bastant deficient que pretén arrellegar la major part de les situacions en què el menor està privat de l'assistència moral o material necessària. Altres normes autonòmiques inclouen les mateixes situacions i n'afegeixen alguna més, així per exemple la Llei 14/2010 inclou «els prejudicis greus als nadons causats per maltractament prenatal, el subministrament de drogues o la inducció a la mendicitat» (art. 105). En qualsevol cas, tant la llei catalana com la valenciana no limiten les situacions de desemparament a les recollides en la norma i així parlen de «qualsevol altra situació» que perjudique el menor.

La doctrina i la jurisprudència prediquen del desemparament el caràcter de provisional (Julieta Moreno Torres-Sánchez)⁹ i només ha de sobreviure fins que no s'adopten altres mesures més estables per al menor (tutela ordinària, reintegració familiar, adopció, emancipació, etc.). Examinarem, a continuació, què ocorre quan es declara desemparat un menor.

3.5. *La tutela, la guarda i l'acolliment*

Una vegada declarada la situació de desemparament del menor, d'acord amb l'article 172.1 del CC, l'entitat pública a què estiga encomanada, en el respectiu territori, la protecció dels menors, té per ministeri de la llei la seua tutela i ha d'adoptar les mesures de protecció necessàries per a la seua guarda.

L'entitat pública de què parla el Codi és la comunitat autònoma corresponent, en el nostre cas la Generalitat Valenciana, tal com ho declara l'article 103.1 de la Llei 12/2008, una norma que regula també tots els aspectes de la tutela, de l'acolliment residencial i de l'acolliment familiar, en termes prou pareguts sinó iguals, encara que amb prou més extensió, al que disposa el Codi civil. Les diferents normes administratives valencianes i en especial el Reglament de 2009 regulen detalladament aquestes institucions i, sobretot, el procediment que s'ha de seguir.

En aquest tema, cal fer referència a les dues formes de guarda bàsiques i a la seua regulació:

1. La mesura de guarda prioritària que cal aplicar és l'acolliment familiar, mesura per excel·lència que cal utilitzar quan siga necessari separar el menor de la seua família (art. 115.2 Llei 12/2008). La legislació valenciana arreplega les tres modalitats d'acolliment que ja estaven en l'article 173 del Codi civil, simple, permanent i preadoptiu.

La Llei 12/2008 i el Reglament valencians dediquen una regulació bastant detallada a les famílies d'acollida, tradicionalment anomenades ací *famílies educadores*, i en regula la inscripció en un registre, les obligacions de la família i el segui-

9. Vegeu la seua obra *El desamparo de menores*, Cizur Menor, Thompson-Aranzadi, 2005, p. 136.

ment de l'acolliment familiar (art. 119 a 122 Llei 12/2008, art. 53 a 61 Reglament), així com l'activitat que s'imposa a l'Administració de foment d'aquest recurs d'acolliment (art. 120 Llei 12/2008).

2. L'acolliment residencial es concep com una mesura d'aplicació subsidiària, procurant que duri el mínim possible i intentant que el menor siga acollit en el centre més idoni: més proper al seu entorn familiar o social (excepte quan el seu interès exigisca el contrari) i procurant facilitar-li l'accés als sistemes ordinaris de caràcter educatiu, laboral, sanitari, etc. (art. 109 i 110 Llei 12/2008). La Llei 12/2008 i el Reglament regulen amb bastant de detall els tipus de centres per a acolliment residencial i el seu funcionament, així com l'obligació d'aquests centres de tenir un projecte global educatiu i un reglament de règim interior.

La CV segueix la doctrina generalment acceptada que estableix l'acolliment residencial com a quelcom subsidiari al familiar. La LO 1/1996 ja establia en l'article 21.1 que quan «l'entitat pública acorde l'acollida residencial d'un menor, tenint en compte que cal que tinga una experiència de vida familiar, principalment en la primera infància, ha de procurar que el menor romanga internat el menor temps possible, llevat que convinga a l'interès del menor». L'article 45 del Reglament de mesures de protecció jurídica del menor a la Comunitat Valenciana (Decret 93/2001) pràcticament repeteix aqueix precepte.

La resta de les lleis autonòmiques tenen normes en el mateix sentit; així, per exemple, l'article 21 de la Llei 2/2006, del 14 de juny, de dret civil de Galícia, que estableix el caràcter subsidiari de l'acolliment residencial respecte al familiar,¹⁰ i l'article 120.2 de la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, de la Generalitat de Catalunya, diu que les «mesures d'acolliment familiar, sempre que sigui possible, tenen preferència respecte de les que comporten l'internament del menor o la menor en un centre públic o concertat».

3.6. *L'acolliment preadoptiu i l'adopció*

Correspon al Consell d'Adopció de Menors de la Generalitat decidir i acordar els acolliments preadoptius dels menors, entre els sol·licitants d'adopció nacional declarats idonis, depenent de l'interès del menor (art. 118 Llei 12/2008, art. 62 Reglament). Tot això d'acord amb el que disposa l'article 173 *bis* del Codi civil. Els principis d'actuació en matèria d'acolliment preadoptiu són els mateixos que s'assenyalen per a l'adopció: primàcia de l'interès i necessitats del menor sobre els

10. El dret de Galícia es tracta amb amplitud comparant-lo amb el Codi civil en l'obra de Lidia NORIEGA RODRÍGUEZ, *El acogimiento familiar de menores: Su regulación en el Código civil y en el derecho civil de Galicia*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2010.

dels sol·licitants d'adopció; objectivitat i transparència dels processos de valoració psicosocial dels sol·licitants d'adopció; exclusió de marges de discrecionalitat en el procés de selecció d'adoptants, i promoció de les condicions necessàries per a agilitar els procediments administratius sempre en interès del menor (art. 123 Llei 12/2008).

Cal assenyalar que l'adopció es constitueix per resolució judicial, tenint en compte l'interès de l'adoptat i la idoneïtat de l'adoptant per a l'exercici de la pàtria potestat (art. 176.1 Codi civil). El jutge necessita una proposta prèvia de l'entitat pública, en el nostre cas de la Generalitat Valenciana, excepte si en l'adoptant hi concorren alguna de les circumstàncies següents: *a)* ser orfe i parent de l'adoptant en tercer grau; *b)* ser fill del consort de l'adoptant; *c)* fer més d'un any que està acollit legalment de manera preadoptiva o haver estat davall la seua tutela pel mateix temps, i *d)* ser major d'edat o menor emancipat.

Les funcions de la comunitat autònoma en matèria d'adopció són, doncs, molt importants perquè el jutge, llevat d'excepcions, necessita aqueixa proposta de l'Administració autonòmica que vincula un menor i un o dos adoptants. Les normes valencianes regulen amb detall l'actuació de la Generalitat en matèria d'adopció nacional i internacional, els procediments, la idoneïtat per a l'adopció, el registre de sol·licituds d'adopció, etc. (art. 123 a 130 Llei 12/2008, art. 62 a 82 Reglament). I, a més de les competències en matèria de tramitació de l'expedient d'adopció, la Generalitat regula l'important paper del Consell d'Adopció de Menors (Decret 130/96, modificat pel Decret 127/98), així com les funcions de les entitats de mediació d'adopció internacional (Decret 100/2002).

3.7. *L'Observatori Permanent de la Família i Infància i el Comissionat del Menor*

La Generalitat Valenciana ha creat i regulat dues institucions d'importància en matèria de protecció de menors:

- L'Observatori Permanent de la Família i Infància. És un òrgan col·legiat que s'encarrega d'estudiar i detectar les necessitats i demandes socials, i promoure iniciatives que milloren els nivells de prevenció, atenció i protecció de les famílies i de la infància. Es crea per la Llei 12/2008 (art. 161) i es desenvolupa pel Decret 23/2010, del 22 de gener.
- El Comissionat del Menor, també denominat, seguint la tradició històrica, Pare d'Òrfens. Es tracta d'una autoritat pública semblant al Defensor del Poble o el Síndic de Greuges, que ha de promoure i defensar els drets i interessos dels menors.

La figura del Comissionat o Defensor del Menor existeix en altres comunitats autònomes, ja siga com a figura autònoma —per exemple, Llei 5/1996, del 8 de juliol, reguladora del defensor del menor a la Comunitat de Madrid—, o com una figura específica per als menors dependent d'una altra institució amb competències més generals, com ara l'adjunt per a la defensa dels xiquets i adolescents del Síndic de Greuges de Catalunya.

A la CV les funcions i característiques es regulen amb bastant detall en la Llei 12/2008 (art. 162 a 170), si bé en data d'avui ni s'ha desplegat reglamentàriament l'Oficina del Comissionat del Menor, tal com es preveia en els articles 169 i 170 de la Llei, ni s'ha nomenat el Comissionat del Menor en el termini d'un any des de l'entrada en vigor de la norma, tal com obligava en la disposició addicional cinquena.

Com que la institució encara no existeix, les competències corresponen al Síndic de Greuges, d'acord amb la Llei 11/1988, del 26 de desembre. En tot cas, tal com ens recorda María de Miguel,¹¹ el que no presenta cap dubte és que es tracta d'una defensa extrajudicial, per la qual cosa la defensa judicial del menor ha de correspondre en tot cas a la Fiscalia de Menors de la Comunitat Valenciana, i la solució de controvèrsies és competència dels jutjats de menors.

4. EL DRET VALENCIÀ DE PROTECCIÓ DE MENORS: UNA VALORACIÓ

Després de tot el que s'ha estudiat, la primera idea general que hem d'exposar és que el dret de protecció de menors a la CV està format per un conjunt bastant ampli de normes, que moltes vegades es limiten a repetir conceptes ja arrellegats en les lleis estatals. Cal que es repetisquen definicions i característiques d'institucions com ara les de desemparament, acolliment, adopció, etc., ja incloses en altres normes? O es tracta de repetir-les perquè quede patent que la Comunitat no innova en aquesta matèria ateses les seues limitades competències (art. 149.1.8)?

I quan no es repeteixen normes estatals, és perquè es tracta de normes administratives o d'aspectes de procediment i de desenvolupament de normes estatals per la CV?

En part és així: moltes vegades només es repeteixen conceptes i quan no es fa és perquè es du a terme una labor d'aplicació de les normes estatals, i es regula quina administració intervé, el procediment i els terminis.

Ara bé, el dret civil valencià de protecció de menors no es limita sempre a ser una mera transposició de l'estatal. Hem esmentat diversos casos en què les normes

11. «Análisis de la recuperación de la institución foral valenciana del Pare d'Òrfens (Comisionado del Menor de la Comunidad Valenciana)», a *La adecuación del derecho civil foral valenciano a la sociedad actual*, p. 161.

valencianes no només desenvolupen el dret del Codi o de la LO 1/1986 sinó que creen dret, com per exemple quan es fa una llarga llista de drets dels menors, quan s'elabora una casuística de situacions de desemparament i quan es creen institucions com ara el Comissionat del Menor o l'Observatori de la Família.

En qualsevol cas, creiem que l'existència de lleis extenses com ara la Llei valenciana 12/2008, i el desenvolupament que se n'està fent ens comencen a mostrar que la CV pot defensar l'afirmació que sempre ha sigut un territori pioner en la defensa dels menors, des del Pare Òrfens.

Que es legisle amb més o menys encert i que es repetisquen conceptes és una altra història. Però de base per a fer les coses bé i per a una protecció dels menors adequada n'hi ha. I respecte a la coexistència de normes estatals, autonòmiques, civils i administratives sobre un tema, és un fet que no es limita a l'àmbit civil o al de dret de menors, sinó que es tracta d'una conseqüència derivada de l'estat autonòmic i de les dificultats de separar les competències legislatives de cada entitat.

De legislació valenciana sobre menors en aquest moment n'hi ha molta i hem d'advertir que només n'hem estudiat una part; les lleis valencianes recullen també el sistema de reeducació i reinserció de menors, és a dir, el tema de la responsabilitat penal d'aquests.

Cenyint-nos, doncs, només a l'àmbit civil i administratiu, tenim moltes normes per a estudiar: lleis, reglaments, decrets i ordres, que hem de conjugar i aplicar juntament amb normativa estatal. Es tracta d'un sistema complex, variat i abundant, i no sempre ben redactat i ben estudiat per a les persones (els menors) que s'han de protegir, però al cap i a la fi no és més que una mostra de la realitat a què s'enfronten avui els juristes que treballen amb el nostre sistema legal, que de vegades sol ser defectuós, complicat i copiós.

5. BIBLIOGRAFIA

LÓPEZ BELTRÁN DE HEREDIA, Carmen (coord.). *Instituciones de derecho privado valenciano*. València: Tirant lo Blanch, 1996.

— *Curso de derecho civil valenciano*. València: Ediciones RGD: Generalitat Valenciana, 2000.

MARTÍN HERNÁNDEZ, Javier. *Protección de menores: Una institución en crisis*. Madrid: Pirámide, 2009.

MARTÍNEZ GARCÍA, Clara (coord.). *Los sistemas de protección de menores en la España de las autonomías: Situación de riesgo y desamparo de menores, acogimiento familiar y acogimiento residencial*. Madrid: Dykinson, 2007.

MIGUEL, María de. «Análisis de la recuperación de la institución foral valenciana del Pare d'Òrfens (Comisionado del Menor de la Comunidad Valenciana)». A: RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca (coord.). *La adecuación del derecho civil foral valenciano a la sociedad actual*. València: Tirant lo Blanch, 2009.

MORENO TORRES-SÁNCHEZ, Julieta. *El desamparo de menores*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2005.

NORIEGA RODRÍGUEZ, Lidia. *El acogimiento familiar de menores: Su regulación en el Código civil y en el derecho civil de Galicia*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2010.

TORRES PEREA, José Manuel de. *Interés del menor y derecho de familia: Una perspectiva multidisciplinar*. Madrid: Iustel, 2009.