

## **Ley 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores**

**DOE 24 Noviembre 1994**

**BOE 27 Diciembre 1994**

**LA LEY 4436/1994**

### **Exposición de Motivos**

La entrada en vigor de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modificaban determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y acogimiento familiar, tuvo por finalidad adecuar la legislación a la realidad y a la función social que deben cumplir las instituciones y medidas de protección de menores, encomendando a las entidades públicas competentes en esta materia y dentro de su ámbito territorial, la aplicación y puesta en funcionamiento de los principales postulados de esta novedosa legislación.

En este marco normativo, la Junta de Extremadura ha venido desarrollando las funciones que en materia de protección tiene encomendadas, acumulando una valiosa experiencia, así como llevando a cabo programas públicos de actuación que la problemática específica ha venido requiriendo, si bien, parece conveniente la promulgación de una legislación propia que, adaptándose a la realidad social extremeña, se configure como un eficaz instrumento de intervención de las instituciones públicas en este campo.

Esta Ley pretende hacer hincapié en que el interés del menor y el respeto de su libertad y dignidad deben prevalecer en todo momento sobre cualquier otro que concurra en el ámbito de las relaciones socio-familiares, proclamando entre sus principios rectores el derecho del menor a una formación integral y a un entorno familiar no deteriorado sin que por ello se pretenda desconocer de una forma radical los derechos constitucionales y civiles de las familias biológicas, igualmente merecedores de tutela.

En el Título preliminar de esta Ley se regula la denominada «situación de desamparo», pieza angular de todo el sistema de protección existente, puesto que es la desencadenante de la actuación administrativa tendente a la tutela de los derechos de los menores.

Desde la reforma de 1987, el concepto de desamparo, en su doble vertiente de moral y material, ha venido siendo muy debatido, tanto desde el punto de vista jurídico, como desde la perspectiva de los Servicios Sociales. La Ley no ha pretendido zanjar este debate, pero sí concretar y objetivizar como desamparo y, por tanto, merecedoras de protección ágil y radical una serie de situaciones tales como malos tratos, abandonos, abusos sexuales, inducción a la mendicidad, etc., que conllevan en sí mismas un grave atentado contra los más elementales derechos del menor.

Igualmente contempla la Ley que, para la apreciación de esta situación de desamparo, se arbitrará un procedimiento sumario que, en todo caso, garantizará el derecho de audiencia de los padres, tutores o guardadores del menor afectado, conduciendo inexorablemente la declaración de desamparo a la asunción por parte de la Junta de Extremadura de la tutela automática, como primera medida de intervención encaminada, en una primera fase, a apartar de raíz al menor de graves situaciones de riesgo.

En el Título II de la Ley es donde se instrumentalizan todos los mecanismos de protección que deben

dar la oportuna respuesta institucional que permitan reponer al menor desamparado en una situación lo más normalizada posible que le garantice un desarrollo personal adecuado.

En este punto vuelve la Ley a ser respetuosa con todos los intereses en juego, dando participación a los propios menores mayores de doce años en la adopción de las medidas que les van a afectar siendo preceptiva su notificación al Ministerio Fiscal y a la familia biológica, a fin de que puedan ejercitar las acciones que estimen oportunas.

En este mismo sentido, y siendo consciente de que el primer eslabón de protección debe ser preventivo, la ley prevé un sistema de apoyo a las familias biológicas que favorezcan la permanencia en el entorno familiar al que tiene derecho el menor y del que no debe desarraigarse sino como última medida.

Por otra parte, esta Ley no puede desconocer la importante función social que distintas asociaciones y fundaciones sin fin de lucro vienen desarrollando en el área de los Servicios Sociales, con el asesoramiento y supervisión de la Junta de Extremadura, colaboración a la que se otorga rango de Ley y que será prestada a través de centros y hogares de acogida convenientemente acreditados y para los que la Junta de Extremadura, mediante un sistema de convenio o concierto, destinará una parte de sus recursos en orden a su financiación:

Un último aspecto novedoso de la Ley es el que hace referencia a la regulación de la adopción desde la perspectiva de las familias solicitantes.

Asimismo, como instrumento técnico imprescindible, se crea un Registro General dependiente de la Consejería de Bienestar Social donde constarán todos aquellos solicitantes de adopción, así como los menores susceptibles de esta medida, lo que permitirá al órgano competente para realizar la propuesta de adopción, llevar a cabo las funciones de integración familiar con las máximas garantías posibles que redunden en beneficio del adoptado.

Aun quedando bien patente que la finalidad de esta institución es proporcionar a los menores un núcleo familiar idóneo que les permita su posterior desarrollo personal y no a la inversa, la Ley no podía obviar la gran sensibilidad social existente y vela por la igualdad de oportunidades entre todos los solicitantes, estableciéndose una única lista general, con carácter regional, con todos aquellos considerados idóneos.

Asimismo, como instrumento técnico imprescindible, se crea un Registro General dependiente de la Consejería de Bienestar Social donde constarán todos aquellos solicitantes de adopción, así como los menores susceptibles de esta medida, lo que permitirá al órgano competente para realizar la propuesta de adopción, llevar a cabo las funciones de integración familiar con las máximas garantías posibles que redunden en beneficio del adoptado.

## **TITULO**

### **PRELIMINAR: Disposiciones generales**

#### **CAPITULO I**

##### **Ambito y principios rectores**

###### **Artículo 1**

En el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la entidad pública competente en materia de atención y protección de menores es la Junta de Extremadura, que ejercerá sus funciones a través de la Consejería de Bienestar Social.

###### **Artículo 2**

A los efectos de la presente Ley, serán objeto de protección los menores de edad, cualquiera que

fuera su nacionalidad, que tengan su domicilio o se hallen eventualmente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, sin perjuicio en este caso de las facultades que pudieran corresponder a la autoridad competente en otro territorio.

A los menores de nacionalidad extranjera susceptibles de medidas de protección, les será de aplicación lo dispuesto en las normas de Derecho Internacional Privado contenidas en el Código Civil y en los Convenios o Tratados Internacionales ratificados por el Estado español.

### **Artículo 3**

Bajo el superior principio de la prevalencia, en todo momento, del interés del menor sobre cualquier otro concurrente, los principios rectores que informarán la actuación de la Junta de Extremadura en esta materia serán los siguientes:

- a)** Respeto de la libertad y dignidad de los menores, así como de sus señas de identidad y características individuales o colectivas.
- b)** Facilitar el mantenimiento del entorno familiar del menor, siempre que fuera posible y las circunstancias no lo desaconsejasen.
- c)** Fomento de la solidaridad, y sensibilidad social hacia la problemática de los menores necesitados de atención.
- d)** Promocionar el rápido acceso en la prestación de los recursos institucionales, fomentando la coordinación y actuación conjunta con las distintas Administraciones Públicas para obtener un óptimo aprovechamiento de los mismos.
- e)** Remover todo tipo de obstáculos que impidan la formación integral del menor.
- f)** Fomento de la prevención de la marginación infantil, así como el desarrollo de programas públicos y actuaciones encaminadas a erradicarla. Realizando, por parte de las distintas Administraciones Públicas programas educativos, culturales, recreativos, de ocio y tiempo libre, tendentes a evitar situaciones sociales de riesgo para la formación de los menores.
- g)** Fomentar la realización, por parte de las distintas Administraciones Públicas, de programas culturales, recreativos, de ocio y tiempo libre tendentes a evitar situaciones sociales de riesgo para la formación de los menores.
- h)** Fomentar los hábitos familiares que impidan que menores de edad se encuentren en horas nocturnas en ambientes que puedan conducir a situaciones de riesgo y desprotección a que dificulten el normal desarrollo del menor.

En todo caso, las Administraciones Públicas velarán porque las actuaciones que inciden en las situaciones descritas conlleven el reproche social hacia quienes las permitan, toleren o fomenten, coadyuvando para que la posible responsabilidad civil derivada de los daños que fueran causados por los menores, tanto en las personas como en las cosas, les sea exigida a los padres, tutores o representantes legales en los términos establecidos en el Código Civil.

Los menores estarán informados acerca de su situación de las medidas a tomar, de su duración y de los derechos que les corresponden con arreglo a la legislación. Esta misma información la recibirán sus padres o representantes salvo por prohibición judicial.

### **Artículo 4**

La Junta de Extremadura y las demás Administraciones Públicas extremeñas, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán por el cumplimiento efectivo de las disposiciones de carácter autonómico, nacional e internacional que garanticen y salvaguarden los derechos de los menores.

En el informe anual de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura se valorará todo lo

concerniente a la protección de menores, en lo que se refiere a la salvaguarda de sus derechos. Para ello, la Junta de Extremadura suministrará cuantos datos sean requeridos por la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

## **CAPITULO II**

### **De la situación de desamparo**

#### **Artículo 5**

En los términos del Código Civil, se consideran desamparo de menores aquellas situaciones de desprotección que puedan constituir grave riesgo para el normal desarrollo físico, psíquico o social de un menor.

#### **Artículo 6**

Se considerarán situaciones de desamparo, en todo caso valorables por la autoridad administrativa, las siguientes:

- a)** El abandono voluntario del menor.
- b)** La existencia de malos tratos físicos y psíquicos.
- c)** El trastorno mental grave de los padres o guardadores de hecho que impida el adecuado ejercicio de la patria potestad o del derecho de guarda y educación.
- d)** La drogadicción o alcoholismo habitual de las personas que forma parte de la unidad familiar, en especial, de los padres o guardadores de hecho, o de los menores con el consentimiento de éstos.
- e)** Los abusos sexuales por parte de miembros de la unidad familiar o de terceros con el consentimiento de éstos.
- f)** La inducción a la mendicidad, delincuencia o prostitución.
- g)** Cualquier otra situación de desprotección que traiga su causa en el incumplimiento o el inadecuado ejercicio de la patria potestad o de los deberes de protección establecidos por las Leyes, siempre que ello incida en la privación de la necesaria asistencia moral o material.

#### **Artículo 7**

Cualquier persona o entidad que tuviera conocimiento de transgresiones de los derechos del menor y, en especial, de la posible existencia de alguna de las situaciones enumeradas en el artículo anterior, deberá ponerlo en conocimiento del Ayuntamiento, Juzgados o Fuerzas de Seguridad del Estado.

Estas instituciones públicas darán cuenta de los hechos a la Consejería de Bienestar Social con carácter de urgencia.

#### **Artículo 8**

Corresponde a la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura la declaración de la situación de desamparo de los menores.

Reglamentariamente se arbitrará un procedimiento sumario que habrá de finalizar mediante resolución motivada y, en el que, en todo caso, se garantizarán el derecho de audiencia de los padres, tutores o guardadores de los menores, así como el de ser informados del contenido de la resolución que recaiga en el mismo y de los recursos que procedan.

#### **Artículo 9**

La declaración de desamparo comportará necesariamente la asunción de la tutela automática del menor por la Junta de Extremadura, la adopción de las medidas cautelares que fueran necesarias y la

comunicación al Ministerio Fiscal de todo lo actuado, a los efectos que procedan.

## **TITULO I**

### **De las medidas de protección**

#### **CAPITULO I**

##### **Reglas comunes**

##### **Artículo 10**

Se entienden por medidas de protección de menores aquellas actuaciones de carácter administrativo o judicial encaminadas a prevenir o erradicar situaciones de desamparo de menores. La adopción o propuesta de las mismas corresponde a la Junta de Extremadura, sin perjuicio de las facultades atribuidas por la legislación vigente al Ministerio Fiscal.

##### **Artículo 11**

La tutela ordinaria de menores desamparados será promovida por la Junta de Extremadura en aquellos casos en que existan personas que, por sus relaciones con el menor o por otras circunstancias, puedan asumirla en beneficio de éste.

##### **Artículo 12**

La adopción por parte de la Junta de Extremadura de cualquiera de las medidas de protección de esta Ley requerirá la instrucción de un procedimiento establecido al efecto, donde ineludiblemente deberá ser oído el mayor de doce años y el menor de esta edad siempre que tuviera suficiente juicio, y donde se garantizará que todas las actuaciones necesarias se practiquen con la conveniente reserva.

El alcance y finalidad de las medidas de protección serán notificadas al Ministerio Fiscal, así como a los padres, tutores o guardadores del menor afectado.

En caso de grave riesgo para la integridad física o psíquica del menor, las medidas de protección deberán ser adoptadas en el momento de declararse la situación de desamparo, de manera cautelar y sin perjuicio de ulterior ratificación.

##### **Artículo 13**

La Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura realizará todas las actuaciones necesarias para la correcta ejecución de las medidas de protección adoptadas, pudiendo recabar la colaboración de las autoridades municipales, policiales y judiciales, cuando la oposición a las mismas pueda suponer el mantenimiento de una situación de grave vulneración de los derechos del menor.

#### **CAPITULO II**

##### **Tipología de medidas**

##### **Artículo 14**

La Junta de Extremadura arbitrará un sistema de apoyo a las familias biológicas de los menores consistente en prestaciones de tipo económico, psicológico y educativo que impidan que, situaciones de carencia desemboquen en el desamparo del menor y que favorezcan su permanencia en el núcleo familiar.

##### **Artículo 15**

Igualmente, con carácter preventivo, la Consejería de Bienestar Social asumirá transitoriamente la guarda de los menores cuando, quienes tengan potestad sobre los mismos lo soliciten y acrediten la imposibilidad temporal de atenderlos. No obstante ello, cuando la duración o mantenimiento de esta situación vaya en detrimento del interés del menor, podrá incoarse el oportuno expediente de

adopción de medidas de protección.

#### **Artículo 16**

En caso de declaración de desamparo, la Junta de Extremadura podrá adoptar las siguientes medidas:

- a) Acogimiento familiar simple y sin fines adoptivos.
- b) Acogimiento familiar preadoptivo.
- c) Asunción de la guarda a través de centros especializados de acogida de menores.
- d) Propuesta de adopción.
- e) Cualquier otra medida aconsejable de carácter económico asistencial, educativo o terapéutico, en atención a las circunstancias del menor.

### **CAPITULO III**

#### **Del cese y modificación de las medidas de protección**

#### **Artículo 17**

Las medidas de protección cesarán por las causas previstas en el Código Civil.

La Consejería de Bienestar Social podrá acordar o instar la modificación de las medidas de protección adoptadas siempre que el interés del menor así lo aconseje, a través del mismo procedimiento y con las mismas garantías utilizadas para la adopción de la medida inicial, siempre y cuando persista la situación de desamparo.

### **TITULO II**

#### **Del régimen de las medidas de protección**

### **CAPITULO I**

#### **De la guarda**

#### **Artículo 18**

La guarda de menores se llevará a cabo en las condiciones establecidas en el Código Civil.

#### **Artículo 19**

La asunción de la guarda, que será ejercida por los responsables de los centros de acogida de menores, se configura como una medida de protección subsidiaria, indicada en aquellos casos en que no fuera posible o recomendable acudir a las medidas de apoyo o acogimiento familiar.

#### **Artículo 20**

Para la ejecución de la medida descrita en el artículo anterior y siempre que las circunstancias del caso lo permitan, 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 de familiares, excepto cuando medie resolución judicial en sentido contrario.

#### **Artículo 21**

A los efectos de la Ley de Servicios Sociales de Extremadura, los centros de acogida de menores tendrán la consideración de centros especializados de Servicios Sociales.

#### **Artículo 22**

La Junta de Extremadura, dentro de su ámbito territorial, podrá habilitar como instituciones colaboradoras de integración familiar a aquellas asociaciones o fundaciones no lucrativas en cuyos

Estatutos o reglas figure como fin la protección de menores, siempre que dispongan de los medios técnicos, materiales y humanos necesarios para la realización de las funciones que les sean encomendadas.

La colaboración de estas instituciones será prestada a través de centros y hogares o pisos de acogida, que estarán en todo caso sujetos a la previa acreditación y posterior asesoramiento y supervisión de la Junta de Extremadura.

La Junta de Extremadura arbitrará un sistema de convenio o concierto de financiación con las instituciones privadas de integración familiar cuyo interés social así lo demande.

## **CAPITULO II**

### **Del acogimiento familiar**

#### **Artículo 23**

La medida de acogimiento familiar será adoptada cuando las circunstancias personales del menor aconsejaren la salida del hogar familiar por un tiempo de duración indeterminado.

#### **Artículo 24**

El acogimiento familiar se constituirá en la forma establecida en el Código Civil y podrá ser de dos tipos:

- 1.º Simple o sin fines preadoptivos.
- 2.º Preadoptivo.

#### **Artículo 25**

El acogimiento familiar simple estará orientado a la reintegración del menor en su propia familia. Su duración no podrá ser superior a un año y, durante su vigencia y en la medida de lo posible, se fomentarán las relaciones con su unidad familiar a fin de facilitar su retorno a la misma.

El acogimiento familiar simple podrá ser remunerado, entendiéndose por tal el derecho de la familia acogedora a ser compensada por los gastos sanitarios educativos y de manutención del menor.

#### **Artículo 26**

El acogimiento familiar preadoptivo tiene por finalidad el conocimiento y adaptación mutua entre el menor y la futura familia de adopción, propiciando un período de nueva relación entre adoptantes y adoptado.

#### **Artículo 27**

Son responsabilidades de la Junta de Extremadura las tareas de selección y valoración de personas o familias acogedoras, así como la supervisión y apoyo técnico de las mismas mientras permanezca el menor en su seno.

## **CAPITULO III**

### **De la propuesta de adopción**

#### **Artículo 28**

En los términos previstos en el Código Civil, la Junta de Extremadura a través de la Consejería de Bienestar Social, es la entidad pública competente para elevar las correspondientes propuestas de adopción ante los órganos judiciales competentes.

#### **Artículo 29**

En la Consejería de Bienestar Social se creará un Registro General de Adopciones y Acogimientos

Preadoptivos, que constará, al menos, de las siguientes secciones:

- a) Solicitudes de adopción.
- b) Solicitudes consideradas idóneas para la adopción o acogimiento preadoptivo.
- c) Relación de menores que, encontrándose bajo medidas de protección, sean susceptibles de adopción.
- d) Acogimientos preadoptivos realizados.
- e) Adopciones constituidas por resolución judicial previa propuesta de la Junta de Extremadura.

### **Artículo 30**

Los datos que figuren en el Registro General de Adopciones y Acogimientos Preadoptivos tendrán carácter reservado, incurriendo en responsabilidad los funcionarios que, por razón de su cargo, los revelaren e hicieren un uso indebido de los mismos.

### **Artículo 31**

Todas las solicitudes de adopción serán objeto de valoración y diagnóstico psicosocial por parte de la Consejería de Bienestar Social, atendiendo al orden cronológico de presentación, a efectos de estudio y determinación de la idoneidad de los solicitantes, recabando la necesaria información de los técnicos de los Servicios Sociales de las Corporaciones Locales.

En los procesos de valoración y diagnóstico, junto a las circunstancias sociales y familiares, se tendrá en consideración la personalidad de los solicitantes y su capacidad para asumir las responsabilidades de la patria potestad sobre el menor en adopción.

### **Artículo 32**

En cumplimiento del principio de igualdad ante la Ley, con los solicitantes considerados idóneos, de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior, se establecerá una única lista o relación general de carácter regional.

Reglamentariamente se establecerán los casos en que las circunstancias especiales de los menores aconsejen la alteración del orden en la lista general, debiendo acreditarse, en todo caso, las citadas circunstancias.

### **Artículo 33**

La selección de los solicitantes de adopción se efectuará en función de los requisitos establecidos en el Código Civil, siendo necesario estar inscritos en el Registro General de Adopciones y Acogimientos Preadoptivos.

### **Artículo 34**

Constituirá mérito preferente para ser seleccionado como adoptante la residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

### **Artículo 35**

Con carácter previo a elevar la correspondiente propuesta de adopción al órgano judicial competente, se constituirá el acogimiento familiar preadoptivo, salvo cuando por circunstancias excepcionales éste no fuera aconsejable.

En el caso de recién nacido, el asentimiento de la madre no podrá prestarse hasta que haya transcurrido el plazo fijado en el Código Civil desde el parto, procurándose que el acogimiento familiar preadoptivo se produzca en el momento más cercano posible al inicio de dicho plazo.



## DISPOSICIONES FINALES

### Primera

Se faculta al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para dictar las disposiciones necesarias tendentes al desarrollo reglamentario de la presente Ley.

### Segunda

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el «Diario Oficial de Extremadura».