

I. AS NOSAS LEIS

LA LEY 3/1997, DE 9 DE JUNIO, GALLEGA DE LA FAMILIA, DE LA INFANCIA Y DE LA ADOLESCENCIA: NUEVAS LUCES Y VIEJAS SOMBRAS

JULIO IGNACIO IGLESIAS REDONDO

Profesor Titular de Dereito Civil

Universidade de Santiago de Compostela

MARTA CARBALLO FIDALGO

Profesora Axudante de Dereito Civil

Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: I. PREÁMBULO Y DISPOSICIONES GENERALES. II. DERECHOS DE LA FAMILIA, LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA. III. LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA. IV. LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA. A) MEDIDAS DE PREVENCIÓN. B) MEDIDAS DE PROTECCIÓN. 1) LA TUTELA DE LOS MENORES DESAMPARADOS Y LA GUARDA. 2) EL ACOGIMIENTO FAMILIAR Y EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL. 3) LA ADOPCIÓN. V. LAS INSTITUCIONES Y ENTIDADES DE ATENCIÓN A MENORES.

I. PREÁMBULO Y DISPOSICIONES GENERALES.

La Ley 3/1997, de 9 de junio, gallega de la familia, de la infancia y de la adolescencia (publicada en el DOG, núm. 118) tiene una significación especial en la actuación legislativa de la Comunidad Autónoma gallega en el campo de la protección de la familia.

Dicha actuación se inició con la aprobación del Decreto 196/1988, de 28 de julio, que desarrolló en Galicia la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, posteriormente derogado por el también Decreto 112/1995, de 31 de marzo, sobre medidas de protección de menores y la adopción, que por efecto de la Disposición Derogatoria de la citada Ley gallega de la familia ve a su vez derogados algunos de sus artículos más importantes, y el Decreto 34/1996,

de 12 de enero, por el que se regula la habilitación de entidades colaboradoras de adopción internacional.

Posteriormente, y como consecuencia del desarrollo de esta Ley, se publicaron toda una serie de sucesivos Decretos: el 202/1997, de 24 de julio, por el que se crea el Observatorio Gallego de la Infancia, modificado por el también Decreto 186/1998, de 11 de junio; el 279/1997, de 1 de octubre, por el que se regulan los Gabinetes de Orientación Familiar; el 172/1998, de 5 de junio, por el que se desarrolla la propia Ley 3/1997, de 9 de junio, en lo relativo al régimen sancionador; y el 169/1999, de 14 de mayo, por el que se regulan las medidas de protección de menores y la adopción.

Es en esta dispersión legislativa donde encuentra su justificación el reciente Decreto 42/2000, de 7 de enero, por el que se refunde la normativa reguladora vigente en materia de familia, infancia y adolescencia, que deroga expresamente todos los Decretos que mencionamos en el párrafo anterior (*cfr.*, su Disposición Derogatoria).

Por lo que se refiere a los títulos competenciales que amparan dicha actuación legislativa, el propio legislador gallego señala como tales (en los párrafos segundos tanto del número III del Preámbulo de la Ley que comentamos como del Preámbulo del citado Decreto 42/2000) los recogidos en los números 23 y 24 del artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia, a saber: los genéricos de asistencia social y de promoción del desarrollo comunitario (*cfr.*, párrafos segundos tanto del número III del Preámbulo de la Ley citada como del Preámbulo del Decreto 42/2000). Ámbitos asumidos como competencia exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad, a excepción de Ceuta y Melilla, por todas las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos, bajo los conceptos, todos ellos equivalentes desde la óptica jurídico-administrativa, de servicios sociales, bienestar social, asistencia social o acción social (este último considerado por la doctrina como el más exacto).

De acuerdo con ello, parece claro que la mención al artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia hecha por el mentado párrafo del Preámbulo de la Ley que comentamos no puede implicar el autoreconocimiento de ninguna competencia legislativa de la Comunidad gallega sobre esta materia al margen del reparto competencial previsto en los artículos 148 y 149 de la CE.

En el Título Preliminar, bajo el epígrafe de “*Disposiciones generales*”, por su contenido destacan dos artículos, los número 2 y 3, que regulan el ámbito de aplicación y los principios rectores de la mentada Ley, respectivamente.

Por lo que se refiere al número 1 del artículo 2, cabe señalar que en su redacción original rezaba “*son familias, para os efectos desta lei, os conxuntos de persoas unidas por vínculos de matrimonio ou de parentesco, ou as unidades de convivencia de carácter*”

parental cando constituían núcleos estables de vida en común e no seo dos cales se adquiriran e desenvolvan os valores básicos da existencia individual e da convivencia social". Mientras que la simple lectura de los artículos 9.2, 14, 16, 18, 32 y 39 de la CE ponía de manifiesto una muy seria sospecha de inconstitucionalidad, la de la letra a) del artículo 31.1 del Proyecto de Ley, que de acuerdo con la Disposición Adicional Tercera de la Ley 21/1987 extiende la capacidad para adoptar simultáneamente al hombre y a la mujer integrantes de una pareja unida de forma permanente por relación de afectividad análoga a la conyugal, evidenciaba una grave ausencia de coherencia interna. Con mayor acierto, el texto transaccionado finalmente aprobado de dicho artículo dispone "*son familias, para os efectos desta Lei, os conxuntos de persoas unidas por vínculos de matrimonio ou de parentesco, ou as unidades de convivencia cando constituían núcleos estables de vida en común*", lo que disipa definitivamente semejantes sombras.

Ya respecto del número 2 del artículo 2, que establece "*para os efectos desta Lei, enténdese por infancia o período da vida das persoas comprendido desde o nacemento ata a idade de 12 anos, e por adolescencia desde a dita idade ata a maioría establecida por Lei*", creemos que puede inducir a confusión, ya que la norma, al referirse claramente a los menores en sentido amplio, por lo que sería condición suficiente el no haber alcanzado la mayoría de edad legal, parece desconocer la situación de los menores de dieciocho años emancipados o habilitados de edad. Por lo demás, si tenemos en cuenta las expectativas que generó la elaboración de esta Ley, no se explica por qué carece de una referencia, por muy leve que fuese, a los "*nasciturus*". De ahí que también echemos de menos la previsión de medidas de prevención y apoyo específicas en cumplimiento de la protección integral de las madres sancionada por el artículo 39.2 de la CE, por supuesto, caracterizadas por la voluntariedad inherente a la prestación de los servicios sociales (piénsese, *v. gr.*, en una futura madre con problemas económicos o de alcoholismo o drogas, etc.,).

En cuanto al artículo 3, que recoge los principios rectores de la actuación de los poderes públicos de Galicia en el ejercicio de las funciones de asistencia y protección, hemos de señalar que se revela excesivamente largo y reiterativo, máxime cuando el propio estatuto constitucional del menor puede reducirse a la formulación de cinco principios básicos. El primero, el que consagra la "*primacía del interés del menor*", que permite afirmar que los poderes públicos son los únicos interpretes del concreto interés del menor en el caso de existencia de un conflicto de intereses con sus representantes legales sin que ello signifique la consagración de ningún "*favor*", sino el mero cumplimiento por parte de aquéllos de sus obligaciones para con todos los ciudadanos, entre los cuales se encuentran, cualificados como ciudadanos en formación, los menores de edad. El segundo, el que proclama "*el derecho del menor a ser educado en el seno de la propia familia*", en el que encuentran fundamento otros dos principios: el que señala "*la proporcionalidad o graduación de la intervención pública protectora*", en función de la situación de necesidad que se pretende corregir, y el que sugiere la "*integración familiar del menor*", como fin último de toda intervención protectora. Precisamente, la vigencia de estos dos -en realidad subprincipios- revela la

perfecta relación de correspondencia entre las distintas situaciones de necesidad que puede sufrir un menor y las diferentes instituciones de protección llamadas a paliarlas. En concreto, entre la guarda asistencial y los acogimientos de menores a ella inherentes y las situaciones de necesidad reversibles, y entre la tutela *ex lege* y el acogimiento preadoptivo y/o la adopción y las situaciones de necesidad irreversibles. Y como colofón, la propia dinámica que a la Administración impone el artículo 103.1 de la Constitución, que se traduce en un no menos importante quinto principio, concretamente “*el derecho del menor a la más pronta definición de su situación*”.

En cualquier caso, es evidente que la primacía del interés del menor como principio rector de las reformas de 1987 y 1996 no puede significar la consagración de ningún “*favor minoris*” entendido como condición de gracia hacia un sujeto diferente y débil, y, por ello, merecedor de una genérica y paternalista protección concedida desde lo alto, ya que ello representa una solución individualista de la problemática del menor, desde el momento en que el propio concepto de “*favor*” sólo encuentra sentido de la mano de consolidados procesos sociales de desigualdad y marginalidad, limitándose a tomar nota de tales situaciones y atenuar sus consecuencias, sin combatir sus raíces. El propio texto constitucional no puede ser más claro a la hora de desechar su vigencia. En efecto, no existiendo a lo largo del mismo ninguna distinción entre los derechos de los menores y los de los adultos, al gozar ambos de la condición de ciudadanos, está claro que los primeros para ver realizados sus derechos no necesitan de ningún “*favor*”, sino sólo del cumplimiento por parte de los poderes públicos de los mandatos constitucionales de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, asegurando la protección social, económica y jurídica de la familia y la integral de los hijos y de las madres (*cf.*, artículos 9.2 y 39.1 y 2 de la CE). Imperativos cuya inobservancia disfraza la vigencia del concepto de “*favor minoris*”, perpetuando así la situación de desigualdad y marginalidad de los menores en dificultad, al privarles torticeramente de la dignidad, de los derechos inviolables que les son inherentes y del libre desarrollo de la personalidad que forman parte del fundamento del orden político y de la paz social (*cf.*, artículo 10.1 de la CE).

Por consiguiente, puede decirse que el concepto de “*interés del menor*”, lejos de significar arbitrio o capricho del mismo, estriba en la mayor suma de ventajas, de cualquier género y especie, y del menor número de inconvenientes que le reporta una situación perfectamente determinada respecto de otra, siempre en proyección hacia el futuro, desde el exclusivo punto de vista de su situación personal. En cambio, el principio que proclama su primacía consiste exclusivamente en la definitiva reafirmación del carácter de “*oficium*” que *ab interno* revisten las potestades que, en aras de su protección integral, el ordenamiento jurídico reconoce sobre los menores de edad.

II. DERECHOS DE LA FAMILIA, LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.

El Título I, bajo el epígrafe de “*Derechos de la familia, de la infancia y de la adolescencia*”, contempla cuatro artículos, entre los que destacan el 7 y el 8, que regulan los principios generales y los derechos de la familia y de la adolescencia de especial protección, respectivamente.

El número 3 del artículo 7 recuerda que la familia representa el lugar en donde los poderes públicos han de garantizar el libre desarrollo de la personalidad humana, como se infiere con claridad de los artículos 9.2, 27.3, 39 y 50 de la CE cuando, respectivamente, vinculan a éstos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, a garantizar el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, a asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, la protección integral de los hijos y de las madres y la prestación por los padres de asistencia de todo orden a los hijos y, con independencia de las obligaciones familiares, a promover el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales. De acuerdo con estos preceptos, podemos sentar tres conclusiones. Primera, que el menor, a los efectos de procurar el libre desarrollo de su personalidad, tiene derecho a ser educado en el ámbito de su familia de origen. Segunda, consecuencia directa de la anterior, que sólo puede hablarse de un derecho de esta familia a tener al menor en su compañía como mero derecho reflejo del derecho del menor a ser educado en su seno y, por ello, subordinado a la consecución de su mismo fin; de tal suerte que sólo frente a los particulares puede decirse que conforma un derecho subjetivo puro, ya que ante los poderes públicos, que por imperativo constitucional deben asegurar la protección integral de los hijos, aparece claramente condicionado por el adecuado desarrollo de la personalidad de éstos. Tercera que, en el caso de que la familia de origen sea incapaz de asegurar el libre desarrollo de la personalidad del menor, cualquiera que fuese la causa, el criterio interpretativo que subyace en los artículos de la Constitución reseñados transforma su derecho a ser educado en el ámbito de la familia de origen en el derecho a ser educado en una nueva familia.

Por su parte, el artículo 8 se limita a enumerar algunos derechos de la infancia. En nuestra opinión, teniendo en cuenta que el menor, al ser un ciudadano más, es titular de los mismos derechos que todos los demás (capacidad jurídica), como prueba el hecho de que la evolución de la capacidad natural de querer y entender (como ciudadano en formación) condicione sólo el ejercicio (capacidad de obrar), salta a la vista su carácter redundante y, por tanto, superfluo. Es más, semejante carácter también se puso de manifiesto a lo largo del *iter* legislativo de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, siendo además evidente que el artículo 8 de la Ley gallega como derecho estatutario es sumamente imperfecto, ya que lejos de recoger todos los derechos del menor, ni siquiera recoge los más importantes.

III. LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA.

El Título II, bajo el epígrafe de “*De la protección de la familia*”, consta de tres artículos, entre los que destacan la letra j) del artículo 12 y la letra d) del artículo 13 (literalmente reiterados en los artículos 7.10 y 8.1 del Decreto 42/2000), que respectivamente disponen que la Xunta de Galicia “*dispensará un trato preferente a las explotaciones familiares rurales, articulando programas tendentes a la modernización de sus estructuras y además coadyuvando en la compensación de los daños producidos por los riesgos inherentes a sus actividades y fomentando el uso de formas de previsión de tales riesgos*” y “*se desarrollarán programas de integración para las familias de inmigrantes y a favor de las familias gallegas asentadas fuera de la Comunidad autónoma, bien facilitando directamente el acceso a los beneficios sociales que se establezcan en la legislación vigente en la materia, bien a través de convenios con los entes públicos del territorio en que residen*”, puesto que sería imperdonable, dada la estructura territorial y demográfico-social de la Comunidad gallega, que una Ley gallega de la familia no aludiese a las familias rurales y, por supuesto, a las familias tanto de inmigrantes como, sobre todo, de emigrantes.

Pero, en definitiva, se trata de un Título básicamente “*de principios*”, lleno de generalizaciones, ambigüedades, lenguaje abstracto e intemporal, cuyo éxito es evidente que dependerá de posteriores “*desarrollos puntuales*”, por supuesto, según la voluntad política del momento.

IV. LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.

El Título III, bajo el epígrafe de “*De la protección a la infancia y la adolescencia*”, se divide en cuatro Capítulos. El primero dedicado a las medidas de prevención, el segundo sobre medidas de protección, el tercero destinado a la adopción y el cuarto que trata de las Instituciones y Entidades de atención a menores.

A todos ellos nos referiremos a continuación.

A) *MEDIDAS DE PREVENCIÓN.*

Este Capítulo consta de tres artículos. La lectura del primero de ellos, es decir, del artículo 14, al referirse a las “*situaciones de riesgo*”, parece sugerir la comprensión del sistema de protección del menor instaurado por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código civil y de la Ley de Enjuiciamiento civil en materia de adopción, mantenido y desarrollado por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor. Sin embargo, los dos artículos siguientes, lejos de completar el contenido inicial, se pierden en declaraciones programáticas (el art., 15) y en el establecimiento de diversas prohibiciones (el art., 16). En efecto, el primero de ellos

recupera el tono de Ley de principios de su Título II, mientras que el segundo ignora totalmente el proceso de formación de la personalidad del menor. Sólo en la etapa que coincide con la infancia tendría sentido predicar el contenido del artículo 16, ya que tratándose de adolescentes parece mucho más acertado hacer depender la aplicación de dichas prohibiciones de la capacidad natural de querer y entender del joven, mucho más acorde con el libre desarrollo de su personalidad, que del criterio general y abstracto de la edad, que desprecia sin ningún reparo su estado de madurez para el ejercicio de los derechos de que, como cualquier otro ciudadano, es titular (piénsese, *v. gr.*, en las dificultades inherentes al intento de aplicar dicha norma en las etapas más altas de la adolescencia, habida cuenta del contenido violento, erótico e, incluso, pornográfico de muchos de los comics, videojuegos o revistas de música o moda especialmente destinados a su consumo). Por supuesto, como estamos diciendo, cosa muy distinta es que esos altos adolescentes carezcan de la capacidad natural de querer y entender lo que se proponen, en cuyo caso, sin ninguna duda, procede su protección, pero sólo en función de este criterio. No está de más recordar que los menores son sujetos de la protección, no meros objetos valiosos de la misma. No siendo así, cabe preguntarnos por qué el legislador gallego acogió en el artículo 2.1 de la Ley la distinción entre infancia y adolescencia si luego, como *v. gr.*, en el artículo 16, no la tiene en cuenta.

En cualquier caso, teniendo en cuenta el epígrafe de este Capítulo, es patente la ausencia de una mayor dedicación al novedoso concepto, introducido por la Ley Orgánica de 1996, de “*situación de riesgo*”, ya que en torno a él ha de articularse toda la prevención. Desde esta perspectiva, tendría cabida, como forma de ejercicio atípica de una guarda asistencial, destinar a los padres o tutores que no pueden cuidar al hijo o pupilo por circunstancias graves las ayudas adecuadas (*v. gr.*, prestaciones económicas, asistencia sanitaria y servicios de ayuda domiciliaria), con la finalidad de evitar, además de un innecesario alejamiento del menor de la familia de origen, el absurdo de que circunstancias impositivas tales como las puramente económicas pudiesen dar lugar como modo de realización de la guarda asistencial a un acogimiento familiar o residencial compensado económicamente con cargo al erario público.

Apoya nuestra opinión el párrafo decimoquinto del número 2 de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de 1996, que después de señalar “*de innovadora se puede calificar la distinción, dentro de las situaciones de desprotección social del menor, entre situaciones de riesgo y de desamparo que dan lugar a un grado distinto de intervención de la Entidad pública*”, añade “*mientras en las situaciones de riesgo, caracterizadas por la existencia de un perjuicio para el menor que no alcanza la gravedad suficiente para justificar su separación del grupo familiar, la citada intervención se limita a intentar eliminar, dentro de la institución familiar, los factores de riesgo, en las situaciones de desamparo, donde la gravedad de los hechos aconseja la extracción del menor de la familia, aquélla se concreta en la asunción por la Entidad pública de la tutela del menor y la consiguiente suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria*”.

Afortunadamente, el Decreto 42/2000 viene a subsanar en sede reglamentaria dicho silencio, al deducirse con claridad semejante espíritu de la letra de sus artículos 29, 30 y 31.

B) MEDIDAS DE PROTECCIÓN.

Este Capítulo se divide en cuatro Secciones, la primera de las cuales trata de la tutela de los menores desamparados, la segunda de la guarda, la tercera del acogimiento familiar y la última del acogimiento residencial o internamiento del menor.

A todas ellas nos referiremos a continuación.

1) LA TUTELA DE LOS MENORES DESAMPARADOS Y LA GUARDA.

El presupuesto fáctico legitimador de la constitución de la guarda asistencial regulado en el artículo 23.1 de la Ley gallega de familia es uno de aquellos aspectos de la protección del menor destinado a provocar arduos debates en la doctrina y en la jurisprudencia. Ello es debido a que de su concreta definición depende la correcta aplicación alternativa de dos de las principales instituciones tuitivas que la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, inauguró, la Orgánica 1/1996, de 15 de enero, reforma y la gallega 3/1997, de 9 de junio, -siguiendo a las anteriores- recoge en sus artículos 17 y 23. En efecto, sabemos que la aplicación de la tutela *ex lege* y de la guarda asistencial arrancan de la constatación de una falta de atención (*cfr.*, artículos 17.2 y 23.1 de la Ley gallega de familia). Razones de lógica jurídica imponen que semejante carencia no puede ser idéntica en uno y otro caso a riesgo de dar lugar a una inútil, confusa y carente de sentido dualidad de instituciones de protección del menor sobre un mismo supuesto de hecho con efectos absolutamente divergentes. De esta suerte, partiendo de la existencia de dos diferentes faltas de atención, es de suponer que sólo será posible una aplicación sucesiva de ambas instituciones de protección sobre el mismo menor, pero en ningún caso simultánea. En consecuencia, la aplicación de la tutela *ex lege* lleva consigo la exclusión de la guarda asistencial y viceversa.

Antes de iniciar el estudio de las notas que definen la expresión “*no puedan cuidar al menor*” que respecto de la Guarda asistencial contiene el artículo 23.1 de la Ley gallega de familia (tomándola del artículo 172.2 del Código civil), conviene recordar que ésta tiene el alcance que le impone su propia interpretación sistemática, a saber: que la referida imposibilidad de cuidar al menor ha de ser equivalente en cierta medida a la de prestarle la “*necesaria asistencia moral o material*” que respecto de la tutela *ex lege* refiere la letra h) del artículo 17.2 de la citada Ley gallega (ahora al igual que el artículo 172.1 del Cc). En otras palabras, que el término “*cuidar*” es utilizado como sinónimo de la prestación de esta última. De esta conclusión se deduce, en primer término, que la imposibilidad de cuidar a un menor es la que se materializa en la esfera personal de la patria potestad o tutela ordinaria (es decir, en la que se encarga del cuidado y protección de la persona), por lo que “*no puedan cuidar al menor*” es tanto como decir no poder cumplir los deberes inherentes a éstas;

y, en segundo lugar, que si la falta de atención del menor subyacente en los artículos 17 y 23 de la Ley gallega de familia -y por tanto en la tutela *ex lege* y en la guarda asistencial- se identifica con su desasistencia moral y/o material, claramente se deriva que el reconocimiento de dicha ausencia puede tener diferentes manifestaciones.

Pues bien, en la Ley gallega de familia, al igual que en el Código civil, la nota más característica de la falta de atención determinante de la aplicación de la guarda asistencial es su temporalidad o reversibilidad o, lo que es lo mismo, la posibilidad de superarla, de instaurar una vida familiar normal una vez desaparecidas las circunstancias impositivas. Mantener lo contrario supondría, por exceso, condenar al menor a una institucionalización perpetua y, en consecuencia, privarle de su derecho a ser integrado plenamente en una familia sustitutiva cuando la de origen es incapaz de acometer sus funciones para con él de manera permanente; y por defecto (es decir, de dar entrada en estos supuestos y en su lugar a la tutela *ex lege*), una flagrante violación del derecho que tiene todo menor a ser educado en el ámbito de su propia familia, así como del principio de proporcionalidad que necesariamente ha de presidir toda intervención pública protectora.

Se trata, en definitiva, de evidenciar que la constitución de la guarda asistencial exige, en todo caso, comprobar la existencia de una situación estrictamente fáctica cuya temporalidad -razonablemente- ha de poder verse o, cuando menos (en los supuestos más extremos) no ha de poder descartarse, ya que la duda razonable siempre ha de resolverse en favor del derecho del menor a ser educado en el ámbito de su propia familia.

Ahora bien, llegados a este punto debemos preguntarnos cómo ha de entenderse en el contexto de la guarda la expresión "*durante el tiempo necesario*" recogida por el párrafo primero del artículo 23.1 de la Ley gallega de familia (que también la toma del párrafo primero del artículo 172.2 del Cc) o, lo que es lo mismo, cuál es el verdadero significado que en este ámbito presenta el concepto "*temporalidad*" que en la misma subyace. Una primera respuesta salta a la vista: la de que su significación legal no es precisamente la que define su estricto sentido material. Esto se debe a que no puede interpretarse en la dirección que alude al tiempo que sería necesario para que las circunstancias impositivas desapareciesen sin más y sin ningún género de límites, por la razón de que, como mínimo, dicha expresión ya lleva implícito el constituido por el interés del menor que el artículo 39.2 de la CE intenta primar. Este interés nunca podría consentir que en su perjuicio aquella situación se prolongase en espera de una hipotética desaparición. Desde esta premisa se impone interpretar la expresión referida en el sentido de que la duración de la guarda asistencial convencional debe ceñirse al tiempo estrictamente necesario para satisfacer el concreto interés del menor, así como que el interés de éste aquí subyacente es el de ver realizado su derecho constitucional de ser educado en el ámbito de la propia familia de origen. De este modo la norma pretende resaltar que en ningún caso puede asumirse (o, de estar ya asumida, subsistir) una guarda asistencial convencional sin que en el menor se aprecie razonablemente o no se descarte tajantemente la existencia (o, en el otro caso, la subsistencia) de este interés.

Al igual que el último párrafo del artículo 172.2 del Cc, el artículo 23.2 de la Ley gallega de familia señala que la Administración también asumirá la guarda asistencial “*cuando así lo acuerde el Juez en los casos en que legalmente proceda*”. A la hora de determinar qué es lo que legalmente ha de proceder, se nos ocurren tres posibles respuestas: primera, que lo procedente es la intervención del Juez; segunda, que lo adecuado ha de ser necesariamente la figura de la guarda asistencial; y tercera, que el acuerdo judicial será perfectamente factible de proceder legalmente la una, la otra, o ambas cosas.

Si consideramos que lo que legalmente procede es la guarda asistencial, los supuestos en los que se da esta procedencia serían dos: primero, cuando dicha medida es solicitada de conformidad con el artículo 23.1 de la Ley gallega de familia (constitución convencional); y, segundo, cuando a pesar de ser la falta de atención que padece el menor bien a todas luces reversible o bien dudosa, quien o quienes podían hacerlo no solicitaron la constitución convencional de la guarda asistencial (constitución judicial).

Sólo desde esta perspectiva es posible abrir dos importantes vías. En primer lugar, la de recurso al Juez en los supuestos en los cuales la voluntad de la respectiva Entidad pública autonómica fuese contraria a la constitución convencional de la guarda asistencial correctamente solicitada. En segundo lugar, la subsidiaria de constitución de la guarda asistencial en defecto de solicitud de constitución convencional por parte de los legitimados para presentarla.

Y es que lo que legalmente debe siempre proceder ante toda situación reversible de desasistencia moral y/o material de un menor es la constitución, tanto convencional como judicial, de su guarda asistencial. Esta es la razón por la que el legislador establece dos formas de constitución de esta institución: una voluntaria y principal, la convencional; y otra imperativa y subsidiaria, la judicial.

Así, mientras la guarda asistencial parte de la apreciación de una privación meramente temporal y, por ello, perfectamente reversible o, cuando menos, de una privación cuya superabilidad no puede descartarse tajantemente, la tutela *ex lege* parte, por el contrario, de la apreciación de una privación irreversible por indudablemente insuperable. En consecuencia, mientras la guarda asistencial pretende mantener al menor en el seno de su propia familia, al permitirle la reversibilidad, o cuando menos el hecho de que ésta no puede ser certeramente descartada, por el contrario, la tutela *ex lege* pretende extraerlo con carácter más o menos definitivo de dicho seno, porque su concreta situación de privación irreversible o insuperable no permite mantenerlo en el mismo. Lógicamente en todos los casos por exigencia del concreto interés del menor o, lo que es igual, so pena de ir en contra del mismo.

En resumen, los legisladores de 1987 y de 1996 optaron por exigir en la situación de desamparo la misma irreversibilidad o definitividad que ya venían conociendo sus antece-

dentes en el Código civil. De manera que por lo que a dicho carácter atañe se sigue la línea de nuestra tradición jurídica.

Así, los supuestos que, en la práctica, integran las situaciones de desamparo de los menores, son todos aquellos en los que estos padecen una situación de privación de la necesaria asistencia moral y/o material de carácter irreversible por poner en peligro el armónico desarrollo de su personalidad. Entendemos que tales podrían venir integrados por las siguientes hipótesis crónicas de grave conflicto familiar:

- En primer lugar, las de padecimiento por los titulares de los deberes legales de guarda de una situación de enfermedad o deficiencia física o psíquica de carácter crónico, ya que el derecho del menor al armónico desarrollo de su personalidad debe prevalecer, en caso de conflicto, sobre el derecho de sus guardadores legales a la salud, razón por la que en ningún caso podría dejarse al menor en el seno de su familia de origen con la sola finalidad de intentar favorecer el tratamiento médico de alguno de sus miembros.

- En segundo lugar, las de padecimiento por los titulares de los deberes legales de guarda de una situación de indigencia o pobreza o de deficiencia educativa crónicas, cuando sobre el menor se ejerce algún tipo de violencia física (v. gr., situaciones de explotación laboral), sexual (v. gr., incesto, constricción o instigación a la práctica de la prostitución), moral (v. gr., constricción o instigación a la práctica de la mendicidad), se le mantiene constantemente alejado de la familia de origen o en el seno de ésta tiene contacto con ambientes sórdidos como los propios de la delincuencia o la prostitución. No obstante, conviene hacer dos precisiones, una por lo que se refiere a los menores miembros de minorías religiosas, culturales o étnicas, y otra respecto del ejercicio de la prostitución por parte de la madre. En cuanto a la primera, si hemos definido la “*necesaria asistencia*” como la que en función exclusivamente del menor en particular resulta imprescindible para garantizar el libre desarrollo de su personalidad, no cabe duda que para apreciar la situación de desamparo se deberá ser especialmente sensible a los específicos modos de vida, mentalidades y necesidades de las minorías que, con el debido respeto a sus peculiaridades, la modulan (piénsese, v. gr., en los gitanos, entre quienes es habitual el empleo de los niños en las actividades del pequeño comercio familiar, o el internamiento periódico de éstos en virtud de la constitución convencional de la guarda asistencial, debido a las actividades laborales migratorias o de tránsito de los padres). Por supuesto, teniendo en cuenta el concreto interés del menor como límite infranqueable del respeto a los valores y comportamientos “*diferentes*”. De ahí que, a nuestro juicio, sea encomiable la sensibilidad del artículo 35.1 de la rechazada Proposición de Ley sobre derechos del menor presentada por el Grupo Parlamentario popular en el Congreso, al señalar “*los menores pertenecientes a una minoría étnica, religiosa o lingüística tienen derecho a desarrollar su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a conservar y emplear su propia lengua, siempre que tales comportamientos no vulneren otros derechos fundamentales suyos o de terceros*” (cfr., BOCG, Congreso de los Diputados, V Legislatura, 1995, núm. 152-1, pág. 12). Por su

parte, el ejercicio de la prostitución por la madre, en ningún caso podría ser, por sí solo, elemento decisivo para la declaración de la situación de desamparo de sus hijos, ya que una prostituta que sea capaz de rodear de la conveniente reserva su actividad a los efectos de impedir que los hijos tengan relación con el ambiente que la rodea, también lo puede ser para educarlos adecuadamente.

- En tercer lugar, las de padecimiento por los titulares de los deberes legales de guarda de una situación de deficiencia organizativa también de carácter crónico, como podría suceder en supuestos de carencia de higiene personal o doméstica, incapacidad para seguir las prescripciones médicas necesarias para la cura de enfermedades o ausencias frecuentes de los padres del hogar familiar (*cf.*, fundamento de derecho primero del auto de la AP de Vitoria de 4 de diciembre de 1992, *Ar. civ.*, 1992, número 1681).

- Y en último lugar, los típicos del moderno tráfico de menores, a saber: los de delegación permanente de la potestad legal que se tiene sobre los mismos a personas diferentes de sus parientes alimentantes y de las respectivas Entidades públicas competentes para su protección y los de su falso reconocimiento por quienes no son sus verdaderos progenitores.

Por todo ello, es evidente que la diferencia radica en que, mientras la privación que sustenta la guarda asistencial presenta -al lado de esos dos caracteres comunes- el de su “*reversibilidad*”, la de la tutela *ex lege* prevé -junto a aquéllos-, el que se define por su “*irreversibilidad*”. Este carácter, además de representar lo único que marca la diferencia entre los dos supuestos de hecho en cuestión, resalta dos importantes y ya conocidas consecuencias: una, que mientras el supuesto que sustenta la constitución de la tutela *ex lege* debe ser forzosamente actual o real, el que soporta la de la guarda asistencial puede ser también futuro o potencial; y la otra, que mientras la apreciación de la irreversibilidad que diferencia y caracteriza la tutela *ex lege* debe ser siempre indefectible, la de la reversibilidad que caracteriza la guarda asistencial se deduce de la ausencia de la anterior.

Y así venía entendiéndolo, sobre todo, el legislador gallego, al disponer los artículos 19 y 23 del Decreto 112/1995, de 31 de marzo, “*se o desamparo do menor se producise por causas de forza maior de carácter transitorio e existise vontade dos representantes legais de, superadas as causas, seguir exercendo as súas funcións parentais, e o órgano competente o estimase así, non será precisa a resolución formal que o aprecie e, por solicitude dos pais ou titores, exercerase só a garda mentres se manteña esta situación*” y, consecuentemente, “*a garda terá carácter transitorio e orientarase á reinsertión final na propia familia cando fose posible*”. Sin embargo, tras la lectura de los artículos 17.2 y 21 y la Disposición Derogatoria de la Ley 3/1997 y del artículo 33.2 del Decreto 42/2000 parece que ya no lo entiende así. Por nuestra parte, no logramos encontrar el por qué de tan importante desviación. Máxime cuando el Decreto 112/1995, de 31 de marzo, lo había entendido tan bien, dando lecciones de comprensión del sistema y, por tanto, sirviendo de ejemplo a muchas Comunidades Autónomas.

También conviene dejar muy claro que el carácter necesario de la asistencia de que habla el párrafo segundo del artículo 172.1 del Código civil, al igual que la letra h) del artículo 17.2 de la nueva Ley gallega, se determina no en relación con un determinado modelo o patrón asistencial (ya fuese éste calificado como mínimo -como sucede en el párrafo segundo *in fine* del número II del Preámbulo de la Ley gallega-, normal o, incluso, óptimo), sino exclusivamente en función de las circunstancias personales del menor cuya concreta situación de desamparo está en discusión. Desde este punto de vista, se deduce con claridad que la “*necesaria asistencia*” aludida es la que en función exclusivamente del menor en particular (y así, de su historia, vivencias, características físicas y psíquicas, edad, grado de desarrollo personal, potencialidad del mismo, *etc.*) resulta imprescindible para garantizar el libre desarrollo de su propia personalidad (*cf.*, artículo 10.2 de la CE). De ahí que sea insuficiente no sólo cualquier asistencia para evitar la apreciación de la situación de desamparo del artículo 172.1 del Cc, sino también, puesto que vimos que semejante libre desarrollo se concibe constitucionalmente en función de un núcleo familiar propio, la asistencia prestada por una persona cualquiera. De manera que a lo que tiene derecho el menor no es a una asistencia cualquiera prestada por cualquiera, sino a la que, por cuantificarse y calificarse exclusivamente en función de su concreta situación personal como indispensable para garantizar el libre desarrollo de su personalidad, sólo le puede ser prestada por su propia familia; siendo indiferente que ésta sea originaria (familia de sangre) o derivada (familia adoptiva), o bien nuclear (integrada por el o los progenitores) o extensa (compuesta por los parientes alimentantes del menor). En consecuencia, fuera de quienes perteneciendo a la propia familia del menor ostentan su patria potestad o tutela o, incluso, satisfacen su derecho a alimentos de acuerdo con el artículo 149 del Cc, a nadie más legitima nuestro ordenamiento jurídico para intentar procurar su armónico desarrollo físico y psíquico o, en otras palabras, su necesaria asistencia moral y material. De forma que la atención que con esta pretensión pueda recibir de cualesquiera otras personas extrañas a su patria potestad, tutela o derecho de alimentos, en ningún caso puede impedir la declaración de su situación de desamparo (por lo que es incontestable, por tanto, que la existencia de un guardador de hecho no puede excluir la apreciación y declaración de la situación de desamparo del menor).

En otro orden de cosas, es evidente que la letra h) del artículo 17 de la Ley gallega de familia cuando se refiere a la “*necesaria asistencia moral*” está refiriéndose a la cara del libre desarrollo de la personalidad humana que únicamente puede ser saciada mediante el conjunto de medios espirituales que procura la realización de su derecho constitucional a la educación. Es más, el hecho de que la educación familiar del menor se enmarque en realidad dentro del -más general- proceso de formación del ciudadano o, en otras palabras, dentro del de conversión de aquél en éste, provoca que la Constitución, lejos de restringir a la familia la realización de semejante derecho, lo delimite con mayor amplitud. Obsérvese que pretendiendo la Ley fundamental regular un derecho a la educación que no desconociese este importantísimo proceso, no sólo dio entrada a la que -por imprescindible para el adecuado desarrollo del menor- normalmente acaece en el seno de la propia familia (*cf.*, art.,

39.3 de la CE), sino que también ordenó a los poderes públicos, además de asegurar la anterior a través de una protección integral de los hijos (*cfr.*, art., 39.2 de la CE), que lo garanticen mediante la programación general de una enseñanza institucional (*cfr.*, art., 27.5 de la CE).

A partir de lo dicho, debemos de extraer dos importantísimas consideraciones. Primera, que la mentada “*necesaria asistencia moral*” viene a identificarse con la vertiente del derecho a la educación del menor que tiene lugar en el seno de la propia familia y, por tanto, con su educación familiar. Segunda, que, al igual que el artículo 27.2 de la CE (es decir, “*el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales*”) constituye el límite infranqueable de la vertiente institucional del referido derecho y de la subordinación de ésta a la familiar (*cfr.*, art., 27.3 de la CE), es innegable que tanto los artículos 9.2 y 10.1 como todo el Capítulo segundo del Título I de nuestro texto fundamental (el cual, por supuesto, hace también titulares de semejantes derechos y libertades a los propios menores) también se imponen como límite a su autónoma -frente a la institucional- vertiente familiar.

De acuerdo con todo lo anterior hemos de definir la “*necesaria asistencia moral*” como la integrada por el contenido moral, espiritual, ético o educacional que encierran las normas jurídicas que rigen la vida en nuestra sociedad, por supuesto, sin olvidar el carácter dinámico de dicho contenido que impone su contingencia histórica (*cfr.*, art., 3.1 del Cc), ya que es sabido que el derecho como fenómeno cultural, en cierta medida, no es más que el reflejo de la sociedad que normativiza.

Y siendo así, no logramos entender la causa de la desaparición del artículo 11 de la Ley de una primera parte muy interesante, incluida en la redacción que le dio el Proyecto de Ley, que decía “*a Xunta de Galicia fomentará un modelo de vida familiar inspirado nos valores democráticos, velará polo respecto da dignidade humana e o libre desenvolvemento da personalidade...*”. Más claro imposible. Pero al final, inexplicablemente, se suprimió.

2) EL ACOGIMIENTO FAMILIAR Y EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL.

Por lo que se refiere al acogimiento familiar, la Ley gallega de familia lo regula en los artículos 25 a 28 repitiendo el contenido de los artículos 173 y 173 *bis* del Cc, salvo por lo que se refiere a las letras a) y c) del artículo 25.2, según las cuales habrá que “*dar prioridad a su utilización sobre el acogimiento residencial*” y “*favorecer la permanencia del menor en su propio ambiente, procurando que el acogimiento se produzca en la familia extensa*” si así lo exige, en uno y otro caso, el interés del menor.

Y respecto del acogimiento residencial, frente al absoluto silencio del Código civil, el artículo 29 de la Ley gallega de familia dispone en su número 1 “*el acogimiento residencial constituirá una medida de protección que podrá adoptar la Entidad pública cuando,*

agotadas todas las posibilidades de mantenimiento del menor en su familia mediante la utilización de recursos preventivos y asumida la tutela o la guarda sobre el mismo, no sean posibles o se consideren inadecuados el acogimiento familiar o la adopción” y en su número 2 “*la citada medida se mantendrá por el tiempo estrictamente necesario, procurándose la integración del menor en el entorno social y la accesibilidad a los sistemas ordinarios educativos, sanitarios y laborales, entre otros*”, si bien es cierto que, al igual que dicho cuerpo legal, tampoco dice nada sobre el procedimiento a seguir en su constitución. Laguna que reitera el Decreto 42/2000.

Ante esta situación, las disyuntivas son dos. Primera, aplicar analógicamente el procedimiento para la constitución de los acogimientos familiares. Segunda, partir de la concreta posición jurídica de guardadora asistencial o de tutora *ex lege* de la respectiva Entidad pública autonómica para, a continuación, sostener que en el primer caso estamos ante un vacío legal que debe ser colmado mediante la aplicación analógica del artículo 211 del Cc y en el segundo ante un supuesto de hecho perfectamente delimitado por el artículo 271.1 del Cc, con el necesario complemento del anterior, puesto que esta modalidad de ejercicio del cuidado y protección de la persona del menor, al ser mucho más incisiva sobre su libertad personal, exige un adecuado tratamiento jurisdiccional. A nuestro juicio, dada la letra del artículo 17.1 de la CE, que dispone “*toda persona tienen derecho a la libertad y a la seguridad*” y que “*nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en la forma prevista en la Ley*”, no ofrece duda que la solución es esta última. Por consiguiente, es claro que la respectiva Entidad pública no podría internar al menor en un centro asistencial a los efectos previstos en el artículo 29 de la Ley gallega de familia al margen del artículo 211 del Cc; es decir, sin haber recabado y obtenido con carácter previo la preceptiva autorización judicial, a menos que concurren razones de urgencia, en cuyo caso podrían internarlo sin más obligación que la de hacérselo saber de manera inmediata al Juez, en todo caso, dentro del plazo de veinticuatro horas.

En cualquier caso, tratándose de una guarda asistencial, no estaría de más una disposición expresa según la cual el acogimiento residencial o internamiento del menor deba ser efectuado en un centro cerca del lugar de su residencia familiar (tal y como, respecto de los menores temporalmente privados de un ambiente familiar idóneo, prescribe el artículo 2 de la *Legge 4 maggio 1983, n. 184*, al decir en su párrafo segundo “*ove non sia possibile un conveniente affidamento familiare, è consentito il ricovero del minore in un istituto di assistenza pubblico o privato, da realizzarsi di preferenza nell’ambito della regione di residenza del minore stesso*”), a los efectos de evitar el triste fenómeno de las deportaciones asistenciales, subrayando de este modo no tanto la oportunidad de no alejar al menor de sus raíces culturales y ambientales de origen, sino sobre todo la preferencia de dicha institución por procurar la reinserción del menor en la propia familia (como sanciona el artículo 29.6 de la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia, de la Comunidad autónoma de Murcia, cuando respecto de los menores guardados dispone “*el ingreso de un menor en un centro*

de acogida deberá realizarse, preferentemente, en el medio más próximo a su entorno familiar y social, procurando que su relación con el exterior no sufra alteraciones, facilitando al máximo las actividades fuera del centro y las visitas familiares, excepto cuando medie resolución judicial en sentido contrario”).

3) LA ADOPCIÓN.

La Ley gallega de familia se refiere a la adopción en sus artículos 30 a 34 sobre la base del contenido del artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor por lo que atañe a la adopción internacional, y del artículo 175.1 del Código civil en cuanto a los requisitos de los adoptantes, a los que añade los siguientes: el de residir habitualmente en el territorio de la Comunidad autónoma de Galicia (*cf.*, letra b) del artículo 32.1 de la Ley gallega de familia), sin perjuicio de aquellos supuestos en los que el interés del menor exija ser adoptado por no residentes (*cf.*, artículo 32.2 de la Ley gallega de familia); el de estar inscrito en el registro de adopciones de la Comunidad autónoma gallega (*cf.*, letra c) del artículo 32.1 de la Ley gallega de familia); el de estar declarado persona idónea para la adopción (*cf.*, letra d) del artículo 32.1 de la Ley gallega de familia); y el de existir entre adoptante y adoptado una diferencia de edad no superior a los cuarenta años, excepto que los solicitantes estén en disposición de aceptar grupos de hermanos o menores con especiales dificultades, en cuyo caso la diferencia de edad podrá ser superior (*cf.*, letra a) del artículo 33.1 de la Ley gallega de familia).

En cuanto al procedimiento de valoración de la idoneidad a la que alude la letra d) del mentado artículo 32, es el regulado en el artículo 33 de la Ley gallega de familia.

De todo ello resulta que la apreciación de la capacidad para ser adoptante se realiza en dos momentos. La puramente formal en el mismo momento de la presentación de la disponibilidad para serlo, y la sustancial en el momento de la selección de los candidatos más idóneos para procurar el libre desarrollo de la personalidad de un concreto menor. Lo que permite señalar dos fases bien diferenciadas: primera, en la que se acredita la idoneidad genérica o abstracta que exige la constitución de la adopción, a realizar en sede de mediación, en consecuencia, tanto por la respectiva Entidad pública como, con las limitaciones que ésta señale, por las instituciones colaboradoras de integración familiar ante las cuales se presentó la disponibilidad (*cf.*, artículo 34.2 de la Ley gallega de familia); y segunda, en la que se mide la idoneidad específica para satisfacer el concreto interés del menor que va a ser entregado en adopción, a realizar en sede de selección, por tanto, única y exclusivamente por las respectivas Entidades públicas (*cf.*, artículo 34.3 de la Ley gallega de familia).

Ahora bien, se plantea la cuestión de si la respectiva Entidad pública está o no obligada a pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de dicha capacidad. En nuestra opinión, al no significar la mera disponibilidad para adoptar una solicitud similar a la regulada en el artículo 176.2 del Cc, la respuesta debería ser negativa. En efecto, dicho pronunciamiento,

desde el momento en que la disponibilidad no tutela un derecho o interés legítimo propio, sino ajeno, carece de sentido.

Pero -por desgracia- el artículo 81 del Decreto 42/2000 parece no compartir esta opinión, al otorgar carta de naturaleza a las resoluciones que declaran la no idoneidad para la adopción.

Por lo demás, es clara, de *lege ferenda*, la conveniencia de privar a los escritos de disponibilidad de valor indefinido, limitando su eficacia a un plazo razonable de caducidad de dos o tres años y así obligar a una constante renovación de los mismos que refleje, además de las nuevas circunstancias, la voluntad actual de quienes los presentaron, optimizando así la selección.

Y así lo entendían los artículos 43 y 44 del Anteproyecto de la Ley gallega de la familia, al señalar “*transcurridos tres años desde la declaración de idoneidad de un solicitante sin que se formalizase un acogimiento preadoptivo, deberá ratificarse la valoración inicial de idoneidad o realizarse una nueva si hubieren variado significativamente las circunstancias que determinaron aquélla*” y “*caso de no ser declarada idónea una persona para la adopción, sólo podrá presentar una nueva solicitud transcurridos tres años a contar desde la resolución que así lo declare, procediéndose en este caso a realizar una nueva valoración por el procedimiento ordinario*”, respectivamente. Por nuestra parte, no alcanzamos a explicar el por qué dichos artículos no pasaron finalmente al Proyecto de Ley.

Pero -ahora por suerte- el artículo 79 del Decreto 42/2000 viene a poner remedio al recuperar expresamente esta filosofía.

V. LAS INSTITUCIONES Y ENTIDADES DE ATENCIÓN A MENORES.

Por lo que se refiere a las Entidades que pueden ser habilitadas como Instituciones colaboradoras de integración familiar, y a los requisitos que habrán de reunir, de acuerdo con el párrafo primero del artículo 35.1 de la Ley gallega de familia, habrá de tratarse de asociaciones o fundaciones no lucrativas constituidas conforme a las Leyes que les sean aplicables, en cuyos estatutos o reglas figure como fin la protección de menores, siempre que dispongan de los medios materiales y equipos pluridisciplinarios necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas.

Respecto del expediente de habilitación, el artículo 35.2 de la Ley gallega de familia parece suscribir el criterio doctrinal unánime que reseña su sometimiento al derecho administrativo y, en consecuencia, la sujeción de su concesión o denegación a los recursos que le son propios. Otro tanto cabe señalar de la privación de efectos, si la asociación o fundación dejare de reunir los requisitos exigidos o infringiere en su actuación las normas legales que le fueren aplicables.

En cuanto a las funciones que les pueden ser encomendadas, el párrafo segundo del artículo 35.2 de la Ley gallega de familia las delimita con exactitud, al disponer “*podrán asumir las funciones de guarda y mediación con las limitaciones que les señale la Ley*”. Por supuesto, como establece el artículo 35.4 de la Ley citada, sin perjuicio de las facultades de control e inspección de la Administración habilitante.

Lei 3/97, do 9 de xuño, galega da familia, da infancia e da adolescencia.

I

O dereito de familia tradicionalmente foise conformando como un conxunto de leis civís determinantes dos dereitos e das obrigas que poden esixirse cada un dos membros da familia entre si en virtude das relacións xurídicas paterno-filiais e parentais (obrigas entre cónxuxes, dereitos de alimentos, patria potestade...), configuración na que latexa en todo caso a convicción do lexislador de que as relacións familiares teñen un contido esencialmente ético, de difícil sanción xurídica, de xeito que a familia se converte nun ámbito, amparado pola privacidade e no cal os poderes públicos carecen de lexitimación interventora. En efecto, integrado o dereito de familia por un conxunto de institucións inspiradas nunha idea principal de privacidade, é lóxico que a escasa lexislación familiar de carácter público se limitase a certas familias que safan do patrón normal e precisaban dunha especial tutela pública (familias numerosas, familias monoparentais), ignorando, xa que logo, a dimensión social do dereito aplicable ó ámbito familiar. Neste contexto histórico, é lóxico que o dereito familiar e o dereito social resultasen ser antitéticos.

É obvio, sen embargo, que unha nova conciencia social reclama un cambio de óptica que faga posible a consideración da familia como unha das estruturas básicas de integración social. Proceso este que o lexislador estatal acometeu en ámbitos como o da tutela, o da adopción, o réxime económico matrimonial, pero do que quedou descolgada a institución da familia, como unidade básica da estrutura social, que sen embargo é obxecto dunha protección integral no art. 39 CE, o cal lles impón a obriga ós poderes públicos de dispensarlles unha protección xurídica, económica e social ás familias, precepto que supón un dobre cambio cualitativo: lexitima unha actuación pública de protección familiar comprensiva dun conxunto de políticas de contido plural -dada a súa conexión cos campos do traballo, da cultura, da vivenda, da sanidade, etc.- e, ó mesmo tempo, su superadora da antítese público-privada no ámbito do dereito da familia; e refírese a familias en xeral, sen constrinxi-la protección pública a un determinado modelo familiar nin a aquelas familias que se separen do dito modelo.

Tomando todo isto en conta, o Parlamento de Galicia adopta a iniciativa de legislar sobre a familia, para o cal debe superar un dobre obstáculo: dunha parte, a identificación establecida entre dereito de familia e dereito civil, concepción tradicional e reduccionista que supón priva-la Comunidade galega da súa propia lexislación familiar; e, doutra parte, a identificación do dereito de familia como dereito privado sen ningunha conexión co dereito público, nun contexto histórico no que, como xa se puxo de manifesto, dereito familiar e dereito social resultaron ser antitéticos.

II

Así mesmo, constitúe un fenómeno innegable dos nosos días, incluso nas sociedades máis modernas e desenvolvidas, que os nenos e as nenas e os adolescentes e as adolescentes requiren uns coidados e asistencia especiais no que se refire á súa saúde e ó seu desenvolvemento físico, mental, moral e social. Esta especial tutela e amparo deles, como xa recordara a Declaración de dereitos da ONU en 1959, atopa o seu fundamento no feito de constituí-la infancia un dos colectivos máis vulnerables da sociedade. Resulta, por outra banda, evidente que calquera política pública de protección e asistencia ós nenos e ás nenas e ós adolescentes e ás adolescentes perderá unha gran parte da súa eficacia se as autoridades e as institucións non toman como referente básico inspirador e dinamizador da súa acción tutela-la familia, como núcleo natural vertebrador da sociedade, e non pretenden, correlativamente, a plena integración daqueles nela; pois non pode deixar de recoñecerse que o neno e a nena e o adolescente e a adolescente, para o pleno e harmonioso desenvolvemento da súa personalidade, deben medrar no seo dunha familia e arroupados por unhas condicións mínimas de estabilidade e de equilibrio afectivo e material que lles permitan prepararse adecuadamente para unha vida independente e responsable.

É notorio tamén que esa necesidade de proporcionarlles ós nenos e ás nenas e ós adolescentes e ás adolescentes os medios para un desenvolvemento harmónico e equilibrado reclama a adopción de políticas múltiples nos campos educativo, sanitario e socioasistencial, e que todas elas deberán estar postas en conexión e adecuadamente coordinadas. Pero non pode deixar de considerarse, dentro das denominadas políticas de benestar favorecedoras dun desenvolvemento integral do neno e da nena e do adolescente e da adolescente, como máis prioritaria e urxente a de promover en favor deles os medios adecuados de amparo ante circunstancias de grave risco para a súa integridade física e moral, como son o abandono, a mendicidade o venda na rúa, a marxinação, o absentismo escolar ou incluso os malos tratos ou a explotación sexual, ofertándolles un tipo de asistencia pública básica ou primaria orientada a proporcionarlle-los coidados e a axuda material necesaria para apartalos das situacións de desamparo e a súa reintegración familiar, cando esta sexa posible.

III

A CE, principalmente no seu art. 39, prevé unha dobre protección: á familia, nos aspectos social, económico e xurídico, e ós nenos e ás nenas e ós adolescentes e ás adolescentes, en canto ós dereitos que lles son recoñecidos polas normas convencionais e acordos internacionais, presididas todas elas polas orientacións da Convención dos dereitos do neno da ONU, do 20/11/89, ratificada por España.

Pola súa parte, o EA de Galicia lexitima a actuación legislativa da CA no campo da protección da familia, da infancia e da adolescencia nos títulos competenciais xenéricos de asistencia social e de promoción do desenvolvemento comunitario (art. 27, aps. 23 e 24), dos que o primeiro deles deu lugar ás transferencias a aquela de funcións nas materias de servizos e asistencia sociais (RD 2411/82, do 24 de xullo) e de institucións de protección e tutela de menores (RD 1108/84, do 29 de febreiro). A Xunta de Galicia anticipouse a esta lei coa aprobación do D. 196/83, do 28 de xullo, polo que se

desenvolve no ámbito da CA galega a Lei estatal 21/87 do 11 de novembro, e do D. 112/95, do 31 de marzo, que establece un réxime integral de medidas de protección e asistencia ós menores.

Con fundamento en todas estas premisas e antecedentes normativos, a CA de Galicia dispón de competencia lexislativa propia para proceder á ordenación dun marco normativo xeral no que se inscriban e teñan referencia o conxunto de actuacións públicas en materia de protección e asistencia á familia, á infancia e á adolescencia sen prexuízo dos plans e programas políticos de protección integral que poida aproba-lo Goberno galego con fundamento ou en desenvolvemento das xenéricas orientacións legais. Todo isto sen esquecer-la aplicación necesaria da lexislación do Estado en todos aqueles aspectos institucionais que sexan da súa exclusiva competencia na materia.

Sistematicamente, a lei estrutúrase nun título preliminar cinco títulos máis, catro disposicións adicionais, unha disposición derogatoria e dúas disposicións derradeiras.

No título, preliminar, despois de determina-lo obxecto da lei e o seu ámbito de aplicación, artículanse disposicións comúns sobre a planificación de actuacións e a programación de recursos, así como sobre os principios rectores da actuación dos poderes públicos de Galicia en materia de asistencia e protección da familia, da infancia e da adolescencia, para concluír cunha necesaria referencia ás competencias autonómicas e locais, así como ás funcións de colaboración e coordinación con outras entidades públicas e privadas.

O título I destínase a determinar e enumera-los dereitos da familia, da infancia e da adolescencia recoñecidos e tutelados polos poderes públicos de Galicia, os cales gardan correspondencia plena cos que lles garanten a CE e as leis estatais, así como a ordena-la forma do seu exercicio, facendo responsables a tódolos poderes públicos de Galicia da súa efectiva tutela.

Na delimitación positiva dos dereitos do menor quíxose incluír unha referencia expresa a aqueles especialmente protexidos, seguindo as orientacións das cartas internacionais sobre protección dos dereitos humanos, para poñer de manifesto que a defensa dos dereitos e das liberdades da infancia e da adolescencia constitúe unha tendencia común e unha orientación política prioritaria en tódolos países civilizados. E é neste contexto constitucional e internacional no que se debe inseri-la nova conciencia social das políticas de protección á familia, á infancia e á adolescencia, demandando accións particulares no campo lexislativo que enmarquen as políticas públicas de tutela e protección destes colectivos, relegada ata agora ó campo das institucións civís.

Pero esta tutela dos dereitos da infancia, especialmente en casos de posible desamparo ou marxinalización, non pode quedar reducida á que ofrezan os poderes públicos senón que se debe articular como unha actuación múltiple e coordinada na que teñan principal protagonismo a iniciativa familiar e a colaboración das entidades de iniciativa social, intervindo aqueles subsidiariamente sen prexuízo dunha actuación inmediata e directa nos casos nos que a familia ou o menor o requiran.

O título II desenvolve as medidas de prevención e protección da familia, establecendo accións singulares tanto preventivas coma asistenciais e integradoras orientadas a evitar toda discriminación que poida dificulta-la integración familiar, para o que se fai necesaria a coordinación permanente das políticas sociais, educativas e sanitarias.

A mención especial que neste título se fai ás familias rurais responde á específica estrutura territorial e demográfico-social da Comunidade galega. O despoboamento do interior aconsella adoptar medidas específicas para aquelas familias radicadas en zonas rurais de economía esencialmente primaria e onde a familia desempeña un esencial papel de integración e cohesión.

O título III está dedicado á regulación das medidas de protección á infancia e á adolescencia. Nela tivéronse en conta os propios antecedentes normativos existentes na CA nesta materia, así como as principais innovacións achegadas pola LO 1/96, do 15 de xaneiro, de protección xurídica do menor, ó noso ordenamento xurídico. Neste sentido, abúndase no concepto de desamparo e descríbense de máneira sistemática todas e cada unha das actuacións protectoras, como son a tutela administrativa, a súa suspensión e execución, a garda e as distintas modalidades de acollemento familiar e residencial, así como a figura da adopción, tanto nacional coma internacional. Pecha este título o capítulo IV, dedicado ás institucións e ás entidades de atención a menores, así como a aquelas que realicen funcións de mediación en adopción internacional, establecendo os requisitos mínimos que todas elas deben reunir para o seu funcionamento.

No título IV, baixo o epígrafe de menores en conflito social, prevese de forma claramente novidosa o marco competencial que, segundo a Lei 4/92, do 5 de xuño, reguladora da competencia e do procedemento dos xulgados de menores, na súa disp. adic. terceira, teñen atribuídas as CCAA para a execución das medidas xudiciais por parte dos menores infractores non suxeitos a responsabilidade penal.

A finalidade fundamental da actuación da Administración autonómica respecto destes menores en conflito social é conseguirla súa integración a través dun tratamento educativo individualizado e preferentemente, no seu contorno sociocomunitario, impulsando ó mesmo tempo actuacións preventivas na materia.

Pola súa especial transcendencia dedícaselle un capítulo á regulación das medidas de internamento en centros de reeducación, dos seus distintos réximes, así como á tipificación das condutas que poidan ser obxecto de medidas de corrección.

Finalmente, no título V incorporase un réxime básico específico de infraccións e sancións; a introducción destas no texto legal parece xustificada co fin de que á protección que a lei ofrece non se vexa burlada impunemente por aquelas persoas ou entidades que promovan actuacións que atenten contra os dereitos nela recoñecidos.

Por todo o exposto o Parlamento de Galicia aprobou e eu, de conforinidade co art. 13.2º do EA de Galicia e co art. 24 da Lei 1/83, do 23 de febreiro, reguladora da Xunta e do seu presidente, promulgo en nome de El-Rei a Lei galega da familia, da infancia e da adolescencia.

TÍTULO PRELIMINAR

Disposicións xerais

Artigo 1º.-Obxecto.

Esta lei ten por obxecto o establecemento dun marco xeral de actuacións que deberán promover os poderes públicos da CA de Galicia no ámbito das súas respectivas competencias, dirixidas a procurar, de conformidade co disposto no art. 39 CE, a protección xurídica, económica e social da familia, da infancia o da adolescencia, así como a protección e asistencia dos menores que se atopen nunha situación de posible desprotección, desamparo ou conflito social.

Artigo 2º.-Ámbito de aplicación.

1. Son familias, para os efectos desta lei, os conxuntos de persoas unidas por vínculos de matrimonio ou de parentesco, ou as unidades de convivencia cando constitúan núcleos estables de vida en común.

2. Para os efectos desta lei, enténdese por infancia o período da vida das persoas comprendido desde o nacemento ata a idade de 12 anos, e por adolescencia desde a dita idade ata a maioría establecida por lei.

Artigo 3º.-Principios rectores.

Serán principios rectores da actuación dos poderes públicos de Galicia no exercicio das funcións de asistencia e protección á familia, á infancia e á adolescencia:

- 1) O respecto ós dereitos da familia, da infancia e da adolescencia a que se refire o título I desta lei.
- 2) O impulso dunha política integral de apoio á familia que teña en conta as súas necesidades básicas e as dos seus membros, tales como a vivenda, a educación, a cultura, a saúde e o traballo, de xeito que lles permita alcanza-la plenitude do seu desenvolvemento e autonomía.
- 3) A primacía do interese do neno e da nena e do adolescente e da adolescente sobre calquera outro interese que inspire así actuacións públicas ou privadas encargadas da súa protección.
- 4) O favorecemento da integración sociofamiliar dos menores, procurando, sempre que sexa posible, a permanencia no seu ambiente familiar e contorno comunitario.
- 5) A estimulación do desenvolvemento persoal dos nenos e das nenas, dos adolescentes e das adolescentes e dos restantes compoñentes da familia, así como a potenciación de tódolos ámbitos de socialización que lles son propios.
- 6) A globalización no estudo da problemática da familia, da infancia e á adolescencia e na aplicación dos programas e das medidas tanto preventivas coma paliativas.
- 7) A aplicación racional dos recursos normalizados, xa sexa a través dos servizos primarios ou dos especializados.
- 8) O fomento da solidariedade e da sensibilidade social ante os problemas que afecten a familia, a infancia e a adolescencia.
- 9) A coordinación de actuacións con todo tipo de organismos, institucións públicas ou privadas que interveñan na protección, defensa e atención á familia, á infancia e á adolescencia, promovendo criterios comúns e actuacións múltiples nas ordes familiar, educativa, sanitaria, cultural e social.
- 10) A confidencialidade de tódalas actuacións que promovan as administracións públicas e institucións privadas en interese e defensa da infancia e da adolescencia.

Artigo 4º.-Planificación de actuacións e programación de recursos.

1. Para facer posible unha adecuada e eficaz asistencia e protección á familia, á infancia e á adolescencia no territorio da CA de Galicia preverase un plan integral de apoio específico.

2. A planificación das políticas de apoio á familia inspiraranse no principio de responsabilidade pública, así como nos de universalidade, pluralidade, participación, autonomía persoal e social e solidariedade.

3. A actuación dos poderes públicos galegos no campo da asistencia e protección á infancia e á adolescencia desenvolverase de forma integral, xuntando, no posible, os recursos dispoñibles en accións coordinadas e, se é o caso, conxuntas. A xestión destes recursos levarase a cabo de acordo con criterios de descentralización e/ou desconcentración, a prol de favorece-la participación das distintas institucións, sexan públicas ou privadas, na súa xestión e a proximidade da Administración ó cidadán.

4. Para os efectos da necesaria coordinación de actuacións, a Xunta de Galicia adoptará un sistema permanente de comunicación que garanta a necesaria cooperación interadministrativa en tódalas ordes, especialmente nos ámbitos familiar, educativo, sanitario e de servizos sociais. En particular, a Xunta de Galicia, a través das consellerías competentes, promoverá actuacións de cooperación cos concellos, deputacións e outras institucións públicas, así como de colaboración cos organismos e entidades privadas, co fin de promover e fomentar a participación nas actuacións de protección e asistencia á familia, á infancia e á adolescencia.

Artigo 5º.-Atribución de competencias.

1. A Xunta de Galicia, no exercicio das competencias que ten atribuídas na materia desta lei e a través das consellerías competentes, levará a cabo:

a) A dirección, planificación, programación e ordenación de obxectivos e medidas, regulamentarias e de xestión, así como a coordinación de actuacións.

b) A xestión pública do procedemento adoptivo no ámbito da CA de Galicia.

c) A avaliación e o seguimento dos programas de asistencia e protección á infancia e á adolescencia, así como a promoción do seu ambiente familiar.

d) A autorización, habilitación, inspección e control das entidades e dos centros que presten servizos de atención á familia, á infancia e á adolescencia.

e) A creación e xestión dos centros e programas que pola súa natureza, ámbito ou outras circunstancias concorrentes asuma a Administración autonómica.

f) A tutela de menores desamparados e o exercicio das funcións de protección deles segundo a lexislación vixente.

2. Os municipios, sen prexuízo do disposto na lexislación de réxime local e na Lei galega de servizos sociais, exercerán as súas competencias en materia de protección á familia, á infancia e á adolescencia a través das seguintes actuacións:

a) A participación na detección das necesidades de carácter sanitario, educativo, económico, sociolaboral, familiar ou outras análogas que afecten as familias, os nenos e as nenas e os adolescentes e as adolescentes que residan no seu territorio.

b) A provisión directa de servizos e prestacións destinados ás familias residentes no respectivo territorio que presenten aspectos carenciais.

c) O fomento da participación das familias nos asuntos públicos que directamente as afecten.

d) A información e orientación acerca dos recursos destinados á familia, á infancia e á adolescencia, xa sexan de carácter primario ou especializado.

e) A prevención, apreciación e intervención nas situacións de risco nas que poidan atoparse os menores, de conformidade co disposto no art. 17 LO 1/96, de protección xurídica do menor, así como a colaboración no seguimento das medidas de protección adoptadas pola Xunta de Galicia, todo isto sen prexuízo das competencias que esta ten na materia. Para tales efectos, a Xunta de Galicia prestaralles ós municipios a asistencia técnica necesaria para o efectivo cumprimento destas funcións.

3. Ás deputacións provinciais, de conformidade coas competencias que lles atribúe a lexislación de réxime local e maila Lei galega de servizos sociais, correspóndelles garanti-la prestación integral e adecuada, na totalidade do territorio provincial, dos servizos de competencia municipal establecidos no art. anterior, coaduvando ó seu mantemento e financiamento especialmente respecto dos

municipios de menos de 20.000 habitantes e naqueles casos nos que, para a súa prestación, sexa necesario acudir as asociacións de municipios.

Artigo 6.-Deber de colaboración.

1. Todo aquel que teña algunha responsabilidade sobre un neno ou unha nena ou un adolescente ou unha adolescente estará obrigado a dispensarlle a atención e os cuidados necesarios, dentro das súas posibilidades e en función da súa situación, para que poida gozar dunhas condicións de vida dignas que favorezan o seu desenvolvemento integral.

2. Así mesmo, constitúe un deber legal dos cidadáns a colaboración coas autoridades e cos axenes na promoción de actuacións públicas orientadas ós fins desta lei.

TÍTULO I

Dereitos da familia, da infancia e da adolescencia

Artigo 7º.-Principios xerais.

1. Tódolos membros da familia gozarán da tutela xurídica dos dereitos individuais e colectivos recoñecidos pola CE e polos pactos e acordos internacionais ratificados polo Estado español e demais recoñecidos polo resto do ordenamento xurídico. En particular, a infancia e a adolescencia gozarán dos que proclama a Convención das Nacións Unidas sobre os dereitos do neno de 1939 sen ningunha discriminación nin diferenza de trato por circunstancias persoais, familiares ou sociais.

2. Correspóndelles a tódolos poderes públicos de Galicia velar polo correcto exercicio dos dereitos da familia, da infancia e da adolescencia, remove-los obstáculos que impidan ou dificulten o seu exercicio o adoptar, dentro do ámbito das súas competencias, as medidas necesarias para previr abusos de dereito así como impedi-la persistencia destas situacións.

3. A actuación dos poderes públicos nesta materia terá carácter subsidiario respecto da que lles corresponde ós pais no ámbito familiar. Exceptúanse as actuacións ante aquelas situacións de risco grave para a integridade física ou psíquica do neno ou da nena ou do adolescente ou da adolescente, que poderá acordarse directamente e por iniciativa dos poderes públicos. Nestes casos, notificaráse-lles ás persoas que sexan responsables da súa protección, tutela e garda, cando sexa posible.

Artigo 8º.-Dereitos da infancia e da adolescencia de especial protección.

Para os efectos desta lei, consideraranse como dereitos da infancia e da adolescencia suxeitos a unha especial protección e tutela polos poderes públicos de Galicia os seguintes:

- a) O dereito á vida e á protección da súa integridade física, psíquica e moral, debendo ser protexidos contra toda forma de maltrato, violencia, manipulación ou abuso sexual.
- b) O dereito a ser protexido contra calquera clase de explotación laboral, incluída a práctica da mendicidade.
- c) O dereito desde o seu nacemento a un nome e a unha nacionalidade. Os poderes públicos deberán adoptar cantas medidas fosen necesarias para velar polo cumprimento deste dereito e para garantir-lles ó neno ou á nena e ó adolescente ou á adolescente a preservación da súa identidade.

Neste sentido, os centros sanitarios, públicos ou privados, nos que se produzan nacementos ou se operen técnicas de reprodución asistida dispoñerán das garantías suficientes para asegura-la inequívoca identificación dos nacidos ou concibidos.

d) O dereito a unha adecuada atención por parte dos seus pais, titores ou gardadores no exercicio das súas facultades ou deberes, debendo os poderes públicos adopta-las medidas necesarias para garanti-la súa efectividade.

e) O dereito á educación conforme o establecido na CE e na normativa vixente, así como a recibir unha formación integral. As administracións públicas colaborarán coa familia no proceso educativo do neno ou da nena e do adolescente ou da adolescente e emprenderán as accións necesarias para evita-lo absentismo escolar e conseguí-la súa integración no sistema educativo.

Os nenos e as nenas e os adolescentes e as adolescentes con necesidades educativas especiais ou que presenten dificultades de inserción na vida social polas súas condicións persoais ou circunstancias familiares terán dereito á asistencia e formación necesarias que lles permitan o seu adecuado desenvolvemento e realización persoal.

Os poderes públicos adoptarán as medidas necesarias que garantan o dito dereito.

f) O dereito a expresarse libremente nos termos constitucionalmente previstos. Esta liberdade de expresión ten tamén o seu límite na protección da intimidade e da imaxe do propio menor.

En especial, o dereito á liberdade de expresión dos menores esténdese:

-Á publicación e difusión das súas opinións.

-Á edición e produción de medios de difusión.

-Ó acceso ás axudas que as administracións públicas establezan para tal fin.

O exercicio deste dereito poderá estar suxeito ás restriccións que prevexa a lei para garanti-lo respecto dos dereitos dos demais ou a protección da seguridade, saúde, moral ou orde pública.

g) O dereito a expresarse na súa lingua propia, de orixe ou de libre elección, sen discriminacións por razón dela.

h) O dereito á protección e promoción da súa saúde e á atención sanitaria de acordo co disposto na lexislación vixente.

i) O dereito a que se respecte a súa vida privada, familiar e social, e a que se protexa esta de toda inxerencia arbitraria ou ilegal, así como de todo ataque á súa honra ou á súa imaxe.

Prohíbese a difusión de información ou a utilización de imaxes ou nomes dos nenos ou das nenas e dos adolescentes ou das adolescentes nos medios de comunicación que poidan implicar unha intromisión ilexítima na súa intimidade, honra ou reputación, ou que sexa contraria ós seus intereses, aínda que presten o seu consentimento eles mesmos ou os seus representantes legais.

A Xunta de Galicia promoverá a difusión de materiais informativos e outros destinados ós menores que respecten os criterios enunciados, ó mesmo tempo que faciliten o acceso dos menores ós servizos de información, documentación, bibliotecas e demais servizos culturais.

De mancira especial, velará porque os medios de comunicación nas súas mensaxes dirixidas ós menores promovan mensaxes de valores de igualdade, solidariedade e respecto ós demais, evitando imaxes de violencia, explotación nas relacións interpersoais ou que reflectan trato degradante ou sexista.

j) O dereito a ser informado de forma comprensible para a súa idade dos seus dereitos e da súa situación persoal, así como das medidas que pretendan adoptarse no seu interese e para a súa protección. Recoñéceselle así mesmo o dereito a ser escoitado en tódalas actuacións que se promovan para a protección e tutela dos seus dereitos, tanto administrativas coma xudiciais, todo isto sen prexuízo dos casos nos que o menor deba presta-lo seu consentimento cando legalmente proceda. No caso de non dispoñer de suficiente xuízo, poderase acorda-la audiencia a través do seu representante legal.

k) O dereito á asistencia pública en casos de abandono, marxinação, malos tratos ou necesidade. Prestaráselle unha especial atención á defensa dos dereitos da infancia e da adolescencia fronte a todo tipo de actuacións que atenten contra a súa integridade física e moral.

Artigo 9º.-Defensa dos dereitos da infancia e da adolescencia.

1. Os nenos e as nenas e os adolescentes e as adolescentes para a defensa dos seus dereitos poderán persoalmente, ou a través do seu representante legal:

a) Dirixirse ás administracións públicas en demanda da protección e asistencia que precisen e solicitar daquelas os recursos sociais dispoñibles.

b) Poñer en coñecemento do MF todas aquelas situacións e actuacións que atenten contra os seus dereitos e contra a súa integridade física e moral.

c) Presentar queixas ante o Defensor del Pueblo e ante o Valedor do Pobo. A tal fin un dos vicevaledores farase cargo de modo permanente dos asuntos relacionados cos menores.

O Valedor do Pobo, para a defensa dos dereitos esencialmente referidos á infancia e á adolescencia, asignaralle estas competencias a un dos vicevaledores.

As autoridades ou responsables de tódolos centros facilitaranlle ó Valedor toda a información que lles sexa requirida.

O vicevaledor responsable prestará especial atención a:

-Defende-los dereitos da infancia e da adolescencia a tódolos niveis.

-Velar polo respecto da lexislación vixente en materia de protección da infancia e da adolescencia.

-Propoñer, a través do Valedor do Pobo, medidas susceptibles de mellora-la protección da infancia e da adolescencia ou de perfecciona-la aplicación das xa existentes.

-Promover diante da sociedade galega a información sobre os dereitos da infancia e da adolescencia e sobre as medidas que é necesario tomar para a súa mellor atención e coidado.

2. A Xunta de Galicia facilitarlle ó xuíz competente información, medios, instalacións e persoal especializado para facilita-la efectiva recuperación do neno ou da nena ou do adolescente ou da adolescente e a súa integración social e laboral.

Artigo 10º.-Deber dos fillos.

Os fillos deberán respecta-los seus pais e obedecelos cando estes actúen no exercicio dos seus deberes, e responsabilidades parentais. Así mesmo os fillos contribuirán ó desenvolvemento familiar colaborando nas actividades domésticas sen distinción de sexo conforme a súa idade, madurez e circunstancias.

TÍTULO II

Da protección da familia

Artigo 11º.-Principios rectores.

1. A Xunta de Galicia coidará do cumprimento dos deberes que a lei impón nas relacións familiares e promoverá o acceso á vida social, cultural e educativa de tódolos seus membros, especialmente daqueles dos que as posibilidades de integración sexan máis difíciles.

2. A Xunta de Galicia, no ámbito da CA e no exercicio das súas competencias garantizará unha protección integral da familia e arbitrará as medidas necesarias para evitar toda discriminación dela ou

dos seus membros por razón do seu propio carácter, tanto na orde xurídica coma na económica e social.

3. En cumprimento destes fins, a Xunta de Galicia realizará as seguintes actuacións xerais:

a) Coordina-lo sistema xeral de recursos dispoñibles para a atención das necesidades familiares básicas e promove-la acción conxunta e sistemática dos diversos órganos e entidades da Administración pública galega que teñan atribucións no ámbito da protección familiar co fin de obter unha correcta prestación dos servicios.

b) Establece-las condicións de calidade que deban reuni-los diversos centros e servicios de atención familiar e os seus requisitos de funcionamento, así como as condicións para acceder a eles. Así mesmo prestaralles asistencia técnica ás entidades titulares daqueles.

c) Regular aquelas prestacións, xa sexan económicas ou técnicas, que teñan por obxecto incidir favorablemente nas situacións de carencia familiar.

d) Procurar, a través da planificación e coordinación, unha adecuada cobertura territorial da protección integral ás familias.

e) Integra-las políticas sociais, educativas e sanitarias coa promoción, defensa e tutela da familia.

Artigo 12º.-Actuacións preventivas e asistenciais.

No exercicio destas competencias, a Xunta de Galicia, por si ou en colaboración coas corporacións locais e cos axentes sociais, se é o caso, desenvolverá as seguintes actuacións tanto na orde preventiva coma na asistencial:

a) Garantirá a creación de servicios de información e asesoramento ás familias que, a través de personal especializado, orienten sobre o exercicio da paternidade responsable e a planificación familiar e procuren a busca de solucións adecuadas ás distintas problemáticas que poden darse no seo da familia.

b) Informará, a través de campañas divulgativas e de sensibilización social, sobre as causas máis frecuentes que están na orixe dos procesos de desestructuración familiar, tales como o alcoholismo e a droga.

c) No sistema sanitario, desenvolveranse medidas de prevención das minusvalideces, diagnóstico prenatal, seguimento do embarazo e rehabilitación de discapacidades.

d) Fomentará a calidade de vida das familias, elaborando programas que lles faciliten o acceso ós bens de primeira necesidade e ós sistemas ordinarios de atención primaria, todo iso co fin de evita-la exclusión social.

e) Desenvolverá a través do sistema educativo medidas orientadas a implicar directamente as familias nos recursos educativos e garantirá a creación de escolas infantís e servicios de atención á infancia e á adolescencia, como recursos que contribúen ó desenvolvemento integral dos nenos o das nenas e dos adolescentes e das adolescentes e, se é o caso, ó logro dunha maior autonomía familiar. Para estes efectos, a Xunta de Galicia elaborará e desenvolverá un plan de dotación de recursos no que se coordinen as súas actuacións coas das diferentes administracións públicas e as entidades privadas.

f) Establecerá un sistema de prestacións económicas tendentes a procurar-lles ás familias que carezan de medios suficientes un salario digno que se corresponda coa composición familiar e co grao de obrigacións familiares asumidas, así como axudas destinadas a paliar situacións de emerxencia social para cubrir necesidades específicas da familia de carácter básico e urgente.

g) Desenvolveranse programas de axuda a domicilio como medio de atender, desde unha perspectiva integral e normalizadora, as necesidades da familia no seu conxunto ou dalgún dos seus membros que, por imposibilidade de feito, non poidan satisfacelas por si mesmos.

h) Articulará no marco da política de vivenda programas de axuda que teñan por finalidade favorecer a adquisición, en réxime de pleno dominio ou de arrendamento, da vivenda destinada a servir de residencia á familia, cando esta careza dela ou sexa notoriamente inapropiada a actualmente posuída. Así mesmo, velará porque a oferta de vivendas sexa diversificada e adaptable ó carácter propio das distintas familias e ás necesidades específicas de cada unha delas.

i) Xestionará plans e programas que procuren a autonomía familiar. Prestaralles apoio ás familias menos favorecidas e desenvolverá programas e accións encamiñadas a facer compatibles a familia e maillo traballo.

Para os efectos das actuacións previstas neste apartado, a Xunta de Galicia, a través da Lei de presupostos, fixará cada ano a política fiscal de protección á familia.

j) Favorecerá dentro das políticas de apoio á pequena e mediana empresa, e mediante instrumentos específicos, a competitividade das empresas familiares a través das prestacións técnicas e económicas que regulamentariamente se establezan. En particular, a Xunta de Galicia, na súa planificación, económica, dispensaralles un trato preferente ás explotacións familiares rurais articulando programas tendentes á modernización das súas estruturas e mais coadxuvando na compensación dos danos producidos polos riscos inherentes ás súas actividades e fomentando o uso de formas de provisión de tales riscos.

Artigo 13º.-Actuacións integradoras en favor da familia.

1. A Xunta de Galicia, en colaboración coas corporacións locais e cos axentes sociais, desenvolverá medidas de integración orientadas a promover-lo papel cultural e socioeconómico da familia na sociedade, así como a cohesión social e a solidariedade entre xeracións. De maneira especial:

a) Promoveranse as capacidades de autoorganización das familias ante as necesidades sociais, incentivando o voluntariado con base familiar o as formas de asociacionismo solidario entre familias que comparten un mesmo problema. As administracións, nas súas respectivas competencias, arbitrarán recursos e estruturas materiais de apoio.

b) Constituirase un observatorio permanente da problemática familiar na CA galega, en conexión co Observatorio Europeo de Políticas da Familia.

c) Fomentaranse os elementos culturais que propicien a participación igualitaria nas responsabilidades familiares así como a igualdade de trato e de oportunidades entre home e muller.

d) Desenvolveranse programas de integración para as familias de inmigrantes e a favor das familias galegas asentadas fóra da CA, ben facilitando directamente o acceso ós beneficios sociais que se eítablezan na lexislación vixente na materia, ben a través de convenios cos entes públicos do territorio no que residan.

2. As institucións públicas teñen a obriga de lles garantir ás mulleres que no núcleo familiar son vítimas de vexacións, malos tratos ou calquera tipo de agresión a asistencia necesaria que lles permita superar esta situación.

TÍTULO III

Da protección da infancia e da adolescencia

CAPÍTULO I

Medidas de prevención

Artigo 14º.-Principio xeral.

1. En materia de protección á infancia e á adolescencia terá carácter prioritario a prevención de posibles situacións de risco ou desprotección nas que poidan atoparse os nenos e as nenas e os adolescentes e as adolescentes e que produzan un menoscabo no seu desenvolvemento integral.

2. Una vez apreciadas estas situacións, e de acordo co previsto no art. seguinte, adoptaranse as medidas necesarias encamiñadas a garanti-los seus dereitos e a diminuí-los factores de risco de marxinación nos que poidan atoparse.

Artigo 15º.-Medidas de prevención.

A Xunta de Galicia, a través da consellería competente e en colaboración, se é o caso, coas corporacións locais e cos axentes sociais, promoverá, entre outras, as seguintes medidas:

a) O apoio á infancia e á adolescencia a través de medidas económicas ou técnicas como principal recurso de carácter preventivo, que se dirixirá a cubri-las súas necesidades básicas e mellora-lo contorno familiar, co fin de garanti-lo dereito a desenvolverse, sempre que sexa posible, no seo da súa propia familia.

b) O coñecemento e fomento dos recursos destinados á atención á infancia e á adolescencia, procurando que os menores dispoñan dos medios necesarios para o seu desenvolvemento integral.

c) A realización de programas de prevención, detección e seguimento do absentismo escolar.

d) A elaboración de programas de prevención do risco, maltrato e explotación infantil.

e) O desenvolvemento de programas de integración social da infancia e da adolescencia con dificultades especiais, dirixidos a procura-la eliminación daquelas barreiras físicas e de comunicación que lles impidan o seu pleno desenvolvemento persoal e a súa integración educativa e social.

f) A promoción de programas de información e sensibilización sobre a infancia e a adolescencia e as súas problemáticas particulares, incentivando a colaboración cidadá na denuncia de posibles situacións ou circunstancias que poñan en perigo a integridade dos nenos e das nenas e dos adolescentes e das adolescentes ou do seu desenvolvemento persoal.

g) O desenvolvemento de programas formativos de garantía social dirixidos a ofrecerlles ós adolescentes alternativas a situacións de rexeitamento do sistema escolar ordinario, fracaso e absentismo escolar, fornecéndolles unha formación preprofesional que favoreza unha próxima incorporación laboral.

Artigo 16º.-Prohibicións relativas a publicacións e material audiovisual.

1. Queda prohibida a venda, a exposición e o ofrecemento ós nenos e as nenas e ós adolescentes e ás adolescentes de publicacións que inciten á violencia, a actividades delictuosas ou a calquera forma de discriminación ou que teñan un contido pornográfico ou que resulte prexudicial para o desenvolvemento da súa personalidade.

2. Non se lles poderá vender ou alugar a nenos o nenas ou a adolescentes vídeos, videoxogos ou calquera outro material audiovisual que conteña mensaxes que inciten á violencia e a actividades delictuosas ou a calquera forma de discriminación ou que teñan contido pornográfico ou contrario ós dereitos e ás liberdades recoñecidos nas leis vixentes. Tampouco se proxectarán ou difundirán en locais ou espectáculos nos que se admita a asistencia de nenos e nenas ou de adolescentes.

CAPÍTULO II

Medidas de protección

SECCIÓN 1ª

Da tutela dos menores desamparados

Artigo 17º.-Situacións de desamparo.

1. Correspóndelle á Xunta de Galicia, a través da consellería competente, asumi-la tutela dos menores desamparados que residan ou se encontren transitoriamente no territorio da CA galega, sen prexuízo das competencias que sobre estes últimos puidesen ter outras administracións públicas.

2. Consideraranse situacións de desamparo, que apreciará en todo caso a autoridade administrativa competente, as seguintes:

a) O abandono do menor.

b) A existencia de malos tratos físicos ou psíquicos ou de abusos sexuais por parte das persoas da unidade familiar ou de terceiros con consentimento destas.

c) A inducción á mendicidade, delincuencia ou prostitución.

d) A drogadicción ou o alcoholismo habitual do menor co consentimento ou coa tolerancia dos pais ou gardadores.

e) O trastorno mental grave dos pais ou gardadores que impida o normal exercicio da patria potestade ou da garda.

f) A convivencia nun medio sociofamiliar que deteriore gravemente a integridade moral do menor ou prexudique o desenvolvemento da súa personalidade.

g) A falta das persoas ás cales lles corresponde exercer-las funcións de garda ou cando estas persoas estean imposibilitadas para exercelas ou en situación de exercelas con perigo grave para o neno ou a nena ou o adolescente ou a adolescente.

h) Calquera outra situación de desprotección que se produza de feito a causa do incumprimento ou dun imposible ou inadecuado exercicio dos deberes de protección establecidos polas leis para a garda de menores e que xeren que estes queden privados da necesaria asistencia moral ou material.

3. A tutela administrativa subsistirá en tanto non desaparezan as causas que a motivaron, se proceda á constitución da tutela ordinaria, o menor sexa adoptado, se emancipe ou chegue á maioría de idade.

Artigo 18º.-Asunción da tutela administrativa.

1. A resolución pola que se asume a tutela administrativa será motivada e nela faranse constar-las medidas de protección que se adoptarán que sexan máis adecuadas ós intereses do menor. Reglamentariamente arbitrarase un procedemento no que se garantirá a audiencia dos pais, tutores

ou gardadores do menor, agás nos casos de urxeneia con grave risco para o menor, nos que o organismo competente poderá, de modo inmediato, declarar e asumir a tutela.

2. A resolución de tutela poñerase en coñecemento do MF e notificaráselles de forma legal ós pais, titores ou gardadores nun prazo de 48 horas. Sempre que sexa posible, no momento da notificación serán informados de forma presencial e de modo claro e comprensible das causas que deron lugar á intervención da Administración e dos posibles efectos da decisión adoptada.

Artigo 19º.-Suspensión da patria potestade ou da tutela ordinaria.

A asunción da tutela pola Administración implicará a suspensión da patria potestade ou da tutela ordinaria. Non obstante, serán válidos os actos de contido patrimonial que realicen os pais ou titores en representación do menor e que sexan beneficiosos para el.

Artigo 20º.-Execución da tutela.

Cando os pais, titores ou gardadores dun menor impidisen a execución da medida de protección acordada na resolución de tutela, a Administración solicitará da autoridade xudicial competente a adopción das medidas necesarias para facela efectiva, sen prexuízo das intervencións inmediatas que poidan realizarse se están en perigo a vida ou a integridade do menor.

Artigo 21º.-Medidas que se adoptarán.

1. As medidas que se adoptarán no exercicio da tutela administrativa basearanse nun informe preceptivo de equipos técnicos, que terán en conta o interese dos nenos e das nenas e dos adolescentes e das adolescentes. Tales medidas poderán ser:

- a) O apoio á familia do menor, mediante axudas de carácter psicolóxico e económico por parte da Administración, que se determinarán regulamentariamente.
- b) O acollemento do menor por unha persoa ou familia que poida substituír, de maneira provisional ou permanente, o seu núcleo familiar natural.
- c) O acollemento residencial, ben durante o día ou en réxime de internado nun centro público ou colaborador.
- d) O acollemento familiar precadoptivo.
- e) Calquera outra medida de carácter asistencial, educativo ou terapéutico que resulte aconsellable atendendo as circunstancias do menor.

2. As medidas previstas no punto 1 deste art. adoptaranse no momento de facerse a declaración de desamparo.

3. Na adopción das medidas reguladas nas letras c), d) e e), será oído o menor de idade maior 12 anos ou menor se tivese suficiente madurez, sempre que sexa posible.

4. En tódalas actuacións promovidas deberá quedar garantida a debida reserva e procurarse evitar que as decisións ou medidas que se adopten poidan repercutir innecesariamente na vida do menor, así como contar coa colaboración da familia sempre que sexa en interese do menor.

Artigo 22º.-Deber de comunicación.

1. Toda persoa, e en especial quen por razón da súa profesión ou función teña coñecemento dunha situación de grave risco ou posible desamparo dun menor, e sen prexuízo de prestarlle o auxilio inme-

diato que precise, poñerá en coñecemento da autoridade xudicial ou do organismo administrativo competente, que garantirá a reserva absoluta e o anonimato.

2. Así mesmo, quen teña coñecemento de que un menor non está escolarizado e non asiste ó centro escolar de forma habitual e sen xustificación, durante o período obrigatorio, deberao poñer en coñecemento das autoridades públicas competentes, que adoptarán as medidas necesarias para a súa escolarización.

3. As autoridades e as persoas que pola súa profesión ou función coñezan o caso actuarán coa debida reserva.

SECCIÓN 2ª

Da garda

Artigo 23º.-Asunción da garda.

1. Cando os pais ou tutores, por circunstancias graves, non poidan coidalo menor, poderán solicitar da Xunta de Galicia que esta asuma a súa garda durante o tempo necesario, a cal valorará a conveniencia ou non da medida e o modo no que esta se deberá executar. A asunción da garda farase constar por escrito, deixando constancia de que os pais ou tutores foron informados das responsabilidades que seguen mantendo respecto do fillo, así como da maneira na que a Administración vai exercer-la dita garda. Calquera variación posterior da forma de exercicio será fundamentada e comunicada a aqueles e ó MF.

2. Asumirá a garda a Administración cando así o acorde o xuíz nos casos nos que legalmente proceda.

3. A garda asumida por solicitude dos pais ou tutores ou como función da tutela por ministerio de lei exerceraa mediante o acollemento familiar a persoa ou persoas que determine a entidade pública, ou o director do centro onde estea internado o menor, no caso de acollemento residencial.

4. Buscarase sempre o interese do menor e procurarase, cando non sexa contrario a ese interese, a súa reinserción na propia familia e que a garda das irmáns se lle confíe á mesma institución ou persoa.

Artigo 24º.-Cesación.

1. A situación de garda cesará por petición dos pais ou tutores que a solicitasen ou por decisión da entidade pública cando, en interese do menor, considere non xustificadeo o mantemento desta medida.

2. De xurdiren problemas graves de convivencia entre o menor e a persoa ou persoas ás que fose confiado en garda, aquel ou a persoa interesada poderá solicitar-la remoción desta.

SECCIÓN 3ª

Do acollemento familiar

Artigo 25º.-Acollemento familiar.

1. O acollemento familiar produce a plena participación do menor na vida de familia e imponse a quen o recibe as obrigacións de velar por el, telo na súa compañía, alimentalo, educalo e procurar-lle unha formación integral.

2. Para a adopción desta medida teranse en conta os seguintes criterios orientadores:

- a) Darlle prioridade á súa utilización sobre o acollemento residencial.
- b) Evitar, na medida do posible, a separación de irmáns e procura-lo seu acollemento por unha mesma familia.
- c) Favorece-la permanencia do menor no seu propio ambiente, procurando que o acollemento se produza en familia extensa, agás que non fose aconsellable para o interese do menor ou dos menores do grupo familiar adoptante.

Artigo 26º.-Modalidades do acollemento.

O acollemento familiar con independencia da forma na que se constituía, poderá adoptar-las seguintes modalidades atendendo a súa finalidade:

1ª) Acollemento familiar simple, que terá carácter transitorio, ben porque da situación do menor se prevea a reinsertión deste na súa propia familia, ben en tanto se adopte unha medida de protección que revista un carácter máis estable.

2ª) Acollemento familiar permanente, cando a idade ou outras circunstancias do menor e da súa familia así o aconsellen e así o dictaminen os servicios de atención ó menor. En tal suposto, a entidade pública poderá solicitar do xuíz que lles atribúa ós acolleedores aquelas facultades da tutela que faciliten o desempeño das súas responsabilidades, atendendo en todo caso o interese superior do menor.

3ª) Acollemento familiar preadoptivo, que o formalizará a entidade pública cando esta eleve a proposta de adopción do menor, co infonno dos servicios de atención do menor, ante a autoridade xudicial, sempre que os acolleedores reúnan os requisitos necesarios para adoptar, fosen seleccionados e lle prestasen ante a entidade pública o seu consentimento á adopción, e se atope o menor en situación xurídica adecuada para a súa adopción.

Así mesmo, poderá formalizarse un acollemento familiar preadoptivo cando se considere, con anterioridade á presentación da proposta de adopción, que fose necesario establecer un período de adaptación do menor á familia. Este período será o máis breve posible e, en todo caso, non poderá exceder do prazo dun ano.

Artigo 27º.-Formalización do acollemento.

1. O acollemento formalizarase por escrito, co consentimento da entidade pública, teña ou non a tutela ou a garda, das persoas que reciban o menor e deste se tivese 12 anos cumpridos. Cando fosen coñecidos os pais que non estivesen privados da patria potestade, ou o titor, será necesario tamén que presten ou prestasen o seu consentimento, agás que se trate dun acollemento familiar provisional ó que fai referencia o ap. 2 deste art.

O documento de formalización do acollemento familiar ó que se refire o par. anterior incluirá os seguintes extremos:

- 1º) Os consentimentos necesarios.
- 2º) A modalidade do acollemento e a súa duración prevista.
- 3º) Os dereitos e deberes de cada unha das partes, e en particular:
 - a) A periodicidade das visitas por parte da familia do menor acollido.
 - b) O sistema de cobertura por parte da entidade pública ou doutros responsables civís dos danos que sufra o menor ou dos que poida causar-lles a terceiros.

c) A asunción dos gastos de manutención, educación e atención sanitaria.

4º) O contido do seguimento que, en función da finalidade do acollemento, vaia realiza-la entidade pública e o compromiso de colaboración da familia acolledora del.

5º) A compensación económica que, se é o caso, vaian recibí-los acolledores.

6º) O sinalamento expreso de se os acolledores actúan con carácter profesionalizado.

7º) O informe dos servicios de atención a menores. Este documento remitiráselle ó MF.

2º. Se os pais ou o titor non consenten ou se opoñen ó acollemento, este só poderá ser acordado polo xuíz, en interese do menor, conforme os trámites da LAC. A proposta da entidade pública eonterà os mesmos extremos referidos no número anterior. Non obstante, a entidade pública poderá acordar en interese do menor un acollemento familiar provisional, que subsistirá ata tanto se produza resolución xudicial. A entidade pública, unha vez realizadas as dilixencias oportunas e rematado o expediente, deberalle presenta-la proposta ó xuíz, de maneira inmediata, e, en todo caso, no prazo máximo de quince días.

Artigo 28º.-Cesación.

1. O acollemento familiar do menor cesará:

1º) Por decisión xudicial.

2º) Por decisión das persoas que o teñen acollido, logo de comunicación destas á entidade pública.

3º) Por petición do titor ou dos pais que teñan a patria potestade e reclamen a súa compañía.

4º) Por decisión da entidade pública que teña a tutela ou a garda do menor, cando o considere necesario para salvagarda-lo interese deste, oídos os acolledores.

Será precisa resolución xudicial de cesación cando o acollemento sexa disposto polo xuíz.

2. Tódalas actuacións de formalización e cesación do acollemento practícaranse coa obrigada reserva.

SECCIÓN 4ª

Do acollemento residencial

Artigo 29º.-Acollemento residencial.

1. O acollemento residencial constituirá unha medida de protección que poderá adopta-la entidade pública cando, esgotadas tódalas posibilidades de mantemento do menor na súa familia mediante a utilización de recursos preventivos e asumida a tutela ou a garda sobre este, non sexan posibles ou se consideren inadecuados o acollemento familiar ou a adopción.

2. A citada medida manterase polo tempo estrictamente necesario, procurándose a integración do menor no contorno social e a accesibilidade ós sistemas ordinarios educativos, sanitarios e laborais, entre outros.

CAPÍTULO III

Da adopción

Artigo 30º.-Disposición xeral.

1. Nos termos previstos no CC, na LAC e na LO 1/96, de protección xurídica do menor, a Administración da Xunta de Galicia, a través da consellería competente, realizará a xestión dos pro-

cedementos e elevará as correspondentes propostas de adopción ante os organismos xudiciais competentes no ámbito territorial da CA de Galicia.

2. O seguimento dos procedementos de adopción levarao a cabo a Comisión de Adopcións, coa composición e co réxime interno determinados regulamentariamente.

Artigo 31º.-A adopción internacional.

Nos procesos de adopción internacional, correspóndelle á consellería competente as seguintes actuacións:

a) A recepción, rexistro e tramitación das solicitudes de adopción que se reciban, xa sexa directamente ou a través de entidades debidamente habilitadas que realicen a súa función de mediación no territorio da CA de Galicia.

b) A expedición, en todo caso, dos certificados de idoneidade do solicitante ou solicitantes, logo da valoración desta.

c) Cando así o esixa o país de orixe do menor adoptado, a expedición dun certificado polo que se comprometa a realiza-lo seguimento da adopción.

d) A habilitación, control, inspección e elaboración das directrices de actuación das entidades colaboradoras de mediación no ámbito da CA.

Artigo 32º.-Requisitos dos adoptantes.

1. Para poder ser adoptante, requirirase:

a) Ter como mínimo 25 anos cumpridos. No caso de solicitudes conxuntas por cónxuxes ou parellas con relación estable análoga á conxugal, bastará con que un deles teña a dita idade. En todo caso, o adoptante deberá ter, polo menos, catorce anos máis có adoptado.

b) Residir habitualmente no territorio da CA de Galicia.

c) Estar inscrito no Rexistro de Adopcións da CA galega.

d) Estar declarado persoa idónea para a adopción tralo correspondente procedemento de valoración.

2. Non se esixirá o requisito de residencia do punto b) do ap. anterior nos supostos nos que, por carecer de familia idónea para un menor dentro da CA, se considerase conveniente a súa adopción fóra dela. Nestes casos, os posibles candidatos deberán ser declarados idóneos ben polos servizos competentes da súa CA, ben polos servizos desta CA. Así mesmo, tamén poderán presentar solicitudes de adopción os emigrantes galegos con previsión de retorno a Galicia nos termos establecidos regulamentariamente.

Artigo 33º.-Procedemento de valoración da idoneidade.

1. Os solicitantes de adopción serán obxecto de valoración da súa idoneidade para a adopción pola consellería competente, que terá en conta para isto os seguintes aspectos ou circunstancias:

a) Que entre o adoptante e o adoptado exista unha diferenza de idade axeitada e non superior ós corenta anos, excepto que os solicitantes estean en disposición de aceptar grupos de irmáns ou menores con especiais dificultades, caso no que a diferenza de idade poderá ser superior.

b) Que o medio familiar dos solicitantes reúna as condicións adecuadas para a atención integral do menor.

c) Que existan motivacións e actitudes adecuadas para a adopción. No caso de cónxuxes, esas motivacións e actitudes deberán ser compartidas.

d) Que as condicións de saúde física e psíquica dos solicitantes permitan atender correctamente ó menor.

2. A resolución de idoneidade adoptada pola autoridade administrativa competente non implicará a finalización do proceso de valoración, e este poderá continuar co obxecto de amplia-las motivacións dos solicitantes.

3. Unha vez seleccionados os solicitantes idóneos para un menor, a autoridade administrativa competente formalizará un acollemento familiar preadoptivo nos termos e nas condicións previstas no art. 26.3º desta lei.

Artigo 34º.-Rexistro de Adopcións.

Os solicitantes de adopción estarán inscritos no Rexistro de Adopcións, do que se determinarán regulamentariamente a súa organización e funcionamento, así como o modo de formalización das solicitudes e o procedemento que se seguirá en cada acto de inscrición nel.

CAPÍTULO IV

Das institucións e entidades de atención a menores

Artigo 35º.-Das institucións de atención a menores.

1. A Administración da Xunta de Galicia poderá autorizar como institucións de atención a menores ás asociacións, fundacións ou outras entidades privadas, legalmente constituídas, que teñan nos seus estatutos ou regras fundacionais como finalidade a protección dos menores e dispoñan da organización e dos equipos técnicos ou multidisciplinares axeitados para o desenvolvemento desta función. Estas institucións deberán te-lo seu domicilio social en territorio galego ou actuar a través de establecementos radicados nel, así como carecer de ánimo de lucro.

As ditas institucións someteranse na súa actuación ás directrices, á inspección e ó control do organismo competente e soamente poderán asumir as funcións de garda o mediación coas limitacións que lles sinale a lei, debendo asegurarse de que tales funcións se desempeñen en interese exclusivo do menor.

2. O procedemento para a autorización destas institucións, os requisitos que teñan que cumprir, así como a súa inscrición no Rexistro administrativo correspondente, determinaranse regulamentariamente.

3. As resolucións que confiran a autorización ás mencionadas institucións serán publicadas no *DOG* e daráselle traslado delas ó MF.

4. A Administración galega terá facultades de control e inspección das institucións de atención de menores, coa finalidade de comproba-lo adecuado exercicio das funcións que constitúen o contido específico da súa habilitación, e asegurará que as ditas funcións se exerzan en exclusivo interese do menor.

Artigo 36º.-Das entidades que realicen funcións de mediación para efectos de adopcións internacionais.

1. As entidades que pretendan realizar funcións de mediación para efectos de adopcións internacionais deberán estar expresamente habilitadas pola Xunta de Galicia para operar no territorio da CA,

teñan ou non a súa sede nela.

2. Só poderán ser habilitadas as entidades sen ánimo de lucro inscritas no Rexistro correspondente que teñan como finalidade nos seus estatutos a protección de menores, dispoñan dos medios materiais e equipos pluridisciplinares necesarios para o desenvolvemento das funcións encomendadas e estean dirixidas e administradas por persoas cualificadas pola súa integridade moral e pola súa formación no ámbito da adopción internacional.

3. As entidades habilitadas poderán desenvolver-las seguintes funcións de mediación:

- a) Información e asesoramento ós interesados en materia de adopción internacional.
- b) Intervención na tramitación de expedientes de adopción ante as autoridades competentes, tanto españolas coma estranxeiras.
- c) Asesoramento e apoio ós solicitantes de adopción nos trámites e nas xestións que deben realizar en España e no estranxeiro.
- d) Calquera outra para a que as habilite a consellería competente na correspondente resolución.

4. Poderá serlles retirada a habilitación concedida, mediante expediente contradictorio, a aquelas entidades de mediación que deixen de cumprir-las condicións que motivaron a súa concesión ou que infrinxan na súa actuación o ordenamento xurídico.

TÍTULO IV

Dos menores en conflito social e dos centros de reeducación

CAPÍTULO I

Dos menores en conflito social

Artigo 37º.-Principios xerais.

1. Consideraranse menores en conflito social, para os efectos desta lei, aqueles que pola súa situación de grave inadaptación puidesen encontrarse en risco de causar prexuízos a sí mesmos ou a outros, así como os maiores de 12 anos que, aínda non tendo a idade requirida para esixirlles responsabilidade criminal, cometesen feitos tipificados como delitos ou faltas polas leis penais.

2. A actuación da Administración autonómica nesta materia deberá ter como finalidade principal o desenvolvemento de accións preventivas, así como a integración social destes menores a través dun tratamento educativo individualizado e, preferentemente, no seu contorno sociocomunitario.

Artigo 38º.-Medidas de prevención e apoio.

A Administración autonómica, no exercicio das súas competencias, poderá arbitrar en favor dos menores medidas de carácter preventivo e de apoio tales como:

- a) A atención especializada socioeducativa ou terapéutica, que implicará o compromiso voluntario do menor e da súa familia de se someteren ó recoñecemento de profesionais unha vez detectadas carencias relevantes no ámbito familiar.
- b) O asesoramento educativo, consistente no compromiso voluntario do menor e da súa familia de acudir a un programa educativo en supostos carenciais próximos ó desamparo.
- c) A formación ocupacional de carácter prelaboral, consistente no compromiso voluntario do menor de participar activamente en talleres ocupacionais e de inserción prelaboral baixo a supervisión da Administración autonómica.

d) A conciliación, a mediación e a reparación do dano como medidas de carácter extraxudicial.

Artigo 39º.-Execución de medidas xudiciais.

1. É competencia da CA de Galicia a execución das medidas previstas na LO 4/92, do 5 de xuño, reguladora da competencia e do procedemento dos xulgados de menores, en virtude do disposto na súa disp. adic. terceira, para o cal actuará de acordo cos tratados e directrices internacionais, esta lei, a normativa que a complementa e desenvolve e demais que sexa aplicable.

2. A Administración da Xunta de Galicia executará, polo tempo que se determine nas resolucións xudiciais, as seguintes medidas:

a) A liberdade vixiada, que consistirá nun control e apoio socioeducativo ó menor no seu propio medio, coa finalidade de que este consiga a súa autonomía persoal e unha efectiva integración sociofamiliar, utilizando para iso os recursos normalizados dispoñibles no seu contorno.

b) O acollemento familiar, que supón outorgarlles temporalmente a garda dun menor á unha persoa ou a persoas distintas daquelas coas que viña convivindo, co obxecto de recibilo apoio suficiente para unha atención e educación adecuadas á súa idade e circunstancias.

c) A prestación de servizos en beneficio da comunidade, consistente en realizar, con carácter voluntario e non remunerado, actividades de colaboración en determinados servizos públicos ou entidades privadas sen ánimo de lucro e con fins de interese social.

d) O tratamento ambulatorio, que se prestará a través dos dispositivos especializados da rede sanitaria adecuados á problemática que presente o menor.

e) O internamento nun centro de carácter terapéutico, que se realizará naqueles centros residenciais especializados que ofrecen tratamento de carácter sanitario e educativo.

f) O internamento do menor nun centro de reeducación en réxime aberto, semiaberto ou pechado, de acordo co disposto na correspondente resolución xudicial.

CAPÍTULO II

Dos centros de reeducación

Artigo 40º.-Réxime des centros de reeducación.

1. Son centros de reeducación aqueles equipamentos residenciais que lles prestan unha atención socioeducativa especializada a menores con problemas de conducta ou internados en virtude de resolución xudicial.

2. Os centros de reeducación poderán dispoñer dun ou máis dos seguintes réximes de internamento:

a) O réxime de internamento aberto supón a obriga de residencia do neno no centro, participando na súa vida e realizando as actividades escolares ou laborais fóra del. Os menores poderán gozar de fins de semana ou períodos vacacionais no seu propio fogar se iso é posible.

b) O réxime de internamento semiaberto supón a obrigación de residencia do menor no centro, participando na súa vida cotiá ou realizando as actividades escolares ou prelaborais dentro del, excepto nos casos nos que se considere que a súa realización fóra do centro non prexudica a aplicación da medida. Os menores en réxime semiaberto poderán gozar de permisos de fin de semana e vacacións, agás as limitacións que poidan establecerse por resolución xudicial ou en aplicación do regulamento de réxime interno; en tal caso, daráselle conta inmediata á autoridade xudicial competente.

c) O réxime de internamento pechado supón a obrigación de residencia permanente do menor no centro, realizando tódalas súas actividades no seu interior.

3. Estes centros deberán dispoñer dun regulamento de réxime interno, no que se establecerán, ademais das disposicións xerais sobre o seu funcionamento, as especialidades propias do seu réxime e as normas disciplinarias, que se axustarán, en todo caso, ó disposto nos arts. seguintes desta lei.

Artigo 41º.-Faltas.

1. Nos centros de reeducación terán a consideración de faltas as seguintes condutas, sempre que non constituían infracción penal:

- a) O comportamento agresivo ou violento cara ás persoas.
- b) O dano intencionado de instalacións ou material do centro ou de bens particulares.
- c) A subtracción de bens do centro ou de particulares.
- d) Calquera acción ou omisión que supoña unha perturbación relevante da vida cotiá no centro.
- e) As ausencias non autorizadas do centro.
- f) O uso de substancias ou materiais prohibidos polo centro.
- g) Todo comportamento que poida poñer en risco a súa persoa ou a doutros.

2. As faltas serán cualificadas como leves, graves ou moi graves en función, basicamente, do grao de perturbación ou dos prexuízos causados.

Artigo 42º.-Medidas correctoras.

1. As medidas correctoras que se lles impoñan ós menores terán un contido e unha finalidade fundamentalmente educativa, sen que en ningún caso poidan implicar vexación ou maltrato. Tales medidas consistirán en:

- a) Amoestación.
- b) Reparación do dano.
- c) Suspensión de privilexios e gratificacións, por tempo non superior a un mes.
- d) Privación de asistir a actividades recreativas programadas no horario do centro por un período de tempo non superior a quince días.
- e) Privación das saídas de carácter recreativo programadas polo centro, por un período de tempo non superior a un mes.
- f) Privación dos permisos de saída do centro, por un período de tempo non superior a un mes.
- g) Separación do grupo, por un tempo non superior a corenta e dúas horas.

2. A medida aplicable determinarase en función da idade e das características do menor, así como da intencionalidade, do grao de participación nos feitos e da reincidencia da conducta.

3. A petición de escusas á persoa ofendida, a restitución de bens ou a reparación de danos poderán suspender a aplicación da medida sempre que non sexa reincidente na conducta sancionable.

Artigo 43º.-O procedemento.

1. O procedemento para a aplicación das medidas previstas no art. anterior será regulado no regul. do centro e, deberá garantir, en todo caso, os seguintes dereitos do menor:

- a) A ser oído.
- b) A poder achegar probas.

- c) A ser asesorado e asistido pola persoa do centro que el designe.
 - d) A recorrer ante o Xulgado de Menores que dictaminou o seu internamento e, en todo caso, a acudir ó MF.
2. Daráselles conta ó Xulgado de Menores e ó MF das medidas adoptadas polas faltas graves ou moi graves.

TÍTULO V Infraccións e sancións

CAPÍTULO I Infraccións

Artigo 44°.-Disposición xeral.

1. Consideráranse infraccións administrativas a esta lei as accións ou omisións tipificadas e sancionadas na forma prevista neste título.
2. Serán suxeitos responsables das infraccións as persoas físicas ou xurídicas que incorran nas accións ou omisións tipificadas como tales nesta lei.

Artigo 45°.-Clasificación e prescrición das infraccións.

1. As infraccións cualifícanse en leves, graves e moi graves, en función da natureza da contravención da súa transcendencia e repercusión especialmente na esfera persoal do menor e, se é o caso, da reincidencia nas mesmas conductas punibles.
2. Estas infraccións prescribirán da seguinte maneira: ó ano, as leves; ós tres anos, as graves; e ós cinco anos, as moi graves, contados en todo caso desde a data da infracción.

Artigo 46°.-Infraccións leves. Constitúen infraccións leves:

- 1º) Todos aqueles actos ou omisións que afecten a esfera dos dereitos da familia, da infancia e da adolescencia, cando non deriven deles prexuízos graves para aqueles.
- 2º) As irregularidades de carácter formal por parte das institucións ou entidades de atención á familia, á infancia e á adolescencia no cumprimento da normativa vixente nesta materia.
- 3º) O incumprimento do deber de actualiza-los datos que constan no Rexistro de entidades que desenvolven actividades no campo da acción social referidas á familia, á infancia e á adolescencia.

Artigo 47°.-Infraccións graves. Constitúen infraccións graves:

- 1º) Non poñer en coñecemento das autoridades ou dos organismos competentes as posibles situacións de grave abandono ou desamparo nas que poidan atoparse os menores por parte daquelas persoas que polo seu cargo, profesión ou función deban ter especial coñecemento diso.
- 2º) Non procurar ou impedi-la asistencia dun neno ou dunha nena ou dun adolescente ou dunha adolescente en período de escolarización obrigatoria a un centro escolar e sen causa que o xustifique, cando lles sexa imputable ós pais, tutores ou gardadores.
- 3º) Proceder á apertura ou ó peche dun centro que preste servizos no ámbito da familia, da infancia e da adolescencia polas persoas ou entidades titulares del sen obter previamente a autorización administrativa pertinente.

4º) Incumpri-las persoas ou entidades ás que se refire o ap. anterior a normativa específica reguladora da súa creación e funcionamento.

5º) Non proporciona-las institucións ou os centros de atención á familia, á infancia e á adolescencia o tratamento e a atención adecuada.

6º) Solicita-los titulares das ditas institucións ou centros o aboamento de cantidades económicas dos propios menores, os seus familiares, titores ou gardadores, e, en xeral, exercer prácticas lucrativas neles non autorizadas expresamente pola Administración da Xunta de Galicia.

7º) Quebranta-lo deber de confidencialidade e sigilo sobre os datos persoais dos usuarios.

8º) Utilizar por parte dos medios de comunicación a identidade ou imaxe dos menores cando iso supoña unha intromisión ilexítima na súa intimidade, honra ou reputación ou sexa contrario ós seus intereses aínda cando medie o seu consentimento ou o dos seus representantes legais.

9º) Venderlles ou permitírlle-lo libre acceso ós menores ás publicacións ás que se refire o ap. 1 do art. 16 ou venderlles, alugarlles ou exhibírlle-lo material audiovisual referido no ap. 2 dese mesmo art. A responsabilidade das ditas accións corresponderalles ós titulares dos establecementos e, se é o caso, ás persoas infractoras.

10º) Impedir, obstruir ou dificulta-lo exercicio das funcións de inspección e seguimento polos servizos administrativos da Xunta de Galicia da actividade das institucións e dos centros de atención á familia, á infancia e á adolescencia.

11º) As accións ou omisións previstas no art. anterior, sempre que o incumprimento ou os prexuízos fosen graves.

12º) A reincidencia nas infraccións leves.

Artigo 48º.-Infraccións moi graves.

Constitúen infraccións moi graves:

1º) As recollidas no art. anterior, se delas se deduce dano ós dereitos da familia, da infancia e da adolescencia de imposible ou moi difícil reparación.

2º) A reincidencia nas infraccións graves.

Artigo 49º.-A reincidencia.

Estimarase que se produce reincidencia cando o responsable da infracción fose sancionado mediante resolución firme pola comisión doutra infracción da mesma natureza no prazo dun ano, se se trata de faltas leves; de tres anos, se se trata de faltas graves; e de cinco anos, se se trata de faltas moi graves.

CAPÍTULO II

Sancións

Artigo 50º.-Tipos de sancións.

1. As infraccións establecidas nos arts. anteriores serán sancionadas dalgunha das formas seguintes:

- a) Infraccións leves: amoestación por escrito ou multa de ata 250.000 ptas.
- b) Infraccións graves: multa desde 250.001 ptas. ata 1.000.000 ptas.
- c) Infraccións moi graves: multa desde 1.000.001 ptas. ata 2.500.000 ptas.

2. En calquera caso, as sancións graves e moi graves poderán levar aparelladas como accesorias as seguintes:

- a) Peche total ou parcial ata un ano, as graves, e peche total ou parcial de ata dous anos ou definitivo, as moi graves.
- b) Prohibición de financiamento público por un tempo de ata cinco anos.
- c) Inhabilitación para o desenvolvemento de funcións e actividades similares ou para o exercicio de cargos de carácter análogo ata un prazo de cinco anos.

3. As sancións graduaranse seguindo os criterios da reincidencia das faltas, do grao de intencionalidade ou negligencia, da gravidade dos prexuízos causados e da relevancia ou transcendencia social que acadasen.

CAPÍTULO III

Procedemento sancionador

Artigo 51º.-Principios xerais.

1. As infraccións administrativas non poderán ser obxecto de sanción sen a previa instrucción do oportuno expediente, que se tramitará en todo caso de acordo coas normas xerais que regulan o procedemento sancionador, sen prexuízo das responsabilidades doutra orde que puidesen conconrer.

2º. Nos supostos de que as infraccións puidesen ser constitutivas de delicto, a Administración pasaralle o tanto de culpa ó órgano xudicial competente ou ó MF e absterase de segui-lo procedemento sancionador mentres a autoridade xudicial non dicte S. firme ou resolución que lle poña fin ó procedemento.

3. De non estimarse a existencia de delicto, a Administración continuará o expediente sancionador con base nos feitos que os tribunais considerasen probados.

4. En todo caso, deberanse cumprir de modo inmediato as medidas administrativas adoptadas para salvagarda-la integridade física e moral do menor.

5. Cando un mesmo feito poida ser tipificado como infracción conforme esta e outras leis, seralle aplicada a sanción máis grave.

6. Regulamentariamente determinaranse os órganos competentes para a imposición das sancións previstas neste título.

Artigo 52º.-Recursos.

Contra as resolucións recaídas nos procedementos sancionadores poderán interpoñerse os recursos administrativos e xurisdiccionais que legalmente procedan.

Disposicións adicionais

Primeira.

As resolucións de apreciación de desamparo e asunción de tutela por ministerio da lei, as derivadas do exercicio da tutela e da garda, así como aquelas que declaren a idoneidade dos solicitantes de

adopción, poderán ser obxecto de recurso ante a orde xurisdiccional civil sen necesidade de reclamación administrativa previa.

Segunda.

Actuarán como órganos asesores e consultivos da CA de Galicia en materia de menores e coa función singular de favorecer a coordinación das actuacións e a formulación de directrices e plans de acción conxunta dos órganos da Administración autonómica entre si, así como as desta coas das deputacións provinciais, concellos e outras administracións públicas, a Comisión Galega Interinstitucional do Menor, no ámbito autonómico, e as comisións técnicas interinstitucionais provinciais sobre o menor.

Tercera.

As contías das sancións administrativas previstas no título IV desta lei poderán ser actualizadas anualmente de acordo co IPC, por D. da Xunta de Galicia.

Cuarta.

A Xunta de Galicia terá en conta nos seus presupostos, de forma prioritaria, as actividades de atención, formación, promoción, reinserción, protección, integración e lecer dos nenos e das nenas e dos adolescentes e das adolescentes de Galicia. Deberá, así mesmo, procurar que os entes da Administración local asuman a dita prioridade.

Disposición derogatoria

Quedan derogadas tódalas normas de igual ou inferior rango que se opeñan ó establecido nesta lei.

Disposicións derradeiras

Primeira.

Facúltase a Xunta de Galicia para dictar as disposicións que sexan necesarias para o desenvolvemento regulamentario desta lei.

Segunda.

Esta lei entrará en vigor o día seguinte ó da súa publicación no *Diario Oficial de Galicia*.

Santiago de Compostela, nove de xuño de mil novecentos noventa e sete.

MANUEL FRAGA IRIBAME
Presidente