



SRA. CONSEJERA DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 20 de abril de 2023, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 11/2023, relativa al **anteproyecto de Ley de infancia y adolescencia (Ref.: DNCG_LEY_2823/19_04)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión las vocales Sra. Erdaide Gabiola y Sra. Juaristi Sánchez.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VOCALES:

D.^a M.^a Teresa Astigarraga Goenaga.
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.
D.^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.
D. Iñaki Calonge Crespo.
D.^a M.^a Jesús Urkiola Mendibil.
D.^a M.^a Lourdes Pérez Ovejero.
D.^a Mirari Erdaide Gabiola.
D.^a Jaione Juaristi Sánchez.

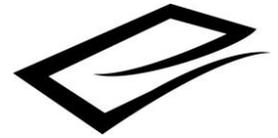
SECRETARIO:

D. Jesús M.^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N.º 61/2023

ANTECEDENTES.....	2
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO.....	6
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN	20
MARCO NORMATIVO Y CONSIDERACIONES COMPETENCIALES	20
I Respecto al marco internacional	20
II Respecto al marco estatal y a la competencia autonómica	21
III Respecto a los órganos forales de los territorios histórico y a los entes locales.....	27
PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN	30
I Consideraciones generales	30
II Fase inicial del procedimiento.....	32
III La apertura del procedimiento: audiencia y participación	34
IV Otros informes y dictámenes obrantes en el expediente.....	37
ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.....	44
I Consideraciones generales	44

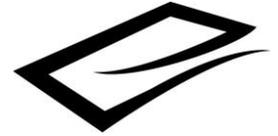




A) Sobre la voluntad compiladora del anteproyecto	44
B) Sobre la extensión del anteproyecto.....	48
C) Sobre el carácter programático del anteproyecto	49
D) Sobre el contenido reglamentista del anteproyecto	50
E) Sobre la <i>lex repetita</i>	51
F) Sobre la incorporación al anteproyecto de materias propias del orden civil	57
II Observaciones al articulado.....	63
A) Título preliminar: objeto, ámbito y ejes de actuación.....	63
B) Título I: Disposiciones generales	65
C) Título II. Derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes	66
D) Análisis agrupado de preceptos contenidos en los títulos II, III y IV.....	70
E) Título V: Prevención, detección y protección frente a situaciones de violencia contra la infancia y la adolescencia	77
F) Título VI: La prevención, detección y protección ante situaciones de vulnerabilidad a la desprotección y de desprotección.....	79
G) El Título VII: la atención socioeducativa a las personas menores de edad en conflicto con la ley penal.....	99
H) Título VIII: Órganos de cooperación y coordinación interinstitucional e intersectorial	103
I) Título IX: Desarrollo y mejora en el ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia	104
J) Título X: Régimen competencial	105
K) Título XI: Infracciones y sanciones administrativas.....	107
L) Disposiciones adicionales y finales	110
M) Anexo	112
III Observaciones de técnica legislativa.....	113
A) Consideraciones comunes a varios preceptos	114
B) Observaciones sobre la exposición de motivos	119
C) Observaciones sobre la parte dispositiva y la final	122
CONCLUSIÓN	146

ANTECEDENTES

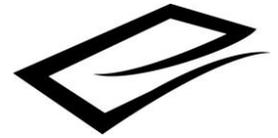
1. Por Orden de 13 de enero de 2023 de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (con fecha de entrada en la Comisión el día 17 de enero siguiente— se somete a consulta el anteproyecto de Ley de infancia y adolescencia.
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos:



- a) Orden de 29 de julio de 2019, de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales y de la Consejera de Trabajo y Justicia, por la que se da inicio al procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley.
- b) Propuesta de 19 de septiembre de 2019, de la Fundación Save the Children, para el proceso de elaboración del anteproyecto de Ley de derechos de la infancia y la adolescencia y su garantía, prevención y protección en Euskadi.
- c) Orden de 21 febrero de 2022 de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, de aprobación previa del anteproyecto de ley.
- d) Memoria técnica justificativa de la Viceconsejera de Políticas Sociales, de 28 de febrero de 2022.
- e) Informe de la Asesoría Jurídica del departamento proponente, de 7 de marzo de 2022
- f) Memoria de 22 de abril de 2022, relativa al informe de la Asesoría Jurídica.
- g) Oficio de 29 de abril de 2022 del Director General de EUDEL solicitando la ampliación del plazo de audiencia.
- h) Escrito de 29 de abril de 2022 del Departamento de Cultura y Política Lingüística comunicando que no se formulan observaciones.
- i) Escrito de 2 de mayo de 2022 del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo comunicando que no se formulan observaciones.
- j) Oficio de 4 de mayo de 2022 de la Viceconsejera de Políticas Sociales comunicando a EUDEL la no aceptación de la solicitud de ampliación del plazo de audiencia.
- k) Alegaciones de 4 de mayo de 2022 del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.
- l) Anuncio en el Boletín Oficial de País Vasco (BOPV) de 6 de mayo de 2022 de la Resolución de 25 de abril de 2022 de la Viceconsejera de Políticas Sociales, por la que se somete al trámite de información pública el anteproyecto de ley.
- m) Alegaciones de 6 de mayo de 2022 del Departamento de Trabajo y Empleo
- n) Informe final de la Asesoría Jurídica de la Diputación Foral de Bizkaia, de 10 de mayo de 2022.



- o) Alegaciones del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, de 12 de mayo de 2022.
- p) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 12 de mayo de 2022.
- q) Memoria de impacto en función del género, de 20 de mayo de 2022.
- r) Alegaciones de EUDEL, de 23 de mayo de 2022.
- s) Alegaciones de la Fundación UNICEF-COMITE ESPAÑOL, de 24 de mayo de 2022.
- t) Alegaciones de la Fundación Save the Children, de 24 de mayo de 2022.
- u) Alegaciones del Departamento de Salud, de 24 de mayo de 2022
- v) Oficio de 25 de mayo de 2022 de la Secretaria Técnica del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- w) Acta de la sesión ordinaria del pleno del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales celebrada el 23 de mayo de 2022.
- x) Acta provisional de la reunión extraordinaria del Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria celebrada el 24 de mayo de 2022.
- y) Certificación de la Secretaria del Consejo Vasco de Servicios Sociales referida a la sesión ordinaria del pleno del citado órgano celebrado el 31 de mayo de 2022.
- z) Alegaciones de Kontsumobide, de 3 de junio de 2022.
- aa) Alegaciones del Departamento de Seguridad, de 17 de junio de 2022.
- bb) Aportaciones de EAPN-Red Europea de Lucha contra la pobreza y la exclusión social de Euskadi.
- cc) Aportaciones de ASTIALDI SAREA ELKARTEA (Red de organizaciones para la intervención social y la educación en el tiempo libre de Euskal Herria), de 17 de junio de 2022.
- dd) Aportaciones de Salud Mental Euskadi FEDEAFES Buru Osasuna Euskadi, de 17 de junio de 2022.



- ee) Informe nº 1/2022, de 21 de junio de 2022, del Comité Técnico de la Comisión de Derecho Civil Vasco.
- ff) Informe de impacto de género de Emakunde, de 8 de julio de 2022.
- gg) Informe de HIRUKIDE (Federación de Asociaciones de Familias Numerosas de Euskadi) de 13 de julio de 2022.
- hh) Certificación del Secretario de la Comisión Permanente Sectorial para la Atención a la Infancia y a la Adolescencia, referida a la sesión celebrada el 12 de julio de 2022.
- ii) Memoria de 5 de agosto de 2022 sobre las distintas aportaciones realizadas en relación con la segunda versión del anteproyecto de ley.
- jj) Memoria de 27 de septiembre de 2022 sobre el anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios previsto en el artículo 18 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi.
- kk) Dictamen 12/22, de 30 de septiembre de 2022, del Consejo Económico y Social Vasco.
- ll) Informe de 14 de octubre de 2022, de evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.
- mm) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, de 24 de octubre de 2022.
- nn) Memoria a efectos de control económico-normativo de 31 de octubre de 2022.
- oo) Memoria de 8 de noviembre de 2022, sobre las consideraciones y conclusiones realizadas por el Consejo Económico y Social Vasco y la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
- pp) Informe de 24 de noviembre de 2022, sobre el proceso de trabajo promovido por Gobierno Vasco en colaboración con EDE Fundazioa para organizar y dinamizar un encuentro con niños, niñas y adolescentes el 19 de noviembre en Vitoria-Gasteiz.
- qq) Informe de la Dirección de Presupuestos de 20 de diciembre de 2022.
- rr) Informe 15/2022, de 22 de diciembre, del Pleno de la Junta Asesora de Contratación Pública.



- ss) Informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico (OCE), de 22 de diciembre de 2022.
- tt) Evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia, de 22 de diciembre de 2022.
- uu) Memoria de 12 de enero de 2023, elaborada con motivo del informe de la OCE.
- vv) Informe de 12 de enero de 2023, de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.
- ww) Memoria de 12 de enero de 2023, de tramitación del procedimiento.
- xx) El expediente ha incorporado las distintas versiones del anteproyecto a lo largo de su tramitación.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

- 3. El anteproyecto integra un total de 339 artículos, precedidos de un índice y una exposición de motivos.
- 4. El articulado se encuentra dividido en diez títulos, con el siguiente contenido:
 - a) Título preliminar: objeto, ámbito y ejes de actuación, artículos 1 a 12, distribuidos en los siguientes dos capítulos:
 - Capítulo I: objeto y ámbito —objeto, ámbito. impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia, prioridad presupuestaria y corresponsabilidad—.
 - Capítulo II: definiciones y ejes de actuación —conceptos, ejes de actuación, promoción, prevención, atención, protección contra la violencia y protección ante situaciones de desprotección—.
 - b) Título I: disposiciones generales, artículos 13 a 21, distribuidos en los siguientes dos capítulos:
 - Capítulo I: principios —principios de actuación, colaboración con la iniciativa social y mercantil, fomento de la iniciativa social sin ánimo de lucro—.
 - Capítulo II: deber de comunicación y deber de reserva —deber de comunicación de la ciudadanía, deber de comunicación cualificado,



tratamiento de datos fundado en una obligación legal para el ejercicio de funciones públicas, comunicación por parte de niños, niñas y adolescentes, confidencialidad y seguridad en las comunicaciones y deber de reserva—.

c) Título II: derechos y deberes de los niños, las niñas y adolescentes, artículos 22 a 44, distribuidos en los siguientes dos capítulos:

- Capítulo I: derechos de los niños, las niñas y adolescentes, con 2 secciones:

- Sección 1ª: disposiciones generales —instrumentos jurídicos de reconocimiento de derechos de los niños, las niñas y adolescentes, medidas para garantizar el ejercicio de los derechos, derecho a la prevalencia del interés superior del niño, la niña o adolescente, derecho a ser oída y escuchada—.

- Sección 2ª: derechos de los niños, las niñas y adolescentes —derechos básicos y libertades públicas, derecho a la participación, derecho a la crianza, a la convivencia y a las relaciones familiares, derecho a decidir sobre la maternidad, derecho a un nivel básico de bienestar material y a la inclusión social, derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la cultura, derecho al juego y al ocio, derecho a la actividad física y al deporte, derecho a un medio ambiente saludable, derecho a un entorno seguro, derechos en el medio laboral, derechos como personas consumidoras y usuarias, y derecho a la información y al uso de las tecnologías de la relación, la información y la comunicación—.

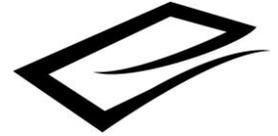
- Capítulo II: deberes de los niños, las niñas y adolescentes —deberes de los niños, las niñas y adolescentes, deberes relativos al ámbito familiar, deberes relativos al ámbito escolar, deberes relativos al ámbito social—.

d) Título III: promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia y del ejercicio de sus derechos, artículos 45 a 101, distribuidos en los siguientes quince capítulos:

- Capítulo I: disposiciones generales —deber de promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia, colaboración interinstitucional y multisectorial y colaboración con los agentes sociales implicados en materia de infancia y adolescencia—.



- Capítulo II: actuaciones para la promoción de los derechos básicos y libertades públicas —actuaciones para la promoción del derecho a la vida, al buen trato y a la integridad física y mental; actuaciones para la promoción del derecho al honor, a la dignidad, a la intimidad y a la propia imagen; actuaciones para la promoción del derecho a la identidad; actuaciones para la promoción del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; actuaciones para la promoción del derecho a la libertad de expresión y a la creación intelectual y artística; y actuaciones para la promoción del derecho a la participación, asociación y reunión— .
- Capítulo III: actuaciones para la promoción del derecho a la crianza y a las relaciones en el ámbito familiar —apoyos a las familias en el ejercicio de sus deberes de crianza; promoción del ejercicio positivo de la parentalidad; y promoción de la coparentalidad y de la conciliación de la vida familiar y laboral—.
- Capítulo IV: actuaciones para la promoción del derecho a disponer de condiciones de vida dignas y a la inclusión social —medidas orientadas a promover un nivel básico de bienestar material; medidas orientadas a promover el acceso a una vivienda digna; y medidas orientadas a promover la inclusión social—.
- Capítulo V: actuaciones para la promoción del derecho a la salud — principios de actuación para promoción del derecho a la salud; actuaciones en materia de información y documentación clínica; sensibilización y concienciación; cartilla de salud infantil y tarjeta individual sanitaria; y programas educativos para la promoción de la salud—.
- Capítulo VI: actuaciones para la promoción del derecho a la educación — principios de actuación en el marco educativo; sensibilización y concienciación; red de centros educativos y acceso a la educación; y programas educativos para la promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia—.
- Capítulo VII: actuaciones para la promoción del derecho a la cultura —principios de actuación; sensibilización y concienciación; y acceso a bienes y medios culturales—.
- Capítulo VIII: actuaciones para la promoción del derecho a la actividad física y al deporte —principios de actuación; sensibilización y concienciación; acceso a la actividad física y el deporte; deporte de



competición; programas educativos para la promoción de la actividad física y el deporte—.

- Capítulo IX: actuaciones para la promoción de las actividades de ocio educativo —principios de actuación; sensibilización y concienciación; y acceso a las actividades de ocio educativo—.
 - Capítulo X: actuaciones para la promoción de los derechos en el ámbito laboral —sensibilización y concienciación; y promoción de derechos en el ámbito laboral—.
 - Capítulo XI: actuaciones para la promoción del derecho a un medio ambiente saludable —sensibilización y concienciación; y actuaciones para la promoción del derecho al medio ambiente—.
 - Capítulo XII: actuaciones para la promoción del derecho al entorno y la movilidad —sensibilización y concienciación; actuaciones para la promoción del derecho al entorno; y actuaciones en relación con la movilidad urbana—.
 - Capítulo XIII: actuaciones para la promoción del derecho a la información —sensibilización y concienciación; actuaciones de promoción del derecho a la información; obligaciones impuestas a los medios de comunicación; obligaciones impuestas a los medios de comunicación televisivos y radiofónicos; publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes; prohibiciones a la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes; y publicidad protagonizada por niños, niñas y adolescentes—.
 - Capítulo XIV: actuaciones para la promoción del derecho a las tecnologías de la relación, la información y la comunicación —sensibilización y concienciación; y actuaciones de promoción del derecho a las tecnologías de la relación, la información y la comunicación—.
 - Capítulo XV: actuaciones para la promoción de los derechos en materia de consumo —sensibilización y concienciación; actuaciones de promoción del derecho como personas consumidoras; limitaciones en relación con las publicaciones; limitaciones en relación con el material audiovisual; limitaciones en relación con sustancias; limitaciones en el acceso a servicios—.
- e) Título IV: prevención, detección y atención de situaciones perjudiciales para la salud, la educación, el bienestar material y la inclusión social de la infancia



y la adolescencia, que comprende el artículo 102 —deber de prevención, detección y atención— y los artículos 103 a 126, distribuidos en los siguientes tres capítulos:

- Capítulo I: prevención, detección y atención de situaciones perjudiciales para la salud física y mental, con el artículo 103 —prevención y detección de enfermedades y trastornos— y cinco secciones:
 - Sección 1^a: prevención, detección y atención a trastornos del desarrollo —prevención y detección de trastornos del desarrollo; y atención temprana—.
 - Sección 2^a: prevención, detección y atención en el ámbito de la salud sexual y reproductiva —prevención y detección en el ámbito de la salud sexual y reproductiva; y atención en el ámbito de la salud sexual y reproductiva—.
 - Sección 3^a: prevención, detección y atención de la obesidad —prevención y detección de la obesidad; y atención a la obesidad—.
 - Sección 4^a: prevención, detección y atención a trastornos de salud mental, conductas problemáticas y adicciones —prevención y detección; medidas de prevención y detección; atención sanitaria a niños, niñas y adolescentes con trastornos de salud mental; atención sociosanitaria; y atención terapéutico-educativa—.
 - Sección 5^a: prevención y atención de accidentes —prevención de accidentes; y atención sanitaria en caso de accidentes—.
- Capítulo II: prevención, detección y atención de situaciones perjudiciales para el desarrollo educativo, con dos secciones:
 - Sección 1^a: prevención, detección y atención a la desescolarización y el absentismo escolar —prevención y detección de la desescolarización y del absentismo escolar; y actuaciones orientadas a situaciones de desescolarización y absentismo escolar—.
 - Sección 2^a: prevención, detección y atención al fracaso escolar —prevención y detección del fracaso escolar; y apoyos a niños, niñas y adolescentes en situación de fracaso escolar—.

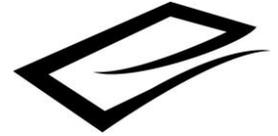


- Capítulo III: prevención, detección y atención de situaciones perjudiciales para el bienestar material y la inclusión social, con tres secciones:
 - Sección 1ª: prevención, detección y atención de situaciones de pobreza —prevención y detección de situaciones de pobreza infantil; y prestaciones económicas—.
 - Sección 2ª: prevención, detección y atención a la exclusión residencial —prevención y detección de riesgo y de situaciones de exclusión residencial; y atención a niños, niñas y adolescentes en riesgo o situación de exclusión residencial—.
 - Sección 3ª: prevención, detección y atención a la exclusión social —prevención y detección de la exclusión social; y atención a niños, niñas y adolescentes a cargo de personas en riesgo o en situación de exclusión social—.

- f) Título V: prevención, detección y protección frente a situaciones de violencia contra la infancia y la adolescencia, artículos 127 a 156, distribuidos en tres capítulos:
 - Capítulo I: disposiciones generales —Estrategia Integral contra la Violencia hacia la Infancia y la Adolescencia; situaciones de violencia susceptibles de constituir una situación de desprotección; principio de prioridad a la permanencia en el entorno familiar adecuado y libre de violencia—.

 - Capítulo II: prevención de la violencia contra la infancia y la adolescencia —actuaciones generales de prevención de la violencia contra la infancia y la adolescencia; actuaciones de prevención de la violencia en el medio familiar; actuaciones de prevención de la violencia en casos de ruptura de la unidad familiar; actuaciones de prevención de la violencia en el ámbito escolar; persona coordinadora de bienestar y protección; actuaciones de prevención de la violencia en el ámbito de la actividad física y el deporte y del ocio educativo; entidades, centros y organizaciones para la práctica de actividades de educación física y deportivas o de ocio; delegado o delegada de protección; y actuaciones de prevención de la violencia mediante las tecnologías de la relación, la información y la comunicación— .

 - Capítulo III: detección e intervención ante situaciones de violencia contra la infancia y la adolescencia —derecho a una atención integral y acceso



preferente a servicios; detección precoz; protocolos sectoriales de actuación frente a la violencia contra la infancia y la adolescencia; actuaciones de los servicios de salud; actuaciones de los centros educativos; actuaciones en el ámbito de la actividad física y el deporte y el ocio educativo; actuaciones de los servicios sociales; actuación de los servicios sociales con menores de catorce años en conflicto con la ley penal; actuaciones de los recursos de acogimiento residencial de niños, niñas y adolescentes y en centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo; supervisión de los recursos de acogimiento residencial para niños, niñas y adolescentes y centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo; actuaciones en el ámbito policial; criterios de actuación policial; actuaciones en el ámbito judicial; legitimación en los procedimientos judiciales que traigan causa de una situación de violencia; medidas dirigidas a evitar la victimización secundaria; medidas dirigidas a la reparación material y moral de perjuicios; actuaciones en casos de traslados y retenciones ilícitas; y actuaciones de carácter judicial en casos de violencia ejercida a través de las tecnologías de la relación, la información y la comunicación—.

g) Título VI: prevención, detección y protección ante situaciones de vulnerabilidad a la desprotección y de desprotección, artículos 157 a 281, distribuidos en cinco capítulos:

- Capítulo I: disposiciones generales —desprotección de la infancia y la adolescencia y vulnerabilidad a la desprotección; protección a la infancia y a la adolescencia; corresponsabilidad en la prevención, detección y protección de situación de desprotección; principios de actuación en relación con los niños, niñas y adolescentes; criterios de la actuación administrativa; órgano colegiado de valoración de la Entidad Pública de protección de menores; derechos en el marco de los procedimientos de protección y de la aplicación de medidas de protección; y entidades colaboradoras de integración familiar—.
- Capítulo II: prevención de situaciones de vulnerabilidad a la desprotección y de situaciones de desprotección —actuaciones de prevención; actuaciones de sensibilización y concienciación; medidas de apoyo a las funciones de crianza; y medidas de apoyo en situaciones de ruptura de la unidad familiar: mediación familiar y puntos de encuentro—.



- Capítulo III: detección y valoración de la desprotección —deber general de auxilio y atención inmediata; ejercicio de la atención inmediata en el ámbito de los servicios sociales; recepción del caso y valoración de la situación detectada; expediente administrativo; conservación del expediente administrativo; y actuaciones en relación con niños, niñas y adolescentes residentes en el extranjero—.

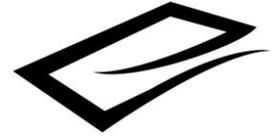
- Capítulo IV: acción protectora de la Administración, con ocho secciones:
 - Sección 1ª: acción protectora de la Administración en situaciones de riesgo —situación de riesgo; indicadores de riesgo; intervención desde los servicios sociales municipales; intervención desde los servicios territoriales de protección a la infancia y la adolescencia; solución de las discrepancias en la valoración de las situaciones de desprotección; contenido del proyecto de intervención social y educativo familiar en situaciones de riesgo; deber de participación y colaboración de la familia; actuaciones en situación de riesgo; obligatoriedad de la declaración de riesgo; declaración de riesgo; y traslado del niño, la niña o adolescente en situación de riesgo—.

 - Sección 2ª: acción protectora de la administración en situaciones de desamparo —situación de desamparo; indicadores de desamparo; iniciación del procedimiento de declaración de desamparo; instrucción del procedimiento; audiencia a las personas interesadas en el procedimiento; propuesta de resolución; resolución; oposición a las resoluciones y otras decisiones; procedimiento de urgencia; consecuencias de la asunción de la tutela por la Diputación Foral; ejercicio de la tutela por la Diputación Foral; causas de cese de la tutela de la Diputación Foral; y actuaciones en caso de obstáculos a la ejecución de las medidas acordadas en situación de desamparo, traslados entre comunidades autónomas y entre territorios históricos—.

 - Sección 3ª: procedimiento de asunción y ejercicio de la guarda — supuestos de guarda; guarda voluntaria; asunción de la guarda voluntaria; duración de la guarda voluntaria; cese de la guarda voluntaria; guarda por resolución judicial; guarda provisional en casos de atención inmediata; cese de la guarda provisional en casos de atención inmediata; y medidas cautelares en contextos de crisis humanitarias—.



- Sección 4ª: disposiciones comunes a la tutela y a la guarda — derechos de las personas menores de edad en acogimiento; deberes de las personas menores de edad en acogimiento; profesional de referencia; principios de aplicación de las medidas de protección; plan individualizado de protección; revisión del plan individualizado de protección; delegación de guarda para estancias, salidas y vacaciones; delegación de guarda para estancias con familia extensa o ajena allegada; relaciones con familiares y personas allegadas; relaciones con personas voluntarias; transiciones de entorno de convivencia; reintegración familiar; seguimiento posterior a la reintegración familiar; y preparación para la vida independiente.
- Sección 5ª: acceso preferente a servicios —trato preferente en el ámbito de la atención sanitaria; y trato preferente en el ámbito de la educación—.
- Sección 6ª: acogimiento familiar —definición de acogimiento familiar; procedimiento de formalización del acogimiento familiar; modalidades de acogimiento familiar; determinación de la modalidad de acogimiento familiar; formalización del acogimiento familiar; documento anexo a la resolución de acogimiento familiar; adecuación de las familias acogedoras; medidas de apoyo al acogimiento familiar; seguimiento del acogimiento familiar; y cese del acogimiento familiar—.
- Sección 7ª: acogimiento residencial —definición de acogimiento residencial; principios de actuación administrativa en el ámbito del acogimiento residencial; obligaciones de los recursos de acogimiento residencial; programas de acogimiento residencial de carácter preceptivo; otros programas de acogimiento residencial; autorización, registro, homologación e inspección de centros residenciales; deber de vigilancia; formalización del acogimiento residencial; medidas educativas correctoras; y tipología y aplicación de las medidas educativas correctoras—.
- Sección 8ª: centros de protección específicos para personas menores de edad con problemas de conducta —ingreso en centros de protección específicos para personas menores de edad con problemas de conducta; autorización judicial de ingreso; duración del ingreso y permanencia en el centro; medidas de seguridad; medidas de contención; aislamiento provisional de la persona menor de edad; registros personales y materiales; régimen disciplinario; supervisión y



control; administración de medicamentos; régimen de visitas y permisos de salida; y régimen de comunicaciones de la persona menor de edad—.

- Capítulo V: adopción, con tres secciones:
 - Sección 1^a: adopción —constitución de la adopción; niños, niñas y adolescentes adoptables; ofrecimiento para la adopción; idoneidad; requisitos de idoneidad; declaración de idoneidad; vigencia de la declaración de idoneidad; selección de las familias adoptantes; propuesta de adopción; propuesta de adopción sin ofrecimiento previo; guarda con fines de adopción; delegación de la guarda con fines de adopción; adopción abierta—.
 - Sección 2^a: adopción internacional —normativa aplicable; acuerdos bilaterales en materia de adopción internacional; Comisión Técnica de Adopción Internacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco; procedimientos de adopción internacional; actividad de intermediación en materia de adopción internacional; organismos de intermediación en adopción internacional; acreditación de los organismos de intermediación en adopción internacional; y tramitación de los ofrecimientos para la adopción internacional—.
 - Sección 3^a: fase postadoptiva —obligaciones preadoptivas y postadoptivas de las personas adoptantes; medidas de apoyo tras la adopción; obligatoriedad de la conservación de la información relativa a los orígenes de la persona menor de edad adoptada; y derecho a conocer los datos sobre los orígenes biológicos—.
- h) Título VII: atención socioeducativa a personas menores de edad en conflicto con la ley penal, artículos 282 a 303, distribuidos en los siguientes cinco capítulos:
 - Capítulo I: ámbito subjetivo —ámbito personal de aplicación; y personas menores de catorce años en conflicto con la ley penal—.
 - Capítulo II: acción preventiva, principios y medios materiales y personales —prevención; principios rectores de la actuación administrativa; organización de servicios; y entidades colaboradoras de atención socioeducativa a personas menores de edad en conflicto con la ley penal—.



- Capítulo III: tipología de medidas y ejecución de medidas —tipos de medidas; ejecución de medidas en el propio entorno de la persona adolescente en conflicto con la ley penal; ejecución de medidas de internamiento; requisitos materiales, funcionales y de personal de los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo; inspección de los centros; deber de vigilancia; principio de resocialización; derechos y deberes de las personas adolescentes en los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo; plan de intervención individualizada; y medidas de vigilancia y seguridad—.
 - Capítulo IV: régimen disciplinario —régimen disciplinario; hechos constitutivos de infracción disciplinaria; y sanción de las infracciones disciplinarias—.
 - Capítulo V: actuaciones complementarias a la ejecución de las medidas —actuaciones complementarias de inclusión social; Concurrencia con la acción protectora; y actuaciones posteriores a la ejecución de las medidas—.
- i) Título VIII: órganos de cooperación y coordinación interinstitucional y órganos consultivos y de participación, artículos 304 a 309, distribuidos en los siguientes dos capítulos:
- Capítulo I: órganos de colaboración, cooperación y coordinación interinstitucional e intersectorial —deber de cooperación y coordinación administrativa; Órgano Interinstitucional e Intersectorial para la Infancia y la Adolescencia; y técnicas de cooperación territorial y local en el ámbito de la infancia y la adolescencia—.
 - Capítulo II: Órganos consultivos y de participación —garantía de participación; Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia; y Foro de la Infancia y la Adolescencia—.
- j) Título IX: desarrollo y mejora en el ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia, artículos 310 a 320, distribuidos en los siguientes dos capítulos:
- Capítulo I: información y calidad de la atención a la infancia y la adolescencia —Sistema Vasco de Información sobre la Infancia y la Adolescencia; calidad de la atención a la infancia y la adolescencia; medidas para garantizar la calidad de la atención; especialización



- profesional a través de la formación; formación específica en materia de infancia y adolescencia; formación en el ámbito de la educación superior; y procedimientos y requisitos para el acceso a profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad—.
- Capítulo II: Observatorio de la Infancia y la Adolescencia —naturaleza, adscripción y misión; funciones; publicidad; y deber de reserva—.
- k) Título X: régimen competencial, artículos 321 a 323 —competencias del Gobierno Vasco; competencias de las diputaciones forales; y competencias de los ayuntamientos—.
- l) Título XI: infracciones y sanciones administrativas, artículos 324 a 339, distribuidos en los siguientes dos capítulos:
- Capítulo I: infracciones —sujetos responsables; menores de edad responsables; infracciones administrativas; infracciones leves; infracciones graves; infracciones muy graves; reincidencia; y prescripción de las infracciones—.
 - Capítulo II: sanciones —tipos de sanciones; graduación de las sanciones; aplicación de las sanciones; publicidad de las sanciones; y prescripción de sanciones—.
 - Capítulo III: disposiciones procedimentales —procedimiento sancionador; órganos sancionadores; medidas provisionales.
5. El texto remitido contiene además quince disposiciones adicionales —servicios de atención integral y especializada a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de naturaleza sexual; diagnóstico sobre la atención sociosanitaria a niños, niñas y adolescentes con trastornos de salud mental en la Comunidad Autónoma del País Vasco; Estrategia Integral contra la Violencia hacia la Infancia y la Adolescencia; protocolos sectoriales; revisión y actualización del Instrumento BALORA; recursos en procedimientos de protección a la infancia y a la adolescencia; servicios experimentales; referencias relativas a los centros de acogimiento para personas menores de edad con problemas de conducta; constitución de los órganos previstos en el título VIII; representación de los ayuntamientos; Sistema Vasco de Información sobre la Infancia y la Adolescencia; suministro de información a los registros estatales; traslado de personas menores migrantes no acompañados o sin referentes familiares;



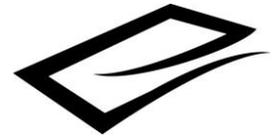
referencia a otras normas específicas realizadas en el articulado; y evaluación de la implementación de la ley—.

6. El anteproyecto consta también de dos disposiciones transitorias —Comisión Técnica de Adopción Internacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Consejo Vasco de Infancia y Adolescencia—, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales —aprobación de las normas o directrices para la evaluación de impacto en la infancia y la adolescencia; regulación de las unidades de atención sociosanitaria; regulación de los órganos previsto en el título VIII; adecuación de la estructura del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia; régimen supletorio; desarrollo reglamentario; y entrada en vigor—.
7. Corona el anteproyecto un anexo en el que se recoge la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios
8. Descrita la estructura general del anteproyecto, nos detenemos ahora en el contenido de su carta de presentación. Una exposición de motivos que parte de una primera mención al propósito que impulsa la aprobación del nuevo texto legal: el de constituirse en paso decisivo en la adecuación del ordenamiento jurídico vasco al marco internacional, europeo y estatal que resulta de aplicación en relación con la infancia y la adolescencia y que, se subraya, se construye sobre la base de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.
9. Tras detallada alusión a las principales normas del ordenamiento jurídico estatal, constitutivas de un nuevo escenario legislativo que no encuentra su reflejo en la vigente Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia (en adelante, LIA), la parte expositiva de la norma destaca que el contenido de la ley se aborda desde un enfoque global, de carácter multidisciplinar y transversal y primando la acción preventiva, en especial, frente a cualquier forma de violencia, fortaleciendo la participación infantil, no solo en el marco de los procedimientos, sino también en otros espacios de trabajo colaborativo.
10. El nuevo marco jurídico de referencia que se instaura en la Comunidad Autónoma, en lo que se refiere a la infancia y la adolescencia, no se centra, únicamente, según se afirma, en la protección de las personas menores de edad, sino que avanza en el reconocimiento, la promoción, la prevención y la restauración o restitución de sus derechos, en los distintos ámbitos de la vida, tanto de la esfera pública como privada, en los que se desarrollan —educativo, sanitario, familiar, social, judicial, etc.—. La nueva ley, se añade, actúa frente a cualquier comportamiento o forma de violencia, con independencia del entorno



en el que se produzca, de la persona que la ejerza y de si el acto violento es esporádico, habitual o continuado en el tiempo.

11. La nueva ley se califica de vertebradora de los derechos de las personas menores de edad, que reconoce y consagra la infancia y la adolescencia como un ámbito material autónomo y propio, dentro del cual se incardinan distintas materias que afectan e inciden en la población infantil y adolescente y en el ejercicio efectivo de sus derechos.
12. El texto legal se presenta así, de acuerdo con su parte expositiva, como una regulación normativa sistemática, completa, coherente y actualizada, construida sobre los principios básicos de prevalencia del interés superior de la persona menor de edad; integralidad; transversalidad de la infancia en todas las políticas; corresponsabilidad de la sociedad en su conjunto, del sector privado y de los propios poderes públicos; participación infantil y adolescente; y ciudadanía activa.
13. Atendiendo a dichos principios, la ley proyecta su contenido en torno a cuatro grandes ejes de intervención: la promoción, la prevención y detección, la atención y protección, y la recuperación integral de la persona menor de edad, a través de la cual se persigue, no sólo la reparación del daño, sino también la restitución de los derechos vulnerados.
14. La exposición de motivos pone también su acento en un extremo que considera relevante: la necesidad de que todas las administraciones públicas mantengan una actitud vigilante en la prevención de contextos, situaciones o conductas que pueden dificultar, perjudicar o vulnerar el adecuado desarrollo físico y psicológico —incluyendo el área emocional, cognitiva, social y afectivo-sexual— de las personas menores de edad, y el ejercicio real de sus derechos, con independencia de cuál sea su origen, y con el objetivo de poder anticiparse a los mismos, mediante la detección precoz, y así poder evitar su aparición o limitar las consecuencias negativas que deriven de dichas situaciones, su gravedad o su duración.
15. Subraya, asimismo, que la ley realiza un importante esfuerzo para reforzar el contenido sustantivo del derecho de participación de los niños, las niñas y adolescentes, a la par que dedica una parte importante de su articulado a habilitar medidas que faciliten y propicien su participación efectiva en relación con aquellos asuntos de la vida pública que les conciernen; y, en especial, en el diseño y la planificación de las políticas públicas que les afecten a sus derechos.



16. Y destaca que el legislador aprovecha la oportunidad que proporciona el nuevo escenario legislativo estatal para ahondar y clarificar las funciones en materia de infancia y adolescencia entre las diferentes administraciones públicas vascas, de acuerdo a la distribución competencial imperante en la Comunidad Autónoma
17. La parte expositiva aborda a continuación una minuciosa descripción del contenido del texto del anteproyecto.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

18. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de ley, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

MARCO NORMATIVO Y CONSIDERACIONES COMPETENCIALES

I RESPECTO AL MARCO INTERNACIONAL

19. La descripción del marco normativo en el que se inserta el anteproyecto precisa de una cita inicial a la normativa internacional de protección de la infancia y la adolescencia.
20. En este sentido, y como la parte expositiva del anteproyecto se encarga de subrayar, la norma internacional de referencia a la que atiende el nuevo texto legal no es otra que la Convención de los Derechos del Niño, adoptada —por unanimidad— por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Dicha Convención fue firmada por España el 26 de enero de 1990 y ratificada el 30 de noviembre de ese mismo año, con la consecuencia de convertirla en un documento de fuerza jurídica obligatoria.
21. La Convención de los Derechos del Niño reconoce a los niños y niñas como sujetos de derechos, de forma que no existe solo el derecho a ser protegidos sino, también, a ser titulares de derechos civiles y políticos, vinculados a las libertades básicas.
22. Asimismo, y conforme a dicha Convención, todas las medidas que se adopten en relación con la infancia deberán hallarse presididas por el principio de “interés superior del niño”, constituido desde entonces en principio inspirador de la actuación de todos los poderes públicos en esta área.



23. Junto a la Convención de los Derechos del Niño, merecen ser citadas, asimismo, otras normativas internacionales en las que el anteproyecto también se enmarca. Entre otras, cabe destacar el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades (Roma, 1950), el Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción (La Haya, 1993), la Resolución del Parlamento Europeo A3-0172/92 sobre una Carta Europea de los Derechos del Niño, de 8 de julio de 1992, el Convenio sobre el Ejercicio de los Derechos del Niño de 25 de enero de 1996 y el Convenio relativo a la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual de 25 de octubre de 2007 —ambos del Consejo de Europa— e , igualmente, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006.

II RESPECTO AL MARCO ESTATAL Y A LA COMPETENCIA AUTONÓMICA

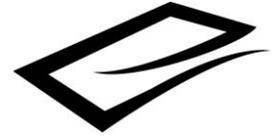
24. Centrados ahora y, en primer lugar, en el vigente marco constitucional, la Constitución Española (CE) establece en su artículo 39 la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y, en especial, de las personas menores de edad, que gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos, como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, entre otros.
25. Dicho precepto se erige en el referente normativo de la materia objeto de examen, en relación con la cual, el artículo 148.1.20 de la CE contempla la asunción autonómica de competencia.
26. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), dicha competencia se enmarca, con carácter general, en la obligación que el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) atribuye a los poderes públicos vascos de adoptar medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean efectivas y reales.
27. Con carácter más específico, el citado Estatuto atribuye la materia de asistencia social, con carácter exclusivo, a la Comunidad Autónoma del País Vasco —*ex* artículo 10.12— y, con el mismo carácter, la relativa a la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria, *ex* artículo 10.14.



28. A ellas se suma, en virtud del mismo precepto, la competencia en materia de política infantil y juvenil (artículo 10.39).
29. Cabe, llegados a este punto, un breve apunte sobre la noción de “asistencia social,” un título competencial que ha sido exhaustivamente analizado por la Comisión en dictámenes anteriores. Es, así, de obligada referencia el Dictamen 97/2008, emitido con ocasión del anteproyecto de la ley que fue aprobada como Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales (LSS).
30. A modo de resumen, cabe destacar que, aun cuando no se ha acabado de definir con las suficientes dosis de seguridad, generalidad y abstracción como para extraer criterios de general aplicación, sí que se han fijado algunas de sus notas características, conforme a las que se considera, en general, una expresión sinónima a la de “servicios sociales”, que engloba ayudas y prestación de servicios.
31. Conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 78/2014, de 28 de mayo —con cita de otras anteriores—, “(...) atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces”.
32. De vuelta ahora a otros títulos competenciales en los que el anteproyecto encuentra sustento, resulta relevante, asimismo, el artículo 10.5 del EAPV —sobre el que más adelante se volverá con detalle—, atributivo de una competencia exclusiva a la CAPV en materia de “conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia”.
33. Junto con dichas competencias de carácter exclusivo, existen otros títulos competenciales de obligada mención en la medida en que los mismos se constituyen, como lo hicieron con motivo de la aprobación de la LIA y sin que susciten problemas competenciales específicos, en soporte de las previsiones de la nueva ley en otra serie de materias. Entre ellos:



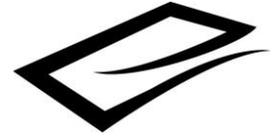
- a) Sanidad, con respecto a la cual corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, *ex artículo 18.1 del EAPV.*
 - b) Educación, atribuyéndose a la Comunidad Autónoma del País Vasco, a tenor del artículo 16 del EAPV competencia plena en tal materia, sin perjuicio del artículo 27 de la CE y las leyes orgánicas que lo desarrollan, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1. 30ª de la CE y de la Alta Inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.
 - c) Espectáculos públicos y actividades recreativas, sobre los cuales, a tenor del artículo 10.38 del EAPV, posee la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva siempre que se desarrollen en su ámbito territorial.
 - d) Juego: según el artículo 10.35 del EAPV le corresponde la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas, desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
 - e) Medios de comunicación social: en los términos del artículo 19 del EAPV, le corresponde el desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en esta materia.
 - f) Defensa del consumidor y usuario, en los términos del artículo 10.28 del EAPV.
 - g) Deporte, ocio y esparcimiento, con carácter exclusivo, según el artículo 10.36 del EAPV.
 - h) Medio ambiente: según el artículo 11.1.a) del EAPV, le compete el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado.
34. La habilitación de la CAPV para el dictado una norma que, con rango de ley, regule el marco jurídico para la protección de la infancia y la adolescencia encuentra, en virtud de lo hasta aquí expuesto, claro sustento en el EAPV. Lo que no obsta para que, desde dicho reconocimiento competencial, deba considerarse, asimismo, el ámbito de intervención reconocido a la Administración estatal.
35. Así, el artículo 149.1 de la Constitución incorpora determinados títulos competenciales en favor del Estado relacionados con la protección de las personas menores de edad.



36. En este sentido, corresponde al Estado, en el marco del citado artículo 149.1, la competencia sobre las materias siguientes: “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (apartado 1); “Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo” (apartado 2); “Administración de Justicia” (apartado 5); “Legislación mercantil, penal y penitenciaria” (apartado 6); y “legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” (apartado 7).
37. Por su parte, el apartado 8 del mismo precepto atribuye al Estado competencias exclusivas sobre “legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan y, en todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial”.
38. Finalmente, si bien no resulta, en sí mismo, atributivo de competencias (STC 173/1998), el artículo 81.1 de la CE otorga al Estado la regulación del contenido esencial de los derechos fundamentales mediante ley orgánica.
39. Varias son las leyes, unas orgánicas y otras de carácter ordinario, que, fruto de los mandatos constitucionales incorporados a los artículos 39 y 81.1 de la CE, conforman el marco normativo estatal y cuya mención resulta ineludible a efectos del presente dictamen.
40. En primer lugar, cabe hacer referencia a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LOPJM); la cual instauró un marco jurídico de protección de los derechos de los menores de edad, garantizándoles una protección uniforme en todo el territorio del Estado.
41. Igualmente, y respecto al marco estatal que nos ocupa, debe citarse la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, que regula la responsabilidad penal de los menores (LORPM), la cual se asienta en el principio de que la responsabilidad penal de aquellos presenta frente a la de los adultos un carácter primordial de intervención educativa que trasciende a todos los aspectos de su regulación jurídica y que determina considerables diferencias entre el sentido y el procedimiento de las sanciones en uno y otro sector, sin perjuicio de las garantías comunes a ambos.

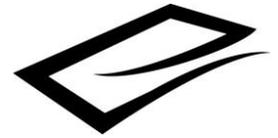


42. También ha de aludirse a la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional (LAI), regulación que permitió dar respuesta al fenómeno de la adopción internacional en España, con el establecimiento de garantías en las adopciones, tomando siempre como guía el interés superior de las personas menores de edad y que introdujo modificaciones en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil en ese campo.
43. Cabe invocar, asimismo, tres disposiciones normativas de no menos relevancia a efectos del examen que abordamos: la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI).
44. Los cambios introducidos en la LOPJM a través de la Ley Orgánica 8/2015 desarrollan y refuerzan el derecho del menor a que su interés superior sea prioritario. Esta ley también desarrolla, de forma más detallada, el derecho fundamental del menor a ser oído y escuchado de acuerdo con lo establecido en el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual.
45. Y regula igualmente, como novedad importante, el ingreso de menores en centros de protección específicos para menores con problemas de conducta, en los que estén previstas, como último recurso, la utilización de medidas de seguridad y de restricción de libertades o derechos fundamentales, así como las actuaciones e intervenciones que pueden realizarse en los mismos.
46. La Ley Orgánica 8/2015 modifica, entre otras disposiciones, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC), para introducir las reformas procesales que garanticen la efectividad de las novedades sustantivas expuestas, así como para obtener de los tribunales la tutela más efectiva posible de los derechos e intereses de las personas menores de edad.
47. Por su parte, las modificaciones de la LOPJM abordadas a través de la Ley 26/2015 se refirieron, básicamente, a la adaptación de los principios de actuación administrativa a las nuevas necesidades que presentaba la infancia y la adolescencia en España, tales como la situación de los menores extranjeros, los que resultaban ser víctimas de violencia y la regulación de determinados derechos y deberes. Por otra parte, la ley realiza una profunda revisión de las instituciones del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, señalando que se dará prioridad a las medidas estables frente a las temporales,



a las familiares frente a las residenciales y a las consensuadas frente a las impuestas.

48. La mencionada ley establece una regulación estatal más completa de las situaciones de riesgo y de desamparo, conceptos jurídicos indeterminados que, por vez primera, se definieron en una normativa de rango estatal que, básicamente, incorporaba como contenido sustantivo de las mismas lo que la jurisprudencia y la legislación autonómica habían recogido en los años transcurridos desde la aprobación de la LOPJM.
49. La Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI), combate la violencia sobre la infancia y la adolescencia desde una aproximación integral, en una respuesta extensa a la naturaleza multidimensional de sus factores de riesgo y consecuencias. Desde una perspectiva didáctica, otorga una prioridad esencial a la prevención, la socialización y la educación, tanto entre las personas menores de edad como entre las familias y la propia sociedad civil. La norma establece medidas de protección, detección precoz, asistencia, reintegración de derechos vulnerados y recuperación de la víctima, que encuentran su inspiración en los modelos integrales de atención identificados como buenas prácticas a la hora de evitar la victimización secundaria.
50. Dentro, asimismo, de este marco estatal, procede una cita final a las leyes más recientes con incidencia en las personas menores de edad. Así, la Ley Orgánica 2/2022, de 21 de marzo, de mejora de la protección de las personas huérfanas víctimas de la violencia de género, la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, y la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.
51. Respecto a la legislación aprobada por la Comunidad Autónoma, debe traerse a colación, en primer lugar, la vigente LIA —a la que el anteproyecto pretende sustituir— la cual dotó a la CAPV, por vez primera, de un marco jurídico global de referencia en la materia. Dicha ley ha encontrado un amplio desarrollo reglamentario reflejado en la aprobación de varios decretos.
52. Entre ellos, cabe mencionar, el Decreto 114/2008, de 17 de junio, por el que se regula el procedimiento de actuación que deberán seguir las Diputaciones Forales en materia de adopción de personas menores de edad; el Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial



para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social; el Decreto 80/2009, de 21 de abril, sobre centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad en la CAPV; el Decreto 277/2011, de 27 de diciembre, de acreditación y funcionamiento de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional; el Decreto 152/2017, de 9 de mayo, por el que se aprueba la actualización del Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los Servicios Sociales Municipales y Territoriales de Atención y Protección a la Infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BALORA), y el Decreto 179/2018, de 11 de diciembre, por el que se regula el acogimiento familiar.

53. Asimismo, cabe citar la LSS, en virtud de la cual, el acceso a las prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales se configura como un derecho subjetivo, garantizándose su carácter universal y su provisión por parte de las administraciones públicas vascas en el marco del Catálogo de Prestaciones y Servicios de dicho sistema.
54. Dicha ley afrontaba, entre otras realidades, la relativa al escenario de crecimiento de las necesidades y demandas de atención asociadas a situaciones de vulnerabilidad y de cronificación de las situaciones de exclusión, marginación y pobreza y, entre ellas, el incremento de las situaciones de conflicto en la adolescencia y de las situaciones de desprotección que afectaban a personas menores de edad, como consecuencia de múltiples factores socioeconómicos y familiares. Incorporaba, así, el acceso de las personas menores de edad en situación de riesgo o desamparo a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales, conforme a lo previsto en la LIA (artículo 3.4), ley a la que asimismo remitía en lo referente a la delimitación competencial de las diferentes instancias administrativas.
55. El panorama legislativo autonómico se completa con un corpus normativo en cuyo ámbito han encontrado asimismo reflejo diversas disposiciones relacionadas con la infancia y la adolescencia, de ulterior cita en el marco del presente dictamen.

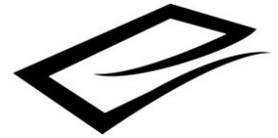
III RESPECTO A LOS ÓRGANOS FORALES DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICO Y A LOS ENTES LOCALES

56. A tenor de lo dispuesto en el artículo 7.c).1 y 2 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (en adelante, LTH), en materia de “asistencia social” —al igual que en la específica de “política infantil y juvenil”—, corresponde a las instituciones comunes la potestad legislativa y



reglamentaria, y a los órganos forales de los territorios históricos la ejecución, dentro de su territorio, de dicha normativa, sin perjuicio de la acción directa que pueda corresponder a aquellas.

57. En nuestro Dictamen 9/2004, emitido con motivo del examen de la hoy vigente LIA, la Comisión puso de manifiesto que, a pesar de la literalidad de los términos del precepto, en los que no figura expresamente mencionada la materia “protección de menores”, es claro que la LTH acoge la definición que hacía la Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre servicios sociales, vigente a su publicación, como una actuación pública integral que afecta a varios ámbitos competenciales —entre los que citaba expresamente el 10.14 EAPV-.
58. Centrados, nuevamente, en el anteproyecto que examinamos, la Comisión estima que el nuevo texto legal respeta la estructura y organización jurídico-institucional de la CAPV y, más concretamente, el marco competencial que encontró su diseño inicial en la LTH, y engarza, asimismo, con el sistema diseñado por la LSS, una norma, esta última, que definió la acción directa en materia de bienestar social —lo hizo antes la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales— por referencia a “aquellas prestaciones y servicios que por su interés general, por su naturaleza y características, o por el número de potenciales personas usuarias o por las economías de escala susceptibles de obtenerse por su prestación a nivel autonómico, tengan que ser prestados con carácter unitario en todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.
59. El citado marco no resulta afectado, en definitiva, por el contenido de la norma examinada, especialmente, por el otorgado a sus artículos 321 y 322, referidos a las competencias del Gobierno Vasco y de las diputaciones forales, respectivamente, y en los que encuentran acomodo (artículo 321.2) los supuestos en que al Gobierno Vasco le corresponde la acción directa de las competencias de ejecución en cuestiones relacionadas con la atención a la infancia y la adolescencia. En concreto, las que siguen:
 - a) El Servicio de orientación, asesoramiento e información telefónico o telemático previsto en el marco del artículo 19 del Anteproyecto.
 - b) La elaboración y aprobación, con carácter de desarrollo reglamentario, del instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los servicios sociales municipales y territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia.
 - c) Las funciones ejecutivas de acreditación de los organismos que realizan la actividad de intermediación en adopción internacional, el seguimiento, la



inspección y el control, y funciones conexas, además de la promoción y coordinación de las actuaciones en este ámbito.

60. Por lo que se refiere a los municipios, hay que tener en cuenta las prescripciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), y de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (en adelante, LILE), que determinan los ámbitos competenciales municipales, en el marco de lo dispuesto en la normativa sectorial aplicable.
61. La primera, en su artículo 25, dentro del listado de competencias propias de los municipios, recoge diversas materias que guardan relación con el objeto del anteproyecto. Así, cabe destacar, fundamentalmente, la referida a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
62. Con incidencia, igualmente, en el contenido del anteproyecto, deben citarse las competencias referidas a la promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre; promoción de la cultura y equipamientos culturales; participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; promoción de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones; y las actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género.
63. Por su parte, el artículo 27 de la referida norma prevé la posibilidad de delegar en los municipios competencias en prestación de los servicios sociales.
64. La LILE, por su parte, también recoge, en su artículo 17, la relación de competencias propias de los municipios. Especial cita merecen, en lo que al presente examen afecta, las relativas a la ordenación, planificación y gestión de los servicios sociales; la ordenación, programación y gestión en materia de garantía de ingresos e inclusión social. Además, otras como la ordenación y gestión de las políticas de igualdad de género y fomento de la equidad, la gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración, de acuerdo con la legislación en materia de extranjería y en cooperación con las instituciones autonómicas.
65. En consonancia con lo afirmado en la parte expositiva del anteproyecto y, al margen de las concretas observaciones que el presente dictamen pueda incorporar cuando aborde el análisis del articulado, el nuevo texto legal resulta igualmente respetuoso con las competencias propias que ostentan los municipios y engarza, también en este caso, con el sistema diseñado por la LSS.



PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

I CONSIDERACIONES GENERALES

66. El examen de este apartado ajustará su contenido a los parámetros de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG) y ello porque, en aplicación de la disposición transitoria de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, se trata de un procedimiento iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de esta última norma.
67. La LPEDG, en su artículo 3.1, contempla su aplicación a las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley.
68. Según doctrina constante de esta Comisión, hay que advertir que esa identidad de régimen no anula el diferente enfoque que debe presidir el análisis del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, en atención a la peculiar naturaleza del producto en el que desemboca su tramitación.
69. La LPEDG pretende que al elaborar los proyectos de ley el ejecutivo aplique la misma metodología que al resto de proyectos normativos porque, en palabras de su exposición de motivos, con ello “se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.
70. Ahora bien, como también es doctrina reiterada de esta Comisión, toda exigencia procedimental responde a un requisito material, de ahí que cuando de su examen se trate haya de comprobarse su cumplimiento sustantivo y no el meramente formal. Si siempre este es el criterio para enjuiciar la forma de producción de los actos o las normas, cuando se trata de los anteproyectos de ley se intensifica su aplicabilidad por la radical diferencia entre la potestad legislativa y la reglamentaria —“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera ‘de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)’ (entre otras, SSTC 209/1987, 55/2018)—.
71. Es en el Parlamento donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución o el Estatuto de Autonomía del País Vasco o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se



acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse. Al menos: memoria general; evaluación previa del impacto en función del género y de las medidas correctoras; anejo de financiación e informe de control económico si comportan un gravamen al presupuesto; el dictamen de esta Comisión; y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).

72. Por tanto, en los anteproyectos de ley, en tanto el procedimiento en fase administrativa no puede comprometer la validez del producto final, el examen del proceso seguido en su elaboración no trata de evitar defectos que puedan afectar a su validez sino que busca un resultado principal: conocer el fundamento objetivo que sustenta el dictado de la norma con el contenido propuesto, para lo que se indaga sobre su racionalidad —si es el fruto de una decisión meditada— y su razonabilidad —si está en sintonía con las pautas axiológicas que informan nuestro ordenamiento—.
73. Este es, por tanto, el sentido último del examen de la Comisión, que observa el proceso de elaboración de los anteproyectos en el seno del ejecutivo para comprobar si contiene los datos imprescindibles para conformar el juicio jurídico sobre la iniciativa —que integra el de adecuación o idoneidad entre los objetivos perseguidos y el contenido regulador proyectado—.
74. Para ello, siempre con una perspectiva material, se analizan: (I) la fase de elaboración en el órgano promotor —las premisas fácticas y jurídicas tomadas en consideración y la reflexión efectuada, que dan sentido al texto normativo inicial—; (II) las fases de audiencia y participación —si se ha abierto el texto a la participación de las personas destinatarias, los sectores afectados y las administraciones cuyos ámbitos competenciales se ven concernidos por la regulación; cuál ha sido su valoración, cuáles las observaciones y propuestas formuladas y cuáles los motivos para su aceptación o rechazo—; y (III) la fase de intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo.
75. Al examinar el procedimiento, se comprueba también, si durante la elaboración se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la norma —si se han estudiado distintas alternativas, las consecuencias de estas y sus posibilidades reales de aplicación y, con ello, la potencialidad para obtener los efectos buscados—. En esta vertiente, el examen se detiene con especial atención en el impacto económico: si se ha medido el esfuerzo público que la normativa exigirá a las administraciones y el esfuerzo privado, si la naturaleza de la regulación lo requiriese. En palabras del artículo 10.3, *in fine*, de



la LPEDG, se evaluará “el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones, los particulares y la económica en general”.

76. Con los señalados parámetros se analiza a continuación el procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto de Ley de infancia y adolescencia.

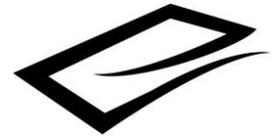
II FASE INICIAL DEL PROCEDIMIENTO

77. Según acredita el expediente objeto de remisión, por Orden de 29 de julio de 2019 de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales y de la Consejera de Trabajo y Justicia —ambas con competencia, entonces, en la materia a regular— se da inicio al procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley. La citada orden incorpora los fundamentos de la nueva iniciativa.
78. Así, y frente a la inicial pretensión de los promotores de abordar una modificación de la LIA, apoyada en la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico vasco las disposiciones básicas estatales aprobadas en virtud de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y en la Ley 26/2015, de 28 de julio —ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia—, el citado órgano viene a subrayar que durante el proceso de análisis y de reflexión interna y preparación del diseño del contenido del nuevo texto legal consideró que resultaba más apropiada la alternativa de aprobar una nueva ley que derogara y sustituyera por completo a la vigente LIA.
79. Razones de seguridad jurídica, a las que se sumaba la referida al tiempo transcurrido desde la aprobación de la LIA, abonaban una decisión encaminada a aplicar una óptica global, integral y multidisciplinar de la materia que abarcase la regulación de aspectos y medidas enfocados a ámbitos tales como la participación; promoción —concienciación, sensibilización y formación—; prevención —detección y atención precoz—; protección a la infancia y la adolescencia —intervención asistencial—; y reparación de las vulneraciones sufridas en sus derechos.
80. En este sentido, la Orden de 29 de julio de 2019 de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales y de la Consejera de Trabajo y Justicia, cumpliendo con su objetivo (artículo 5.1 LPEDG), identifica el objeto y finalidad de la norma, su viabilidad jurídica y material, las repercusiones en el ordenamiento jurídico, su incidencia en los presupuestos y desgana en detalle la tramitación a las que se someterá el nuevo texto legal.
81. Tras la Orden de inicio de 29 de julio de 2019, con carácter previo a la elaboración del texto jurídico normativo, y como expone la memoria de



tramitación incorporada al expediente, se dio cumplimiento al trámite de consulta pública previa, conforme a lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC). Dicho trámite incluyó la publicación de un anuncio en el tablón de anuncios de la Sede Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con exposición de información relativa a la estructura básica del texto legal y relación de los ámbitos materiales y contenidos objeto de regulación.

82. Conforme a la memoria de tramitación, la misma información se expuso en Irekia, la plataforma de Gobierno abierto, y en Legegunea, como espacio de publicación de los expedientes administrativos a efectos de cumplir con las obligaciones de publicidad activa derivadas de la legislación sobre transparencia.
83. Dentro del plazo de presentación de alegaciones —23 de agosto a 19 de septiembre de 2019— la Fundación Save the Children presentó un documento de aportaciones en el que se recogían sus propuestas y recomendaciones sobre los distintos aspectos y las cuestiones que deberían abordarse en la iniciativa legislativa.
84. Por Orden de 21 de febrero de 2022, de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, se aprobó, con carácter previo, el texto del anteproyecto de Ley de infancia y adolescencia, y se acordó su envío al Parlamento Vasco.
85. Con fecha 27 de febrero de 2022 se incorpora al expediente una memoria técnica justificativa en la que se plasma un análisis de la tarea de elaboración normativa del anteproyecto, centrado en varias facetas: las circunstancias que fundamentan la necesidad y oportunidad de abordar la regulación normativa; las distintas alternativas regulatorias existentes y tomadas en consideración y las razones que han aconsejado optar por la que finalmente se propone, y la eficacia de la regulación normativa propuesta para atender las necesidades detectadas y garantizar la consecución de los objetivos que se persiguen.
86. Figura en el expediente el informe jurídico de 7 de marzo de 2022, emitido por la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, en el que, tras realizar un análisis de los títulos competenciales que sustentan el anteproyecto, se procede a dibujar un esbozo de la regulación normativa que sostiene las principales instituciones y figuras jurídicas construidas en el ámbito del Derecho civil y que actúan como presupuestos del anteproyecto. Dicho informe aborda, asimismo, el análisis del articulado e incorpora determinadas observaciones al mismo. Finalmente, refiere



la tramitación que debe seguir el anteproyecto hasta su aprobación por el Consejo de Gobierno.

87. Tras el análisis y la valoración de las consideraciones que se desprenden del informe jurídico e introducidas las modificaciones oportunas en el texto del anteproyecto, que dieron lugar a la segunda versión del documento con fecha 25 de abril de 2022, se realizó el trámite de puesta en conocimiento a todos los departamentos del Gobierno Vasco. Se recibieron aportaciones del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, Departamento de Trabajo y Empleo, Departamento de Salud y Departamento de Seguridad.
88. En la misma fecha, se solicitó el informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, que se aporta al expediente el 12 de mayo de 2022. Dicho informe, que recoge la adecuación de la tramitación del anteproyecto a lo exigido por el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, realiza, asimismo, unas sugerencias para incorporar al articulado ciertas determinaciones relacionadas con el euskera. En concreto, las relacionadas con la garantía del suministro de información en la lengua oficial que se elija, el acceso a los contenidos generados por los medios de comunicación en euskera y la capacitación lingüística de los representantes de la administración pública en los órganos colegiados que el anteproyecto instaura. También, con la utilización del euskera en las actuaciones de divulgación, información y sensibilización.

III LA APERTURA DEL PROCEDIMIENTO: AUDIENCIA Y PARTICIPACIÓN

89. En la misma fecha —25 de abril de 2022— se cumplimenta el trámite de participación y consulta a otras administraciones públicas. Dicho trámite se sustanció, concretamente, con cada una de las diputaciones forales. Constan las aportaciones de la Diputación Foral de Bizkaia y de la Diputación Foral de Gipuzkoa, encaminadas, en ambos casos, a la introducción de determinados matices —también a la eliminación de algunos apartados— en la redacción del texto, evitando indeterminaciones no deseadas.
90. En la misma fecha se lleva a cabo el trámite de audiencia con las siguientes entidades e instituciones: Fiscalía Superior del País Vasco (Sección de Menores), Ararteko, Asociación de Municipios Vascos EUDEL, Asociación Educativa BERRIZTU, Fundación IZAN, Fundación Save the Children, Fundación UNICEF–Comité Español y AGINTZARI Sociedad Cooperativa de Iniciativa Social.



91. Realizaron aportaciones la Asociación de Municipios Vascos EUDEL, la Fundación Save the Children y la Fundación UNICEF–Comité Español.
92. EUDEL destaca la intervención del personal de los servicios sociales municipales en la elaboración del anteproyecto, así como el hecho de que un número importante de aportaciones técnicas planteadas por aquella representación se han incorporado al texto legal. No obstante, como consideraciones de carácter general, menciona las relativas a la excesiva extensión y concreción del texto — un formato, se dice, más cercano a un manual— y su carácter reiterativo, dada la inclusión de previsiones contenidas en otras normas, y propone el traslado de gran parte del articulado al futuro desarrollo reglamentario.
93. Refiere, igualmente, la necesidad del establecimiento de mecanismos y cauces explícitos de intervención interadministrativa e intersectorial que garanticen los derechos de la infancia y la adolescencia, dado que las acciones que el texto prevé vienen a plantearse de manera sectorizada. Considera, asimismo, que la atribución a todos los municipios del total del elenco de funciones que el texto propone devendrá en una imposible cumplimentación de las mismas y ello, por los diferentes niveles de recursos de los que unos y otros disponen. Alude, por último, a la obligación de que la atribución de responsabilidades a los municipios debe de acompañarse de los recursos financieros para su ejercicio.
94. La Fundación Save the Children estima que el texto del anteproyecto recoge el espíritu de la propuesta presentada en la fase de audiencia pública. Las concretas aportaciones que encuentran reflejo en el documento que esta entidad incorpora al expediente se basan en la interpretación que, desde su concreta visión y experiencia, se lleva a cabo en relación con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, por un lado, y por otro, de las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño.
95. En similares términos se pronuncia la Fundación UNICEF–Comité Español, con respecto a sus alegaciones al anteproyecto.
96. El 25 de abril de 2022 se solicita, igualmente, informe preceptivo de los siguientes órganos colegiados: Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales, Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria, Consejo Vasco de Servicios Sociales, Comisión Permanente Sectorial para la Atención a la Infancia y a la Adolescencia y Comisión de Derecho Civil Vasco.
97. Obra, así, en el expediente el acta referida a la sesión ordinaria del pleno del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales de 23 de mayo de 2022.



98. También, el acta provisional de la reunión extraordinaria del Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria, celebrada el 24 de mayo de 2022.
99. Consta en el expediente la certificación de la Secretaria del Consejo Vasco de Servicios Sociales referida a la sesión ordinaria del pleno del citado órgano celebrado el 31 de mayo de 2022. El documento recoge con detalle las aportaciones de las diversas entidades que se encuentran representadas en su seno.
100. Figura, igualmente, la certificación del Secretario de la Comisión Permanente Sectorial para la Atención a la Infancia y la Adolescencia que acredita que, en la sesión celebrada el 12 de julio de 2022, se emitió, por unanimidad de sus asistentes, informe favorable respecto al anteproyecto, con las consideraciones que encuentran su reflejo en la mencionada certificación.
101. Por su parte, el informe de la Comisión de Derecho Civil Vasco, de fecha 21 de junio de 2022, atiende a la consulta planteada por el departamento promotor de la iniciativa, que solicitaba su pronunciamiento en relación con la regulación contenida en el anteproyecto y su posible afectación a materias propias del orden civil y del derecho de familia, en tanto que materias propias del Derecho civil vasco en el que dicha comisión resulta ser el órgano consultivo especializado.
102. Desde esa única perspectiva, el informe afirma que “la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el ejercicio de su competencia en materia de «conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia» (junto con los demás títulos activados por este proyecto), puede incorporar en su Ley de los derechos de la infancia y la adolescencia y su garantía, prevención y protección, preceptos en los que se contemplen las materias sobre las que versa este proyecto. Y ello sin perjuicio de que, en esa operación, lógicamente, deberá respetar lo que señala la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor o LOPJM, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil –o, la norma orgánica que pudiera sustituirla-, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, así como los contenidos básicos (si los hubiera) de otras leyes estatales que puedan afectarla, como la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia”.
103. Con fecha 26 de abril de 2022 y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 561.1. 8ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se solicitó el informe del Consejo General del Poder Judicial, petición que se reitera el 5 de mayo de 2022 y que no obtiene respuesta del citado órgano.



104. En el Boletín Oficial del País Vasco número 87, de 6 de mayo de 2022, se publicó la Resolución de 25 de abril de 2022, de la Viceconsejera de Políticas Sociales, por la que se somete al trámite de información pública el anteproyecto. Asimismo, la citada resolución se publicó en el tablón electrónico de anuncios de la Sede Electrónica del Gobierno Vasco.
105. Conforme a la memoria de tramitación, durante el plazo de información pública no se presentaron alegaciones. Obran, sin embargo, las que lo fueron con posterioridad a dicho plazo y, en concreto, las formuladas por la Asociación Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión en Euskadi, EAPN Euskadi, Astialdi Sarea Elkartea, Federación de Euskadi de Asociaciones de familiares y enfermos psíquicos (Salud Mental «FEDEAFES») y Asociaciones de Familias Numerosas de Euskadi, HIRUKIDE.
106. La citada memoria de tramitación pone igualmente de manifiesto que dichas aportaciones tienen su reflejo exacto en los informes emitidos por el Consejo Vasco de Servicios Sociales (caso de EAPN Euskadi y FEDEAFES) y la Comisión Permanente Sectorial para la Atención a la Infancia y a la Adolescencia (caso de Astialdi Sarea Elkartea).

IV OTROS INFORMES Y DICTÁMENES OBRANTES EN EL EXPEDIENTE

107. El expediente integra, asimismo, el informe de impacto en función del género. También el informe de Emakunde de 8 de julio de 2022 que verifica, por una parte, el cumplimiento de los trámites formales previstos en la normativa cuya correcta aplicación supervisa y que, por otra, valora positivamente el esfuerzo realizado por el departamento promotor en la cumplimentación de los apartados y cuestionarios establecidos.
108. El informe incorpora, no obstante, determinadas recomendaciones en cuanto al contenido de la norma con el fin de avanzar en la integración de la perspectiva de género.
109. Entre ellas, cabe mencionar las relativas a la consideración, en sentido amplio, de la violencia de género y de la violencia machista; la necesidad de concreción de conceptos como los relativos a las distintas manifestaciones de la violencia sexual; la incorporación del conocimiento en materia de igualdad y en prevención de la violencia contra las mujeres en el perfil de personas profesionales de las políticas de infancia y adolescencia; la incorporación del sexo como primera variable a constar en los deberes relativos al ámbito social; la adición de la prohibición del uso sexista en el contenido o lenguaje de material audiovisual; la eliminación de la limitación de la edad en la mujer gestante —ex artículo 104 del



anteproyecto— y la prestación de una atención especial en las situaciones de fracaso escolar a los hijos e hijas de víctimas de la violencia de género.

110. Realizadas las modificaciones oportunas en el texto del anteproyecto tras las aportaciones e informes hasta aquí descritos, y que dan lugar a la tercera versión del texto, se solicitó el Dictamen del Consejo Económico y Social, dictamen incorporado al expediente el día 30 de septiembre de 2022.
111. El citado informe valora de forma positiva tanto el nuevo marco regulatorio, que contribuye, se afirma, a una menor dispersión normativa, como la condición garantista y transversal del texto.
112. No obstante, en su apartado de consideraciones generales subraya, entre otros extremos, los que siguen: su excesiva extensión, estimando que una parte importante de su contenido bien pudiera relegarse a un desarrollo reglamentario; la profusión de figuras y órganos con funciones en ocasiones similares; la necesidad de incorporar referencias y conexiones con otras leyes que guardan relación con la infancia y la adolescencia; su propuesta de eliminar el capítulo de deberes de niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo las responsabilidades de todas las instancias en su acompañamiento hasta el logro de su plena autonomía; la inclusión de la universalidad de las prestaciones vinculadas a la crianza y a la lucha contra la pobreza infantil desde la perspectiva de la prevención hasta los 18 años; el desarrollo de la figura de la Oficina de la Infancia y Adolescencia del Ararteko y la incorporación de medidas específicas para la infancia de origen migrante.
113. En su apartado de consideraciones específicas, el informe del Consejo Económico y Social refleja su propuesta de mejora de varios de los artículos del anteproyecto y, también, de sus disposiciones adicionales.
114. Con fecha 27 de octubre de 2022 se emitió la memoria referida al anexo específico que atiende, se afirma, a lo dispuesto en el artículo 18.3 de la LILE. Conforme al contenido de dicha memoria, la versión cuarta del anteproyecto viene a incorporar aquel anexo. En este se plasma que no resulta necesaria la dotación específica de recursos para asegurar la suficiencia financiera de los municipios respecto a las competencias propias que estos tienen reconocidas legalmente en materia de ordenación, planificación y gestión de los servicios sociales, y que se ejercen en el ámbito material de la infancia y la adolescencia, ya que el anteproyecto no afecta a la misma. Con arreglo a su literal, “la aprobación de esta ley no contempla para los municipios ninguna actividad, prestación o servicio nuevo, ni les atribuye funciones distintas a las que ya desarrollan, sino que sistematiza y estructura de manera completa las ya existentes; además de establecer el cauce procedimental que

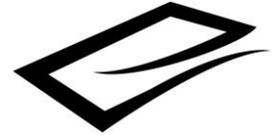


deberá guiar y ordenar sus actuaciones e intervención en las situaciones de vulnerabilidad, violencia o desprotección”.

115. Obra asimismo en el expediente el informe de la Comisión de Gobierno Locales de Euskadi (CGLE) de 24 de octubre de 2022, que se corresponde con la mentada versión cuarta del anteproyecto, versión que incluye una serie de ajustes técnicos para mejorar su calidad normativa.
116. El informe de la CGLE subraya la vocación omnicomprendensiva del nuevo texto legal que, según sus palabras, replica la regulación competencia del Estado y se adentra en materias de obvia competencia estatal. La compilación en un solo texto de la totalidad de la legislación vigente en la materia implica una visión de la realidad de la infancia y la adolescencia que, se afirma, condiciona el contenido del proyecto incluso en lo puramente competencial.
117. El informe destaca que, fruto de aquella vocación compilatoria, las competencias municipales no se ven sustantivamente afectadas pues el anteproyecto se limita a reproducir previsiones competenciales previas. No obstante, el informe menciona aquellos aspectos del texto —tres en concreto—, de orden más bien general, que afectan a las competencias municipales: la obligación de someter a informe previo los desarrollos reglamentarios, si bien entiende que se trata de una previsión que puede circunscribirse al Gobierno Vasco; el establecimiento de prioridades presupuestarias que pueden resultar contrarias al principio de autonomía financiera municipal y, por último, el establecimiento de decisiones organizativas que exceden de la legislación aparentemente habilitante, en particular, las referidas al establecimiento de procedimientos específicos para el acceso a puestos de trabajo públicos que tuvieran asignadas funciones relacionadas con menores.
118. Por último, el informe de la CGLE considera que el anteproyecto cumple satisfactoriamente la obligación contemplada en el artículo 18.3 de la LILE sobre la aportación de un anexo específico sobre la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios.
119. El expediente incorpora el informe de evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, previsto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco. En él se concluye que, con carácter general, no existen cargas administrativas añadidas derivadas de su aplicación, con respecto a la regulación actualmente vigente, para la creación de empresas, en relación con la promoción y fomento de la actividad emprendedora.



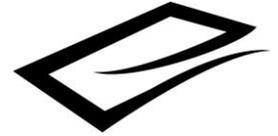
120. Con carácter específico y focalizado en las empresas o entidades de cualquier naturaleza jurídica en las que se ejerzan profesiones, oficios y actividades —retribuidas o no— que impliquen contacto habitual con personas menores de edad, se destaca que las mismas deberán asumir nuevas tareas de gestión administrativa en la selección, mantenimiento o acceso del personal.
121. Con fecha 31 de octubre de 2022, se emitió la memoria a efectos de control económico-normativo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25.1 del Texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre.
122. Conforme, nuevamente, con los términos de la memoria de tramitación, examinadas y valoradas de forma conjunta las consideraciones y conclusiones resultantes del dictamen del Consejo Económico y Social y del informe de la CGLE, se procede a solicitar el informe de control económico-normativo de la Oficina Control Económico (OCE). El texto articulado sometido a este informe se corresponde con la versión quinta del anteproyecto de ley.
123. Por su parte, la OCE, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 44.4 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, solicitó sendos informes a los siguientes órganos: la Dirección de Presupuestos del Departamento de Economía y Hacienda y la Junta Asesora de Contratación Pública de la CAPV.
124. Tras el dictado de los informes objeto de petición, que constan en el expediente, la OCE emite el suyo con fecha 22 de diciembre de 2022.
125. El informe de la OCE se detiene, en primer lugar, en los aspectos organizativos del anteproyecto y en su incidencia presupuestaria en la Administración General e Institucional, adentrándose en aquellos extremos que la memoria económica no contempla con especial nitidez.
126. Posteriormente, analiza otros aspectos con eventual incidencia presupuestaria, para acabar puntualizando que la memoria económica no procura, en todos los casos, una relación directa de cada una de las partidas que contempla para la financiación de los gastos y las concretas medidas recogidas en la ley. Ello complica, en opinión de la OCE, la apreciación del verdadero alcance económico de la norma propuesta y de la suficiencia y adecuación de los créditos dispuestos. Se observa, asimismo, que la memoria económica no alcanza a otros departamentos implicados en la materia regulada: Educación, Salud y Seguridad.



127. Así y con remisión a las conclusiones del informe de la Dirección de Presupuestos, el informe de la OCE hace notar, entre otros extremos, que la valoración del impacto económico del anteproyecto no recoge algunas áreas afectadas, destacando, entre otras, las relativas a las medidas de apoyo a las familias y a la conciliación de la vida familiar. Tampoco se valoran los impactos económicos que el desarrollo reglamentario de la norma pudiera derivar en ejercicios futuros, entre ellos los que se refieren a hipotéticos incrementos de las dotaciones de personal, aunque se puede entender que todo ello no alterará sustancialmente el gasto del departamento en esta área. Por otra parte, teniendo en cuenta el carácter transversal de la norma y su posible afección en otras secciones presupuestarias, subraya que tampoco a este respecto se aporta estimación económica alguna.
128. En relación al conjunto de medidas que afectan al sistema educativo, la OCE echa en falta la participación formal y documentada, en la elaboración de la propuesta, del Departamento de Educación “aun en el convencimiento de que la instancia proponente ha hecho ya participe a dicho Departamento y que el mismo haya tomado parte también en algún momento en el proceso de elaboración ...”, y se detiene, por su importancia económica, en la previsión contenida en el artículo 32.5 del anteproyecto sobre garantía de la escolarización gratuita desde el nacimiento, incluyendo la etapa de 0 a 3 años de edad.
129. Respecto a los preceptos del anteproyecto con incidencia en el régimen subvencional vigente, el informe de la OCE apunta que, dado el carácter compilatorio de la ley propuesta, se genera la duda sobre si determinadas previsiones se dirigen en realidad a implantar medidas novedosas o a recopilar las ya existentes.
130. En materia de contratación y con sustento en el informe de la Junta Asesora de la Contratación Pública, la OCE recomienda reformular aquellos preceptos del anteproyecto que recogen la introducción de cláusulas sociales, vinculándolas al objeto del contrato con la debida justificación.
131. La OCE se pronuncia, asimismo, sobre la disposición contenida en el anteproyecto relativa a la prioridad presupuestaria de las actividades relacionadas con la promoción, la prevención, la atención y la protección de la infancia y la adolescencia, un precepto que, aunque no resulta novedoso —se contiene también en la LIA— no encuentra acomodo, en su opinión, en un texto legal de la naturaleza del examinado.



132. Obra asimismo en el expediente remitido el Informe de evaluación de impacto normativo en el ámbito de la infancia y la adolescencia, exigido en el artículo 22 quinquies de la LOPJM.
133. Consta en el expediente la Memoria de 12 de enero de 2023, como documento que viene a complementar, una vez examinadas las observaciones formuladas por la OCE, la memoria inicialmente elaborada a efectos de control económico-normativo.
134. Consta también el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, de 12 de enero de 2023, no así el de la Dirección de Función Pública, solicitados ambos una vez considerado el informe emitido por la OCE.
135. Este último informe se refiere, en primer lugar, a la amplia extensión del texto articulado y a la posibilidad de abordar una simplificación que atienda a los principios de calidad normativa.
136. En cuanto a los órganos de cooperación, coordinación, consultivos y de participación que el nuevo texto prevé, destaca su observación en relación con el Órgano Interinstitucional e Intersectorial para la Infancia y la Adolescencia, respecto al cual cabría incorporar, según se afirma, la necesaria convergencia con el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales que establece la LILE.
137. El expediente también incorpora el informe sobre el proceso de trabajo promovido por el Gobierno Vasco en colaboración con EDE Fundazioa para organizar y dinamizar un encuentro con niños, niñas y adolescentes el 19 de noviembre de 2022, en Vitoria-Gasteiz. El citado acto pretendía, entre otros objetivos, promover un espacio de reflexión sobre el anteproyecto de Ley de infancia y adolescencia, constituido en el tema central del encuentro.
138. Junto a la exhaustiva memoria de tramitación de 12 de enero de 2023, que pone fin al procedimiento de elaboración del anteproyecto y da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 de la LPEDG, obran en el expediente cuatro memorias específicas destinadas a dar respuesta a la distintas observaciones y sugerencias formuladas por los diversos órganos e instituciones consultados a lo largo de la elaboración del anteproyecto. En ellas, el promotor de la iniciativa incorpora el detalle de las razones de su aceptación —total o parcial— y también los motivos concretos de su rechazo.
139. Examinado el procedimiento en su conjunto, cabe señalar que la valoración del proceso de elaboración, en términos generales, resulta positiva tanto por haberse adecuado formalmente a las pautas de la LPEDG como por haber



permitido un debate sobre la norma y la mejor forma de lograr los objetivos que se persiguen con su dictado.

140. No obstante, en opinión de la Comisión hubiera sido conveniente la participación en el procedimiento de la Agencia Vasca de Protección de Datos.
141. Y es que no hay duda de que la regulación contenida en el anteproyecto implica tratamientos de datos de carácter personal de diversa índole, especialmente intensos cuando se trata de las distintas actuaciones administrativas de protección del menor en situaciones de vulnerabilidad y desprotección previstas en el título VI.
142. Estas actuaciones pueden conllevar la recogida y tratamiento de información ingente relacionada con la situación del menor y de su entorno, no siendo en modo alguno extraño que se incluyan datos relacionados con la salud, origen racial o vida sexual del menor y de quienes conforman su entorno familiar. Estos datos serán, además, objeto de cesiones entre las administraciones públicas implicadas.
143. En estos casos la aplicación del interés del menor como criterio prevalente para la adopción de una determinada medida en su beneficio es la que justifica el tratamiento de datos tanto suyos como de su entorno familiar y social sin necesidad de consentimiento, de conformidad con los artículos 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, y 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.
144. Ahora bien, estos tratamientos deben quedar sujetos a unas garantías estrictas que aseguren que la injerencia en el derecho de las personas afectadas, particularmente cuando se trata de los propios menores, sea mínima. Estas garantías exigen la limitación absoluta de la finalidad del tratamiento y de las cesiones de datos que resultan admisibles y la adopción de medidas reforzadas de seguridad sobre los tratamientos que se lleven a cabo.
145. Si bien el artículo 18 del anteproyecto da respuesta a estas cuestiones, la Comisión no puede sino reiterar la recomendación sobre la participación de la Agencia Vasca de Protección de Datos en el proceso de elaboración del anteproyecto.



ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

I CONSIDERACIONES GENERALES

146. Abordamos a continuación el examen del futuro texto legal, para lo cual estimamos conveniente realizar unas consideraciones iniciales que atañen a la iniciativa en su conjunto y a aspectos importantes de su análisis.
147. En un primer grupo —apartados A, B, C y D— la Comisión se centrará en las que entendemos características que definen al anteproyecto. En el segundo —apartados E y F—, también de carácter general, se adelanta una aproximación al contenido de mayor peso del presente dictamen que se relaciona con el examen del texto desde parámetros de constitucionalidad.

A) Sobre la voluntad compiladora del anteproyecto

148. Tal y como se ha subrayado en la descripción del anteproyecto, el mismo reviste un carácter integral y afirma apostar por una ordenación completa y sistemática de la materia desde un enfoque global, de carácter multidisciplinar y transversal y en el que prime la acción preventiva.
149. Atendiendo a su concreto literal, el anteproyecto “regula y desarrolla, en un único texto articulado, y dentro de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, todas las cuestiones referidas a la infancia y la adolescencia; y, fundamentalmente, aquellas destinadas a asegurar y proteger el ejercicio de sus derechos”
150. A tal efecto y conforme, asimismo, con su exposición de motivos, “se aglutinan en una misma norma jurídica la legislación básica estatal sobre infancia y adolescencia, dispersa, a su vez, en distintos cuerpos legislativos, y las disposiciones normativas incluidas en leyes sectoriales autonómicas (en materia de sanidad, educación o vivienda, por ejemplo), que incidían sobre la población infantil y adolescente, y, en muchos casos, repercutían directamente en el ejercicio de sus derechos”.
151. Conforme a la voluntad manifestada, y de nuevo en palabras del propio texto legal, se trata de proporcionar “un marco de referencia coherente con el resto del ordenamiento jurídico (estatal, de la Unión Europea e internacional), que facilite su conocimiento y comprensión. Y, consecuentemente con ello, facilite la actuación de las administraciones públicas vascas sobre las que recae la aplicación de la norma y clarifique la toma de decisiones de las personas, agentes y profesionales obligados a su cumplimiento, pero también de la propia sociedad en su conjunto, en especial, de la población infantil y adolescente.” Y, también, “de superar la precariedad que existía en la regulación de la materia, provocada por la superposición de distintos regímenes jurídicos no siempre



coherentes entre sí, además de por la dispersión de las normas que resultaban de aplicación, y que actuaba en detrimento del principio constitucionalmente garantizado de seguridad jurídica”.

152. La Comisión no puede sino reconocer que el texto traído a dictamen supone el fruto de un trabajo y de un esfuerzo ciertamente notables, dada la dificultad intrínseca de conseguir una ordenación sistemática partiendo de un enfoque global de la materia como el adoptado por el órgano promotor, pero que, sin embargo, topa con algunas limitaciones que no pueden obviarse.
153. Es indiscutible la intención —ciertamente loable— del promotor de la iniciativa de unificar y clarificar el régimen jurídico de las personas menores y adolescentes como medio para optimizar su aplicación y alcanzar, de este modo, la mejor protección de los niños, las niñas y los adolescentes, en todas sus vertientes. Tal voluntad se inscribe plenamente en el principio del “superior interés del menor”, principio jurídico clave del actual ordenamiento jurídico que, como tal, ha de impregnar todas las actuaciones de los poderes públicos —también las del legislador de los distintos sectores materiales—.
154. No obstante, algunas de las vías escogidas para lograr el objetivo propuesto, alejan el anteproyecto de su fin clarificador.
155. Así, el afán compilador, encaminado a que el operador jurídico encuentre en un único texto —el anteproyecto— toda la regulación que pueda afectar a las personas menores y adolescentes puede provocar como efecto indeseado la confusión sobre la normativa vigente, con lo que, lejos de afianzar el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) lo debilita —en forma más o menos intensa en función de los distintos supuestos que se presentan—.
156. Reunir con completud en un solo texto legal todas y cada una de las previsiones que, respecto a las personas menores de edad, contiene el ordenamiento jurídico en su conjunto, en la perspectiva jurídica que guía nuestro examen, no parece posible.
157. La existencia de varios textos legales en los distintos ordenamientos —europeo, estatal y autonómico— no resulta ser el fruto de un deficiente entendimiento del principio de seguridad jurídica o de los principios de coherencia y adecuada sistematización que deben presidir todo ordenamiento jurídico, sino la consecuencia de la complejidad del objeto de regulación —“el régimen jurídico de las personas menores y los adolescentes” (que abarca por definición múltiples perspectivas, imposibles de reconducir a una sola)—, así como de la obligación de respetar la existencia de fuentes diversas de producción normativa que,



precisamente en lo que se refiere a la regulación de dicho régimen jurídico, se ubican en el ámbito internacional, europeo, estatal y autonómico.

158. Con esta realidad jurídica, la idea de aprobar una suerte de Código de la Infancia y la Adolescencia único, una suerte de manual sobre el régimen de la infancia y la adolescencia, que facilite la toma de decisiones por parte de los operadores jurídicos y de cuantas personas en su actividad profesional —medicina, enseñanza, seguridad pública, etc.— deben tratar con las niñas, los niños y los adolescentes, aunque en el terreno teórico pudiera parecer positiva, en la práctica se revela no solo incapaz de proporcionar una herramienta jurídica idónea, sino en ocasiones potencialmente generadora de un resultado opuesto —confundir sobre la norma que ha de ser tomada en cuenta para adoptar la decisión que proceda—.
159. En el posterior examen del articulado se constata que gran parte de las disposiciones que se compilan proceden de fuentes diferentes —señaladamente de la legislación estatal—, cuya vigencia se halla al albur de las decisiones normativas que adopte el legislador estatal.
160. En la medida en que el anteproyecto recoge lo que en el momento de su elaboración está vigente —en muchos casos sin identificar su procedencia— desconoce que las disposiciones que se compilan no se hallan petrificadas.
161. Como mero ejemplo, tanto de las distorsiones que la decisión compiladora puede llegar a producir como de lo inalcanzable del objetivo de ofrecer un corpus completo y actualizado a los operadores jurídicos, basta apuntar algunas de las modificaciones importantes producidas en el ordenamiento estatal durante el proceso de elaboración del anteproyecto.
162. La Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, ha modificado en su disposición final duodécima el régimen legal del consentimiento de las mujeres menores de edad para proceder a la interrupción voluntaria de su embarazo —lo que afecta de plano al artículo 29.2 del anteproyecto—.
163. La Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, acoge previsiones novedosas y específicas para los menores de edad en relación con el derecho a la identidad de género —lo que afecta a los artículos 26.c) y 50 del anteproyecto—.



164. De igual manera, cabe aventurar la incidencia en el estatuto jurídico de las personas menores de edad del recién aprobado proyecto de Ley de familias, que entre sus objetivos explícitos recoge el de asegurar que las niñas, niños y adolescentes se encuentren igualmente protegidos con independencia del tipo de familia en el que crezcan.
165. La utopía del texto único como solución ante la existencia de múltiples normas legales que integran el régimen jurídico de las personas menores y los adolescentes se aprecia también cuando se observa el impacto del anteproyecto en el seno del ordenamiento jurídico vasco.
166. La futura norma también recopila con cierta profusión contenidos atinentes, bien directa bien indirectamente, a dicho régimen jurídico establecido en las normas legales —y, en algunos casos, reglamentarias— del ordenamiento autonómico dictadas en ámbitos como la educación, la salud, la vivienda, la garantía de ingresos, etc.
167. Al analizar el articulado se explican con más detalle las cuestiones que suscita la técnica en cuestión en cada área sectorial, pero de modo general se puede apuntar ahora que ese proceder genera solapamientos indeseables —cuando no contradicciones— que no ayudan a la adecuada estructura del ordenamiento autonómico, al que alejan del principio de seguridad jurídica.
168. Al igual que ha sucedido en el ámbito estatal, también en el ordenamiento autonómico se han producido —o pueden producirse— cambios legales que el anteproyecto parece desconocer. Como muestra de ello, cabe citar aquí la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, y del anteproyecto de Ley de educación.
169. En todos los ordenamientos, la proliferación de normas ha aumentado de forma exponencial sin que ello contribuya a preservar la vigencia de la seguridad jurídica, pero la solución a la dispersión normativa no parece hallarse —a la vista de los problemas que crea— en abandonar el criterio sectorial para sustituirlo por uno distinto —unidireccional—. El texto único pronto queda obsoleto, sin que permita a los operadores jurídicos contar con una base jurídica segura para adoptar sus decisiones.
170. La solución no es fácil, ni unívoca, ha de encontrarse en cada caso, atendiendo al concreto objeto de regulación para ver qué reglas competenciales rigen y, a la vista de estas, escoger la fórmula regulatoria más adecuada que, en muchos casos —más de los que contempla el anteproyecto—, en lugar de en la *lex repetita* parece hallarse en el empleo de la técnica remisoria, mediante la que se



indica al operador jurídico —de la manera más clara, sencilla y directa posible— la legislación a la que debe acudir en cada caso.

171. De igual modo, si se detectara la necesidad de cambiar o adecuar determinados preceptos de las leyes autonómicas sectoriales, tales modificaciones deberán realizarse de modo expreso, en la parte final del anteproyecto.
172. Si se decidiese que aquellos preceptos deben integrar el anteproyecto por ser este su lugar natural y el más adecuado para la coherencia del ordenamiento autonómico, deberán incorporarse al futuro texto legal con la consiguiente derogación expresa de la norma legal afectada por la nueva decisión normativa.
173. Similares cuestiones fueron expuestas por la Comisión en su Dictamen 9/2004, en las que abogó por reconducir el anteproyecto entonces examinado a sus límites naturales, o lo que es lo mismo, a la regulación de aquellos aspectos que, en el marco de las competencias de la CAPV, innoven materialmente el ordenamiento jurídico. La conclusión sigue siendo válida y cobra aún más sentido si se tiene en cuenta la mayor extensión del texto proyectado y su incursión en nuevos ámbitos a los solos efectos recopilatorios.

B) Sobre la extensión del anteproyecto

174. El anteproyecto integra un total de 339 artículos. Su precedente, la vigente LIA, 119.
175. Si ya al examinar el anteproyecto de la LIA la Comisión destacó su carácter prolijo y la necesidad de simplificación, se entenderá fácilmente la pertinencia y vigencia del mensaje respecto de un texto que prácticamente triplica la dimensión de la LIA, sin que exista una circunstancia objetiva que la explique.
176. La voluntad compilatoria manifestada de forma explícita por el promotor de la iniciativa no resulta ajena a la desmedida extensión del texto. Sin embargo, no se erige en la única razón. A la repetición de disposiciones estatales y autonómicas, se une la reiteración de contenidos del propio anteproyecto a lo largo del articulado.
177. Sin perjuicio de que en el posterior examen nos detengamos en esa reiteración, en esta primera aproximación es conveniente destacar su directa incidencia en la extensión otorgada al texto que, al no responder a necesidades sustantivas de regulación, resulta una característica que convendría evitar.
178. Y es que el anteproyecto vuelve, una y otra vez, sobre los principios generales que deben inspirar la actuación administrativa y que, enunciados, por ejemplo,



en su título preliminar, no necesitan ser repetidos en las diferentes partes de la norma —al contrario, esa práctica de alguna forma devalúa su función informadora y su papel preponderante en la regulación proyectada—.

179. Reiterativos resultan igualmente aquellos extremos vinculados a objetivos de promoción que, acomodados inicialmente en el título III del anteproyecto, se trasladan, con pocas variaciones, a otras partes del articulado, con un estilo que no facilita su aplicación.
180. Por otra parte, un gran número de preceptos integran en su redacción la explicitación de su finalidad. Tal explicitación, además de no resultar necesaria —la buena técnica normativa aboga por no incluir en los preceptos su motivación—, afecta, asimismo, de manera notoria, a la extensión del articulado.
181. Por ello, al margen de los concretos comentarios que sobre este aspecto se realizan al analizar la parte dispositiva del texto, como consideración general parece adecuado recomendar que cuanto pueda hacerse por reducir el texto —y cada uno de sus artículos— mejorará el producto normativo final. Para esta finalidad, sin descartar otras medidas, evitar la repetición de mensajes normativos en distintos lugares del texto, así como suprimir los motivos y razones de los preceptos en su redacción, sería una buena decisión que, por lo demás, no perjudica al entendimiento y aplicación de la regulación proyectada.

C) Sobre el carácter programático del anteproyecto

182. El anteproyecto contiene un exceso de disposiciones que podríamos calificar como programáticas. Su título III —dedicado a la promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia y del ejercicio de sus derechos— constituye el ejemplo más cualificado de ese carácter programático. Pero no es el único.
183. El texto determina, en ocasiones, las concretas medidas a desarrollar en la acción de promoción, pero no siempre sucede así y las previsiones del anteproyecto incorporan, finalmente, contenidos carentes de virtualidad jurídica y, en algunos supuestos, claramente tautológicos.
184. Este estilo, en conjunción con la ya señalada reiteración de mensajes, lastra el resultado final, de tal forma que en el conjunto de los títulos II, III y IV —un total de 105 artículos— apenas se hallan normas prescriptivas.
185. Se incluyen múltiples principios, objetivos y enunciados programáticos sin fuerza vinculante —bajo términos tales como “promover, impulsar, fomentar, velar”— que, en puridad, no se avienen del todo con la función ordenadora propia de las leyes y que se alejan del concepto del derecho expresado mediante normas jurídicas,



al limitarse a formular líneas de actuación u orientaciones que ulteriormente requerirán de otras disposiciones para lograr que resulten efectivas, sin las cuales resultarán carentes de toda función.

186. Aunque el enunciado de principios rectores que guíen la actuación administrativa bien puede formar parte de todo texto legal, no es necesario —ni aconsejable— incurrir en excesiva inflación de principios. Menos aún cuando se proyectan en ámbitos que, regidos por sus propias leyes especiales o sectoriales, disponen, a su vez, de sus propios principios rectores —con la dificultad que puede entrañar su conciliación con los que ahora se pretenden incorporar—, así como de las correspondientes normas prescriptivas vinculadas a la aplicación de tales principios.
187. Se estima adecuado, por ello, evitar el exceso de contenidos meramente programáticos, que deberían ceñirse a los propios del anteproyecto. Se contribuiría así, además, a reducir la extensión del texto, extremo siempre positivo si, como en el caso anterior, la regulación sustantiva no padece.

D) Sobre el contenido reglamentista del anteproyecto

188. La amplia extensión del articulado permite al promotor de la iniciativa compaginar preceptos claramente principialistas o programáticos con otros que contienen una evidente virtualidad jurídica. Estos últimos poseen, en ocasiones, un grado de detalle que merece ser observado.
189. Como es sabido, en nuestro ordenamiento, si bien hay materias que solo la ley puede regular —que se cobijan bajo la denominada “reserva material de ley”—, no hay, en cambio, ninguna materia u objeto vedados a la ley. Sin embargo, ello no obsta para que tradicionalmente existan ámbitos cuya regulación sea preferible diferir al reglamento, por tratarse de aspectos susceptibles de requerir ajustes y adaptaciones frecuentes —así, las cuestiones organizativas, procedimentales, determinadas actividades de fomento, etc.— que conviene dejar en manos del poder ejecutivo, cuya forma de producir normas resulta, en general, más ágil.
190. Al examinar el articulado se identifican los casos más llamativos de elevación de rango para los que no es fácil descubrir la razón de tal decisión y cuyo efecto más relevante se presentará cuando se pretendan modificar, dado que requerirán para ello una norma del mismo rango legal.
191. Desde esta perspectiva, sería recomendable sopesar el criterio utilizado para extender el rango legal a contenidos actualmente regulados por normas



reglamentarias y, de no responder a una razón de peso, evitar su incorporación al anteproyecto.

192. Tres son los beneficios que se extraerán de la depuración que se propone. Por un lado, se ganará desde el punto de vista sistemático; de otro, el texto obtendrá una mayor claridad y precisión, facilitando su comprensión y aplicación. Por último, se evitará la rigidez que implica la congelación de rango con respecto a aquellos extremos que normalmente requieren mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios y cuyo lugar natural se halla en las normas reglamentarias.

E) Sobre la *lex repetita*

193. El Tribunal Constitucional ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. En palabras del propio Tribunal (STC 51/2019), “se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional”.
194. Aunque sea de forma somera, resulta de interés, a efectos del presente dictamen, abordar un repaso de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a esta concreta cuestión.
195. Ya en sus orígenes, el Tribunal Constitucional (STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c) se refería a la citada técnica y advertía de los inconvenientes de su utilización.
196. Posteriormente, la exposición sintética de su doctrina la abordó el Tribunal en la STC 341/2005, de 21 de diciembre, en la que se hizo un esfuerzo por sistematizar los supuestos de reproducción.
197. Con cita de las SSTC 162/1996, de 17 de octubre (FJ 3), y 150/1998, de 2 de julio (FJ 4), el Tribunal Constitucional señaló que “...no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 y 164/1995)”, pero ello no le impide advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por su inadecuación al sistema de fuentes configurado en la Constitución o porque pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.
198. Entre tales prácticas legislativas se encuentran: la reproducción por ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, FJ 23); la reproducción de normas



básicas por la ley autonómica (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas); o la reproducción por ley ordinaria de preceptos orgánicos.

199. Mucho más próxima en el tiempo, la STC 51/2019, de 11 de abril de 2019, viene a recordar que las dificultades constatadas con la utilización de la técnica en cuestión se han dado en la reproducción de prescripciones literales de la Constitución por parte del legislador ordinario, pero, sobre todo, han surgido en las relaciones entre la normativa estatal y la autonómica, que el Tribunal ha analizado desde el punto de vista competencial, y no desde la perspectiva de su calidad técnica normativa, por quedar esta última al margen de su jurisdicción.

200. Afirma así el Tribunal Constitucional:

En este ámbito, los problemas competenciales de repetición de contenidos normativos han aparecido tanto en relación con competencias exclusivas del Estado como en relación con competencias de carácter básico. Es el caso, dentro de las primeras, de materias como la legislación penal y procesal ex art. 149.1.6 CE (SSTC 162/1996, de 17 de octubre, FFJJ 3 y 4, y 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, respectivamente), la legislación laboral, según dispone el art. 149.1.7 CE (STC 159/2016, de 22 de septiembre, FFJJ 3 y 4), o la legislación civil, conforme al art. 149.1.8 CE (SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, y 150/1998, de 2 de julio, FJ 4). En este tipo de competencias normativas exclusivas hemos sostenido con contundencia que «la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia» (STC 159/2016, FJ 3). Así, «[l]a mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena, sin más, una tal previsión» (STC 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 4, fórmula luego reiterada en varias ocasiones), salvo que realmente tengan anclaje en particularidades de derecho sustantivo autonómico, a las que hace referencia expresa el propio art. 149.1.6 CE. Ese criterio nos llevó en varias ocasiones a declarar la inconstitucionalidad de preceptos autonómicos simplemente reiterativos de normas procesales (de las que son muestra las SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 173/1998, de 23 de julio, FJ 16; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, o 2/2018, de 11 de enero, FJ 4; además de la ya citada STC 121/1992), si bien estableciendo la salvedad de «aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica,



ejercida esta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico» (STC 47/2004, FJ 8). 173.

(...)

(..) sistematizando la jurisprudencia recaída en la materia, podemos afirmar hoy que en los casos de alegación de la doctrina de las leyes repetitae, es preciso, en primer lugar y al igual que ocurre en general en los supuestos de inconstitucionalidad mediata, confirmar que la normativa que se pretende reproducida ha sido efectivamente dictada en ejercicio de una competencia estatal, ya sea exclusiva —lo que dará lugar a un canon más estricto de enjuiciamiento de la regulación autonómica reiterativa—, ya sea compartida con las comunidades autónomas, pero correspondiente al Estado.

Realizada esa comprobación, será necesario verificar que la reiteración de la normativa estatal por el legislador autonómico satisface dos condiciones necesarias para ser admisible desde el punto de vista constitucional. Por un lado, debe concurrir un elemento finalista que justifique la necesidad de esa reproducción, que solo podrá tener un sentido instrumental: hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias. Como afirma la STC 47/2004, FJ 8, recogida en otras posteriores como la STC 341/2005, FJ 9, o la 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 11, la reiteración se debe aprobar «con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico». De esta forma, como señalamos en la STC 73/2016, FJ 10, «la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero solo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo». No sería por ello aceptable que la reproducción de las bases estatales pretendiese simplemente refundir en un único texto normativo toda la regulación aplicable en una materia (bases y desarrollo), aunque fuese con la intención de facilitar su uso al aplicador del derecho, porque daría la impresión equivocada de que el legislador autonómico ha asumido la competencia sobre la totalidad de una regulación, como si fuese autor de un sistema normativo completo, cuando en realidad está engarzado en el marco más amplio del ordenamiento del Estado,



al que complementa. De hecho, en los casos en los que esa recepción instrumental de la normativa estatal sea posible, no por ello podrá entenderse que las prescripciones insertadas pasen a ser legislación autonómica dictada en ejercicio de una competencia propia —eso sería una apropiación competencial inadmisibile—, sino prescripciones básicas estatales presentes en esa legislación, de manera que su reforma o supresión estará subordinada a la modificación o derogación de la correspondiente normativa básica por el Estado. Se trata, por tanto, de normativa vinculada a las bases que reproducen, que si bien no queda formalmente alterada cuando aquellas se modifican, sí lo son materialmente, e incurrirán en inconstitucionalidad sobrevenida si no se acomodan por el legislador autonómico al nuevo contenido de las bases tras su reforma.

Por otro lado, será también necesario, como condición material, que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma, efecto que puede producirse bien por recogerla solo de modo parcial (caso de las SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, FJ 4, que al detectar una «reproducción parcial, con omisiones muy significativas», apreció una contradicción por defecto, y no por exceso, con la norma básica del Estado respecto a las causas de incompatibilidad de determinados cargos de las cajas de ahorro; 18/2011, FJ 18, o 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7), bien por parafrasear la regulación estatal en términos que introduzcan confusión (como ocurrió en el primero de los preceptos examinados en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 62/2017). En particular, hemos advertido que «omitir [una condición básica] puede ser en ocasiones tanto como contradecir» (STC 172/1996, FJ 2), sobre todo «cuando a resultas de una omisión, sea parcial o completa, la norma autonómica contenga en sí misma y por consecuencia una regulación contraria a la ley básica estatal» (STC 73/1997, FJ 4). En definitiva, el legislador autonómico no puede, con ocasión de su desarrollo, reformular las bases estatales, pretendiendo incidir en su eficacia en su territorio [SSTC 73/2016, FJ 9, y 8/2018, FJ 3 f)], sino que su recepción de la misma ha de ser, además de instrumental o auxiliar, fidedigna.

201. A efectos del examen que abordamos respecto al anteproyecto de ley, varias son las conclusiones que pueden extraerse de la aproximación a la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a estas y a otras sentencias sobre la utilización de la técnica de la *lex repetita*.



202. La primera, la referida a que la reproducción por ley de preceptos constitucionales, los supuestos de leyes aprobadas por las comunidades autónomas que transcriben la legislación básica del Estado o los casos en que por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica, son todas ellas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuación al sistema de fuentes configurado en la Constitución.
203. El Tribunal Constitucional entiende, de este modo, que la técnica en cuestión debe calificarse como deficiente y peligrosa y defiende como mejor opción la remisión a la ley estatal.
204. La segunda conclusión: la relativa a que se trata de una técnica que, claramente, ocasiona tanto inseguridad jurídica como confusión normativa.
205. En tercer lugar y aunque ya señalada, nos hallamos ante una técnica que, en determinados supuestos, puede incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.
206. Lo hace cuando la reproducción normativa supone una invasión competencial en materias reservadas al Estado, aunque debe de subrayarse que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, existen excepciones. Son aquellos supuestos en los que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida esta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento estatal con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por la institución parlamentaria autonómica.
207. Cuando la ley autonómica afecta a una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma, al margen igualmente de los reproches de técnica legislativa, habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto.
208. En este sentido, para la admisibilidad de la *lex repetita*, el Tribunal Constitucional exige dar satisfacción a dos condiciones (STC 51/2019): que la reproducción de las bases estatales "tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias"; y que "la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma".
209. Y, por último, cabe la declaración de inconstitucionalidad cuando nos hallamos ante una omisión parcial, o reproducción incompleta, en la ley autonómica de un precepto de una norma estatal, que provoque una posible confusión sobre la concreta normativa aplicable.



210. La omisión adquiere significado constitucional cuando lo eliminado tiene carácter básico y de ahí se infiere una contradicción con la norma básica estatal.
211. Pues bien, el repaso de la doctrina constitucional sobre la *lex repetita* convierte en oportuno el recuerdo de la posición de la Comisión cuando abordó el examen de la LIA en su Dictamen 9/2004.
212. En aquel caso, la Comisión estimó que “la utilización de la técnica de reproducción de preceptos correspondientes al ordenamiento jurídico estatal, o aún del propio autonómico, solo adquiere sentido cuando ello sea preciso para una mejor inteligencia de la norma, partiendo del propio contenido normativo de esta, y prefiriendo eludir su empleo cuando la razón de la repetición se encuentre simplemente en esa finalidad que podríamos denominar ‘compilatoria’ –consistente en reunir en un solo instrumento normativo mandatos que corresponden a diversos legisladores, cuyas relaciones se guían por el principio de competencia-, a la que se refería la parte expositiva del Anteproyecto, y que estimamos poco apropiada a la configuración de nuestro ordenamiento jurídico”.
213. Y, en ese sentido, tras el análisis del texto normativo entonces examinado y tras la constatación de la profusa utilización de la técnica de la reproducción de preceptos orgánicos, de otros preceptos contenidos en leyes ordinarias de la competencia estatal —abundantes artículos del Código Civil— y subrayando que la finalidad meramente didáctica o compilatoria a la que pudiera responder la reproducción de disposiciones estatales carece de fundamento en nuestro sistema jurídico, la Comisión se expresó como ahora resumimos.
214. En relación con el primero de los supuestos, consideró que debían suprimirse del anteproyecto los artículos limitados a reproducir los preceptos orgánicos cuando dicha reproducción no resultara necesaria para el mejor entendimiento del contenido de la ley.
215. Por su parte y en el segundo de los supuestos, la Comisión entendió que la llamada a las normas estatales debía ajustarse a la reproducción de aquellos mandatos normativos imprescindibles para la comprensión y coherencia del anteproyecto y que, tal técnica legislativa, podía realizarse mediante la reproducción del mensaje normativo —con exactitud e integridad— o bien mediante la simple remisión al precepto estatal.
216. Aun siendo cierto que la cuestión no resulta siempre sencilla de resolver, la Comisión no puede sino constatar la plena vigencia de unas manifestaciones expresadas veinte años atrás y sobre las que, ineludiblemente, habrá de volver en el apartado relativo al análisis de articulado, por hallarlas nuevamente plenamente justificadas.



217. Y es que el anteproyecto lleva a cabo, como lo hizo en el pasado su precedente, pero, en este caso, de forma notablemente más copiosa, una reproducción —no siempre precisa y completa— tanto de preceptos de carácter orgánico como de otros incorporados a leyes ordinarias de competencia estatal. Sin que con carácter general se encuentre justificación para ello.

F) Sobre la incorporación al anteproyecto de materias propias del orden civil

218. La Comisión ha abordado el examen de los distintos títulos competenciales vinculados a la iniciativa, siendo el referido al Derecho civil foral (artículo 10.15 EAPV) en relación con el artículo 149.1. 8ª de la CE el que ha de analizarse ahora con mayor detenimiento.
219. Dicho ámbito competencial adquiere especial relevancia en el análisis del anteproyecto en tanto, en principio, permite regular materias propias del orden civil, labor que se aborda, fundamentalmente, en su extenso título VI.
220. Conviene recordar por ello, en primer término, las singulares líneas de distribución competencial en dicho ámbito. A tal efecto, cabe recordar que han sido varias las ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha analizado el alcance y significado del artículo 149.1.8ª de la CE, en particular, el del inciso relativo a la "conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales o especiales" (entre otras, SSTC 121/1992, 182/1992, 88/1993, 156/1993 y 226/1993).
221. Sobre la posición del Tribunal Constitucional —no precisamente uniforme en el tiempo— cabe citar —de un modo extenso— su último pronunciamiento, que realiza un repaso a las notas que caracterizan el citado deslinde competencial.
222. Se trata de la STC 157/2021, de 16 de septiembre —Recurso de inconstitucionalidad 315/2020, interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo—, que, a efectos del presente análisis, incorpora unas precisiones de especial interés, en los siguientes términos:

4-Encuadramiento competencial. Doctrina constitucional sobre el art. 149.1.8 CE.

Procede ahora recordar los rasgos esenciales de la doctrina constitucional acerca de la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que cuentan con Derecho civil foral o especial, en la medida en que



el ámbito material en el que deben entenderse incluidas las normas cuestionadas es el relativo al Derecho civil por ser la disciplina directamente afectada.

La Constitución atribuye al Estado la legislación civil, sin más posible excepción que la conservación, modificación y desarrollo autonómico del Derecho civil especial o foral. La reserva al Estado por el mismo art. 149.1.8 CE, de determinadas regulaciones «en todo caso» sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas comunidades autónomas. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 79, citando la doctrina de la STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1).

El art. 149.1.8 CE, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la legislación civil, también introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, que no consiste en la intangibilidad o supralegalidad de los derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los estatutos de las comunidades autónomas en cuyo territorio aquellos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas comunidades autónomas competencia para su conservación, modificación y desarrollo (STC 88/1993, FJ 1).

Ello implica que, respecto de tales derechos civiles, forales o especiales, determinadas comunidades autónomas pueden asumir en sus estatutos de autonomía competencias consistentes en su conservación, modificación y desarrollo. Dicha competencia ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones que son «la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables» por las comunidades autónomas en virtud del art. 149.1.8 CE (por todas, STC 133/2017, de 16 de noviembre, FJ 4). El art. 149.1.8 CE solo permite legislar en materia de Derecho civil a aquellas comunidades autónomas que a la entrada en vigor de la Constitución tuvieran un Derecho civil propio y solo pueden hacerlo en atención a su conservación, modificación o desarrollo, pero no ampara la creación de un Derecho civil nuevo o instituciones



jurídicas que nunca estuvieron presentes en su territorio (SSTC 82/2016, de 28 de abril; 110/2016, de 9 de junio, y 192/2016, de 16 de noviembre).

La vinculación de la noción de «desarrollo» con la garantía constitucional de los «derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios» y, más en concreto, con el reconocimiento constitucional de «la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1993, FJ 3) nos da la medida positiva y negativa de su alcance y extensión. De este modo, la noción constitucional de «desarrollo» permite, en positivo, «una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho» y, en negativo, «no significa [...] una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae*», sino ceñida necesariamente a la regulación de «instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de esta según los principios informadores peculiares del Derecho foral» (STC 88/1993, FJ 3).

En conclusión –STC 95/2017, de 6 de julio, FJ 4 a)–, la competencia legislativa autonómica de desarrollo del Derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes, siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel Derecho, criterio de la conexión que, según la función que hemos señalado que realiza esta competencia legislativa autonómica, debe ir referido al Derecho civil propio en su conjunto, esto es, que se puede verificar respecto de otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan.

Por el contrario, (STC 95/2017, FJ 3), las comunidades autónomas con Derecho civil foral o especial no ostentan competencia legislativa ilimitada sobre las materias civiles distintas de aquellas que se reservan «en todo caso» al Estado por el segundo inciso del art. 149.1.8 CE. Podrán regular las materias que no están siempre reservadas al Estado, incluso innovando el Derecho civil existente al tiempo de promulgarse la Constitución, esto es disciplinando ámbitos no normados en él, pero siempre que esa regulación innovadora presente una conexión con el Derecho civil especial, pues es la garantía de este ordenamiento jurídico y no otra cosa la ratio de la singularidad civil que se introduce en el primer inciso del art. 149.1.8 CE.



223. En los términos del primer informe de evaluación global o de situación del Derecho civil vasco —periodo 2015-2018—, aprobado por el Pleno de la Comisión de Derecho Civil Vasco en su sesión de 30 de junio de 2021 —al que alude el informe del Comité Técnico del mismo órgano de 21 de junio de 2022 que obra en el expediente—: “(...) podemos sintetizar, de momento, que la competencia en materia de derecho civil foral o especial se encuadra competencialmente en el art. 149.1.8 CE, en el inciso «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de las CCAA de los derechos civiles forales o especiales» y en el inciso «allí donde existan», debiendo respetar los ámbitos materiales que «en todo caso» se reserva el Estado. Para ejercer la competencia de «desarrollo» del derecho propio y regular «ex novo» una institución jurídica, ha de probarse que posee conexión con alguna institución que estuviera vigente al tiempo de promulgarse la Constitución. Ello significa que este crecimiento no podrá impulsarse en cualquier dirección, ni sobre cualesquiera objetos, por no estar ante una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae*”.
224. El traslado de la doctrina señalada al examen del anteproyecto nos sitúa en un espacio de especial incertidumbre porque ni de la tramitación del anteproyecto ni de la lectura del texto puede concluirse con la seguridad exigida cuál es la posición del promotor de la norma en orden al ejercicio de la competencia legislativa civil.
225. La exposición de motivos contiene la mera cita del artículo 10.5 del EAPV. A este se alude también, de manera puntual y desprovista de mayor desarrollo, en las memorias del expediente al dar respuesta a algunas de las alegaciones formuladas durante el proceso de elaboración del anteproyecto.
226. A ello se une que las memorias afirman de manera reiterada que la labor de desarrollo de disposiciones de carácter civil que el anteproyecto contempla se sustenta en el ejercicio de las facultades de desarrollo legislativo en materia de infancia y adolescencia, al amparo, fundamentalmente, de lo dispuesto en el artículo 10.12 del EAPV.
227. En definitiva, en el plano de las intenciones, la exposición de motivos alude con claridad a uno de los objetivos que alientan la iniciativa: adaptar la legislación vasca de protección de la infancia y la adolescencia a las novedades legislativas en el panorama estatal, en concreto a las resultantes de la aprobación de la Ley Orgánica 8/2015, la Ley 26/2015 y la LOPIVI. Sin embargo, ninguna explicación se ofrece sobre la real o presunta voluntad del órgano promotor de abordar en el anteproyecto el desarrollo del Derecho civil foral vasco en el campo de la protección de la infancia y la juventud, en los términos más arriba definidos.



228. Huelga decir que, atendidas las pautas de la doctrina constitucional y los requisitos singulares que rodean el ejercicio de la competencia *ex* artículo 10.15 del EAPV —entre los que destaca la exigencia de una motivación *ad hoc* sobre la conexión con las instituciones propias—, el silencio de la parte expositiva parece abonar la idea de que el anteproyecto no pretende acometer un desarrollo del Derecho civil foral vasco.
229. O, en otras palabras, que sobre tal cuestión ha seguido la línea de la vigente LIA, que no incorporó, como parte del acervo competencial que sustentaba su dictado, la competencia del artículo 10.5 del EAPV, sino que asumió como premisa de partida la regulación del Código Civil.
230. Una premisa de partida que da por sentada el informe jurídico del órgano promotor obrante en el expediente.
231. La duda planteada no resulta en absoluto baladí: la posición de quien promueve la norma debe resultar en este punto clara, dado que los parámetros de contraste al que ha de someterse el anteproyecto pueden variar en función de aquella.
232. Ha de insistirse en la singularidad de la competencia y la ineludible exigencia sobre la necesaria conexión, que deberá precisar la identificación de instituciones en el derecho foral vasco en relación con las que se quieran establecer, adaptar o modificar. Un vínculo tal que permita entender incluida su regulación dentro de la competencia de desarrollo del derecho civil *ex* artículo 10.5 del EAPV.
233. No es el supuesto del anteproyecto examinado.
234. Porque, sin perjuicio del examen posterior, si observamos la forma de regular cuestiones como la adopción, la tutela, la guarda, etc., se constata que el texto incorpora continuas y numerosas reproducciones de la regulación del Código Civil, mezcladas con remisiones a preceptos de este, que difícilmente resultan conciliables con el ejercicio de la competencia para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral y especial.
235. A modo de ejemplo que permite aprehender de manera muy directa el modo natural de ejercer dicha competencia en otras comunidades autónomas, cabe citar la Ley 25/2010, de 29 de julio, del Libro II del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y a la familia y la regulación que contiene, *v. gr.*, de la guarda de hecho, la protección de los menores desamparados, el acogimiento familiar o la adopción. Otro ejemplo sería el que ofrece el Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto refundido de las Leyes civiles



aragonesas, en cuyo título III se regulan las relaciones tutelares referidas a menores —tutela, la curatela y el defensor judicial—, así como la guarda de hecho y la guarda administrativa sin tutela.

236. Por ello, ya no se trata solo de discernir cuál es la posición adoptada, sino que, incluso de aceptarse que haya existido la voluntad de ejercer la competencia del artículo 10.5 del EAPV, lo cierto es que el modo en que se aborda el desarrollo del Derecho civil vasco no puede merecer un juicio favorable.
237. Como se razona en el examen del articulado y hemos avanzado ya, todo parece indicar que se asume y se parte del régimen común. Como ejemplo paradigmático de ello podemos fijarnos en la manera en que se enfoca la adopción.
238. Con carácter previo, debe afirmarse que respecto de dicha institución civil se cumple el requisito de la conexión —sin perjuicio de la necesidad de su adecuada exteriorización y explicación—.
239. Así lo entendió el Consejo de Estado en su Dictamen 3013/2003, referido al artículo 8 de la Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho. Y así lo ha señalado también el informe de la Comisión de Derecho Civil Vasco, que considera que en el supuesto de la adopción concurre la suficiente conexión con la tradición jurídica y el Derecho civil foral o especial preexistente, que —se dice— resultaría acreditada con la presencia en aquel derecho de prácticas de protección y salvaguarda de las personas menores desamparadas. A ello añade las referencias a dicha figura en la legislación vasca más reciente —el citado artículo 8 de la Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho, y el Decreto 114/2008, de 17 de junio, por el que se regula el procedimiento de actuación que deberán seguir las diputaciones forales en materia de adopción de personas menores de edad, dictado en desarrollo de la LIA—.
240. Acreditada la existencia de conexión, sin embargo, la regulación de la adopción que incorpora el anteproyecto no se separa de la vigente del Código Civil.
241. A este respecto, cabe precisar que, tratándose de la creación de un derecho civil especial —de aplicación preferente sobre el común— habrá de contener reglas distintas de este —las disposiciones que puedan aprobarse como derecho civil propio tienen aplicación preferente conforme al artículo 149.1. 8 de la CE y la norma civil común les será de aplicación supletoria, según la regla general del artículo 13.2 Código Civil—, lo que no sucede en este caso, por lo que —reiteramos— difícilmente el contenido regulatorio propuesto, en sus actuales



términos, puede considerarse ejercicio de la competencia del artículo 10.5 del EAPV.

242. Sin perjuicio de la potencialidad y alcance indiscutibles que para regular determinados contenidos del anteproyecto pudiera tener la citada competencia, y que el promotor de la iniciativa bien pudiera ejercer, lo cierto es que en el anteproyecto remitido no hay constancia de un ánimo de “mantener vivo y aprovechar el legado del Derecho tradicional y consuetudinario” —en claro contraste, podría apuntarse, con declaraciones como las contenidas en la parte expositiva de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho civil vasco—, sin que tampoco el articulado confirme tal voluntad.
243. La Comisión retomará esta cuestión con motivo del análisis del articulado y más en concreto, de su título VI.

II OBSERVACIONES AL ARTICULADO

244. A continuación, examinaremos el articulado siguiendo el orden correlativo del anteproyecto, deteniéndonos en aquellos títulos o preceptos que nos susciten alguna observación jurídica o bien requieran de nuestro comentario. En algunas ocasiones, obligada por la propia estructura y técnica del texto, la Comisión abordará este análisis agrupando preceptos ubicados en títulos diferentes dada la íntima conexión que, por su contenido, mantienen entre ellos.

A) Título preliminar: objeto, ámbito y ejes de actuación

245. El **artículo 2** se ocupa del ámbito de la norma, regido como criterio general por la aplicación a la generalidad de las personas menores de edad que residen o se encuentren en la Comunidad Autónoma del País Vasco, prescripción cuyo alcance requiere acudir a la definición que de aquellas ofrece el artículo 6.a).
246. El párrafo 2 del artículo 2 incluye previsiones complementarias, con la mención de supuestos especiales, diferentes de los que constituyen el criterio general, para los que el texto normativo incorpora previsiones específicas —apartados a) y c)— que, como tales, es pertinente circunscribir su aplicación “a los términos previstos en la presente ley”.
247. Parecería oportuno que fuera en este párrafo 2 donde se situara la mención del concebido, dado que, si bien el anteproyecto acoge disposiciones dirigidas a su protección, no alcanza a la proporcionada a las personas menores de edad nacidas ni al estatuto jurídico definido para estas.



248. La medida que tiene por destinatario al concebido —sin perjuicio de las de atención sanitaria dirigidas a mujeres jóvenes embarazadas cuando concurra riesgo prenatal (artículo 104.3) o cuando se hallen en situación de riesgo de exclusión por falta de residencia (artículo 124.6)— es la posible declaración de desamparo del artículo 192.4, cuyos efectos se despliegan tras el nacimiento —“Excepcionalmente, y siempre y cuando concurren causas debidamente justificadas, la declaración de desamparo podrá realizarse sobre el concebido. En estos casos, los efectos de la resolución por la que se declare el desamparo y la asunción de la tutela se demorarán hasta la fecha del nacimiento, surtiendo efectos desde ese momento”—.
249. El **artículo 3** incurre en cierta incoherencia puesto que, si bien vincula su aplicación a los términos en que el artículo 3 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, de procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, define las disposiciones normativas de carácter general, y estando esta regulación circunscrita al ámbito del Gobierno Vasco y la Administración de la CAPV, extiende sin embargo su aplicación —del artículo 3 del anteproyecto— a diputaciones forales y ayuntamientos.
250. En otro orden de cosas, estando prevista en el artículo 15.3.h) de la citada Ley 6/2022 la evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia como parte integrante de la memoria del análisis de impacto normativo a confeccionar por el órgano promotor de la norma, no parece conveniente duplicar el mandato. Menos aún cuando se hace en términos divergentes —el precepto sitúa la evaluación en un momento previo al de elaboración de la disposición normativa de carácter general—. Por ello, bastaría con la remisión oportuna.
251. **El artículo 4**, relativo a la prioridad presupuestaria, ha recibido algunas críticas a lo largo de la tramitación. Tanto EUDEL como la CGLE estiman que el precepto pudiera resultar contrario a la autonomía municipal. También la OCE entiende que el precepto no encuentra acomodo en un texto legal de la naturaleza del examinado.
252. La vigente LIA incorpora un mandato (*ex* artículo 8) en virtud del cual, “Las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ámbito de sus competencias, tendrán entre sus prioridades presupuestarias las actividades de promoción, atención, protección, formación, ocio e integración de los niños, niñas y adolescentes”. Esto es, las ubica al mismo nivel que aquellas otras que deben considerarse como tales.
253. La redacción otorgada al proyectado artículo 4 introduce, sin embargo, un matiz que lo distancia del anteriormente transcrito. En concordancia con la opinión manifestada por la OCE, la Comisión detecta que el precepto deja traslucir una



cierta preferencia en relación a otras actuaciones a abordar, también prioritariamente, por las administraciones. Por ello, estima que, de mantenerse el mandato en cuestión, debiera recuperarse la actual redacción de la LIA.

254. El **artículo 7** enuncia lo que se definen como ejes de actuación, que se exponen en una primera aproximación en los artículos 8 a 12 y que, a su vez, serán objeto de desarrollo normativo, cada uno de ellos, en los sucesivos títulos del anteproyecto. Cabe interrogarse sobre la virtualidad de estos preceptos —y, en consecuencia, sobre su mantenimiento—, que constituyen una suerte de adelanto descriptivo de los contenidos de la ley, con repeticiones que no contribuyen precisamente a aligerar el texto final. Por ejemplo, qué debe entenderse por promoción (artículo 8) se repite en el artículo que da inicio al título III (artículo 45); la definición de la prevención (artículo 9) tiene plasmación asimismo en el artículo 102; etc.

B) Título I: Disposiciones generales

255. Tras un capítulo inicial —titulado “Principios”—, el capítulo II aborda el deber de comunicación y deber de reserva, materia que se corresponde con la regulación de las obligaciones de los ciudadanos y deber de reserva que contempla la LOPJM, con carácter supletorio (disposición final vigesimoprimer), en su artículo 13. Integra asimismo lo dispuesto en la LOPIVI, artículos 15 y siguientes, que, con carácter de ley ordinaria (en su disposición final decimioctava se citan, entre otros, los títulos previstos en el artículo 149.1, 1ª y 18ª), se refieren al deber de comunicación de las situaciones de violencia.
256. Como en las leyes estatales citadas, se incide en el deber de comunicación de la ciudadanía, cualificándolo respecto de determinados profesionales.
257. La regulación implica, a la vista del régimen sancionador que tipifica como infracción grave el incumplimiento del deber de comunicación de los artículos 16, 17 y 18 (artículo 328.14 del anteproyecto), auténticas obligaciones legales cuyo incumplimiento merecerá reproche tanto para la ciudadanía como para los profesionales.
258. Algunas de esas obligaciones se hallan, a su vez, previstas en otras normativas que anudan, asimismo, consecuencias sancionadoras o disciplinarias. Piénsese, por citar algún ejemplo, en la regulación de la obligación de denuncia en la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim) (artículos 259 y ss.). O en la determinación por su propia ley específica del alcance de los deberes de los miembros de cuerpos policiales respecto a comportamientos que pueden ser delictivos o de las consecuencias disciplinarias de su incumplimiento.



259. El promotor debiera valorar con detenimiento las consecuencias derivadas de la posible concurrencia de la regulación propuesta con otras en vigor.
260. En todo caso, debe subrayarse que resulta pertinente eliminar aquellas disposiciones que en este capítulo contemplan obligaciones para las fuerzas y cuerpos de seguridad —con la salvedad de la Ertzaintza y los Cuerpos de las Policías Locales—, como son las contenidas en el artículo 17.1.b) y 20.3, por tratarse de un ámbito ajeno a las competencias de la CAPV. Igualmente debe eliminarse esa referencia a las fuerzas y cuerpos de seguridad en el artículo 18.3.

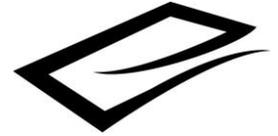
C) Título II. Derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes

261. El capítulo que examinamos contiene, además de la relación de derechos de los niños, niñas y adolescentes, la regulación de las medidas para garantizar su ejercicio (artículo 23) en redacción que es, en su práctica totalidad, confluencia de previsiones con rango de ley orgánica —extraídas, básicamente, de forma fragmentaria, de los artículos 2.5 y 10.2 LOPJM— con otros que, desde normas estatales, delimitan el contenido y alcance del derecho a la asistencia jurídica gratuita (Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita) y del derecho al reembolso de los gastos necesarios para el ejercicio de sus derechos y las costas procesales por parte de víctimas que hayan participado en un proceso (Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito).
262. Sin poner en duda que haya cuestiones en esta materia al alcance del legislador vasco —debe tenerse en cuenta que el artículo 10.2 LOPJM contiene disposiciones que se declaran expresamente de aplicación supletoria, ex disposición adicional vigésimo primera de la misma norma—, en su redacción actual el artículo 23 ofrece un carácter que cabe tildar predominantemente de recopilatorio, debiendo eliminarse en su integridad con la salvedad de los apartados a), c) y d) del párrafo 1.
263. El anteproyecto contempla, además, como hemos dicho, un exhaustivo listado de derechos de las personas menores de edad con una clara voluntad integral y global. Sigue así la estela de la ley vigente, que ya fue objeto de crítica por tal razón en el Dictamen 9/2004.
264. El listado incluye derechos regulados mediante ley orgánica, en concreto, por la LOPJM.
265. La exposición de motivos explica que el detalle del contenido sustantivo de cada derecho se aborda desde la base de la legislación internacional, europea y estatal, de manera que “ese contenido sustantivo conforma el conjunto mínimo de

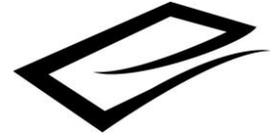


normas por las que se deben guiar las administraciones públicas, de cara a establecer las condiciones necesarias destinadas a facilitar, asegurar y proteger su adecuado ejercicio y disfrute”.

266. Un objetivo, el de servir de “guía” a las administraciones públicas, que no permite *per se* la traslación al anteproyecto de prescripciones de rango orgánico.
267. Sería el caso de los artículos **24 y 25 (con la salvedad del párrafo 3)**, que constituyen reiteración del artículo 2 de la LOPJM.
268. Son previsiones cuya inclusión no se aprecia necesaria en orden a facilitar el mejor entendimiento del texto y que, por tanto, resulta objetable desde las consideraciones formuladas en el epígrafe del presente dictamen dedicado a la *lex repetita*. Por ello, el promotor de la iniciativa debiera considerar su eliminación.
269. **El artículo 26.c)** requiere de un examen singular, necesariamente conectado con el del **artículo 50** sobre “Actuaciones para la promoción del derecho a la identidad”.
270. En el citado precepto se enuncia el derecho a la identidad, definido con un contenido diverso en el sentido de que en su ámbito confluyen aspectos referidos a la identidad personal y de género. Se hace mención expresa al derecho a conocer el origen genético y la filiación de origen.
271. El precepto se vincula al artículo 50 del anteproyecto, así como al 281, en lo que respecta al derecho a conocer los datos sobre los orígenes biológicos.
272. En el artículo 50.1, por su parte, se atribuye a las administraciones públicas vascas la promoción del ejercicio efectivo del derecho de niños, niñas y adolescentes a la identidad personal, sexual y de género, en los términos contemplados en el citado artículo 26.c), así como “en la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, o aquella que esté vigente en cada momento”. A continuación, se alude a la promoción del “derecho a la expresión y al reconocimiento de la identidad sexual sentida de los niños, las niñas y adolescentes transexuales, así como su derecho a recibir los tratamientos médicos relativos a su identidad sexual, siempre que los soliciten y estén aprobados protocolariamente”.
273. Como en otros contenidos, el precepto es concordante con el espíritu que anima el anteproyecto de incorporar al texto el conjunto de derechos atribuidos a las personas menores de edad, cualquiera que sea la fuente que los reconoce.



274. Tal proceder, anudado a la caracterización programática que constituye uno de los rasgos del texto, suscita especiales dudas respecto a su idoneidad en ámbitos como el presente, en el que la legislación sectorial —estatal o autonómica—, no sólo define con mayor concreción el alcance de estos derechos y de las obligaciones públicas correlativas, sino que también incluye previsiones especiales para las personas menores de edad. A ellas se sobreponen las que nos ocupan, sin aparente repercusión normativa y no exentas de generar cierta confusión.
275. En el caso de la citada Ley 14/2012 se hace una mención expresa a los derechos de las personas transexuales menores de edad en su artículo 11 —“Las personas transexuales menores de edad tienen pleno derecho a recibir el oportuno diagnóstico y tratamiento médico relativo a su transexualidad, especialmente la terapia hormonal”—, en términos más precisos que los que ahora se proponen, que incorpora una mención abierta a los tratamientos “que estén aprobados protocolariamente”. Una redacción que provoca confusión y debe revisarse.
276. En esta materia resulta obligada la cita de la recientemente aprobada Ley estatal 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. Especialmente de su artículo 70, dedicado a las personas LGTBI menores de edad, que fija las garantías a preservar por las administraciones públicas —la garantía del ejercicio de sus derechos por los menores LGTBI en condiciones de igualdad respecto al resto de menores de edad; la protección de menores de edad LGTBI cuando se encuentren bajo tutela administrativa; su protección cuando se hallen declaradas en riesgo o en situación de desamparo—, y contiene el mandato (artículo 70.3) de que “La negativa a respetar la orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales de una persona menor, como componente fundamental de su desarrollo personal, por parte de su entorno familiar, deberá tenerse en cuenta a efectos de valorar una situación de riesgo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero”.
277. Convendría que el promotor examinara la afección de esta Ley 4/2023 respecto al anteproyecto, para concluir si este necesita alguna adaptación.
278. Por otra parte, se propone la eliminación de los apartados 4 y 5 del artículo 50, que plasman derechos y obligaciones previstas en el artículo 4.1 y 3 (de naturaleza orgánica) y 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (así como en el artículo 196.3 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril).



279. En el marco de la definición del derecho a la crianza, a la convivencia y a las relaciones familiares que realiza **el artículo 28**, el anteproyecto procede a la traslación de disposiciones del Código Civil (así, previsiones de los artículos 94 y 154) relativas, entre otros extremos, al derecho de visitas de los progenitores —y otros familiares y allegados— y su determinación judicial, así como a la determinación del lugar de residencia habitual de la persona menor de edad. Involucradas las competencias estatales contempladas en el artículo 149.1. 5ª, 6ª y 8ª de la CE, el precepto debiera reformularse de forma completa.
280. Por otra parte, merece una observación especial la referencia al derecho a decidir sobre la maternidad del **artículo 29**, la cual debe corregirse. En este caso, el precepto se refiere a una norma básica, el artículo 9.5 de la Ley Básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, recientemente derogado, en virtud de la disposición final duodécima de la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. La derogación persigue, precisamente, eliminar la obligación a las personas menores de edad y mujeres con discapacidad de recabar el consentimiento expreso de sus representantes legales para proceder a la interrupción voluntaria de su embarazo. Nos hallamos aquí ante una muestra, como se ha expuesto en el apartado de consideraciones generales, de la confluencia de preceptos procedentes de diferentes fuentes, y del riesgo de inseguridad jurídica que de ella derivan en ámbitos de especial trascendencia.
281. A continuación, el anteproyecto desglosa derechos con proyección en diversos ámbitos sectoriales de los que, en líneas ulteriores, nos detendremos en el derecho a un nivel básico de bienestar material y a la inclusión social (artículo 30), a la salud (artículo 31) y a la educación (artículo 32), derechos como personas consumidoras y usuarias (artículo 39) y derecho a la información (artículo 40).
282. Respecto al resto de derechos (artículos 33 a 39), es dable interrogarse sobre la razón de ser de su definición, cuando los mismos resultan reconocidos en el ordenamiento jurídico con carácter general para el conjunto de las personas y pueden no precisar matización adicional ligada a la posibilidad de su ejercicio por parte de los niños, niñas y adolescentes.
283. Es el caso, por ejemplo, del derecho a un medio ambiente saludable recogido en el artículo 36 en términos que, por otra parte, no se corresponden en su literalidad con los previstos en el artículo 5 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental de Euskadi, para el conjunto de la ciudadanía.



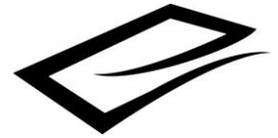
284. A ellos se une el derecho en el medio laboral, cuya declaración, a la vista de la materia, se agota en la mera remisión a la normativa laboral vigente.
285. El título II concluye con el capítulo II, dedicado a los deberes de niños, niñas y adolescentes, distinguiendo en su exposición, en claro trasunto del capítulo correspondiente de la LOPJM —que se declara dictado en ejercicio de la competencia del artículo 149.1. 8ª CE—, los ámbitos familiar, escolar y social.
286. El detalle de estos deberes carece de mayor alcance al resultar conectado, en concordancia con lo expresado en el preámbulo del anteproyecto, a un objetivo de sensibilización, en pos de determinadas conductas que pudiéramos calificar de orden ético, dirigidas a concienciar a los niños, las niñas y adolescentes, pero también a la propia sociedad. Un objetivo que alienta la duda sobre la idoneidad de su inserción en el anteproyecto.
287. Cabe así traer a colación aquí la reflexión efectuada por el Consejo de Estado en su Dictamen 1093/2014, de 27 de noviembre, emitido con ocasión del anteproyecto de Ley de modificación del Sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, donde afirma que “la aparición en un texto legal de unas normas dedicadas a ‘deberes’ que no tienen anudada sanción específica presenta la peculiaridad de trasladar al momento normativo reglas de conducta de orden ético o incluso programático, que resultan un tanto extravagantes”.

D) Análisis agrupado de preceptos contenidos en los títulos II, III y IV.

288. Conforme a lo expresado en la introducción del análisis del articulado, a continuación, a fin de facilitar la exposición y aun cuando seguiremos respetando el orden del articulado, agruparemos preceptos diseminados en los títulos II, III y IV, conforme a la temática sectorial común de los derechos regulados.
289. De inicio, la Comisión se centra en el derecho a un nivel básico de bienestar material y la inclusión social (artículos 30, 57 a 59, 121 a 126).
290. El **artículo 30** se refiere al derecho al bienestar material —que incluye el derecho a una vivienda digna— y a la inclusión social, a cuya promoción se vincula una detallada relación de medidas (**artículos 57 a 59**).
291. Adicionalmente, el capítulo III del título IV, dedicado a la prevención, detección y atención de situaciones de pobreza infantil, de exclusión residencial y de exclusión social, incorpora, asimismo, una exhaustiva lista de actuaciones a desplegar por parte de las administraciones en estos ámbitos.



292. Quiere destacarse, en esta materia, que la regulación no puede ignorar la normativa vigente en este ámbito y, en concreto, la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión — “dirigida a prevenir el riesgo de exclusión de las personas, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, a garantizar el desarrollo de una vida digna y a promover la plena inclusión en la sociedad de quienes carezcan de suficientes recursos personales, laborales, sociales o económicos” —.
293. Una ley, subrayamos, de reciente aprobación que, como expresa su preámbulo, “facilita el acceso a la prestación a las familias con personas menores de edad” y tiene en cuenta el interés superior del menor —por ejemplo, con previsiones (artículo 50) sobre los efectos de la extinción de la prestación cuando en la unidad de convivencia se integran personas menores de edad—.
294. Siendo, cabe añadir, precisamente la legislación sectorial donde procede plasmar este interés y su concreta proyección en los concretos y diferentes ámbitos. El legislador no puede obviar este principio que rige en el ordenamiento y cuya consideración garantiza la obligatoria evaluación del impacto potencial de toda propuesta de disposición general sobre la infancia y la adolescencia.
295. El anteproyecto, se reitera, ignora la regulación, cuando debiera limitarse en todo caso a la oportuna remisión, salvo que existiere una voluntad modificadora de la que no hay constancia en el expediente. Lo que no resulta adecuado es atribuir al Gobierno la adopción de medidas, a modo de futuras líneas de actuación, cuando estas ya se hallan contempladas en la legislación en vigor, con un alcance imperativo y no necesariamente coincidente con el aquí esbozado.
296. Es el caso del artículo 122, referido en las letras a) y b) de su apartado 1 a la prestación económica de Renta de Garantía de Ingresos. Este precepto encomienda la adopción de medidas dirigidas a la especial consideración de las familias con niños, como puede ser la inclusión de un complemento por niño, siendo así que la ley en vigor incluye en la renta garantizada complementos individuales (artículo 34.1). Y alude el mismo precepto a mecanismos para responder con la mayor celeridad a las solicitudes, cuando la ley ya en vigor ha incorporado las declaraciones responsables para “facilitar el acceso ágil a la prestación de todas aquellas personas que se hallen en una situación acuciante”.
297. A su vez, el artículo 122.2 —por cierto, reiterando lo expresado en el artículo 120.2— se refiere a las ayudas de emergencia social, objeto de regulación asimismo en la Ley 14/2022. El anteproyecto alude a ayudas del Gobierno en convivencia con ayudas de diputaciones y ayuntamientos, cuando lo cierto es



que la citada ley no contempla que el Gobierno Vasco asuma la gestión del pago de ayudas de esta naturaleza.

298. Se adentra asimismo el anteproyecto en el ámbito de la vivienda. Aunque en este caso sí se incorpora la remisión expresa a la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, no parece justificado, y por tanto no es aconsejable, reproducir sus contenidos, como hacen los artículos **123.2.a) y c)** del anteproyecto, que no añaden singularidad alguna para los menores de edad.
299. Para finalizar, tampoco resultarían aconsejables prescripciones como las recogidas en el **artículo 124**, de aparente virtualidad divulgativa, en lo que sería compendio de las medidas que el ordenamiento en materia de servicios sociales —que el precepto cita— contempla en relación con diversos supuestos de provisión de alojamiento en situaciones de necesidad.
300. La sistemática aplicada en la confección del anteproyecto, con la definición de los derechos en el título II y la regulación de la actividad pública dirigida a la promoción del ejercicio de esos derechos en el título III, resulta especialmente confusa en el abordaje del derecho a la salud.
301. De forma dispersa, a los derechos enunciados en el **artículo 31** se unen otros, ligados a la hospitalización, reflejados en el **artículo 60**.
302. La regulación se corresponde en gran medida con las previsiones de la LIA, así como del artículo 8 del Decreto 147/2015, de 21 de julio, por el que se aprueba la Declaración sobre derechos y deberes de las personas en el sistema sanitario de Euskadi. Aunque el texto parece incorporar novedades respecto a la legislación sectorial sanitaria, se echa en falta un análisis al respecto en el expediente tanto del posible alcance de la modificación promovida como de los posibles ajustes que el sistema sanitario pudiera requerir.
303. **El artículo 31.5** se adentra —con la salvedad de su letra c), que debiera eliminarse por tratarse de un precepto ajeno a la cuestión e innecesario a la vista de lo dispuesto en el artículo 31.1.h)— en aspectos ligados al contenido de la historia clínica, objeto de regulación en el artículo 15 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.
304. El anteproyecto completa esta normativa incorporando la exigencia de incluir el detalle de las intervenciones ligadas a la atención temprana. Por otra parte, reitera, en concordancia con el apartado 5 del citado artículo 15, la



obligatoriedad de hacer constar la circunstancia de que la atención sanitaria prestada tiene su origen en situaciones de violencia cuando tal sea el caso.

305. Singularmente, cabría dudar de la inserción en el artículo 31.7 del texto del contenido del artículo 9.6 de la citada Ley 41/2002, referido al consentimiento por representación, al no verse justificada su reproducción. Cabe traer aquí a colación nuestras consideraciones respecto al artículo 29 del anteproyecto y su traslación del posteriormente derogado artículo 9.5 de la misma ley.
306. En el artículo 60, por reproducción de legislación estatal básica, debiera asimismo eliminarse el apartado 4.i). Una censura análoga se contenía en nuestro Dictamen 9/2004, de constante cita, sin que, como en otras objeciones entonces formuladas, concurren razones para apartarnos del criterio expresado.
307. En el ámbito sectorial referido a la salud, no puede dejar de comentarse la atención que el anteproyecto dedica (**artículos 103 a 115**, dentro del título IV) a actuaciones dirigidas a atajar situaciones perjudiciales en lo que se refiere a trastornos del desarrollo, salud sexual y reproductividad, obesidad, salud mental, adicciones y prevención de accidentes.
308. Algunos de los ámbitos aludidos son objeto de normativa especial en vigor. Así, el Decreto 13/2016, de 2 de febrero, de intervención integral en Atención Temprana en la Comunidad Autónoma del País Vasco. De hecho, el anteproyecto en su artículo 105 se refiere de forma expresa a la intervención de figuras reguladas en esta norma —los Equipos de Atención Temprana en cada territorio histórico, los Centros de Desarrollo Infantil, el plan de atención personalizada para cada niño—.
309. La elevación a rango legal de la existencia de estas figuras, siendo una regulación eminentemente organizativa y, en consecuencia, preferiblemente reglamentaria, no parece justificada y en tal sentido convendría ser revisada.
310. La significación que quiere dar el anteproyecto a determinados ámbitos, destacándolos como de prioritaria intervención en materia de salud, es compatible con un abordaje más genérico, cuyo desarrollo puede venir de la mano de los oportunos mecanismos ulteriores, sean estos reglamentos, instrumentos de planificación o protocolos sanitarios, según los casos.
311. Quiere llamarse la atención sobre la complejidad que incorpora al panorama normativo la inclusión en el texto de disposiciones dirigidas a la prevención, detección y atención a trastornos de salud mental, conductas problemáticas y adicciones, como son las recogidas en el **artículo 111**. Ello provoca un



solapamiento no deseable y la consiguiente confusión con contenidos de la Ley 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias, toda vez que esta ya regula de forma expresa la perspectiva de la protección de las personas menores de edad.

312. Finalmente, un apunte respecto al **artículo 113**, que regula la atención sociosanitaria y la articulación de unidades sociosanitarias residenciales que se integrarán en la red de servicios sociales de los territorios históricos con profesionales de intervención social de las diputaciones y personal sanitario especializado en psiquiatría de Osakidetza.
313. El precepto, que se relaciona con el artículo 46 de la LSS, incorpora el mandato de articulación de unidades sociosanitarias residenciales destinadas a garantizar la atención a las necesidades de los niños y adolescentes que presenten al mismo tiempo trastornos de salud mental y graves limitaciones funcionales. El compromiso no es menor y se ve corroborado por el llamamiento a la regulación reglamentaria en los extremos que se definen y, singularmente, con la previsión de un plazo de dos años para su aprobación (disposición final segunda).
314. Nos centramos ahora en el derecho a la educación (artículos 32, 65 a 68, 117 a 120).
315. La regulación de este derecho, en los términos y extensión que se propone, resulta de nuevo discutible ya que, al tratarse de una materia que incide precisamente en niños, niñas y adolescentes, la legislación especial que la regula no exige, en principio, modulaciones singulares.
316. En tal sentido, parecería razonable que la perspectiva del anteproyecto no fuera la de abordar con generalidad el régimen del derecho a la educación, en innecesaria duplicidad con la ley sectorial.
317. Más aún si, como es el caso, se halla en tramitación el anteproyecto de Ley de educación del País Vasco, que persigue derogar la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la escuela pública vasca.
318. En tal sentido, algunas de las previsiones propuestas contribuyen a confundir el marco normativo, al plasmar lo que podríamos calificar como principios rectores o líneas de actuación del sistema educativo vasco que, como tales, ya están contenidas en nuestro ordenamiento jurídico y que en ocasiones pudieran no resultar de sencilla conciliación.
319. Es el caso, por ejemplo, de lo dispuesto en el **artículo 32**; de los principios de actuación en el marco educativo del **artículo 65**; o de las referencias al número



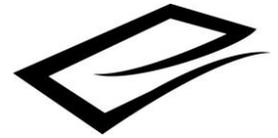
suficiente de plazas de la red de centros del **artículo 67**. Previsiones cuyo mantenimiento, como todos aquellos que se solapan con extremos regulados en la ley especial educativa, debiera, en consecuencia, valorarse.

320. Cabe incluso detectar contradicciones con la legislación en vigor y con la proyectada a través de la futura ley de educación.
321. Sería el caso de la garantía de “escolarización gratuita desde el nacimiento, incluyendo la etapa de 0 a 3 años” —gratuidad no regulada en la LAI— que se contempla en el **artículo 32.5** —además de en el **artículo 67.5** y en el **artículo 117.1.b).1**—. Una garantía que no se aviene, ni a los términos del artículo 9 de la Ley de la escuela pública vasca ni, tampoco, a los del anteproyecto de la Ley de educación, con una previsión sobre la posible ampliación a la gratuidad “desde los dos a los seis años”.
322. Sobre el derecho a la información y actuaciones para su promoción se ocupan los artículos 40 y el capítulo XIII del título III, intitulado “Actuaciones para la promoción del derecho a la información” (artículos 87 a 93), que contiene, junto al llamamiento a las administraciones vascas para la realización de actuaciones de promoción, normas de contenido limitativo y prohibitivo en este ámbito en la estela de la LIA en vigor.
323. Procede reseñar que el artículo 5 de la LOPJM, referido al derecho a la información, incluye en sus apartados 3 y 4 previsiones relativas a medios de comunicación y la publicidad en estos, revistiendo ambos carácter de ley ordinaria y norma estatal supletoria de la dictada por las comunidades autónomas con competencia en materia de asistencia social (disposiciones finales 21^a y 23^a). La regulación se corresponde pues con la competencia autonómica en este ámbito, sin perjuicio del respeto a la legislación básica en materia de medios de comunicación social (artículo 149.1. 27.^a CE), cuyo desarrollo y ejecución igualmente le incumbe.
324. El **artículo 90** dispone obligaciones para las emisiones de los canales propios de televisión de la CAPV y de los servicios de televisión cuyo título habilitante corresponde otorgar a la Administración autonómica, así como para los canales y servicios de emisión radiofónica competencia de la CAPV.
325. La regulación incorpora y completa las previsiones de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de comunicación audiovisual. En este sentido, si bien el **artículo 90.1.b)** contempla franjas horarias de audiencia infantil que se hallaban fijadas en el artículo 7 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la comunicación



audiovisual, derogada por la citada Ley 13/2022, no cabe concluir que su mantenimiento infrinja esta.

326. En lo que respecta a la publicidad, a la que se refiere el **artículo 91 y siguientes** del anteproyecto, las normas se dirigen a la publicidad “que se divulgue en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco” —**se dice expresamente en los artículos 91 y 93**—, en términos en este sentido análogos al vigente artículo 32.1 de la LIA.
327. A los derechos como personas consumidoras y usuarias se refieren los artículos 39 y 96 a 101.
328. En el capítulo XIV del título III —“Actuaciones para la promoción de los derechos en materia de consumo”— se contienen, junto al llamamiento a las administraciones vascas para la realización de actuaciones estrictamente de promoción, normas de contenido limitativo y prohibitivo.
329. Entre otras: la prohibición de venta y ofrecimiento a menores de publicaciones cuyo contenido sea susceptible de resultar perjudicial para el desarrollo de su personalidad (**artículo 98.1 y 2**); la prohibición de difusión de nombres, imágenes u otros datos (**artículo 98.3**); prohibición de venta y alquiler de determinado material audiovisual (**artículo 99**); prohibición de venta y suministro de bebidas alcohólicas y otros productos (**artículo 100.3**); prohibiciones a locales de juego y a determinados establecimientos públicos (**artículo 101**).
330. Nuevamente, como en supuestos ya descritos, se opta en el anteproyecto por la reunión innecesaria de prescripciones en vigor por mor de leyes autonómicas sectoriales que incluyen explícitamente medidas normativas que acogen la perspectiva de la protección de las personas menores de edad.
331. Es el caso de las prohibiciones recogidas en el **artículo 100.3.a)** —prohibición de vender o suministrar bebidas alcohólicas, tabaco y otros productos— que, siendo objeto de completa regulación en Ley 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias, debieran en su caso integrarse en el texto por remisión a dicha ley.
332. A su vez, el **artículo 101**, bajo el encabezamiento de limitaciones en el acceso a servicios, regula los derechos de las personas menores de edad en el ámbito del juego, materia que es abordada en la Ley 4/1991, de 8 de noviembre, del juego del País Vasco.



333. Aunque el anteproyecto incluye la remisión a esta ley, incorpora algún contenido novedoso respecto a esta, como son los recogidos en los artículos 101.2 b) y 101.4 —la exigencia de distancia mínima de estos locales respecto a los centros educativos reviste rango reglamentario, tras la aprobación del Decreto 19/2022, de 8 de febrero, por el que se modifica el Decreto por el que se aprueba el reglamento general del juego en la Comunidad Autónoma de Euskadi—. En correcta técnica normativa, estas previsiones debieran dar lugar a la modificación de la ley citada a través de la incorporación de la disposición correspondiente en la parte final.
334. El artículo 101 se ocupa, asimismo, de la protección de las personas menores de edad en la concreta materia regulada en el artículo 19 de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas. Sería oportuno que el precepto se limitara en su caso a la remisión a la ley sectorial y, de pretender introducir alguna modificación, incorporarla a la ley en vigor a través de la disposición correspondiente en la parte final del anteproyecto.
335. La redacción propuesta no es reproducción exacta de la norma vigente —por ejemplo, se omite la previsión de la letra d) del artículo 19.2: —“La entrada y permanencia de las personas menores de dieciséis años en bares especiales, pubs y discobares, salvo que estén acompañados de mayores de edad, sin consumo de alcohol y hasta las 22:00 horas”—, desconociéndose si la variación es consecuencia de una voluntad modificadora o simplemente responde a una traslación incompleta.
336. Anudado a lo anterior, y aun cuando la cuestión se abordará al adentrarnos en el examen del régimen sancionador, quede constancia de que las duplicidades detectadas se extienden a este último, de manera que el anteproyecto reproduce asimismo tipos infractores de las referidas leyes sectoriales.

E) Título V: Prevención, detección y protección frente a situaciones de violencia contra la infancia y la adolescencia

337. Este título no se halla exento de las notas que, en contenidos programáticos y de principios, que ocupan una parte importante del mismo, caracterizan la generalidad del anteproyecto —el exceso de detalle y la tendencia a la reiteración— y que, como se viene insistiendo, merecerían una revisión.
338. La materia que regula este título se encuentra directamente relacionada con la LOPIVI, expresamente citada en la exposición de motivos. Se afirma que esta ley “pretende un modelo de prevención y protección común en todo el territorio del Estado, frente a la vulneración de derechos de las personas menores de edad, en ámbitos materiales sobre los que ostentan una competencia compartida el Estado y las Comunidades Autónomas



(educación, sanidad...), e incluso respecto a materias atribuidas en exclusiva a las propias Comunidades Autónomas (por ejemplo, servicios sociales). Y, por ello, la garantía y efectividad de su desarrollo es indisociable de la necesaria actuación y colaboración de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las facultades y funciones asumidas en el marco del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias”.

339. Son varios los artículos que se ocupan de la prevención (capítulo II) y detección e intervención ante situaciones de violencia en diferentes ámbitos —familiar, deportivo, etc.—, en forma que se aviene a la prevista en la LOPIVI. Conviene recordar que esta no reviste carácter orgánico en todos sus preceptos. Señaladamente tiene carácter de norma ordinaria, a los efectos que nos ocupan, sus títulos II, III y IV (disposición final decimonovena), dictados al amparo de títulos competenciales diversos conforme a su disposición final decimooctava — que cita, entre otros, el artículo 149.1.16^a, 29^a y 30^a CE—. Esta disposición adicional expresa asimismo que la ley se entiende —de manera particular los capítulos II, III, VII y IX del título III—, “sin perjuicio de la legislación que dicten las comunidades autónomas en virtud de sus competencias en materia de política familiar, asistencia social y deporte y ocio”.
340. No obstante lo expuesto, caben algunas observaciones respecto al contenido de este título. Así, puede apuntarse que en el **artículo 133.1.a)**, referido al mandato de elaboración de un plan de convivencia, no procede el inciso “de conformidad con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”, al carecer el artículo 124.1 de esta ley, que es el que lo contempla, de carácter básico (disposición final quinta). En la LEPV (artículo 29), las normas que garantizan la convivencia y el respeto entre todos los miembros de la comunidad forma parte del reglamento de organización y funcionamiento.
341. El **artículo 148.1** se hace eco del artículo 55 de la Ley Orgánica 8/2021, lo cual puede estar justificado —en tanto precisa la periodicidad de la supervisión respecto a los recursos y centros educativos que allí se contemplan—, si bien su mantenimiento en el texto debe acompañarse de la cita del precepto en cuestión.
342. Procede la eliminación de los **artículos 152, 153 (con excepción del párrafo 2) y 154** que, sin que se advierta justificación para ello, reproducen contenidos del artículo 13 de la LOPIVI, así como de los artículos 15 y 26 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, dictados en ejercicio de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal y procesal (149.1. 6.^a CE) y en materia de administración de justicia (149.1. 5.^a CE).



343. La misma propuesta de eliminación procede con **el artículo 156**, al trasladar igualmente previsiones procesales y referentes a la actuación del Ministerio Fiscal que, con carácter de ley orgánica, se contienen en el artículo 4 y 5.5 de la LOPJM.

F) Título VI: La prevención, detección y protección ante situaciones de vulnerabilidad a la desprotección y de desprotección

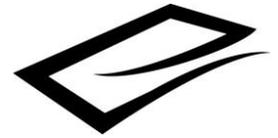
344. Como observación previa, conviene reiterar aquí, a la vista del contenido del presente título, nuestras consideraciones generales en relación con la incorporación al texto de disposiciones propias del derecho civil, en las que, en síntesis, sin dudar de la potencialidad que acompaña al título contemplado en el artículo 10.5 del EAPV, consideramos que no es el que se ha ejercido o no cuanto menos en la forma que debiera. Es desde esta perspectiva desde la que abordaremos nuestro siguiente análisis.

345. **El capítulo I** de este título, relativo a disposiciones generales, acoge un contenido en gran parte de principios que se suma a previsiones de esta naturaleza ya incorporadas previamente al texto y que, en concordancia con lo expresado en nuestras consideraciones generales, pudieran revisarse en aras a una mayor concisión y mejor entendimiento.

346. Así, el artículo 159 del anteproyecto se muestra coincidente en lo esencial con lo dispuesto en el artículo 5 y, en consecuencia, pudiera eliminarse.

347. Merece un comentario el artículo 162, que prevé la preceptiva constitución como “máximo órgano de asistencia y asesoramiento técnico” de un órgano de valoración de carácter colegiado en las diputaciones forales, con representación técnica de carácter multidisciplinar y especializada en los ámbitos de atención y protección a la infancia y a la adolescencia. Remite a la normativa de las diputaciones forales la elaboración de la normativa que regule su composición, organización y funciones.

348. La previsión no plantea mayor problema de conformidad con la doctrina de esta Comisión (dictámenes 105/2012, 120/2014, 138/2015, 127/2016, 190/2020), que, de manera reiterada, ha señalado que la autonomía organizativa de los órganos forales no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente del legislador autonómico, en cuanto institución que forma parte de los poderes del País Vasco y sujeta su intervención a determinados límites: (I) que no cuestione sus rasgos organizativos; (II) que no desdibuje la imagen identificable de su régimen foral tradicional; (III) que encuentre adecuado soporte en preceptos constitucionales; y (IV) que tenga carácter principal.



349. Respecto al **artículo 164**, se prevén las denominadas entidades colaboradoras de integración familiar. En concordancia con las previsiones que rigen en aplicación de la LSS, se contempla el requisito de su homologación e inscripción previa (artículos 53 y 59), normativa a la que cabría remitirse en forma completa a tales efectos —o a la que la modifique—, y no sólo a los de inscripción registral como formula el precepto.
350. La materia se halla regulada en los reglamentos vigentes que desarrollan aquella ley —el Decreto 40/98, de 10 de marzo de autorización, registro, homologación e inspección de los servicios sociales de la CAPV, y el Decreto 155/2012, de 24 de julio, de Registros de Servicios Sociales, que deroga, a su vez, el título III del Decreto 40/98—. Todo ello, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos materiales, funcionales y de personal que les correspondan en función de su naturaleza y tipología, que como prevé el precepto examinado en su apartado 5 deben ser objeto de desarrollo reglamentario.
351. El **capítulo II de este título** viene referido a la prevención de situaciones de vulnerabilidad a la desprotección y de situaciones de desprotección.
352. Nuevamente, la Comisión no puede dejar de subrayar las reiteraciones en las que incurre la redacción del texto.
353. Así, es cuestionable la pertinencia de incluir previsiones como las recogidas en los **artículos 166, 167 y 168**, dada su amplia coincidencia con las contempladas en los artículos 54 y siguientes al igual que, a mayor abundamiento, con las consignadas en los artículos 131 y siguientes.
354. El **capítulo III**, tras recoger el deber general de auxilio y la obligatoriedad de prestar una atención inmediata en situación de desprotección —con reiteración de lo ya expresado en los artículos 16 y 17 del anteproyecto—, contempla, en los apartados 3 y 4 del artículo 169, para el supuesto en el que existan indicios de peligro inminente y grave para la vida, la integridad, la salud o la seguridad del niño, niña o adolescente, la adopción de medidas inmediatas de protección, incluida, si procediere, la medida de retención de las personas menores de edad, a la que se alude de forma expresa.
355. El precepto, en el marco de la obligación de las autoridades y profesionales de prestar la atención inmediata que precise el niño (artículo 17.6), prevé que la citada medida se lleve a cabo “en el centro o servicio sanitario, así como en el centro educativo, según se trate, hasta que la autoridad competente se haga cargo de ella o determine la medida a adoptar”.



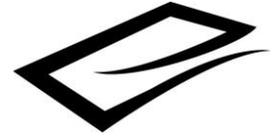
356. Se trata de una previsión formulada en términos imperativos que puede resultar problemática por la restricción a la libertad personal que entraña. Aunque justificada por razones de peligro inminente y grave, la medida de retención en centros sanitarios y escolares se enuncia con generalidad —lo mismo ocurre en el artículo 169.4—, sin precisión de a quien incumbe ni en qué forma se adopta y sin regulación de límites y garantías en su ejercicio, siendo así que cabe intuir que, por ejemplo, debieran acogerse modulaciones en función de circunstancias tales como la edad y el grado de madurez del menor.
357. De ahí que se invita al promotor de la iniciativa a reconsiderar la propuesta en los términos realizados, teniendo en cuenta que la obligación de adoptar medidas inmediatas de protección cuando concurren razones de urgencia ya se halla prevista con carácter general en el mismo precepto, así como en el artículo 170.4 del anteproyecto.
358. A continuación, el texto contempla en el artículo 170 la atribución a las diputaciones forales de la facultad de asumir la guarda provisional de una persona menor de edad, en aras a facilitar el ejercicio de la atención inmediata.
359. Esta figura, que responde a situaciones de urgencia y fue añadida a la LOPJM — ex artículo 14, precepto de carácter ordinario que se habría dictado al amparo del artículo 149.1. 8ª CE— y al Código Civil (artículo 172.4) por la Ley 26/2015, se adopta por resolución administrativa mientras tiene lugar la práctica de diligencias necesarias para identificar a la persona menor de edad, investigar sus circunstancias y constatar, en su caso, la situación real de desamparo.
360. La Comisión estima que la regulación propuesta —abordada con cierta dispersión— puede enmarcarse asimismo en el desarrollo de competencias referidas a la asistencia social y a la protección de las personas menores de edad.
361. Así, el régimen del artículo 170 se completa en los artículos 206 y 207, acogiendo en el primero de ellos una cita del artículo 172.4 del Código Civil, cuyo contenido, a su vez, se complementa al incorporar, al modo en que hacen otras leyes autonómicas —v.gr., artículo 93 de la Ley 4/2021, de 27 de julio, de infancia y adolescencia de Andalucía, artículo 113.3 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de Valencia—, plazos que aquel precepto no contempla. En concreto, un plazo general máximo de tres meses para la realización de las indicadas diligencias y otro de 48 horas para la notificación de la resolución administrativa a los interesados y al Ministerio Fiscal.



362. El artículo 174 reproduce los apartados 5 y 6 del artículo 18 de la LOPJM que, dictados en virtud del título 149.1. 8ª de la CE, delimitan genéricamente el ejercicio de las competencias por parte del Estado y de las comunidades autónomas en orden a desplegar actuaciones en relación con niños, niñas y adolescentes de nacionalidad española residentes en el extranjero.
363. El precepto, que excede el ámbito definido en el artículo 2.2.b) del anteproyecto, debe circunscribirse a la determinación del alcance de las propias competencias en los apartados 1 a 4 —desarrollando lo dispuesto en los preceptos estatales citados—, siendo procedente la eliminación de los apartados 5 a 7.
364. El **capítulo IV**, que abarca ocho secciones, regula la acción protectora de las administraciones públicas ante situaciones de desprotección.
365. Señala el anteproyecto en su exposición de motivos que “la acción protectora que se diseña se halla en total consonancia con las disposiciones estatales básicas contenidas en la LOPJM y respeta los principios de actuación de las administraciones públicas en relación con la protección de las personas menores de edad, que ese texto legal proclama. En este sentido, incorpora los cambios realizados en su articulado por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia, además de la reciente LOPIVI, y desarrolla las disposiciones estatales básicas en la materia”.
366. Esta explicación de la exposición de motivos revela la premisa del anteproyecto que presume un modelo de distribución competencial consistente en la fijación por el Estado de normativa de carácter básico, desarrollada por la legislación autonómica, que no es el que concurre en el ámbito de los títulos competenciales referidos a la materia de asistencia social y protección de menores.
367. Nos referimos, en primer lugar, a la sección 1ª del capítulo IV, que se adentra en la regulación de las situaciones de riesgo, a modo de antesala a la situación de desamparo, que tiene la finalidad de aplicar los medios necesarios para evitar la declaración de desamparo y no tener que separar al niño, niña o adolescente de su entorno familiar.
368. Conforme a su exposición de motivos, la sección 1 “incide, con sumo detalle, en la definición de la situación de riesgo y en el listado de indicadores que la LOPIVI introduce en el artículo 17 de la LOPJM para determinar la existencia de la situación de riesgo, y que esta ley se encarga de complementar, mediante la adición de otra serie de indicadores, en aras a reforzar la seguridad jurídica en la detección y valoración de estas situaciones”.



369. Efectivamente, el artículo 176 define lo que se conoce como indicadores de riesgo, con un listado que acoge y amplía la relación incluida en el citado artículo 17 de la LOPJM. Es resultado del ejercicio de la competencia autonómica en materia de asistencia social, como expresamente reconoce la disposición final vigésimo primera de la LOPJM al aludir al carácter supletorio del citado artículo 17 —no se trata de norma básica, extremo que en la exposición de motivos debiera enmendarse—.
370. Esta sección 1ª, que no suscita objeciones relevantes, permite sin embargo una mejora en beneficio de una mayor concisión, suprimiendo el exceso de detalle contenido, por ejemplo, en la regulación del proyecto de intervención social y educativo familiar en situaciones de riesgo del artículo 180, materia de naturaleza claramente reglamentaria.
371. Asimismo, cabría evitar solapamientos como el que se produce con los artículos 177 y 178 en relación con lo dispuesto en el artículo 171.
372. En la sección 2ª se trata la acción protectora de la Administración en situaciones de desamparo, con prescripciones que trasladan, en gran medida, el contenido de la vigente LIA, centrada esta última, eminentemente, en aspectos ligados al procedimiento administrativo de declaración de desamparo, además de en extremos referidos a la asunción de la tutela del menor por parte de la Administración, que se plasman tras una remisión al artículo 172.2 del Código Civil —consecuencias de la asunción de la tutela por la entidad pública, su ejercicio y las causas de su cese—.
373. El texto del anteproyecto mantiene, al modo de la LIA, una remisión general expresa a la regulación del Código Civil en su artículo 172 y siguientes —“el órgano competente para resolver dictará una resolución administrativa que declarará la situación de desamparo del niño, la niña o adolescente y, en virtud de lo dispuesto en los artículos 172 y siguientes del Código Civil, la asunción de la tutela por ministerio de la ley, así como las medidas de protección que correspondan”—.
374. Sin embargo, esta remisión se acompaña de la reproducción literal, con apenas variaciones, del contenido de los citados artículos del Código Civil que, de manera fragmentada y no siempre con cita de su procedencia, se intercalan a lo largo de la sección. La técnica empleada no siempre parece justificarse al servicio de una mayor coherencia del texto normativo, sino más bien parece ser resultado del afán compilatorio que lo inspira. Es el caso, por ejemplo, a juicio de esta Comisión, de los artículos 193, 195, 197.1 y 2 del anteproyecto. Por lo tanto y en concordancia con nuestras consideraciones generales, debiera valorarse el mantenimiento de los preceptos en sus actuales términos.



375. Confluyen tales contenidos con aspectos regulatorios que sí tienen claro encaje en materia de asistencia social, como son, por ejemplo, los indicadores de desamparo del artículo 187 que se incorporan al anteproyecto —en la práctica, traslación literal de los contemplados con carácter supletorio en el artículo 18.1 LPJM—, así como la regulación del procedimiento de declaración de desamparo.
376. Debemos detenernos en el artículo 192.7. La llamada a que las resoluciones administrativas que declaren el desamparo y la asunción de la tutela deberán “indicar que las resoluciones serán recurribles ante la jurisdicción civil, sin necesidad de reclamación administrativa previa”, se limita a trasladar las reglas procesales de carácter general y, en particular, la regla de atribución de competencia jurisdiccional a favor del orden civil que se desprende del artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). Se entiende que no incurre por ello en vulneración de las competencias estatales del artículo 149.1.6ª de la CE por cuanto, en los términos de la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 201/2013), la previsión se dicta en el contexto del ejercicio de una competencia propia —como es la referida a la concreción de aspectos de la resolución administrativa de declaración de desamparo, *ex* artículo 149.1.18ª CE—, dotando de sentido al texto normativo al completar el contenido que debe ofrecer dicha resolución administrativa.
377. Debemos detenernos, asimismo, en la previsión del artículo 196.3 del anteproyecto, que ha merecido observación por parte del informe jurídico. Tras referirse en los apartados previos a las medidas de acogimiento familiar y residencial, señala que, excepcionalmente, y cuando lo aconsejen las circunstancias del caso, podrá optarse por modalidades de atención alternativas que se estimen más aptas para responder a las necesidades de la persona menor de edad, tal y como prevé la disposición adicional séptima del texto —en términos análogos, el artículo 239.2, que alude a servicios residenciales “de carácter alternativo e innovador”—.
378. Señala la referida disposición adicional séptima, que responde al título de “Servicios experimentales”, que: “1.– En atención al interés de la infancia y la adolescencia, las administraciones públicas vascas podrán desarrollar o apoyar con medios económicos y técnicos iniciativas de carácter experimental que puedan aportar soluciones innovadoras, siempre que concuerden con los fines previstos en la presente ley y, asimismo, no conlleven una limitación de derechos superior a las previsiones de la ley para los supuestos que sean objeto de atención en cada caso. 2.– Los servicios de carácter experimental a los que se refiere el párrafo anterior podrán ser autorizados por la administración competente, con carácter excepcional, por un plazo máximo de dos años, debiendo informar al Gobierno Vasco de esta situación. Si al cabo de este plazo se considerara, conforme a una evaluación cualitativa, que la modalidad de atención así desarrollada constituye una alternativa adecuada

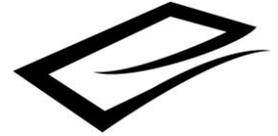


y viable, se deberá proceder a la regulación de los requisitos materiales y funcionales que le correspondan. Si no se considerara tal alternativa, dicho servicio perderá su autorización”.

379. El informe jurídico se muestra crítico con el precepto, apreciando que “en este punto ha de señalarse que el Código Civil en su artículo 172 ter. establece de forma taxativa que la guarda se realizará mediante el acogimiento familiar y, no siendo este posible o conveniente para el interés del menor, mediante el acogimiento residencial, sin prever formas alternativas al acogimiento”.
380. En su memoria justificativa, el departamento promotor señala que el precepto no sitúa “las modalidades de atención alternativas por las que se opte al margen de las medidas de acogimiento (familiar o residencial) previstas en la legislación civil; ni las plantea con desconocimiento del principio de preferencia de las medidas familiares sobre las institucionales o residenciales”.
381. La Comisión estima que los artículos que prevén las modalidades alternativas de atención no merecen tacha. Sin perjuicio de las prescripciones que acoge la legislación civil común en la materia —a las disposiciones del Código Civil se unen los artículos 20, 20 bis y 21 LOPJM—, las previsiones referidas al acogimiento, en tanto instrumento que materializa las instituciones de la tutela y la guarda a través de la integración del menor en la convivencia con una familia o establecimiento, participa de una naturaleza enmarcable en el ámbito de la asistencia social y, en tanto tal, al alcance de la competencia autonómica a la que, por tanto, no cabe desapoderar de iniciativas como las que auspician los preceptos que nos ocupan.
382. Dentro de la sección 2ª merece también una observación la regulación de la delegación de la guarda con carácter provisional del artículo 197.4, que ha sido objeto de advertencia en el curso de la tramitación por parte del informe jurídico departamental al no hallar esta figura encaje, dice, en la regulación de la institución de la guarda del Código Civil. En términos similares se pronuncia sobre la delegación de guarda para estancias con familia extensa o ajena allegada, del artículo 216.
383. El precepto (artículo 197.4) parece atender a un supuesto específico, en el que hay que entender que la patria potestad se halla suspendida y sus titulares viven separados, si bien uno de ellos reúne las condiciones adecuadas para asumir el cuidado de la persona protegida, lo que permite adoptar esta medida de carácter provisional —en tanto esta tramita las acciones judiciales oportunas con relación a las medidas de guarda y custodia de la persona menor de edad declarada en situación de desamparo—.



384. La medida, definida con ese carácter temporal, permite la convivencia provisional hasta que se dicte la oportuna resolución judicial, lo que se acomoda al principio de propiciar la convivencia con la propia familia, evitando, por innecesaria, la permanencia durante ese tiempo en un centro de protección o con otra familia.
385. Siendo cierto que el concreto supuesto no está previsto en el Código Civil, no lo es menos que la delegación de guarda sí se regula, aunque para otros supuestos de hecho —las estancias vacacionales (172 ter.3) y la finalidad adoptiva (176 bis)—, pudiendo resultar adecuado plasmar en el anteproyecto lo que cabría intuir como una actuación administrativa en beneficio del interés del menor.
386. De forma análoga, la delegación de guarda para estancias con familia extensa o ajena allegada (artículo 216) también se revela como una medida transitoria, “en tanto en cuanto se realiza el proceso de estudio y valoración psicosocial de la adecuación” de dicha familia para el acogimiento familiar.
387. Debieran, no obstante, completarse los textos propuestos (artículos 197.4 y 216) con las garantías que deben acompañar a esta figura, como son, señaladamente, la audiencia del menor si tuviere suficiente madurez y, en todo caso, si fuere mayor de doce años.
388. Requiere un comentario adicional el artículo 197.4 a la vista de los términos, un tanto confusos, respecto a la delimitación del supuesto de hecho y el tratamiento que merece que, junto con la ausencia de mayor detalle en el expediente, impiden un pronunciamiento más certero sobre la propuesta y su idoneidad. Suscitan dudas las menciones a “las personas titulares de la patria potestad” —tal vez se quiere referir a los casos en que se halla suspendida— o las referencias a la tramitación de las acciones judiciales “adecuadas a sus interesesen el marco de un proceso civil o penal o bien en un expediente de jurisdicción voluntaria...”.
389. Finalmente, resulta equívoco —y convendría suprimir— el inciso “en los mismos términos” con que se da inicio al segundo apartado del artículo 197.4, que, en verdad, parece abordar un supuesto independiente y merecedor de un párrafo numerado diferenciado.
390. El artículo 199, en concordancia con la observación formulada al artículo 174 del anteproyecto, reproduce el artículo 18.4 de la LOPJM, incurriendo en extralimitación competencial al incidir en las competencias de otras comunidades autónomas. Debiera, en tal sentido, corregirse el texto y destacadamente eliminar su párrafo 1.



391. Debieran, además, reformularse los párrafos 2, 3 y 4. El anteproyecto debe acoger la perspectiva del ámbito competencial que corresponde a las administraciones vascas en esta materia —en lugar de reproducir los preceptos estatales en el supuesto regulado y su referencia a las entidades públicas en general— y desarrollar en su caso las fórmulas de colaboración procedentes con otras comunidades autónomas ajenas a la vasca.
392. Por último, el tratamiento que el párrafo 5 dispensa a los traslados entre territorios históricos no parece pudiera equiparse al régimen previsto para los que se realizan entre las comunidades autónomas.
393. La sección 3ª contempla el procedimiento de asunción y ejercicio de la guarda, con normas relativas a la guarda voluntaria, la guarda por resolución judicial y la guarda provisional en casos de atención inmediata —de la que nos hemos ocupado con anterioridad—, a los que se añade un artículo referido a las medidas cautelares en contextos de crisis humanitarias.
394. Gran parte de la regulación se dedica a desgranar el procedimiento administrativo que culmina con la resolución administrativa de asunción de guarda voluntaria.
395. Más problemático resulta el traslado al texto de los artículos 172 bis y 172.4 del Código Civil, para cuya reproducción no se encuentra justificación, debiendo, en consecuencia, eliminarse. Es el caso, por ejemplo, de los artículos 204 y 207 del anteproyecto que, de nuevo, incurrir en una traslación asistemática que, fragmentada y sin cita de su procedencia, conllevan inseguridad jurídica.
396. El artículo 208 incorpora un régimen novedoso para situaciones de crisis humanitarias que provoquen desplazamientos masivos de personas, como el que tuvo lugar por la guerra en Ucrania, tal y como se indica en la parte expositiva.
397. Se trata de medidas que se denominan “cautelares” que deben adoptar las diputaciones forales para asegurar la atención y protección de las personas menores de edad que hayan abandonado su país sin la compañía de sus progenitores o tutores legales.
398. En estos casos excepcionales, la atención se llevará a cabo mediante la asunción de la guarda provisional y se establece la posibilidad de que las diputaciones forales puedan realizar una delegación cautelar de esa guarda provisional —diferente, por tanto, de la prevista en los artículos 198.4 y 216— en familias que se hayan mostrado dispuestas para el acogimiento temporal de las personas

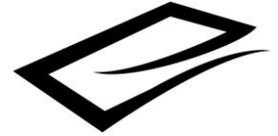


menores de edad, “siempre y cuando no hubiera familias o personas declaradas adecuadas para formalizar con ellas un acogimiento familiar de urgencia”.

399. La singularidad del supuesto regulado parece justificada.
400. Muestra de ello, el artículo 49 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, que aprueba un procedimiento especial para la protección temporal de personas menores de edad que se encuentren afectados por una crisis humanitaria. Por otra parte, el Decreto-ley 5/2022, de 17 de mayo, para regular la estancia y la acogida de las personas menores de edad desplazadas en Andalucía con motivo del conflicto bélico en Ucrania.
401. Con motivo de la tramitación del anteproyecto se ha puesto en duda la factibilidad del precepto y, más en concreto, la posibilidad de generalizar las medidas dispuestas en lo referente a los plazos generales de guarda provisional.
402. La Comisión estima jurídicamente viable un régimen encaminado a dar respuesta a situaciones de crisis humanitaria y que, por tal razón, precisan de la activación de instrumentos en el marco de una ayuda del mismo carácter y ello sin perjuicio de que dicho régimen debiera encontrar una ubicación diferente en el anteproyecto.
403. En opinión de la Comisión, las especiales y excepcionales circunstancias que rodean a las personas menores de edad desplazadas desde su lugar de origen las aleja, de manera ostensible, de los otros supuestos regulados en la misma sección del anteproyecto, en los que las entidades públicas competentes asumen el ejercicio de la guarda.
404. El ejercicio de la delegación de guarda provisional que contempla el anteproyecto no está enfocado a la atención de personas menores de edad con indicadores de riesgo o desprotección respecto de sus progenitores o tutores. La Administración trata de velar por la protección de los derechos de estas personas menores de edad y de sus progenitores, sin suspender el ejercicio de la patria potestad, no encontrándonos en el escenario contemplado en la legislación civil hasta ahora vigente.
405. Claramente, el fundamento de unas y otras medidas resulta dispar y el régimen excepcional que se instaura halla fundamento en el ejercicio de la competencia en materia de asistencia social y atiende a las situaciones perentorias descritas por el propio precepto.



406. No obstante, la regulación encontraría mejor acomodo en una disposición adicional —ubicación idónea para aquellas situaciones jurídicas diferentes de las reguladas con carácter general en el texto articulado—.
407. Finalmente, la singularidad del supuesto que se pretende regular ha dado lugar a un último apunte que conecta con la justificación ofrecida por el promotor en respuesta a las alegaciones que dudaban sobre su procedencia jurídica. Y es que, aun reconociendo el ejercicio de la competencia en materia de asistencia social que ampara la regulación de caso en cuestión, la memoria de tramitación recurre asimismo a la contemplada en el artículo 10.5 del EAPV, como facultad que, se dice, permite “completar, desarrollar o regular ex novo instituciones que se enmarcan dentro del derecho civil como es el instituto de la guarda que, resulte necesario actualizar (...)”. Un título competencial que pudiera dar amparo a una figura jurídica diferente de las previstas en la legislación civil común respecto a las que no se acomoda totalmente.
408. A este respecto, la Comisión no puede sino reiterar que la citada facultad, pudiendo en efecto ser llevada a la práctica con creación, en este caso y desde la óptica estrictamente civil, de una suerte de especialidad de guarda provisional, debería abordarse en todo caso desde los parámetros definidos, en relación con el ejercicio de esta competencia, en el apartado F de nuestras consideraciones generales.
409. En la sección 4^a, con las disposiciones comunes a la tutela y a la guarda, se acogen previsiones del artículo 19 bis de la LOPJM, dictadas al amparo del artículo 149.1.8^a de la CE (disposición final vigésima primera de la LOPJM), como son las referidas al Plan individualizado de protección del menor en acogida o al acuerdo de retorno del niño a la familia de origen, que ofrecen una innegable vertiente de intervención administrativa desde la perspectiva de las competencias de asistencia social y política de infancia.
410. La regulación propuesta incide en esa vertiente, aunque, cabe apuntar, el examen de sus preceptos revela (por ejemplo, artículos 213, 214, 217 y ss.) un grado de detalle tal vez impropio de un texto legal.
411. Un rasgo que viene a sumarse, en la sección que nos ocupa, a un estilo un tanto redundante que merecería una revisión en aplicación de requerimientos de sencillez y concisión. Sin ánimo de exhaustividad, en el listado de derechos del artículo 209 incurren en repeticiones: artículo 209.1.a) y 209.3.g); artículo 209.1.b) y artículo 25; 209.1.d) y 23.1.b); 13.b) y 209.1.h); artículo 61.2.b) y c) con 209.1.u). Por poner otro ejemplo, el artículo 212 reitera previsiones del 196.2.a).



412. La sección 5ª se refiere a lo que denomina acceso preferente al servicio sanitario y educativo de los menores sujetos a una medida de protección. Una materia en la que se inscribe un conjunto de medidas de diferente alcance, referidas en ocasiones al acceso a los servicios con prioridad frente a otros posibles usuarios y, en otras, a una ampliación del contenido de los servicios o prestaciones —prestación farmacéutica gratuita (artículo 223.5), gratuidad de comedor escolar y actividades extraescolares (artículo 224.1.c)—.
413. Cabe dudar de la aplicabilidad directa de tales medidas, necesitadas, por lo menos en ocasiones, de la traslación a normas sectoriales para la que no se contempla plazo alguno. Convendría en este sentido fijar con mayor nitidez, si es el caso, que se trata de objetivos que requieren de la adopción de las medidas oportunas por parte del Gobierno Vasco, pudiendo incorporar el señalamiento de los plazos para su adopción, clarificando así la virtualidad jurídica de los preceptos en cuestión. Siendo deseable en todo caso esta clarificación, lo es especialmente en relación con medidas como la identificación a los menores por “un distintivo diferenciador” en el sistema informático de la red sanitaria (artículo 223.3) que se propone sin mayor explicación y cuya implantación exige de la colaboración de la autoridad sanitaria.
414. En todo caso, en líneas con reflexiones precedentes, la regulación de medidas de esta índole resultaría más idónea en el contexto de las leyes sectoriales.
415. En la sección 6ª se regula el acogimiento familiar, materia regulada en la vigente LIA y objeto de desarrollo en el Decreto 179/2018, de 11 de diciembre, por el que se regula el acogimiento familiar en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la elaboración de esta última disposición, según expresa su preámbulo, se tuvo en cuenta la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que conllevaron la modificación, entre otras, de la LOPJM y del Código Civil en lo que respecta al acogimiento familiar.
416. La redacción de esta sección detalla el procedimiento de formalización del acogimiento familiar, las modalidades de acogimiento, la adecuación de las familias acogedoras, su seguimiento y cese.
417. En términos generales, el régimen que se promueve no incorpora variaciones apreciables en el régimen en vigor en la LIA.
418. La mayor extensión que reviste la sección que nos ocupa se debe a que el texto opta por la transcripción de las modalidades de acogimiento contenidas en el artículo 173 bis del Código Civil, al que, por otra parte, el artículo 227 se remite.



Y se debe, asimismo, a la elevación a rango legal de previsiones de carácter reglamentario (los artículos 233 y 234 del anteproyecto, referidos al seguimiento y cese del acogimiento familiar, reproducen los artículos 51 y 60 del Decreto 179/2018).

419. A estas circunstancias se yuxtapone, con técnica un tanto deficiente, cierta reiteración, que debiera enmendarse, en los extremos regulados en los artículos 226, 229 y 230.
420. La sección integra previsiones del Código Civil y del artículo 20 de la LOPJM. Se trata de disposiciones que presentan cierta dificultad cuando de deslindarlas de las que cabría inscribir en el ejercicio de la materia de asuntos sociales se trata.
421. Como en otros supuestos anteriores, la sección no siempre identifica las fuentes —por ejemplo, no se cita el artículo 20 de la LOPJM—.
422. En opinión de la Comisión, debiera revisarse el texto también en este punto, prescindiéndose de aquellas reproducciones que no encuentren la debida justificación para su inserción. En todo caso, las que se mantengan deberán incorporar la cita de la fuente de procedencia, no siempre precisada —sería el caso del artículo 227, sobre modalidades de acogimiento familiar—.
423. La sección 7ª del capítulo IV se dedica al “Acogimiento residencial”, materia que actualmente regula asimismo la LIA, habiendo sido objeto de desarrollo reglamentario por Decreto 131/2008, de 8 de julio, que regula los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social.
424. El acogimiento residencial se prevé en el artículo 172 ter del Código Civil, que señala que la guarda se realizará mediante el acogimiento residencial cuando no sea posible o conveniente para el interés del menor el familiar. Se añade que “el acogimiento residencial se ejercerá por el Director o responsable del centro donde esté acogido el menor, conforme a los términos establecidos en la legislación de protección de menores”.
425. En la materia rigen a su vez los artículos 21 y siguientes de la LOPJM, dictados, cabe añadir, en ejercicio de títulos competenciales diferentes (disposición adicional vigésimo primera), de manera que el artículo 21 se declara —con la salvedad de los párrafos 4 y 5— de aplicación supletoria, el artículo 21 bis dictado al amparo del artículo 149.1.8ª y, por último, el artículo 21 ter, que se refiere a las “medidas para garantizar la convivencia y la seguridad en los centros de protección a la infancia y la adolescencia”, tiene naturaleza de ley orgánica.



426. Debe advertirse que los artículos 243 y 244 del anteproyecto son esencialmente, aunque no se cite, reproducción fragmentada del mencionado artículo 21 ter, que se encarga de regular medidas de desescalada y de contención dirigidas a garantizar la convivencia y la seguridad en los centros de acogimiento residencial. La reproducción se estima injustificada y, por tanto, en concordancia con lo que se viene reiterando respecto a la aplicación de la técnica de la *lex repetita*, se propone su eliminación, con la salvedad del apartado 4 del artículo 243, que remite al desarrollo reglamentario diversos aspectos de la aplicación de tales medidas.
427. Respecto el artículo 240.4, de entenderse necesaria la mención a las funciones de supervisión del Ministerio fiscal, para completar la referencia a las competencias de inspección que corresponden a las diputaciones forales, debe incorporarse la cita al artículo 21.5 de la LOPJM, atributivo de tales funciones.
428. Por terminar las observaciones a esta sección, quede constancia de las dudas que suscita la elevación a rango de ley de aspectos que a día de hoy son de definición por reglamento —nos referimos al contenido del artículo 238, que fija la tipología de programas de carácter preceptivo, actualmente objeto del Decreto 131/2008—, lo que pudiera resultar preferible a la vista del nivel de concreción plasmado, más propio del desarrollo reglamentario.
429. En otro orden de cosas, puede asimismo dudarse de la conveniencia sistemática de incluir previsiones referidas a los menores con problemas de conducta en esta sección —se contemplan en el artículo 235.2 y 3, así como en el artículo 238.f)—, dada la especificidad con la que se regulan estos tanto en la legislación estatal como en el propio anteproyecto, en el que se les dedica una sección independiente —la siguiente— con un régimen jurídico bien diferenciado.
430. La sección 8ª del capítulo IV del título VI se refiere a los centros de protección específicos para estas personas menores de edad con problemas de conducta
431. En palabras del preámbulo del anteproyecto, esta sección “desarrolla la regulación de los centros de protección específicos para menores con problemas de conducta que acoge la LOPJM, y que serán, única y exclusivamente, aquellas que estén incluidas dentro de un programa especializado de apoyo intensivo”.
432. Tal y como sigue diciendo la exposición de motivos, “se establecen las previsiones específicamente referidas a las condiciones habilitantes del ingreso en un centro de estas características, la duración del ingreso y permanencia en el centro, la tipología de medidas de seguridad y el régimen aplicable a las medidas de seguridad y contención y el régimen de visitas y permisos de salida, así como de comunicaciones de la persona menor de edad”,



extremos a los que añade, se dice, la regulación de las medidas de contención física, en consonancia con el artículo 21 ter de la LOPJM, así como el ámbito subjetivo destinatario de dicha medida de contención.

433. La regulación así presentada se corresponde con la contenida en el capítulo IV del título II de la LOPJM, relativa al acogimiento residencial en centros de protección específicos de menores con problemas de conducta, en lo que resulta un último recurso de protección de los menores con una notable incidencia en los derechos fundamentales. Una modalidad incorporada a la citada ley a partir de su modificación por la Ley Orgánica 8/2015, que a su vez introdujo el artículo 778 bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, que condiciona el ingreso a la correspondiente autorización judicial.
434. Son centros vinculados al ámbito de protección de menores, si bien reservados excepcional y exclusivamente a menores con graves problemas de inadaptación familiar y social “cuando las instancias familiares y educativas ordinarias no existen o han fracasado [...] en la necesidad de proporcionar a estos menores un contexto más estructurado socio-educativo y psicoterapéutico que solo un programa específico pueda ofrecerle”, según puede leerse en el preámbulo de la Ley Orgánica 8/2015 (apdo. II.11).
435. Su finalidad, exclusivamente educativa, la diferencia de los centros de reforma destinados a menores infractores, en los que concurre, además, una pretensión sancionatoria. Su singularidad radica, también, en el hecho de que se autoriza en ellos la aplicación de medidas restrictivas de derechos fundamentales y en que se dotan de un régimen interno más estricto que los centros de protección ordinarios.
436. En los términos de la LOPJM (artículo 25.1), se trata de centros “destinados al acogimiento residencial de menores que estén en situación de guarda o tutela de la Entidad Pública, diagnosticados con problemas de conducta, que presenten conductas disruptivas o di-sociales recurrentes, transgresoras de las normas sociales y los derechos de terceros, cuando además así esté justificado por sus necesidades de protección y determinado por una valoración psicosocial especializada”.
437. La vigente LIA alude a este tipo de centros en su artículo 78.2, que a su vez tienen reflejo en el Decreto 131/2008, de 8 de julio, que regula los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social (artículos 2.3.b, 4.2.2.a y b, 5.3 y 6.1.a).
438. El anteproyecto dedica una sección íntegra (12 artículos) a la materia que ahora examinamos, en lo que no es más que traslación —prácticamente literal— de la



regulación orgánica, acompañada, cabe señalar, de la mención a la ley procesal en su artículo 245.

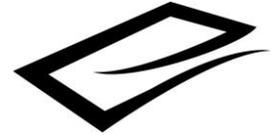
439. Con la salvedad que a continuación se expondrá, en esta incorporación en bloque de la normativa orgánica aplicable en la materia no se atisba otra justificación que la vocación de reunir en un único cuerpo la globalidad de las disposiciones relativas el ámbito de la infancia y la adolescencia.
440. En tal sentido, debiera reconsiderarse la inclusión de esta sección en el texto.
441. Merece una observación específica el artículo 247, al prever un plazo máximo de estancia en el centro, que se fija en un año, prorrogable por un periodo adicional máximo de seis meses.
442. La Comisión no alcanza a entender la razón de ser de esta previsión, cuya dicción se separa de lo dispuesto en el artículo 26.5 de la LOPJM, del siguiente tenor literal: “los menores no permanecerán en el centro más tiempo del estrictamente necesario para atender a sus necesidades específicas. El cese será acordado por el órgano judicial que esté conociendo del ingreso, de oficio o a propuesta de la Entidad Pública o del Ministerio Fiscal. Está propuesta estará fundamentada en un informe psicosocial”.
443. A su vez, el artículo 778 bis de la LEC, en sus apartados 6 y 7 dispone:

6. En la misma resolución en que se acuerde el ingreso se expresará la obligación de la Entidad Pública y del Director del centro de informar periódicamente al Juzgado y al Ministerio Fiscal sobre las circunstancias del menor y la necesidad de mantener la medida, sin perjuicio de los demás informes que el Juez pueda requerir cuando lo crea pertinente.

Los informes periódicos serán emitidos cada tres meses, a no ser que el Juez, atendida la naturaleza de la conducta que motivó el ingreso, señale un plazo inferior.

Transcurrido el plazo y recibidos los informes de la Entidad Pública y del Director del centro, el Juzgado, previa la práctica de las actuaciones que estime imprescindibles, y oído el menor y el Ministerio Fiscal, acordará lo procedente sobre la continuación o no del ingreso.

El control periódico de los ingresos corresponderá al Juzgado de Primera Instancia del lugar donde radique el centro. En caso de que el menor fuera trasladado a otro centro de protección específico de menores con problemas



de conducta, no será necesaria una nueva autorización judicial, pasando a conocer del procedimiento el Juzgado de Primera Instancia del lugar en que radique el nuevo centro. La decisión de traslado será notificada a las personas interesadas, al menor y al Ministerio Fiscal, quienes podrán recurrirla ante el órgano que esté conociendo del ingreso, el cual resolverá tras recabar informe del centro y previa audiencia de las personas interesadas, del menor y del Ministerio Fiscal.

7. Los menores no permanecerán en el centro más tiempo del estrictamente necesario para atender a sus necesidades específicas.

444. El plazo establecido por el artículo examinado se adentra en el ámbito procesal —vedado al legislador autonómico—, condicionando el alcance de la intervención judicial que conoce del ingreso en el centro y ha de decidir sobre su cese en el mismo, lo que nos lleva a postular su eliminación.
445. Por último, en lo que a esta sección se refiere, debe apuntarse que el artículo 252 del anteproyecto —intitulado régimen disciplinario— se limita a reiterar lo previsto en el artículo 31 de la LOPJM, siendo así que es disponible por la CAPV, en ejercicio de su competencia respecto a la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores (artículo 10.14 EAPV), y conforme a lo dispuesto en el propio artículo 31 que remite a la regulación autonómica.
446. No obstante, sorprende que, a diferencia de lo actuado en relación con los centros dirigidos a los menores infractores de la ley penal (artículos 298 y ss.), no se incluya previsión alguna en lo que se refiere a la definición de infracciones y sus correspondientes sanciones, así como respecto la autoridad competente para establecerlas y el procedimiento a seguir. Contenidos todos ellos necesarios, al menos en sus elementos esenciales, en una norma de rango legal, sin perjuicio de su concreción ulterior en el desarrollo reglamentario.
447. El capítulo V del título VI versa sobre la adopción.
448. Se desglosa en tres secciones dedicadas a la adopción, la adopción internacional y, por último, la fase postadoptiva.
449. El texto proyectado reviste en esta materia una extensión destacadamente más amplia que la contenida en la vigente LIA, con 25 artículos frente a los cuatro que antes se le dedicaban (artículos 82 a 86 de la LIA).

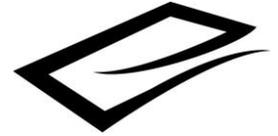


450. A la regulación proyectada le da sustento, en algunas de sus previsiones, la titularidad competencial que, con carácter exclusivo, ostenta la CAPV en materia de asistencia social (artículo 10.12 del EAPV) y de política infantil y juvenil (artículo 10.39 EAPV).
451. Son relevantes, asimismo, los contenidos que revisten naturaleza civil. Conviene recordar que, en el ámbito de la legislación estatal, los artículos 175 a 180 del Código Civil se ocupan de esta figura.
452. Sobre su regulación incide asimismo la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional (en adelante LAI), que cita, entre otros títulos competenciales a cuyo amparo se dicta, los artículos 149.1. 3ª y 8ª de la CE.
453. Los aspectos ligados al ámbito de las relaciones internacionales (149.1.3ª de la CE) han resultado abordados en la STC 36/2021, que examina el deslinde entre la competencia estatal de dirección y coordinación de la política exterior y el ámbito de la competencia autonómica en materia de servicios sociales y protección de menores.
454. Desde tal perspectiva, puede destacarse, entre sus consideraciones, que el Tribunal Constitucional corrobora la competencia de las comunidades autónomas para suscribir convenios administrativos vinculados a la proyección exterior de sus competencias en materia de servicios sociales y de protección de menores; al igual que atribuye a estas tanto la acreditación de los organismos que realizan actividades de intermediación en las adopciones internacionales, como las funciones instrumentales o conexas a la misma, junto a las de su seguimiento y control. Corresponde a su vez al Estado el establecimiento de la lista de países en los que cabe tramitar adopciones internacionales, y determinar los excluidos de la misma.
455. Centrándonos en primer lugar en la sección 1ª, debemos subrayar que regula en gran parte —aunque no exclusivamente— aspectos de la adopción tratados en el Código Civil (Cc), tales como, entre otros, la determinación de las personas que pueden ser adoptables (artículo 258 del anteproyecto, que traslada contenidos del artículo 175 del Cc) y de las que pueden ofrecerse como adoptantes (artículo 259, con prescripciones del artículo 175 apartados 1 y 4 y 176.3 Cc).
456. Lo hace en términos cuya redacción no es reproducción exacta de la prevista en el Código Civil —al no trasladarse esta de forma completa ni fiel a sus términos— y sin cita en dichos artículos de este texto legal —salvo la cita puntual en el



artículo 259.5—, respecto a cuyo régimen, por otra parte, tampoco se detectan singulares diferencias.

457. En la propia sección existen, por otra parte, artículos que acogen remisiones puntuales al Código Civil. En varias ocasiones, el anteproyecto se remite al artículo 176.2 del Código Civil —que fija los supuestos de hecho en que no se precisa propuesta previa de la entidad pública a favor del adoptante declarado idóneo—, además de la remisión al artículo 176 bis en materia de guarda con fines de adopción (artículo 267) y al artículo 178.4 en el ámbito de la adopción abierta (artículo 269).
458. En el caso de los citados artículos 267 y 269 del anteproyecto, las remisiones al Código Civil se acompañan de regulaciones materiales que trasladan el contenido de este con redacciones que, aunque se acomodan a aquel, resultan parciales y fragmentadas.
459. Destacable asimismo es la amplia remisión del artículo 262 del anteproyecto, con su llamada a los artículos 175, 176 y concordantes del Código Civil, en lo que respecta a las condiciones y aptitudes requeridas a las personas que se ofrecen para la adopción, cuando en verdad el propio texto aborda esas condiciones y aptitudes en su articulado (así en el artículo 259 del proyecto).
460. En suma, de la aproximación a la regulación de la sección primera se desprende, nuevamente, la reproducción injustificada, de forma fragmentada y no siempre con cita de fuentes, por lo que se propugna su revisión. Puede destacarse, como ejemplo, la conveniencia de la eliminación de los artículos 258 y 259.
461. El repaso precedente, que pone de manifiesto frecuentes remisiones al Código Civil, revela que este constituye el marco de referencia en la redacción del articulado, entendiéndose de necesaria aplicación. Tal constatación obliga a la Comisión a remitirse al contenido del apartado F de las consideraciones generales.
462. En concordancia con aquellas, se hace difícil sostener que el anteproyecto persiga regular el instituto de la adopción desde el ejercicio de la competencia de la CAPV en materia de derecho civil foral —apartándose así de la premisa competencial de la LIA— y no constituya, por el contrario, más que mero ejercicio de la técnica de la *lex repetita*—en este caso de la ley ordinaria estatal— desde la vocación compiladora confesa del texto.
463. En la sección 2ª, intitulada “Adopción internacional”, la regulación se sitúa, como expresamente declara la exposición de motivos del anteproyecto, dentro del



marco de distribución competencial deslindado por la ya citada STC 36/2021. Tiene por objeto la regulación de aspectos específicos de esta modalidad de adopción, que serían básicamente la plasmación de los acuerdos bilaterales que puede suscribir el Gobierno Vasco en esta materia, la creación de un órgano consultivo y de asesoramiento y el régimen de aplicación a los organismos de intermediación.

464. El artículo 270 responde al título de “Normativa aplicable”, con la cita de la normativa internacional (párrafo 1) y de la LAI (párrafo 2,) que no plantea mayores objeciones.
465. Sí las plantea la llamada a la aplicación de “la legislación del país de origen de la persona menor de edad adoptada que resulte aplicable en la materia”, cuestión de la que se ocupa el capítulo II del título II (Normas de Derecho Internacional Privado relativas a la adopción internacional) de la LAI, en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de relaciones internacionales y legislación civil (“normas para resolver los conflictos de leyes”) reconocidas por el artículo 149.1.3ª y 8ª, por lo que se propone su eliminación.
466. El artículo 272 del proyecto se dedica a la “Comisión Técnica de Adopción Internacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, que se define como órgano consultivo y de asesoramiento del departamento competente con la función primordial de coordinar la acción y asegurar la aplicación de pautas de actuación homogéneas en la materia en todo el ámbito territorial de la CAPV. El texto le atribuye una serie de funciones y remite al reglamento la determinación de su composición, funciones y régimen de funcionamiento.
467. El precepto no coherente con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco —sobre el que se volverá más adelante—, que especifica, con detalle, el contenido mínimo que la norma de creación de un órgano colegiado para el ejercicio de funciones consultivas o de participación tendrá necesariamente.
468. En el artículo 273, con el encabezamiento de “Procedimientos de adopción internacional”, se incorporan prescripciones (en sus apartados 1 y 3) que se corresponden con las incluidas en el artículo 4.2, letras a) y b), de la LAI (“Política exterior”).
469. Se trata de algunas de las circunstancias que la Administración estatal debe considerar (artículo 4.3) en orden a la determinación de la lista de países en los que, en cada momento, se pueden tramitar adopciones internacionales y de países excluidos a tal fin. Se trataría esta de una decisión estatal —ejercida, con

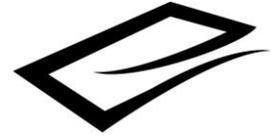


arreglo a la LAI, en colaboración con las comunidades autónomas—, sin perjuicio de que su aplicación en los expedientes singulares corresponda a las comunidades autónomas, que, a decir de la STC 36/2021, “encuentra clara cobertura en el artículo 149.1.3 CE”. Por tal razón, no procede su repetición en el anteproyecto.

470. Finalmente, los artículos 274 y siguientes se centran en la actividad de intermediación en materia de adopción internacional, objeto de regulación asimismo en la LAI, cuya acreditación y funciones conexas constituyen competencia ejecutiva autonómica en materia de servicios sociales y protección de las personas menores de edad (STC 36/2021).
471. En este caso, de nuevo, el anteproyecto opta por una amplia traslación de contenidos de la LAI —extraídos de sus artículos 6, 7 y 8 (dictados en ejercicio del título referido a legislación civil)—, con plasmación de la definición de esta actividad y de las condiciones y funciones de los organismos que despliegan la misma. Aun cuando el anteproyecto contiene una amplia remisión a la LAI (artículo 275.1 del anteproyecto), no por ello dejar de trasladar contenidos de esta (artículos 274, 275, 276, 277) en forma que, al no ser mera reproducción literal, puede provocar confusión y, por ende, inseguridad jurídica. Por tal razón, no apreciándose justificación para tal reproducción, se propone su eliminación.

G) El Título VII: la atención socioeducativa a las personas menores de edad en conflicto con la ley penal

472. El texto no parece acoger demasiadas novedades respecto al régimen vigente.
473. Procede respecto a este título hacer cita del artículo 10.14 del EAPV —“organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social”— que no deja de explicitar la exigencia de la conformidad a la legislación general, en lo que ahora interesa, en materia penal y penitenciaria, sectores del ordenamiento que en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1 6ª de la CE constituyen competencia exclusiva estatal —sin que concurren particularidades sustantivas de la Comunidad Autónoma—.
474. Se puede decir, como afirmaba el Dictamen 67/2009, que, pese a la exclusividad con la que se enuncia en el Estatuto, la proyección penal sobre la materia hace que la competencia autonómica sea de carácter fundamentalmente ejecutivo y, aunque admite cierto grado de regulación, esta es de orden organizativo y doméstico.



475. Existe, por otra parte, un reconocimiento expreso de la competencia autonómica en el artículo 45.1 de la LORPM para la ejecución de las medidas adoptadas por los jueces de menores en sus sentencias firmes, y con ese fin, de acuerdo con sus normas respectivas de organización, llevarán a cabo la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medidas previstas en esa ley
476. El artículo 45.2 de la LORPM determina que la ejecución de las medidas corresponderá a las comunidades autónomas donde se ubique el Juzgado de menores que haya dictado la sentencia, sin perjuicio de que, según el artículo 45.3 de la LORPM, puedan establecer los convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades, bien sean públicas, de la Administración del Estado, local o de otras comunidades autónomas, o privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de esas medidas de su competencia, bajo su directa supervisión, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución.
477. Por su parte, la LORPM ha sido desarrollada por un reglamento aprobado por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio (en adelante, Reglamento de desarrollo de la LORPM), cuyo artículo 1, en lo que ahora nos interesa, completa las previsiones de la ley en lo referente a “la ejecución de las medidas cautelares y definitivas adoptadas de conformidad con aquella y al régimen disciplinario de los centros para la ejecución de las medidas privativas de libertad”, sin perjuicio de las normas que establezcan las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias, en aplicación del artículo 45.1 y la disposición final séptima de la citada LORPM.
478. El alcance de la competencia autonómica en este ámbito se liga al estricto de la ejecución de las medidas a cumplir por los menores infractores, aunque sin perjuicio de la incidencia en este colectivo de la función de protección de los menores, donde las comunidades autónomas disponen de espacio de intervención, dada la relevancia en la justicia de menores de elementos educativos atendiendo a la perspectiva de atención primordial al “interés superior” del menor.
479. En términos de la STC 243/2004, de 16 de diciembre (referida a la ley balear que allí se cita, de actuación de la comunidad autónoma en la aplicación de las medidas judiciales sobre menores infractores):

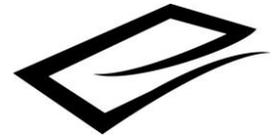
Esta preponderancia de los aspectos atinentes a la integración y reinserción social de los menores explica la mayor extensión de las competencias autonómicas en el ámbito que nos ocupa. Limitándonos ahora a la intervención de las Comunidades Autónomas en la aplicación de las medidas judiciales sobre



menores infractores, aspecto específicamente regulado en la Ley impugnada, y dejando por tanto al margen cualquier consideración respecto de las acciones preventivas de la delincuencia infantil y juvenil, debemos afirmar que dicha intervención no debe agotarse insoslayablemente en la ejecución material de las medidas judicialmente acordadas sino que podrá extenderse a cuanto sea preciso e idóneo para la reincorporación del menor a la sociedad, especialmente mediante el diseño de programas y actuaciones, de carácter eminentemente educativo y responsabilizador, que apoyen los procesos individuales de reinserción.

Consecuentemente, en este ámbito las competencias estatales del art. 149.1.6ª CE no actúan como presupuesto habilitante de la función ejecutiva a desarrollar por las Comunidades Autónomas sino como límite de su acción normativa (...)

480. En suma, como se desprende del pronunciamiento transcrito, la Comunidad Autónoma puede abordar normativamente las acciones dirigidas a la reincorporación del menor infractor a la sociedad, aunque no puede acceder a la regulación material de las medidas ligadas a los menores infractores, al estar en este campo su competencia circunscrita a su ejecución.
481. Aunque gran parte del contenido del título que se analiza se aviene al escenario expuesto, debe no obstante advertirse, como ya se pusiera de evidencia en el Dictamen 9/2004 respecto al anteproyecto de la LIA, que son frecuentes en el articulado las remisiones a preceptos de la LORPM, igual que se contienen reproducciones de su contenido, no siempre acompañadas de la cita del artículo correspondiente y no siempre de forma literal ni íntegra.
482. Tal proceder copa la mayor parte de las previsiones del título en lo que respecta a sus capítulos I a III, consistente en la reproducción normativa de la ley orgánica en un ámbito en que el propio anteproyecto asume de forma expresa la competencia estatal.
483. Como ejemplo, podría citarse el artículo 288 del anteproyecto, un contenido novedoso respecto a la LIA vigente que, tras remitirse al artículo 7 de la LORPM, ofrece una suerte de resumen de este con el listado de medidas que cabe imponer al menor infractor, siendo así que es el citado artículo 7 el que dota a tales medidas de definición y alcance y al que inexcusablemente debe acudir.
484. De igual manera, el extenso artículo 295, que traslada los derechos y deberes de las personas adolescentes en los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo.

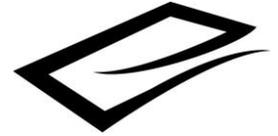


485. Su objeto es coincidente con el abordado en los artículos 56 y 57 de la LORPM que, con rango orgánico, determinan el régimen de general aplicación de los internos, con el elenco de derechos y deberes que definen su estatuto durante su estancia en el internamiento. El artículo 295 acomete la reescritura de aquellos, sin que se vislumbre cuál puede ser su finalidad, suscitando no poca confusión en el contraste de las normas al apartarse destacadamente de la reproducción íntegra y exacta exigible.
486. Constituyen ejemplos similares el artículo 290 (artículo 54 LORPM), artículo 291.1 (54.3 LORPM) y el artículo 297 (artículo 59 de la LORPM). La Comisión recomienda la supresión de todos ellos.
487. No obsta a dicha propuesta de eliminación el hecho de que algunos de los preceptos citados en que se dé esta circunstancia —v.gr., el mencionado artículo 295— ya se hallan recogidos en la vigente LIA y de ahí que pudiera aducirse que vienen avalados por su aplicación pacífica durante años.
488. Esta Comisión no puede dejar de alertar sobre la jurisprudencia constitucional —expuesta en el apartado de consideraciones generales— que tilda de inconstitucional la normativa reproductora de la legislación estatal en el caso, como es el presente, de “falta de habilitación autonómica” —sin que concurren los supuestos de excepción que justificarán la reproducción— y que una recomendación de carácter similar ya se contenía en el Dictamen 9/2004-.
489. Por último, procede señalar que el artículo 287 —“entidades colaboradoras de atención socioeducativa a personas menores de edad en conflicto con la ley penal”— es traslación de lo dispuesto en el artículo 109 de la LIA, si bien resulta más correcto el texto de esta, que remite al desarrollo reglamentario la creación y regulación de un registro en que se inscriban tales entidades. El anteproyecto, en la redacción propuesta, presume la preexistencia de este registro, pero debe recordarse que su creación como tal es de rango reglamentario, resultado del Decreto 163/2008, de 30 de septiembre, de autorización, homologación, inspección y registro de las entidades colaboradoras en la atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Salvo que se desee elevar a rango legal la creación del registro en cuestión —lo que exigiría precisar la redacción en tal sentido—, no es pertinente su mención como tal en el texto legal.



H) Título VIII: Órganos de cooperación y coordinación interinstitucional e intersectorial

490. En aplicación del principio de corresponsabilidad contemplado en el texto del anteproyecto (artículo 5) se atribuye a las administraciones públicas vascas un deber de cooperación y coordinación que encuentra su reflejo en la creación, *ex novo*, de un Órgano Interinstitucional e Intersectorial para la Infancia y la Adolescencia, respecto al que se prevé una representación paritaria entre el Gobierno Vasco, por un lado, y las diputaciones forales y los ayuntamientos, por otro.
491. Asimismo, en orden a reforzar la participación ciudadana en las políticas sobre la infancia y adolescencia se constituye el Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia como el máximo órgano de carácter consultivo y foro específico de participación de las administraciones públicas y los agentes sociales implicados en materia de infancia y la adolescencia. Dicho órgano viene a sustituir a la Comisión Permanente Sectorial para la Atención a la Infancia y la Adolescencia.
492. Por otro lado, se crea el Foro de la Infancia y la Adolescencia para hacer efectivo el derecho de niños, niñas y adolescentes a participar y ser consultados y escuchados en los asuntos que les conciernen.
493. Proceden al respecto y con carácter inicial dos breves consideraciones ligadas, en ambos casos, a las previsiones contenidas en el artículo 18 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco.
494. El precepto en cuestión faculta para la creación de órganos colegiados específicamente para el ejercicio de funciones consultivas o de participación, siempre que los mecanismos de coordinación y de colaboración interinstitucionales o público-privados no resulten efectivos.
495. En el mismo sentido, atribuye a la norma para su creación un contenido mínimo, al que deberá incorporarse, entre otros extremos, la motivación de su necesidad y de la inexistencia de duplicidades en las funciones asignadas.
496. A la citada justificación han de añadirse, conforme a sus apartados a), b), c), d), e) y f), las siguientes: sus fines y objetivos; su integración administrativa o dependencia jerárquica; la composición y los criterios para la designación de la persona titular de su presidencia y del resto de miembros; las funciones de propuesta, asesoramiento, seguimiento y control que se le encomiendan, así



como cualquier otra que se le atribuya; y la dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento.

497. Siendo así, parece razonable que el órgano promotor de la iniciativa motive la necesidad de creación de los órganos en base a los parámetros de “falta de efectividad” —debemos entender que también de inexistencia— de mecanismos de coordinación y colaboración y de ausencia de duplicidades en las funciones asignadas.
498. Igualmente, la creación de los órganos descritos debiera ajustar su contenido —no lo hace en todos los casos— al resto de previsiones del mentado artículo 18. Aun adelantando el anteproyecto una primera relación de funciones, la determinación de la atribución de las que vendrán a completarlas, así como otros extremos, en concreto, los relativos a los criterios para la designación de la persona titular de su presidencia y del resto de miembros —en el caso del Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia y en el del Foro para la Infancia y la Adolescencia— vienen a diferirse al momento ulterior del desarrollo.
499. La Comisión abordará por último un breve apunte en relación con el artículo 309.6 y es que, aun sin ánimo de enjuiciar la oportunidad del precepto, llaman la atención los términos tan amplios en que se plantea la participación en otros órganos consultivos de las personas menores de edad que integran el Foro de la Infancia y de la Adolescencia. El precepto contempla que podrán acudir “como miembros de pleno derecho a las sesiones de cualquier órgano consultivo y de participación mixta del Gobierno Vasco, tanto por iniciativa propia como a solicitud de dichos órganos”.

1) Título IX: Desarrollo y mejora en el ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia

500. Son varios los artículos que, en este título, se centran en el ámbito de la formación.
501. Cabe apuntar que se trata en realidad de líneas de actuación administrativa formativa o criterios generales que deben guiar esta, de las que no se desprenden mandatos de directa aplicación. Así, el artículo 313 incide en aspectos de la formación especializada para profesionales que tienen contacto habitual con personas menores de edad, de modo que, si bien se dispone que las administraciones garantizarán “anualmente” dicha formación, únicamente sienta sus contenidos generales.
502. De forma similar, el artículo 314, que identifica diversos ámbitos en que debe promoverse y garantizarse formación específica en materia de infancia y



adolescencia —profesionales con contacto con menores víctima de violencia, personal docente y educación, colegios de abogados y procuradores, etc.—.

503. A su vez, tampoco tienen alcance prescriptivo, de modo que se limitan al enunciado de principios cuya traslación al ordenamiento exigirá de la adopción de las normas oportunas, los referidos al ámbito de los procesos de ingreso y formación de las policías del País Vasco (artículo 314.2) y al ámbito de la educación superior y la formación profesional (artículo 315).

504. Aunque en un plano diferente, al ámbito de los principios y los objetivos generales corresponde igualmente el contenido del artículo 316.1, pero no así el resto de párrafos del artículo 316, que debieran ser eliminados al abordar los requisitos para el acceso general a profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores. Traslada este mandato contenido, como expresamente se declara, en el artículo 57 de la LOPIVI, dictado en ejercicio de la competencia estatal referida a la legislación laboral (artículo 149.1. 7ª CE).

J) Título X: Régimen competencial

505. El promotor de la iniciativa lleva a cabo un notable esfuerzo de definición del marco competencial en materia de atención y protección de menores. Lo hace en un título X, en el que contempla de forma exhaustiva las competencias y funciones atribuidas al Gobierno Vasco, a diputaciones forales y a los ayuntamientos

506. El informe emitido por la CGLE se muestra, sin embargo, especialmente crítico con la técnica empleada para clarificar el ámbito de intervención de las administraciones implicadas en relación con la materia objeto de regulación.

507. Lejos de atribuir la buscada claridad al texto que el promotor declara, lo adjetiva en este punto y, en concreto, en lo que al ámbito competencial local atañe de vacío y confuso.

508. La Comisión no comparte en su integridad el juicio del órgano local. La iniciativa legal, máxime en los términos en los que se ha planteado, no podía olvidar —tampoco debía hacerlo— la inclusión en el texto de un título en el que vinieran a plasmarse las competencias y funciones principales de las administraciones implicadas. Lo hizo, también —de manera más liviana— la vigente LIA en su título VI.

509. No obstante, y en la línea de consideraciones anteriormente expresadas en el marco del presente dictamen, los artículos 321 a 323 debieran depurarse.



510. El promotor de la iniciativa aborda la determinación de funciones de manera nuevamente omnicomprendensiva y ello puede no facilitar la labor del operador jurídico.
511. A funciones de carácter general que, ciertamente, poco aportan a la regulación —artículos 322.1.a), b) y e); 323.1.a), b) y e)— se unen otras ya plasmadas en idénticos o similares términos en la vigente normativa de servicios sociales. En el caso de los ayuntamientos, se añadirían las plasmadas, asimismo, en la LBRL y en la LILE. La memoria sobre el anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios, que se incluye en el expediente, da fe del origen de muchas de las funciones que el texto atribuye a los entes locales y nos exime de su reiteración.
512. Otros apartados resultan de difícil distinción —artículos 322.2.a) y b); 323.2.a) y c)—. Otros descienden al nivel de trámite —caso de la elaboración de informes, artículo 322.1.h), tramitación de incidencias y quejas, artículo 321.7. e)— que no encuentran parangón con el resto.
513. En cualquier caso, si hay un aspecto que merece destacarse y que, en cierto modo, distorsiona la loable voluntad del promotor de la iniciativa de completar el texto a través de la determinación competencial de los tres niveles institucionales, ese es el referido al traslado a los preceptos examinados, en redacción claramente reiterativa, de contenidos que ya han encontrado previamente su reflejo en el texto.
514. Y es que —se podría afirmar— a través de los preceptos en cuestión el promotor culmina su labor compiladora, en este caso, en lo que a las obligaciones que el articulado ha atribuido a las administraciones públicas implicadas en la aplicación de la ley se refiere, en una suerte de resumen —muy extenso— que pone punto final al grueso del anteproyecto.
515. Nos detendremos, tan sólo, en dos ejemplos, de los varios que pudieran exponerse, por su carácter sumamente ilustrativo de lo hasta aquí afirmado.
516. El primero, el relativo a la adopción internacional (artículo 321.7), en el que las funciones atribuidas al Gobierno Vasco se relacionan previamente y con detalle en los artículos 271, 272 y 276.
517. El segundo, relacionado con el ámbito de la prevención y detección de las situaciones de desprotección y protección, en que las intervenciones atribuidas a diputaciones forales y a ayuntamientos han resultado previamente explicitadas, asimismo, con sumo grado de detalle en el capítulo IV del título VI.



518. En definitiva, la Comisión no puede sino concluir reiterando su recomendación de depuración de los tres preceptos en cuestión.

K) Título XI: Infracciones y sanciones administrativas

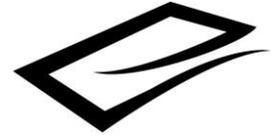
519. Para el examen de los preceptos que integran este capítulo es preciso recoger antes, de forma breve, algunas ideas previas que deben guiar nuestro análisis.

520. En primer lugar, conviene recordar que una doctrina constante del Tribunal Constitucional —p.ej.: STC 8/2012, de 18 de enero, con cita de otras (SSTC 168/1993, 87/1985 y 48/1988)— sostiene que “es una regla de deslinde competencial muy reiterada por este Tribunal que la titularidad de la potestad sancionadora va normalmente pareja, como instrumental, a la competencia sustantiva de que se trate”.

521. En segundo lugar, de forma igualmente constante la doctrina constitucional afirma que las comunidades autónomas “pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable a otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE)” (entre otras, SSTC 87/1985 y 196/1996). Sin desconocer tales límites —reconoce la doctrina constitucional— las comunidades autónomas pueden desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones, por ser una posibilidad ‘inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales’” (entre otras, la citada STC 87/1985 y STC 148/2011).

522. En lo que respecta a análisis del texto, debe examinarse en primer lugar su hipotético encaje en el marco legal delimitado por el Estado, conforme al señalado criterio de la prohibición de divergencias irrazonables o desproporcionadas.

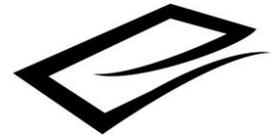
523. Al respecto, conviene advertir que los tipos definidos como infracciones graves en el artículo 328.3 y 8 del anteproyecto coinciden en parte con los previstos, con carácter de norma básica (ex artículo 149.1. 27.^a CE), en la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de comunicación audiovisual. Con la singularidad de que esta última eleva a la consideración de muy graves algunos de los incumplimientos ligados a la protección de los menores —como son los contemplados en su artículo 157.9, 12, 13 y 14—. Eso supone una rebaja en la carga negativa con la que se valora dicha conducta en el anteproyecto, lo que pudiera conducir a que se considere que introduce una diferencia cualitativa con respecto a lo dispuesto por el Estado de forma básica.



524. Asimismo, debe destacarse que el tipo previsto como infracción grave en el apartado 19 del artículo 328 —con el que está relacionado igualmente el apartado 18— se corresponde con lo contenido en el apartado 19 del artículo 8 del Texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Califica este apartado como infracción muy grave, con un mayor grado de reproche, por tanto, el incumplimiento del artículo 57.3 de la Ley Orgánica de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la Violencia —“Queda prohibido que las empresas y entidades den ocupación en cualesquiera profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad a quienes tengan antecedentes en el Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos”—.
525. Prevista así la infracción en la legislación laboral, debe cuestionarse el mantenimiento de este apartado, sin perjuicio de que la previsión siga contemplando en relación con el personal de carácter voluntario, con la intensidad de reproche que se estime oportuna.
526. Procede a continuación valorar la adecuación de la integración de la regulación contenida en el anteproyecto en la legislación sancionadora vasca.
527. Es destacable en esta última la existencia de normas que, regulando ámbitos sectoriales acotados, acogen obligaciones que responden igualmente al objetivo de la protección del menor y abordan el reproche sancionador de su incumplimiento con consecuencias en las sanciones imponibles que, procede apuntar, no coinciden con las aquí promovidas.
528. En tal sentido, el texto del anteproyecto pudiera dar lugar a una integración problemática.
529. Es el caso de la Ley 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias, y de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas.
530. La cita es oportuna a la vista de lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 328, siendo así que, entre otras previsiones que igualmente cabría traer a colación, el artículo 86.3.a).1 de la citada Ley 1/2016 se refiere, entre las infracciones graves, a la venta y suministro de bebidas alcohólicas a menores de edad, a las que se anuda, entre otras posibles sanciones accesorias o complementarias, las multas desde 601 euros hasta 10.000 euros (frente al intervalo de 10.001 a 100.000 del anteproyecto).



531. O, a la vista de que los apartados 6 y 7 del artículo 328 del anteproyecto, que se corresponden con comportamientos que la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas contempla entre las infracciones graves (artículo 52.7), como sería la de “Admitir a menores de edad en establecimientos abiertos al público, espectáculos públicos o actividades recreativas donde estos tengan prohibida la entrada”, con una multa de 1.201 euros a 30.000 euros (artículo 56).
532. Habiéndonos inclinado en líneas precedentes por la conveniencia de que el texto del anteproyecto se limite, en su caso, a la oportuna remisión a ambas leyes sectoriales, resulta lógica la recomendación de que se eliminen los apartados indicados, de manera que no se incurra en indeseables solapamientos.
533. La recomendación halla apoyo en el artículo 4 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas vascas (LPS), al señalar en sus apartados 5 y 6 que: “5. – En la configuración de los regímenes sancionadores se evitará la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento que delitos ya establecidos en las leyes penales o que infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras. 6. – Se entenderá que existe idéntico fundamento cuando el bien jurídico que se proteja con la tipificación de la infracción administrativa y el riesgo a que atiende tal protección sean los mismos que contemplan el tipo penal o administrativo preexistente”.
534. Es oportuno el recordatorio del régimen sancionador contenido en la LSS, si bien en este caso el eventual solapamiento podrá superarse a través de las reglas del artículo 16 de la LPS.
535. En definitiva, y a modo de conclusión, siendo patente que el legislador puede acometer la revisión del régimen sancionador vigente con el alcance que estime oportuno, resulta no obstante exigible que lo haga con la claridad precisa, en una integración coherente del ordenamiento que evite incertidumbres que, no siendo deseables en ningún ámbito, lo son aún menos en el marco sancionador en que nos hallamos.
536. Para finalizar el análisis de la regulación relativa a las infracciones y sanciones, nos detenemos a continuación en la concreta redacción de determinados tipos infractores.
537. El artículo 327 tipifica como infracción leve cualquiera de las tipificadas como infracciones graves o muy graves en la presente ley cuando de ella no se deriven perjuicios físicos o psicológicos para personas menores de edad. En la vigente LIA, de forma que parece más idónea, el texto correlativo califica como infracción



leve “incumplir la normativa aplicable en el ámbito de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, si de ello no se derivan perjuicios graves para ellos”.

538. Cabe albergar dudas sobre si el texto del artículo 327 plasma con acierto la intención normativa. Lo cierto es que provoca un importante nivel de incertidumbre respecto a la valoración del grado del perjuicio sufrido por el menor en la definición de los tipos infractores.
539. Con la redacción actual, las conductas infractoras consistentes en el incumplimiento de la normativa aplicable en el ámbito de los derechos de los niños que provoquen un perjuicio leve en el menor carecen de tipificación, lo cual no es razonable —el artículo 328.2 se refiere al perjuicio grave, y el artículo 327 a la ausencia de perjuicio—. Lo mismo ocurre en relación con los apartados 17 y 21 del citado artículo 327, que igualmente incluyen en el tipo la producción de un perjuicio grave.
540. Por otro lado, y debe destacarse, el precepto parece incorporar cierta distorsión en la lógica de la clasificación de los tipos. La regla general de la ausencia de perjuicio como determinante de la definición de la infracción leve cobra gran relevancia en orden a la determinación de los tipos graves y muy graves. Y el criterio no es razonable en relación con aquellos comportamientos que, definidos en el artículo 328 como constitutivos de infracciones graves, no parecen susceptibles de provocar perjuicios directos en los menores —apartados 16, 23, 24, 26, 27, 32, etc.—, de donde no parece sostenible que esa ausencia de perjuicio pueda derivar, en una interpretación literal del artículo 327, en su consideración como infracción leve.
541. Por lo expuesto, convendría una revisión del criterio del perjuicio en la tipificación propuesta en aras a una mayor precisión en su definición. Debe recordarse, además, que la valoración del grado del perjuicio del menor ya incide en los criterios de graduación de las sanciones previstos en el artículo 333 del anteproyecto.
542. Por último, en lo que respecta a esta sección, convendría señalar en el artículo 330 que la “resolución firme” debe entenderse como “resolución firme en vía administrativa” —en concordancia con art. 11.6.d) LPS—, y sustituir en el artículo 337 la mención a la derogada Ley 2/1998 por la recién aprobada LPS.

L) Disposiciones adicionales y finales

543. La **disposición adicional segunda** alude, en su apartado 4, a la constitución de una comisión técnica “de forma colegiada con el Consejo Asesor Mental de Euskadi”, en



la que se dice deberán participar representantes del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de salud, de Osakidetza-Servicio vasco de salud y de cada una de las diputaciones forales. La previsión resulta confusa en lo que respecta a la articulación con el citado consejo asesor, en el que, a su vez, conforme a su norma de creación (Orden de 4 de octubre 2007 del Consejero de Salud) ya figuran representantes de Osakidetza y del Departamento de Salud. Se echa en falta una mayor precisión al respecto.

544. Un comentario análogo merece la **disposición adicional cuarta** en la que se alumbra “una Comisión mixta”, en cuyo marco deben aprobarse los protocolos sectoriales de actuación previstos en el artículo 141 del anteproyecto, sin que se determine, tal y como debiera siquiera en una aproximación dispositiva mínima, aspecto alguno de su configuración o funcionamiento.
545. La **disposición adicional quinta** lleva por título “Revisión y actualización del Instrumento Balora”. Se refiere a los instrumentos técnicos que permiten a los servicios sociales de base y servicios territoriales especializados la determinación de las situaciones de riesgo y desamparo, previstos en el artículo 49.2 y disposición final primera de la LIA y desarrollados en virtud del Decreto 152/2017, de 9 de mayo, que aprueba la actualización del instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los Servicios Sociales Municipales y Territoriales de Atención y Protección a la Infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Balora).
546. Respecto a las menciones a estos instrumentos, convendría depurar —también en el articulado del anteproyecto (artículos 171, 175, 183, 185)— las referencias al mismo, siendo más adecuada una mención genérica como la que se realiza en la LIA (artículo 49.2 y disposición final primera) que las alusiones al concreto instrumento Balora, denominación incorporada a resultas del desarrollo reglamentario en aplicación de la ley vigente.
547. En concordancia con esta consideración, lo pertinente es que la llamada al desarrollo reglamentario del instrumento técnico en cuestión constituya una previsión del articulado, sin perjuicio de que, de estimarse necesario, se incorporen las previsiones oportunas respecto a la vigencia del Decreto 152/2017 y a su posible revisión y actualización.
548. La **disposición adicional sexta** se refiere a los “recursos en procedimientos de protección a la infancia y a la adolescencia”. Una disposición innecesaria y que se sugiere suprimir. Siendo cierto que su contenido no innova el ordenamiento —limitándose a la remisión a la LPAC y a la LEC, con reproducción parcial del artículo 780.1 de esta—, no se halla razón de ser para su inclusión en la parte



final del texto, sin que se aprecie pueda justificarse desde los requerimientos de “dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo” que exige la jurisprudencia constitucional en el marco de la utilización de la *lex repetita*.

549. La **disposición adicional decimocuarta** debiera eliminarse en tanto que innecesaria si, en buena técnica normativa, las referencias realizadas en el articulado deben hacerse corresponder con la ley vigente o la que en su caso pueda sustituirla.
550. En la **disposición final quinta**, que lleva por título “Régimen supletorio”, solo sería correcta la cita de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas —que ha sustituido a la derogada Ley 2/1998 que cita el anteproyecto—, en su posición de ley general frente a la ley especial. Procedería en consecuencia la eliminación del resto de referencias, debiendo hacerse constar que, si bien la LOPJM, que igualmente se cita, es susceptible de aplicación supletoria —conforme a su disposición final vigésimo primera apartado 1—, “no corresponde al legislador autonómico determinar la eficacia del derecho estatal aplicable” (Dictamen 83/2008)

M) Anexo

551. Con fecha 27 de septiembre de 2022, el órgano promotor de la iniciativa suscribe una memoria —incorporada al expediente— en relación con el denominado anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios.
552. Dicha memoria incluye las siguientes conclusiones:
1. La iniciativa legislativa proyectada respeta las distintas funciones en materia de infancia y adolescencia que actualmente ostentan los municipios de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica estatal y autonómica en materia de infancia y adolescencia, además de la LILE y la legislación sectorial que les resulte de aplicación.
 - 2.– Desde ese prisma, no atribuye a las entidades municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco nuevas competencias, ni les encomienda el desarrollo de nuevas actividades, prestaciones o servicios, así como tampoco el ejercicio de funciones distintas a las que ya establece el ordenamiento jurídico vigente.

Asimismo, tampoco conlleva ninguna duplicidad en la ordenación o prestación de los servicios de competencia municipal.
 - 3.- En consecuencia, el anteproyecto de «Ley de Infancia y Adolescencia»:



No incide ni afecta a la suficiencia financiera de los municipios.

Y, de igual forma, garantiza la autonomía local, y no produce una merma o vulneración de la misma.

553. No obstante dichas conclusiones, que en términos generales se comparten por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi de acuerdo con su informe de 24 de octubre de 2022, el promotor de anteproyecto incluye en el mismo un anexo cuyo literal, acorde con aquellas, ya ha sido avanzado anteriormente por el presente dictamen.
554. Pues bien, al respecto, no cabe sino realizar una breve observación. Si conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, “Las leyes y normas forales que atribuyan competencias propias a los municipios, así como los desarrollos reglamentarios de aquellas leyes sectoriales o normas forales que impliquen una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias, deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada al efecto”, parece evidente que el anteproyecto no encuentra acomodo en el precepto transcrito, al no otorgar competencias propias a los municipios y siendo así, el anexo resulta prescindible.

III OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

555. La Comisión considera que el proyecto se ajusta en líneas generales a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 —publicadas por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo—, aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.
556. Por ello, y sin perjuicio de esta valoración positiva inicial, se formulan a continuación una serie de observaciones —además de las que resultan, de manera explícita o implícita, de lo expuesto en el examen del contenido—, que agrupamos en varios apartados, con el fin de colaborar a la obtención de un producto normativo técnicamente más acabado y, por tanto, más acorde con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).
557. Antes de avanzar, deben no obstante traerse a colación nuestras consideraciones generales en lo referente a la excesiva extensión del texto, vinculada entre otros



extremos a su voluntad compiladora y a la que no es ajena cierta tendencia a la reiteración de contenidos, extremos con directa incidencia en el análisis que ahora se acomete.

558. En ese sentido, la Comisión quiere insistir en la recomendación al órgano promotor de aligerar el texto en términos concordantes con aquellas consideraciones generales, desde la convicción de que se lograría mejorar con ello el resultado normativo final.
559. No obstante, procede a continuación la formulación de observaciones al texto remitido que, en ningún caso, pretenden restar fuerza a esa recomendación que se erige en la principal desde parámetros de técnica normativa.

A) Consideraciones comunes a varios preceptos

560. En primer lugar, abordamos de manera conjunta determinadas cuestiones que afectan de igual manera a varios pasajes de la exposición de motivos y de algunos preceptos del anteproyecto.
561. Para iniciar, reparamos singularmente en que la redacción del articulado incurre en un exceso de párrafos incluidos, sin numerar, en otros numerados, que merecen una numeración autónoma en atención a la singularidad del mensaje que trasladan, con entidad para conformar un párrafo independiente. Así ocurre en múltiples artículos, de entre los que rescatamos, a título de ejemplo: el párrafo que encabeza y el que cierra el artículo 6 deberían numerarse; también merecen numeraciones independientes los diferentes párrafos dentro de, entre otros muchos, los artículos 9.1, 17.2, 17.6, 25.4, 25.5, 26, 28.2, 28.4, 31.7, 32.1, 32.5, 37.1, 67.5, 68.1, 127.4, 130.3, 143.2, 160.2.b), 171.1, 171.3, 181.1, 183.1, 191.2, 208.1, 212.7, 213.3, 214.1, 227.2, 263.4, o 276.7.
562. Recordamos a ese respecto que, según las directrices, cuando no sea posible la brevedad por la complejidad del objeto, la idea central se indicará en un primer párrafo, al que seguirán los que sean precisos para expresar las especificaciones, atendiendo a la máxima “cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea”.
563. Recomendamos, por ello, revisar la redacción del texto y acomodar su contenido a las reglas sistemáticas expuestas, evitando en lo posible la formulación de párrafos o apartados de lectura complicada, y otorgando numeración a los que disponen de una entidad sustantiva suficiente para conformar párrafos o apartados independientes. Obviamente, cualquier cambio en las numeraciones



de párrafos deben tenerse en cuenta, por si se precisara ajustar las remisiones que pudieran efectuarse en otros preceptos.

564. En otro orden de cosas, advertimos que no resulta recomendable, como regla general, utilizar, al normar, guiones entre los que se introducen especificaciones o aclaraciones, como se hace en numerosos artículos de la norma proyectada [entre otros muchos, en los artículos 5.2, 7.1.d), 9.1, varios apartados del artículo 13, artículos 15.1, 21.1, 48.2.b), en que se abre un guion, pero no se cierra, 67.4.c) o 103.1], que deben evitarse incorporando al texto su contenido o suprimiéndolo si no es necesario en la regulación.
565. Tampoco es recomendable el uso de expresiones en otros idiomas, como se hace en el texto propuesto en relación con situaciones de ciberacoso. En el artículo 94.2.b), por ejemplo, menciona el “ciberbullying y, en especial, los fenómenos de violencia de naturaleza sexual contra los niños, niñas y adolescentes, como la ciberviolencia de género o el sexting”; el artículo 146.5.b) menciona “Los riesgos derivados de un uso inadecuado que puedan generar fenómenos de violencia sexual como el ciberbullying, el grooming, la ciberviolencia de género o el sexting”; y otros preceptos utilizan también esos términos, como el apartado b) del párrafo 4 del artículo 296.
566. Es cierto que tales términos se encuentran acuñados en el idioma inglés y son de uso frecuente y común a nivel doctrinal y bibliográfico. Pero, en la medida en que puedan sustituirse por expresiones comprensibles en el idioma de la norma, tendrá preferencia el uso de estas últimas —así sucede con el ciberacoso, que puede sustituir a “ciberbullying”—. En otro caso, tales vocablos extranjeros podrían expresarse entrecomillados.
567. Venimos señalando que no procede, desde la perspectiva de la técnica legislativa, utilizar acrónimos al legislar, como hacen el artículo 22.1 y otros [entre ellos, el 98.3, el 156.2, el 210.1.k), 238.2.f), 238.4, 245.1, 285.c) o la disposición final quinta], al mencionar la LOPJM, sin identificar la norma por su denominación oficial íntegra. Lo mismo cabe decir de las siglas LGTBI en el párrafo 4 del artículo 313.
568. Observamos, igualmente, que no existe, en todos los casos, una referencia homogénea a otras normas en el texto propuesto. Por ejemplo, se cita sin denominación oficial el Código Penal en el artículo 6.a) y en otros artículos, pero, sin embargo, en los artículos 11.3 y 316 se identifica íntegramente: “Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal”. La “Convención sobre los Derechos del Niño” también se refleja en el texto de manera desigual: en ocasiones con su fecha (de 20 de noviembre de 1989), en otras, sin ella, y en la exposición de



motivos se identifica de forma completa, como “Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989”, e incluso referencia la fecha de la firma por España y la publicación del instrumento de ratificación en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

569. Respecto al uso de mayúsculas recordamos las normas de la Real Academia Española (RAE), entre las que figura: “Los sustantivos y adjetivos que componen el nombre de entidades, organismos, departamentos o divisiones administrativas (...) establecimientos públicos, partidos políticos; o los sustantivos y adjetivos que forman parte del nombre de documentos oficiales, como leyes o decretos, cuando se cita el nombre oficial completo [Real Decreto 125/1983 (pero el citado real decreto), Ley para la Ordenación General del Sistema Educativo (pero la ley de educación, ...)]”. E indica que también se escriben con mayúscula “los nombres de los documentos históricos: Edicto de Nantes, Declaración Universal de los Derechos Humanos”.
570. No obstante, se puede constatar que no existe un uso uniforme de mayúsculas y minúsculas a lo largo del texto, y existen términos o expresiones que, en algunas ocasiones, se escriben en mayúsculas y, en otras, en cambio, en minúsculas (por ejemplo, los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional). Se aprecia un uso excesivo de las mayúsculas cuando se trata de menciones genéricas, entre otras, a: diputaciones forales, entidad pública, territorios históricos, ayuntamientos, registros u órganos en general — sin que se concrete la denominación oficial de ninguno de ellos—; o en el caso de autoridad judicial, juez o jueza —o juez o jueza de menores—, voluntariado, servicios sociales municipales, proyectos educativos individualizados, proyecto educativo del centro, reglamento interno, el director o la directora del centro, tratados y normas internacionales, así como acuerdos y convenios internacionales (artículo 270). Se hace, por ello, necesario revisar el texto y realizar los ajustes oportunos a ese respecto.
571. En esa labor conviene tener también en cuenta que: (I) los vocablos referidos a divisiones de la norma (capítulos, títulos, secciones) —e incluso la propia mención de la ley proyectada—, si van precedido de algún determinante (como “el”, “la”, “este”, “esta”, por ejemplo; o adjetivo —como “presente” —) han de escribirse en minúsculas. En ese sentido cabe advertir, solo a título de ejemplo, que no es rigurosos trasladar, como hace el artículo 287.3, “el presente Título”, o el artículo 296.1 respecto a “el presente Capítulo”. (II) No existe razón para formular en mayúsculas ámbitos competenciales o de actuación (como hace, por ejemplo, el artículo 289.2, al referirse a “Salud, Educación y Servicios Sociales”); ni instrumentos genéricos, proyectos o estrategias, como, por ejemplo, proyecto educativo individual y evaluaciones, a que se refiere el apartado a) del artículo 295.1; o grupo técnico de trabajo —en la disposición adicional quinta—; ni



universidades, en general, así como materias formativas, como periodismo y las ciencias de la información (artículo 315).

572. Por lo que concierne al uso inclusivo del lenguaje, constatamos que en líneas generales se ha respetado en la redacción del proyecto.
573. Como consideración previa, antes de adentrarnos en el análisis concreto del lenguaje inclusivo, conviene reparar en que en el texto se efectúan numerosas referencias a “los progenitores”, seguido de “representantes legales, personas acogedoras o guardadoras”. La norma proyectada ha de ajustar su terminología a la variedad de modelos de familia que pueden formarse, así como a los tipos diferentes de titularidad de la responsabilidad parental. En consecuencia, han de emplearse ambos géneros para referirse a “progenitores o progenitoras” o “progenitor o progenitora”.
574. El artículo 28.2.b) exige el consentimiento de “ambos progenitores” para modificar el lugar de residencia habitual de la persona menor de edad, cuando es posible que en la familia exista solo un progenitor o progenitora o dos progenitoras. El mismo comentario es extensible a la previsión del final de ese párrafo, en que se alude a “la atribución exclusiva de dicha facultad a uno de los progenitores”. La redacción del mensaje del párrafo ha de reformularse teniendo en cuenta los distintos modelos de familia. Lo mismo cabe decir respecto del artículo 60.4.c), en que se prevé el derecho de las personas menores a estar acompañadas, durante su permanencia en el hospital, de “uno de sus progenitores”, pensando en el modelo tradicional de familia, cuando puede ser —entre otras opciones— que solo tenga una progenitora, por lo que la mención a “un progenitor o una progenitora” daría satisfacción a todos los supuestos que pudieran plantearse.
575. En relación con esa observación, apuntamos, asimismo, que han de ajustarse a la realidad reflejada las menciones que se efectúan a “el padre y la madre” —no siempre la familia estará compuesta así—. Sostenemos lo anterior conscientes de la puntualización que realiza el último párrafo del artículo 6 (“En el marco de la presente ley, se aludirá indistintamente a padre y madre o a progenitores”), que entendemos que sería más acertada si se refiriera a que “se aludirá indistintamente a padres y madres o a progenitores y progenitoras”.
576. En cuanto al examen puntual del lenguaje inclusivo, se puede comprobar que en algunos pasajes del texto normativo se produce algún desliz, de manera que encontramos vocablos o locuciones escritas solo en masculino, como ocurre, entre otros, en los casos que se mencionan a continuación: (I) En el epígrafe II de la exposición de motivos, finaliza uno de sus párrafos señalando “en el caso de los extranjeros”. En el epígrafe IV finaliza otro párrafo expresando “la participación



de todos los ciudadanos...”. (II) Las referencias a terceras personas como “tercero” o “terceros”, contenidas en numerosos pasajes de la norma, como en el epígrafe VI de la exposición de motivos en el párrafo que se inicia con “Asimismo, ambos programas ...”; o en el punto 2 del apartado b) del artículo 91; en el artículo 111.1.g); en el 175.3; en el 176.2.c); en el punto 1 del artículo 187.4.c); en el 187.4.f); en el 230.d), punto 2; en el 238.2.f); en el 295.1.d). (III) En cuanto a los y las bebés, el tratamiento es desigual. El artículo 17.5 hace referencia a “del o de la bebé”, y, más adelante, solo “al bebé”; asimismo, en el artículo 104.2.b) también se dice “al bebé”; en el 169.4, en cambio, “bebés recién nacidos o nacidas”; y en el 177, se expresa en ambos géneros. (IV) “procurador”, en el artículo 23.4. (V) “los alumnos”, en el artículo 32.5, segundo párrafo. (VI) “los progenitores” en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 95. (VII) “expertos”, en el artículo 153.1.b) o en el 286.3. (VIII) “los responsables legales” y “los menores” en el apartado b) del artículo 160.2. (IX) “del recién nacido”, en el artículo 167.5; y “al recién nacido”, en el artículo 328.9. (X) “juntos”, en el apartado o) del párrafo 1 del artículo 209. (XI) “los acogedores”, en el artículo 229.2. (XII) “los cesionarios de datos”, en el artículo 253.2. (XIII) “abogado independiente”, en el artículo 255.5. (XIV) “del adoptando”, en el apartado k) del artículo 261. (XV) “un descendiente”, “un pariente”, “un pupilo”, en el párrafo 3 del artículo 258. (XVI) “los menores”, en el apartado b) del párrafo 3 del artículo 275. (XVII) “sus progenitores”, en el párrafo 2 del artículo 280. (XVIII) “los profesionales”, en el artículo 291.2. (XIX) “a sí mismos”, en referencia a personas, en el artículo 297.3. (XX) “internados”, en el artículo 295.1.d). (XXI) “del adolescente”, en el artículo 300.3.a). (XXII) “los jueces de menores”, en el apartado b) del párrafo 8 del artículo 321.

577. Como consideración general, asimismo, apuntamos que conviene homogeneizar la forma de referirse a los números, ya sea mediante cifras (o dígitos) o en letra, pues en el texto —especialmente, en relación con la expresión de edades o periodos de tiempo—, en algunas ocasiones se utilizan los dígitos o cifras, y, en otras, letras o palabras. De hecho, la Real Academia Española (RAE) a este respecto ha expresado que “No es recomendable mezclar en un mismo enunciado números escritos con cifras y números escritos con letra”.
578. También recordamos que las referencias a otros párrafos han de realizarse por su dígito o cifra, pues así están formulados en este caso. A título de ejemplo, en el apartado a) del párrafo 4 del artículo 3, el párrafo citado como “primero” ha de identificarse por el dígito 1; en el párrafo 5 del artículo 104, debe decir “párrafo 3”. De la misma manera debe procederse, entre otros, en los artículos 127.3, 316.5, 206.4, 217.3, 217.4; 221.2.b); 238.4; 239.2; último párrafo del artículo 276; o en el párrafo 4 de la disposición adicional quinta.



579. Por último, recomendamos revisar el texto para corregir errores en la puntuación de las oraciones (uso de comas, singularmente), así como en la acentuación y colocación de tilde en determinadas palabras. Respecto a esta última cuestión reparamos en el uso de los pronombres demostrativo con tilde y sin tilde, indistintamente, y lo mismo ocurre con la palabra “solo” cuando actúa como adverbio (con el significado de solamente). Recordamos que la RAE recomienda escribir siempre sin tilde el adverbio solo y los pronombres demostrativos, incluso en casos de posible ambigüedad —“la palabra solo, tanto cuando es adverbio y equivale a solamente (...) como cuando es adjetivo (...), así como los demostrativos este, ese y aquel, con sus femeninos y plurales, funcionen como pronombres (...) o como determinantes (...), no deben llevar tilde según las reglas generales de acentuación, bien por tratarse de palabras bisílabas llanas terminadas en vocal o en -s, bien, en el caso de aquel, por ser aguda y acabar en consonante distinta de n o s”—.
580. Efectuadas las anteriores observaciones comunes, a continuación, nos referimos por separado a la exposición de motivos y a la parte dispositiva, con el fin de efectuar sugerencias para procurar una adecuada formulación y un mejor entendimiento de la redacción del anteproyecto.

B) Observaciones sobre la exposición de motivos

581. Como tiene dicho la Comisión (por todos Dictamen 158/2021), la parte expositiva “debe centrarse en la explicación de los motivos de la regulación finalmente elegida y de los aspectos y contenidos más relevantes de dicha regulación, ya que, además de cumplir la finalidad de exteriorizar el fundamento de la norma —y facilitar con ello el control judicial—, la parte expositiva tiene también una función informativa y didáctica en tanto su lectura debe permitir a los operadores jurídicos un primer acercamiento al contenido regulatorio y a su correcta ubicación en el ordenamiento jurídico en el que se inserte”.
582. Se puede apreciar, en general, que en el epígrafe VI se ha concedido un trato desigual al contenido de cada uno de los títulos en que se estructura el anteproyecto, no siempre justificado.
583. Respecto a su redacción, recomendamos su repaso, —lógicamente una vez que se efectúe la redacción definitiva del anteproyecto, y antes de su remisión para aprobación por el Gobierno—, con el fin de que su contenido sea coherente con el de la parte dispositiva.
584. En relación con el epígrafe I, en el que se aborda singularmente el marco normativo internacional en que se inserta la iniciativa, efectuamos las siguientes observaciones: (I) Se identifican los instrumentos normativos de ámbitos superiores, pero no siempre se hace con el mismo grado de detalle. Por ejemplo,



y pese a ser así mencionada comúnmente, convendría citar la Carta de Naciones Unidas, en el segundo párrafo, con una mayor información, como puede ser añadiendo el año, o con otros datos, “firmada por los representantes de los Gobiernos de las Naciones Unidas en San Francisco el 26 de junio de 1945”. Asimismo, al final del penúltimo párrafo de ese epígrafe se cita la “Carta Europea de los Derechos del Niño, de la Unión Europea”, sin especificar el instrumento oficial de aprobación. (II) Conviene unificar la manera de indicar el “número” del boletín correspondiente en los que se han publicado las respectivas ratificaciones, ya que se alterna esa cita íntegra, con la abreviatura “núm.” (III) En el párrafo cuarto, por concordancia de número —en relación con “los niños, las niñas y adolescentes”—, ha de expresarse “les otorga”. (IV) Igualmente, en el párrafo octavo ha de decirse —con supresión de la preposición “de”, incluida incorrectamente—, “hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993”.

585. En el epígrafe IV en los párrafos noveno y décimo ha de reflejarse “Estatuto de Autonomía para el País Vasco”. Asimismo, en el párrafo noveno, en coherencia con el enunciado que le precede ha de decirse “facilitar”, en lugar de “facilitarán”. Y, por último, en el párrafo decimotercero ha de intercalarse “también” (o, en su caso, “específicamente”), antes de mencionar los títulos competenciales, teniendo en cuenta que en los párrafos anteriores se apuntan otros.
586. En el primer párrafo del epígrafe V ha de especificarse “Comunidad Autónoma del País Vasco”; en el noveno conviene evitar repetir el calificativo “importante”, que puede sustituirse en uno de los dos casos por “notable” u otro calificativo semejante.
587. Por lo que concierne al epígrafe VI —que es el más extenso, pues condensa el contenido de la norma proyectada—, observamos que: (I) Al reseñar la estructura del anteproyecto, se indica que tiene trece disposiciones adicionales, pero, en realidad, son quince, por lo que ha de corregirse. (II) En relación con el contenido del capítulo I del título preliminar, se utiliza “con ellos” sin que exista una referencia previa que concuerde, salvo que se trate del análisis del impacto que especifica, por lo que debería aludirse, en su caso, a “con ello”. (III) En el párrafo que encabeza el resumen del capítulo III del título IV, al enunciar las actuaciones recogidas en la sección 2ª, repite, por error en la transcripción, “exclusión residencial”, por lo que ha de subsanarse. (IV) Al examinar el contenido del capítulo I del título VI, reproduce entrecomillado el artículo 157.3 —aunque no lo cita—, y lo hace sin ajustarse exactamente a lo expresado en ese precepto (al transcribir el contenido entre guiones), por lo que procede revisarlo. (V) En el párrafo que sigue, relativo al capítulo II del mismo título VI, ha de expresarse en plural todos los términos de “los niños, las niñas o adolescentes” (escribe en singular “niña”). (VI) Entre los párrafos dedicados a la sección 7ª del capítulo IV del título VI, justo dos párrafos antes de comenzar con la sección 8ª, se encuentra uno que se inicia con “A este respecto, da entrada en la LOPJM”. En él debe

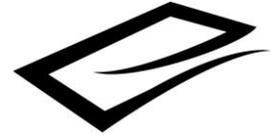


decirse correctamente “y para el conjunto de las medidas destinadas a garantizar la convivencia y la seguridad en dichos centros, y se establece la prohibición de aplicar medidas de contención física (...)”. (VII) En cuanto al capítulo V del título VI se dice que se aborda distribuido “entre tres secciones diferenciadas”, donde debe decir, “en tres secciones diferenciadas”. Respecto a la sección 1ª de ese capítulo V, se aborda la delegación de la guarda con fines de adopción, cuyo resumen finaliza señalando que “En todo caso, atendiendo al carácter cautelar de esta medida, su duración y ejercicio está sujeta a límites temporales”. En esa frase ha de expresarse en plural “su duración y ejercicio están sujetos a límites temporales”. En otro orden de cosas, cuando comienza a resumir el contenido de la sección 2ª, incurre en un error al señalar “La sección 2ª segunda”, que debe corregirse, mencionando solo “La sección 2ª”. Además, con ocasión del resumen de la sección 3ª cabe apuntar que se ha escrito en singular un verbo que ha de ir en plural en concordancia con “consecuencias jurídicas”, de forma que ha de seguirse “que derivan del incumplimiento de las obligaciones (...)”. En el párrafo siguiente se ha de finalizar con “cuyas destinatarias serán las personas adoptantes y las personas menores de edad adoptadas”. (VIII) Respecto al título VII del anteproyecto, al final del primer párrafo relativo al capítulo III es incorrecta la frase con que termina (“Y, asimismo, establece las medidas de vigilancia y seguridad interior que pueden ser aplicadas en los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo podrán suponer, y las condiciones para su ejercicio”), cuyo sentido no se alcanza a comprender por estar mal articulada, lo que deberá subsanarse. (IX) La disposición adicional primera, aborda el servicio de atención integral que menciona, como un lugar de referencia para las personas menores de edad víctimas de violencia de naturaleza sexual, por lo que en el párrafo de la exposición de motivos que lo resume se han de corregir los errores en que incurre y redactar correctamente “al que se deberá desplazar el conjunto de profesionales intervinientes...”. (X) En el párrafo sobre la disposición adicional cuarta, antes de “los protocolos sectoriales de actuación”, debe suprimirse la preposición “de”. (XI) En el examen de la disposición adicional quinta es innecesario especificar a qué responde el instrumento conocido como BALORA, porque ya se ha expuesto anteriormente, al referirse al capítulo IV del título VI. (XII) En el párrafo correspondiente a la disposición adicional decimotercera ha de decirse “personas menores migrantes no acompañadas...”. (XIII) No hay referencia en la exposición de motivos a la disposición adicional decimoquinta, relativa a la evaluación de la implementación de la ley (la última que menciona es la decimocuarta), que merece una breve reseña, al igual que se hace con las otras catorce restantes. (XIV) En el resumen de las disposiciones transitorias ha de reflejarse adecuadamente el nombre del “Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia”.



C) Observaciones sobre la parte dispositiva y la final

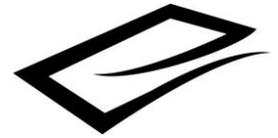
588. En cuanto a la parte dispositiva se formulan en los párrafos siguientes comentarios y sugerencias al texto informado, en relación con errores detectados o propuestas de mejora de redacción.
589. Como consideración previa, dejamos constancia de los innumerables errores tipográficos y de otra naturaleza de que adolece el texto proyectado, sin que sea fácil identificar y reflejar todos ellos en este dictamen. Por ello, como complemento de nuestra labor, reiteramos que se ve necesaria una revisión de la redacción del proyecto en su integridad por parte del órgano proponente de la iniciativa.
590. El apartado b) del artículo 1 se remite al “objetivo establecido en la letra anterior”, en referencia al “apartado” precedente, que es como ha de denominarse. Aprovechamos para advertir que en el anteproyecto se hacen numerosas referencias a los “apartados” como “letras”, lo que debe evitarse y corregirse, en su caso.
591. El artículo 3.1 comienza diciendo “Antes de acometer la elaboración de una disposición normativa de carácter general, consideradas éstas de acuerdo con lo dispuesto (...)”. Se aprecia que no existe concordancia entre el número, singular, de la “disposición normativa”, y el plural de la aposición (“consideradas éstas”), por lo que debe corregirse la redacción para unificar el número, además de efectuar la correspondiente eliminación de la tilde en “estas”.
592. En el artículo 4.3 ha de insertarse el artículo determinado “las” antes de “medidas previstas en la presente ley”.
593. La cita del artículo 9 en el artículo 5.3 del anteproyecto ha de ir seguida de la precisión “de esta ley” o “de la presente ley”.
594. En el artículo 7.1.d) se encuentra repetida la expresión “y, en su caso”.
595. La referencia final del artículo 10.2 ha de completarse con la preposición “de”: “situaciones de desprotección”.
596. En el artículo 12.1.a), en vez de “en cualquiera de los niveles en la que haya sido calificada”, ha de decir “en cualquiera de los niveles en el que haya sido calificada”. En ese mismo apartado es más apropiado no utilizar el gerundio (“incluyéndose”), para lo que sugerimos como redacción alternativa: “(...) en el que haya sido calificada, incluidas las posibles situaciones de riesgo prenatal”.



597. En el apartado a) del artículo 13 es más atinado aludir al reconocimiento como “sujetos de derechos” —en ese sentido la exposición de motivos dice que se trata de “sujetos titulares de derechos”—, en vez de “sujetos de derecho”. Lo mismo cabe decir de esa expresión en el apartado a) del párrafo 4 del artículo 45 y en el artículo 294.1.
598. Al postular el principio de transversalidad en el apartado f) del artículo 13 se utilizan los verbos “perjudicarlos” y “vulnerarlos”, sin que se establezca cuál es el objeto (plural) de esas acciones expresadas con dichos verbos.
599. En el apartado l) del artículo 13 aparecen cercanas las expresiones “nivel de implementación” y “medidas implementadas”, que puede evitarse sustituyendo esta última por “medidas adoptadas”.
600. Es más apropiado referirse a “las personas profesionales”, como hace el apartado o) del artículo 13, que a “las y los profesionales”, que consta en el apartado previo, n), del mismo artículo 13.
601. En relación con el principio de promoción de la parentalidad positiva previsto en el apartado p) del artículo 13, no es fácil entender el mensaje contenido en el segundo párrafo del apartado, cuando alude a que “En ningún caso las actuaciones para promover la parentalidad positiva deben ser utilizadas con otros objetivos (...). Tampoco debe ser relacionada con situaciones sin aval científico demostrado”.
602. En el artículo 15.1 ha de corregirse la mención errónea de “funciones”, en lugar de la apropiada, que es “fundaciones”.
603. En el artículo 16.4 procede suprimir la conjunción “y” que precede a “sin perjuicio”, por ser innecesaria. También ha de suprimirse en el mismo caso en el párrafo 5. Y ha de actuarse de la misma forma en los artículos 31.5, 113.5 y 124.6, en que concurre la misma circunstancia.
604. El artículo 16 recoge las prescripciones relativas al deber de comunicación que corresponde a la ciudadanía (o a “toda persona física o jurídica”), por lo que los verbos de cada párrafo se escriben en singular, salvo en el párrafo 5, en que dice “cuando tuvieran conocimiento” —sin embargo, seguidamente, utiliza el singular al señalar “deberá ponerlo en conocimiento de la administración”, aunque, para eludir reiterar “conocimiento”, se podría expresar “lo comunicará a la administración”—. Asimismo, el inicio de la primera frase de ese párrafo ha de completarse con la preposición “de”: “cuando tuviera conocimiento de que una persona menor (...)”.



605. Conviene especificar en el artículo 17.1.h) que el deber de comunicación cualificado compete a las personas que trabajen en centros de acogida de asilo y atención humanitaria “en los que se encuentren personas menores de edad”.
606. En el párrafo 5 del artículo 17 ha de puntualizarse que la notificación se realizará por el personal sanitario.
607. En el artículo 19.3 se efectúa una remisión a las actuaciones de formación en el ámbito de los centros educativos referidas en el artículo 132 de la ley, cuando tales actuaciones se encuentran previstas en el artículo 133, por lo que ha de llevarse a cabo la correspondiente corrección.
608. En el párrafo 5 del artículo 19 ha de evitarse repetir el verbo “deber” en diferentes formulaciones (“Dicha información deberá mantenerse...debiendo adoptarse...”), para lo que proponemos la siguiente redacción: “Dicha información se mantendrá permanentemente actualizada y se adoptarán, asimismo, las medidas necesarias para asegurar...”.
609. No se comprende fácilmente el alcance de la aplicación “de oficio” de los mecanismos para garantizar la confidencialidad en la comunicación de una situación de violencia o desprotección en el supuesto a que se refiere el segundo párrafo del apartado a) del párrafo 1 del artículo 20. Se hace precisa una redacción más explícita y concreta a ese respecto.
610. El segundo párrafo dentro del apartado b) del párrafo 1 del artículo 20 no tiene sentido ni está dotado de la suficiente concreción ni contextualización. Resultaría conveniente reflexionar sobre la procedencia de mantenerlo integrado en el párrafo que le precede, con la oportuna redacción.
611. El artículo 22.3 ha de especificar al final “artículo 13 de esta ley”.
612. Para una mayor claridad del mandato del párrafo 3 del artículo 25, ha de concretarse el derecho de la persona menor de edad a cuyo ejercicio se refiere —dice solo “ejercitar este derecho”—, que, en el marco del precepto, sería el de ser oída y escuchada.
613. En el apartado a) del artículo 26 sobra la conjunción “y” colocada tras una coma y antes de “que conlleva que los niños, las niñas y adolescentes”.
614. En el último párrafo del apartado a) del artículo 26, por concordancia de número, con “los niños, las niñas y adolescentes”, ha de sustituirse “proporcionándole” por “proporcionándoles”.



615. En el segundo párrafo dentro del apartado c) del artículo 26 sobra la especificación del deber de “estas últimas”, ya que no existe posibilidad de confusión con otros sujetos obligados. Conviene revisar esa redacción para evitar también el uso indebido del gerundio “debiendo”. Proponemos, al efecto, finalizar la primera frase con un punto y seguido y continuar: “Las administraciones citadas deberán realizar las actuaciones pertinentes para proporcionarles dicha documentación”.
616. Conviene actuar de la misma forma en la redacción del apartado e) del artículo 26, dotándole de una nueva redacción: “Derecho a la libertad de expresión (...) de la propia persona menor de edad. Ese derecho también comprende la publicación y difusión de sus opiniones (...)”.
617. El párrafo 1 del artículo 27 lo conforma una sola y extensa oración, por lo que recomendamos, para facilitar su comprensión completar la parte final señalando “así como el derecho a la incorporación progresiva a la ciudadanía activa” (...).
618. Ese artículo 27, relativo al derecho a la participación de las personas menores de edad (niños, niñas y adolescentes), olvida en los párrafos 2, 3 y 5 —no así en el 4— citar de forma completa “participación infantil y adolescente”.
619. El último párrafo del artículo 27.3.e) merece un apartado propio, con la letra f), al constituir un criterio autónomo a cumplir respecto a los cauces de participación infantil y adolescente. Además, con el fin de evitar la reiteración del verbo deber y su uso en gerundio en ese apartado, proponemos: “Estar apoyados en la formación (...) y evaluación del resultado alcanzado. A tal efecto, se preverán mecanismos que aseguren una correcta (...)”.
620. Recomendamos revisar la redacción del párrafo 6 de ese artículo 27, de manera que el mensaje sea más directo y transmita que los niños, niñas y adolescentes también tienen derecho a tomar parte, mediante representación, en el Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia, regulado en el artículo 308 de la ley como órgano administrativo de participación y de consulta, dedicado, con carácter específico, a las cuestiones que inciden en el ámbito material de la infancia y la adolescencia.
621. El artículo 31, relativo al derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes, en el párrafo 4 reconoce y enuncia los derechos que les corresponden, con carácter general, como pacientes en el sistema sanitario de la CAPV. En consideración a esa previsión, sobra el inciso final del párrafo 3 del mismo artículo 31, conforme al que tienen derecho a disfrutar “de los derechos reconocidos en la normativa reguladora de los derechos de las y los pacientes”



622. En el artículo 31.4.n) ha de citarse por su denominación oficial la normativa de aplicación afectada, que es el Decreto 147/2015, de 21 de julio, por el que se aprueba la Declaración sobre derechos y deberes de las personas en el sistema sanitario de Euskadi.
623. En los dos párrafos del artículo 35 ha de evitarse el uso inapropiado del gerundio: (I) en el párrafo 1 se escribe “entendiéndose como hábito esencial” y, a continuación, “debiendo evitarse el fomento”. Puede sustituirse escribiendo, tras un punto y seguido: “Se entiende como hábito esencial (...) y el desarrollo integral. Asimismo, se deberá evitar el fomento de la actitud competitiva (...)”; (II) en el párrafo 2 se dice “Tienen derecho a decidir (...) debiendo los métodos y planes (...)”, que también puede corregirse con la utilización de un punto y seguido: “Los métodos y planes de entrenamiento deben respetar (...)”.
624. El párrafo 4 del artículo 45 redunda en el mensaje del párrafo anterior, por lo que sería conveniente unificar los dos párrafos, alterando, como corresponde la numeración de los dos párrafos que les siguen.
625. En el subapartado 2 del artículo 45.4.h), la referencia del verbo “produzca” parece ser “situaciones que vulneran (...)”, por lo que el verbo ha de conjugarse en plural: “produzcan”.
626. En el párrafo 5 del artículo 45 se produce un nuevo uso repetido de las mismas palabras, en este caso, “contemplado”, que en uno de los casos puede sustituirse por “previsto”.
627. El párrafo 5 del artículo 46 ha de explicitar a quién incumbe la obligación de prestar “activamente su colaboración a los demás ámbitos de actuación”. Con arreglo al artículo 68, sería el Gobierno Vasco a través del departamento competente en materia de educación. En ese párrafo, la continua referencia a “ámbitos”, sin otra precisión, impide aprehender fácilmente los mensajes que contiene, por lo que se ve necesaria una mayor concreción en la redacción.
628. En el artículo 53.4.b) se prevé que las administraciones públicas garantizarán “que el órgano que se cree, a nivel autonómico, tenga derecho a exponer, ante el Parlamento Vasco, sus propuestas en materia de infancia y adolescencia y a ser consultado e informado por dicho Parlamento (...)”. Se hace necesario identificar ese órgano, teniendo en cuenta las previsiones del anteproyecto a nivel orgánico.
629. En el artículo 56.1.b) ha de corregirse el error en la redacción, que deberá ser: “(...) arbitrará ayudas económicas a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral para la atención de los hijos e hijas (...)”.



630. El artículo 56.3 se contextualiza con los artículos 74.a) y 79.1.g) del anteproyecto, según expresa. Recomendamos revisar esas referencias porque parece que están implicados también otros apartados del artículo 79.1, en concreto desde el d) hasta el i), por lo que bastaría mencionar, sin apartados, solo ese artículo 79.1.
631. En el artículo 58.3 es más acertado expresar “familias con hijas e hijos menores a su cargo”.
632. En el artículo 61.2, por tener como antecedente al Gobierno Vasco, ha de escribirse en singular, “En particular, desarrollará las siguientes actuaciones”.
633. El apartado d) del artículo 65 es excesivamente largo y podría acortarse si se forman dos frases separadas con punto y seguido, que permitiría, además, evitar el uso inapropiado del gerundio “debiendo”. Después de “culturales o personales” se colocaría el punto y seguido y comenzaría otra oración con “Deberán articularse los medios materiales...”.
634. En el artículo 67.4.a) ha de suprimirse el artículo “la”, que ahora figura entre “para” y “prestar la atención educativa”. En el apartado c) de ese artículo y párrafo se hace referencia a la “Carta Europea sobre los Derechos de los Niños Hospitalizados”, que se recomienda ajustar a su denominación oficial, que es “Carta Europea de los Niños Hospitalizados, aprobada por Resolución del Parlamento Europeo el 13 de mayo de 1986”.
635. En el artículo 74.e) ha de colocarse la preposición “de” para construir “en el ámbito de las actividades deportivas”
636. Se debe escribir adecuadamente el título del capítulo X del título III: “Actuaciones para la promoción de los derechos en el ámbito laboral”.
637. Dentro del capítulo XII del título III, dedicado a las “Actuaciones para la promoción del derecho al entorno seguro y la movilidad”, los artículos 84 (“Sensibilización y concienciación”) y 85 (“Actuaciones para la promoción del derecho al entorno”), esgrimen títulos competenciales de manera desigual, por lo que procede ajustarse a la denominación de las competencias afectadas en las normas de aplicación, esto es, la LBRL y la LILE, en relación con el planeamiento urbanístico, el medio ambiente urbano, la infraestructura viaria y otros equipamientos, así como la movilidad.
638. En el apartado a) del artículo 85, en atención al ámbito sobre el que se proyecta, ha de añadirse, junto a la infancia, la adolescencia (“entorno urbano inclusivo y amable con la infancia y la adolescencia”).



639. El artículo 86 viene referido a las políticas de movilidad urbana e interurbana. El párrafo 2 —de excesiva extensión— se redacta en plural, en referencia a esas políticas (“Asimismo, fomentarán el uso...”), pero, a renglón seguido, se formula en singular otra actuación (“y garantizará una movilidad segura...”), que, por concordancia, habrá de adoptar el plural.
640. En consideración al ámbito de aplicación de la norma, el apartado a) del artículo 88 ha de referirse a los espacios televisivos que estén dirigidos a las personas menores de edad o a la infancia y adolescencia —no a la “población infantil y juvenil”, como dice la propuesta—. El mismo mensaje cabe dirigir respecto a lo previsto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 90 —se refiere a “programas infantiles y juveniles”—.
641. La redacción del apartado c) del párrafo 1 del artículo 90 —“No podrán emitir programas o contenidos audiovisuales que contengan escenas o mensajes que contengan escenas de violencia gratuita o pornografía”— incurre en un error que ha de subsanarse: “No podrán emitir programas o contenidos audiovisuales con escenas o mensajes de violencia gratuita o pornografía”.
642. Al final del apartado f) del artículo 91 procede decir “para el desarrollo de las personas menores de edad”. Y en el apartado i) ha de citarse adecuadamente la Ley 4/1991.
643. Son incorrectas las remisiones efectuadas en el párrafo 3 del artículo 98 a los artículos 47 y 86 del anteproyecto, que nada tienen que ver con la difusión de nombres, imágenes u otros datos de las personas menores de edad. Podría tratarse, en su caso, de los artículos 49 y 89.
644. En el artículo 99.2 ha de escribirse “en el párrafo anterior”, en vez de “en la letra anterior”.
645. En el apartado a) del párrafo 2 del artículo 100 se debe sustituir “porque”, ya que, al ir unido a “Velar”, exige la fórmula “por que” —como se escribe en el apartado b)—.
646. En el párrafo 2 del artículo 101 ha de completarse el nombre de la Ley 4/1991, con la indicación de “en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. En el apartado b) de ese párrafo 2 ha de completarse, asimismo, la cita al artículo 13.b) del anteproyecto. En el párrafo 3 del mismo artículo, en lugar de “no apto para los mismos”, ha de decir “no apto para las mismas” o “no apto para ellas” —en referencia a las personas menores de edad—. Y en el párrafo 5, a “sus progenitores” debe preceder la preposición “de”. En ese mismo párrafo 5 se expresa en masculino



“estos últimos”, pero a renglón seguido, y en referencia a las mismas personas, se indica “a los efectos de localizarlas” —en femenino—.

647. Al final del último párrafo del artículo 102 lo correcto es expresar “así como respecto de determinados niños, niñas y adolescentes que, en razón de su situación individual, presenten una mayor vulnerabilidad a los factores identificados”. Como en esta materia la redacción del último párrafo dentro del 3 del artículo 130 es igual a la del 102, realizamos la misma propuesta para ese artículo 130.3 *in fine*.
648. En el artículo 105.2 ha de corregirse la falta de una letra, de manera que resulte “equipos de valoración en atención temprana”.
649. En el artículo 107 ha de suprimirse la preposición “a” previa a “sus circunstancias familiares...” —en otro caso, podrá decirse, en coherencia con la frase que le precede, “y con sus circunstancias familiares...”—.
650. En el artículo 108.2.a), antes de “proporcionar” hay que colocar la preposición “de”. El apartado b) del artículo 108.2 merece una redacción en la que se evite repetir “campañas de divulgación”, y que podría ser: “Campañas de divulgación y guías de actuación destinadas a los niños, niñas y adolescentes, a las familias, a las escuelas y a los agentes comunitarios, con el fin de informar, sensibilizar y concienciar a la sociedad acerca de las consecuencias negativas de la obesidad en el desarrollo del niño, la niña o adolescente”. En el apartado f) del mismo artículo 108.2, antes de “entorno escolar” debe ir el determinante “el”.
651. En el artículo 109.2, al referirse a tipos de asistencia, ha de mencionarse “u otras”.
652. En el artículo 110.2, en vez de “conductas problemáticas”, ha de decir “problemáticas” solo —ya se ha anticipado que se trata de conductas—.
653. Respecto al artículo 111 cabe efectuar las siguientes observaciones: En el párrafo 1, apartado e), ha de escribirse correctamente “adiciones”; en el apartado g) ha de lograrse una redacción congruente al encabezamiento del párrafo, referido a los fines, para lo que sugerimos “Prevenir los trastornos conductuales de niños, niñas y adolescentes que presenten conductas disruptivas o ...”. En el párrafo 3, al inicio del apartado b), después de “adquisición” debe ir la preposición “de”.
654. En el encabezamiento del artículo 117.1, al ser el sujeto de la oración el Gobierno Vasco, el verbo ha de ir en singular: “adoptará”. En su apartado c) ha de sustituirse “en su etapa obligatoria” por “en la etapa de enseñanza obligatoria” —lo mismo cabe hacer en el párrafo 2 del artículo 117 y en el artículo 118—.



655. En el artículo 118.1.a) el último “como” ha de sustituirse por la conjunción “y”. Procede actuar de la misma manera respecto al artículo 120.1.a), que propone una redacción igual que la del artículo 118.1.a).
656. Al final del punto 1 del artículo 121.2.a) resulta más preciso expresar “y, en particular, de aquellas personas que son miembros de una familia numerosa”.
657. En el artículo 121.2.c) el último “como” ha de sustituirse por la conjunción “y”.
658. El párrafo 2 del artículo 126 tiene una gran extensión e incisos, cuya redacción dificulta su lectura y convendría reescribirlo. Apuntamos aquí que sobra un guion tras “grupal” y falta el artículo “las” antes de “personas adquieran y desarrollen capacidades...”.
659. En el párrafo 3 del artículo 127 ha de suprimirse la preposición “de” previa a “mecanismos de colaboración”.
660. No consideramos apropiada la redacción del segundo párrafo dentro del párrafo 3 del artículo 129, por lo que proponemos, como redacción alternativa, integrarlo con el anterior en un único párrafo que finalizaría con “(...) así como su protección, atención especializada y rehabilitación. La persona menor de edad no permanecerá con cualquiera de esas personas que haya sido víctima de la violencia de género en el caso de que se motive debidamente que no es conveniente para su interés superior”.
661. La referencia que realiza el párrafo 2 del artículo 131 al 130.4 no es correcta, porque ese artículo 130 no dispone de un párrafo 4, salvo que se considere como tal el último párrafo del artículo 130.3. Tal vez se quiera hacer referencia al artículo 102.4, en el que se tratan las situaciones de vulnerabilidad, pero en relación con la acción preventiva. Se hace precisa una reflexión por el órgano promotor para resolver la cuestión que se plantea.
662. Para facilitar la inteligencia del precepto, en el párrafo 1 del artículo 132, a “las personas representantes legales” ha de preceder la preposición “de”.
663. No se comprende por qué se ha omitido en el artículo 132.2 la medida de acompañamiento para padres o madres y se limita a “responsables legales” y a las personas acogedoras o guardadoras. Podría entenderse que esa categoría de “responsables legales” comprende tanto a los padres y madres, en su caso, como a los representantes legales. En ese sentido, en el artículo 133.1.a), punto 2, también se mencionan “las y los responsables legales”; y en los párrafos 2 y 6 del artículo 145; así como en los artículos 157, 159, 160 y 163; e igualmente en la exposición de motivos, cuando dice “a consecuencia del incumplimiento o del inadecuado o imposible cumplimiento de los deberes de crianza que recaen en sus



responsables legales o personas que ostenten su guarda”. Sin embargo, en el artículo 168.4.b) distingue el padre y madre de los “responsables legales”. Conviene aclarar esa cuestión terminológica.

664. En el apartado j) del párrafo 3 del artículo 134, en lugar de “a quienes presente circunstancias de especial o mayor vulnerabilidad” debe decir, con el verbo en plural, “a quienes presenten circunstancias de especial o mayor vulnerabilidad”. Por su parte, conviene completar el párrafo 4 del mismo artículo 134, con la mención a la persona coordinadora de bienestar y protección: “En particular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 169.3 de esta ley, cuando existan indicios de (...) o adolescente, la persona coordinadora de bienestar y protección será la responsable de comunicar la situación a (...)”.
665. El apartado d) del artículo 136 ha de construirse adecuadamente en razón a la concordancia de número: “(...) inculcando el respeto a las personas con discapacidad y a quienes, por cualquier otra circunstancia (...) puedan encontrarse en situación de especial vulnerabilidad”. Por su parte, en el apartado h) del artículo 136 ha de suprimirse la preposición “a” antes de “las personas tutoras o (...)”.
666. El artículo 137 merece dos observaciones. En primer lugar, en el párrafo 1 conecta con el artículo anterior, el 136 —“Con el fin de impulsar el desarrollo de las actuaciones previstas en el artículo anterior”—, pero sigue, “las entidades, los centros y las organizaciones citadas en el párrafo anterior deberán designar la figura de la persona delegada de protección”. Está claro que se ha indicado por error el párrafo anterior en lugar del artículo. Procede reformular ese párrafo de la siguiente manera: “Con el fin de impulsar el desarrollo de las actuaciones previstas en el artículo anterior las entidades, los centros y las organizaciones en él citadas deberán designar la figura de la persona delegada de protección”.
667. En segundo lugar, al final del apartado i) del párrafo 2 de ese artículo 137, ha de suprimirse la expresión “en especial”, que no tiene sentido.
668. Las acciones previstas en los párrafos 1 y 2 del artículo 140 vienen referidas a “alguna de las personas que se relacionan (...)”, por lo que, por concordancia de número, los verbos en que se concreten aquellas han de conjugarse en singular, y no en plural como consta en el texto propuesto, que debe corregirse para reflejar “Cuando alguna de las personas... tuviera conocimiento o advirtiera indicios...deberá comunicarlo...” (párrafo 1); y “En los mismos términos... deberá comunicarlo...” (párrafo 2).
669. En relación con el artículo 142, procede realizar varios comentarios. En primer lugar, en su párrafo 3 ha de suprimirse la preposición “a” que precede a “sus



necesidades específicas”. En segundo lugar, en el párrafo 4 se mencionan las víctimas de mutilación genital, que recibirán el apoyo necesario “para evitar los daños físicos o psíquicos que pueden derivarse de las mismas...”. No es correcta la cita de “las mismas” (plural) en relación con la mutilación (singular), por lo que debería expresarse “que pueden derivarse de aquella...” o “que pueden derivarse de tal mutilación...”. Y, en tercer lugar, en el apartado e) del mismo párrafo 4 ha de completarse con la preposición “de” la mención a “Las víctimas de violencia de género”.

670. En el párrafo 5 del artículo 143 ha de escribirse adecuadamente “de acuerdo con lo establecido ...”.
671. En el párrafo 1 del artículo 144 el verbo “desarrollará” ha de sustituirse por “desarrollarán”, en atención a que la acción se ejecuta por “Las administraciones públicas vascas”.
672. En consideración a que los párrafos 4 y 5 del artículo 145 conciernen a “el personal funcionario”, los verbos han de formularse en singular: “estime necesario” (párrafo 4); y “podrá solicitar... las medidas urgentes que considere necesarias” (párrafo 5).
673. Como en el párrafo 3 del artículo 146 la competencia viene referida a “los servicios territoriales de protección a la infancia y la adolescencia”, en el apartado a) ha de indicarse “Cuando del testimonio de los hechos que les hubiera remitido...”. En el párrafo 4 de ese artículo 146 ha de escribirse “En el caso de que los actos violentos pudieran ser constitutivos de un delito..., el plan de seguimiento...”.
674. En el artículo 149 —relativo a las actuaciones en el ámbito policial— es más apropiado referirse a “actuación ante situaciones de violencia...”, en lugar de “actuación de situaciones de violencia”.
675. En el artículo 150.1 el verbo ha de conjugarse en singular, “se registrá”, al afectar a “La actuación de la Erzaintza y las Policías...”.
676. No es correcto, en los artículos 149 y 150, referirse a “la Ertzaintza y las Policías Forales y Locales”, debiendo en su denominación respetar la legislación de aplicación.
677. El artículo 151.4 no expresa la actuación que identifica como “ésta”, sin otra puntualización: “Con carácter específico, el Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de justicia, habilitará los medios técnicos y materiales necesarios para garantizar que ésta se desarrolle conforme a las garantías...”. Es de suponer que se trata de la declaración de la persona menor. Habrá de hacerse constar expresamente



esa acción o la que pueda corresponder —que no ha sido apuntada previamente—, en sustitución del pronombre utilizado en el texto propuesto.

678. Las remisiones que se hacen en el párrafo 1 del artículo 157 a los artículos 174 y 175 (situación de riesgo) han de efectuarse a los artículos 175 y 176; y las que se realizan a los artículos 185 y 186 (situación de desamparo) deben sustituirse por 186 y 187.
679. El apartado b) del artículo 160 es excesivamente extenso y convendría distribuir su contenido en otros apartados nuevos. En el punto 1 incluido en ese apartado ha de suprimirse “bien”, que no es coherente en el contexto a que se refiere.
680. En el artículo 163.4 ha de sustituirse la referencia al artículo 53 de la LPAC por el artículo 5.
681. En el párrafo 5 del artículo 172 se utiliza “ellas”, sin haber establecido una realidad con la que conectar, por lo que proponemos que se sustituya la redacción propuesta por “Las medidas adoptadas con posterioridad a la mayoría de edad de las niñas, niños o adolescentes podrán incluirse en un expediente específicamente dedicado a ellas (...)”.
682. En el párrafo 3 del artículo 175, ha de decirse “constituye una situación de riesgo (...)”.
683. Debe conjugarse en plural el verbo (“puedan perjudicar”) en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 176. En el apartado h) de ese párrafo ha de decirse “que tenga su origen en dicho conflicto”, en lugar de “que tenga su origen en los conflictos anteriores”. En el subapartado 1 del apartado i) del mismo párrafo el verbo ha de conjugarse en singular (“les impida”), en concordancia con el sujeto (“cualquier otra circunstancia”).
684. En el párrafo 3 del artículo 177, en vez de “del o la bebé”, debe decir “del o de la bebé” —como hace el siguiente párrafo, el 4—. Y en el párrafo 5 ha de sustituirse la referencia al artículo 178 por el 179, que es el que prevé el procedimiento de solución de discrepancias en la valoración de las situaciones de desprotección.
685. Deben corregirse los errores del final del párrafo 4 del artículo 179 con una redacción en que se indique “(...) que se iniciará en la fecha en la que se haya derivado el caso desde el servicio social municipal (...)”.
686. La remisión que efectúa el párrafo 3 del artículo 181 a “los términos que se establecen en el artículo siguiente”, ha de sustituirse por “los términos que se establecen



en el artículo 183”. Ese artículo 183 es el que prevé la obligatoriedad de la declaración de riesgo.

687. En el párrafo 5 del artículo 184 han de realizarse los ajustes oportunos, en la siguiente línea: “(...) que pueden llevarse a cabo aun sin contar con el consentimiento de alguno o alguna de sus representantes legales”.
688. En el párrafo 2 del artículo 192, ha de sustituirse “oportuno” por “oportuna”.
689. En el párrafo 5 del artículo 197 se hace referencia al plazo de dos años de oposición a las resoluciones de cese de tutela, que indica que se encuentra previsto en el artículo 185, siendo así que tal previsión se contiene en el artículo 193, por lo que ha de procederse a la oportuna corrección.
690. En el párrafo 1 del artículo 200 debe sustituirse “procurarla” por “procurarle”.
691. En el apartado e) del párrafo 1 del artículo 201, por la concordancia con “las personas representantes legales”, ha de escribirse “han sido informadas”.
692. En el apartado e) del párrafo 1 del artículo 204 debe decirse en plural “circunstancias adecuadas”. Lo mismo cabe decir respecto al artículo 207.c).
693. En el apartado f) también del párrafo 1 del artículo 204 ha de revisarse la remisión a los apartados e) f) y g) del artículo 197 de la norma proyectada, ya que solo se constata la emisión de una resolución administrativa del tipo de la mencionada en el apartado f) examinado, en los apartados c) y e) del artículo 197.
694. En el artículo 206.1, por motivos de concordancia, en lugar de “mientras tienen lugar la práctica de diligencias” ha de indicarse “mientras tiene lugar la práctica de diligencias”. En el último párrafo dentro del párrafo 6 del mismo artículo 206 debe expresarse —una vez efectuadas las oportunas correcciones de redacción— “Cuando la resolución judicial no haya constituido la tutela en favor de persona alguna, procederá la declaración de la situación de desamparo (...)”.
695. En cuanto al artículo 208, apuntamos: en el segundo párrafo dentro del párrafo 1 ha de escribirse en plural “se entenderá por crisis humanitarias, entre otras, aquellas (...)”; en el apartado e) del párrafo 3, al referirse a las familias o personas, debe expresarse “Estar sometidas”; en el subapartado 1 del apartado a) del párrafo 4 ha de escribirse “preadoptiva”; y en el párrafo 6 ha de suprimirse la repetición de “Diputaciones Forales”.
696. Respecto al artículo 209.1 advertimos de que: en el apartado l) ha de decirse “Tener asignada una persona profesional (...)”; en el apartado r), “las reclamaciones o



quejas que consideren oportunas”; en el apartado u) ha de eliminarse la conjunción “y” que precede a “que conlleva el derecho a recibir información (...)”; en el apartado v) ha de escribirse correctamente “medida”; en el apartado x), “Al respeto a su dignidad personal (...)”.

697. En el apartado b) del párrafo 3 del mismo artículo 209 debe escribirse sin error el vocablo “contrario”.
698. Por lo que concierne al artículo 210.1: en el apartado a), en lugar de “respetarles”, ha de expresarse “respetarlas”; en el apartado d) se emplea “cualquiera”, que es plural y demanda construir la frase en concordancia con ese número (“cualquiera otras personas que convivan...”), o, en otro caso, de utilizar el singular, indicar “cualquier otra persona...”.
699. En el párrafo 3 del artículo 211 procede señalar “cuando se considere adecuado al interés superior (...)”.
700. En el párrafo 1 del artículo 212 se ha de precisar “ajustarse a los principios de actuación (...)”.
701. En el párrafo 7 del artículo 213 debe escribirse “en consonancia con”, en lugar de “en consonancia a”.
702. En el párrafo 4 del artículo 214 ha de plasmarse correctamente “justificar las causas por las que no se ha adoptado una medida protectora (...)”.
703. En el párrafo 2 del artículo 216 recomendamos aludir a la “resolución administrativa dictada por el órgano de la Diputación Foral competente para acordar la medida de acogimiento familiar”. Y en el párrafo 5 del mismo artículo, ha de reflejarse: “a quienes se les hubiese delegado (...)”.
704. En el párrafo 1 del artículo 218 ha de expresarse “promoción del voluntariado”.
705. En el párrafo 4 del artículo 220 debe formularse “cese de la medida de protección”.
706. En el artículo 221.2, al referirse a dos actuaciones, el verbo ha de conjugarse en plural: “reuniesen”.
707. En el párrafo 3 del artículo 224 ha de colocarse la preposición “de” antes de “protección” (“medida de protección”).
708. En el artículo 225.3 debe corregirse el error tipográfico y escribir adecuadamente “lograr”.



709. En el párrafo 2 del artículo 229 se alude a “el interés de este último”, en referencia al interés de la persona menor de edad, lo que debe quedar claro ajustando la redacción del precepto.
710. El artículo 236.2, en su parte final, utiliza la expresión “primera infancia”, cuyo alcance se desconoce, por no haberse definido previamente, ni determinado qué edades comprende.
711. En cuanto al artículo 237, cabe advertir lo siguiente: (I) Al final del apartado d) del ha de decirse “redunde en el interés superior del niño...”. (II) En el apartado n) de ese artículo no queda clara la obligación atribuida —al indicar “las decisiones que le afecten”—, que, de acuerdo con el encabezamiento del artículo afectaría a las Diputaciones Forales, por lo que debería decir “las decisiones que les afecten”. (III) La redacción del inicio del apartado p) ha de ajustarse a la siguiente, o semejante, propuesta: “Promover sistemas de participación de los niños, niñas y adolescentes”, ya que no tiene sentido la redacción del anteproyecto (“participación infantil y adolescentes”). (IV) Asimismo, procede revisar, para lograr una redacción más clarificadora, la parte final del apartado q) —cuando dice “así como de las personas responsables en este ámbito en el mismo”—, que no concuerda con el inicio del mensaje de dicho apartado. (V) En el apartado r) debe decirse en plural “puestos a disposición”.
712. En el segundo párrafo dentro del apartado e) del párrafo 2 del artículo 238 ha de expresarse en plural el verbo, y aplicar las correcciones que se incluyen en la redacción que proponemos: “Excepcionalmente podrán incorporarse a este programa niños y niñas de 11 y 12 años, siempre y cuando resultase necesario para garantizar su interés superior (...)”. En el apartado f) ha de sustituirse “cualesquiera de los otros programas previsto en el presente artículo”, por “cualquiera de los otros programas previstos en el presente artículo”.
713. En el párrafo 2 del artículo 239 se hace mención a “los programas previstos en el párrafo segundo del presenta artículo”. Es evidente el error en la redacción. Los programas a que se refiere se hallan previstos en el párrafo 2 del artículo que le precede, el 238, por lo que debe decir “los programas previstos en el párrafo 2 del artículo anterior”.
714. El artículo 241 se titula “Deber de vigilancia”. Ese mismo título se atribuye al artículo 293. Sería conveniente no repetir los títulos de los artículos. En este caso puede subsanarse con la especificación de los respectivos ámbitos sobre los que se despliega ese deber: en el primer caso, por ejemplo, “Deber de vigilancia de los recursos de acogimiento residencial”; y, en el segundo, “Deber de vigilancia de los centros



educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo.”

715. En el párrafo 1 del artículo 242 ha de decirse “una vez oída y escuchada la persona menor de edad”, así como “medida que resulta más favorable (...)”.
716. Por concordancia de género, el párrafo 4 del artículo 245 debe expresar “En ningún caso podrán ser ingresadas en estos centros las personas menores de edad (...)”.
717. El artículo 249.5 dispone: “No obstante, dicha medida de contención no podrá aplicarse a las personas mencionadas en el artículo 245.4 de esta ley”. Sin embargo, no concreta la medida de contención a la que alude. Además, entendemos que no es correcta la remisión al artículo 245.4, que prevé que no podrán ser ingresadas en esos centros las personas que indica, luego al no estar ingresadas, tampoco es posible aplicarles tales medidas. Por ello —y sin perjuicio de apreciar que el mensaje del artículo 249.5 sería una reiteración de lo ya contemplado anteriormente—, en ese marco sería lógico pensar que quedan exceptuadas las personas a que se refiere el artículo 244.5 —relativo, precisamente, a las personas exentas, en cualquier caso, de la aplicación de medidas de contención, pero con la excepción que explicita—. Para ese supuesto —planteado dialécticamente—, y en el caso de que se mantenga el precepto, proponemos la siguiente redacción: “No obstante, la medida de contención prevista en el párrafo anterior no podrá aplicarse en ningún caso a las personas mencionadas en el artículo 244.5 de esta ley”.
718. Proponemos suprimir el párrafo 1 del artículo 264, por no ser necesario en un artículo relativo a la selección de las familias adoptantes, y, además, estar repetido su mensaje en el párrafo 1 del artículo 265, que es la ubicación idónea para ese contenido.
719. Al final del párrafo 5 del artículo 265 ha de reflejarse “persona menor de edad adoptanda”.
720. En el apartado c) del párrafo 2 del artículo 272 debe escribirse “postadoptiva”.
721. Deben corregirse las citas de los preceptos afectados en los supuestos del párrafo 5 del artículo 278, que no son los apartados 32 y 33 del artículo 328, sino que se trata de conductas tipificadas como infracciones graves en los apartados 34 y 35 de ese artículo 328.
722. En el artículo 279.1, por razones de concordancia de número, en referencia a las diputaciones forales, ha de conjugarse en plural el verbo, y, asimismo, se debe adaptar la redacción a las acciones a desplegar por aquellas: “Las Diputaciones Forales (...) deberán proporcionar cuando resulten necesarios en atención al interés superior



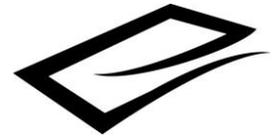
(...)”. Igualmente, en el apartado d) del párrafo 2 del mismo artículo 279, por el motivo expuesto, también ha de conjugarse el verbo en plural: “(...) que presenten problemas graves de salud (...)”.

723. En el artículo 281.2 se encuentra repetida la preposición “para”, que precede a “conocer”, por lo que debe suprimirse una de ellas. En ese precepto, además, ha de expresarse en plural “así como asumirlas e integrarlas (...)”.
724. En el apartado b) del párrafo 4 del artículo 281 ha de evitarse escribir seguido “prestan su consentimiento a tal efecto. A tal efecto, deberá (...)”. Para salvarlo proponemos: “prestan su consentimiento con ese propósito. A tal efecto, deberá (...)”.
725. La reproducción en el apartado a) del artículo 285 del anteproyecto del artículo 17.3 de la Ley Orgánica 5/2000 ha de ser fiel, sin introducir nuevos elementos que no están previstos en la norma a la que se remite —en este caso, además, se añade la consideración a las “necesidades individuales”—. Procede finalizar el apartado g) del mismo artículo 285 puntualizando “(...) con el fin de garantizar su eficacia educativa”.
726. En el párrafo 3 del artículo 286 conviene evitar la reiteración del verbo “garantizar” en sus diferentes formas, que puede sustituirse con sinónimos o con vocablos que cumplan la misma finalidad, por ejemplo, en el primer caso en que se utiliza, en su lugar, puede decirse “El Gobierno Vasco... prestará el adecuado servicio policial...” o “facilitará el adecuado servicio policial”.
727. El párrafo 2 del artículo 289 se remite al “artículo anterior”, en relación con el fomento de la colaboración con entidades privadas sin ánimo de lucro, que, en cambio, se prevé en el artículo 287.
728. En el artículo 293 ha de suprimirse la preposición “por” que sigue a “garantizar”.
729. En el artículo 305.3.f) ha de precisarse, en relación con una de las funciones del Órgano Interinstitucional e Intersectorial para la Infancia y la Adolescencia, “proyectos piloto, orientados a ofrecer una respuesta alternativa a situaciones de necesidad”.
730. En el párrafo 5 del artículo 308 ha de preverse, en sustitución de la errónea redacción propuesta, que el Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia “tiene por finalidad el conocimiento asesoramiento y seguimiento de los anteproyectos de ley, las disposiciones generales...”.
731. El párrafo 1 del artículo 309 crea el Foro de la Infancia y la Adolescencia. Proponemos una mejora de redacción de ese párrafo tan extenso para facilitar su lectura y, al mismo tiempo, evitar el uso indebido de gerundios (en este caso,



“configurándose” y “quedando adscrito”): “Se crea el Foro de la Infancia y la Adolescencia, (...) con impacto en los derechos de la infancia y adolescencia. Se configura como un órgano mediante el que el Gobierno Vasco hace efectivo el derecho (...) artículo 53 de esta ley. Dicho órgano se adscribe al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de infancia y adolescencia, sin insertarse en su estructura jerárquica”.

732. El artículo 309.3.b) prevé como una función del Foro de la Infancia y la Adolescencia “b) Colaborar con otros órganos de coordinación y participación establecidos en materia de infancia y adolescencia, incluido el Parlamento Vasco, así como con el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia(..)”. Recordamos que el Parlamento Vasco no es un órgano, por lo que no puede ser tratado como tal en ese precepto.
733. El párrafo 6 del artículo 309 permite la participación de las personas menores que formen parte del foro mencionado (dice “que formen parte de órgano”, que debe sustituirse por “que formen parte del órgano”) en órganos consultivos de otras administraciones públicas, “a requerimiento de los mismos y si así lo desean, en estos casos”. Esa redacción plantea varias dudas, sobre el ámbito de participación, que se circunscribe a órganos consultivos (no dice participativos) y sobre el inciso final, referido a que será si así lo desean —al parecer, las personas menores—, con la puntualización final de “en estos casos”, cuyo alcance es indeterminado. El precepto no necesita para su intelección esos incisos finales, que, al contrario, la complican, por lo que proponemos su supresión (la indicación de que “podrán participar”, ya sugiere el carácter potestativo y voluntario de esa participación).
734. En el párrafo 3 del artículo 310 ha de escribirse adecuadamente “datos agregados y desagregados”.
735. Al inicio del párrafo 5 se dice que “Lo dispuesto en este artículo deberá hacerse en el marco de la colaboración y coordinación interadministrativa y multisectorial (...)”. Se hace necesaria una mayor precisión del mensaje contenido en ese párrafo, al utilizar la locución verbal “deberá hacerse”, que no concreta a qué se refiere.
736. El literal del párrafo 1 del artículo 311 incurre en una redundancia, al referirse a “la calidad de la atención en los servicios que atienden a los niños”. Sería suficiente con expresar que “Las administraciones públicas vascas, en sus respectivos ámbitos competenciales, adoptarán medidas para garantizar la calidad de los servicios de atención a los niños, las niñas y adolescentes en los diferentes ámbitos de actuación (...)”.
737. El párrafo que encabeza el artículo 312 ha de ser más preciso e indicar: “Con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo anterior (...)”. En su apartado b) ha de suprimirse la mención a “para ello”, ya que no conecta con ningún antecedente expreso al que sustituye. En el apartado c) no se une correctamente “supervisar la



seguridad en la contratación de personal y verificarán el cumplimiento y la acreditación (...)", para lo que sería necesario escribir también en infinitivo "verificar".

738. En el apartado c) del párrafo 2 del artículo 313 se ha de sustituir "relación pacífica de conflictos" por "resolución pacífica de conflictos".
739. Al parecer, en el párrafo 3 del artículo 313 se ha incurrido en un error al utilizar el verbo "apartarse", entendemos que en lugar de "adaptarse". En otro caso, no se comprendería el precepto.
740. Proponemos mejorar la redacción del párrafo 1, relativo a la formación específica para asistir y recibir el testimonio de las personas menores de edad, en los siguientes términos: "Las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán ofrecer a las personas profesionales que tengan contacto habitual con las personas menores de edad víctimas de cualquier forma de violencia, la formación que les asegure la adecuada preparación y especialización para recabar sus testimonios, proporcionándoles para ello metodologías y prácticas que garanticen que la obtención de los mismos se realice con rigor, tacto y respeto, y prestando una especial atención en la formación a la escucha a las víctimas en edad temprana".
741. En el párrafo 6 del artículo 314 ha de corregirse "que estén no acompañadas" por "que no estén acompañadas", o en su caso, "personas menores migrantes no acompañadas" o "personas menores extranjeras no acompañadas".
742. El artículo 315 se refiere a la "Formación en el ámbito de la educación superior". Entendemos que ha tomado en consideración la definición de ese ámbito que lleva a cabo el párrafo 5 del artículo 3 de la LOE: "La enseñanza universitaria, las enseñanzas artísticas superiores, la formación profesional de grado superior, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior y las enseñanzas deportivas de grado superior constituyen la educación superior". Conviene que se deje constancia de esa referencia.
743. En el párrafo 4 del citado artículo 315 ha de insertarse antes de "su labor investigadora" la preposición "de". Además, la frase del párrafo 5 "que se desprende al párrafo anterior" está mal construida y resulta confusa e innecesaria —nada añade al mandato de ese párrafo, que se entiende sin ella. Junto con ello se advierte que en ese mismo párrafo 5 se ha escrito "quien actúe como directora o responsable directo de la empresa o entidad", cuando debe decir "quien actúe como director o directora o como responsable de la empresa o entidad".
744. En el artículo 317 debe decir de forma completa "adscrito al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de servicios sociales". Dicho lo anterior, y



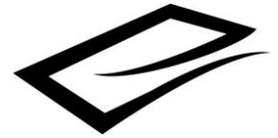
conscientes de que esa es la adscripción que mantiene en virtud del Decreto 219/2007, de 4 de diciembre, del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia, se desconoce por qué no se ha adscrito ahora al departamento competente en materia de infancia y adolescencia (es posible preverlo así, como hace el artículo 321.6 del anteproyecto), lo que tiene relevancia para el supuesto de modificaciones en las asignaciones de áreas entre departamentos.

745. En las funciones del Observatorio detalladas en los apartados del artículo 318, en el apartado b) se ha citado incorrectamente el Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia, intercalando la preposición “a” antes de “la Adolescencia”, por lo que ha de corregirse.
746. El apartado g) de ese artículo 318 prevé la función atribuida al Observatorio, de participar “en el diseño de las acciones de formación que indican en el ámbito de la infancia y la adolescencia”. Debe llevarse a cabo la corrección oportuna en esa frase para que adquiera sentido. Asimismo, en el apartado m) ha de sustituirse “coordinara” por “coordinar”; y en el apartado q), en lugar de “departamento de adscripción”, recomendamos expresar “del departamento al que se encuentra adscrito”.
747. En relación con el contenido del artículo 321 (relativo a las competencias del Gobierno Vasco) destacamos la reiteración aparente en el enunciado de las competencias sobre los organismos de intermediación en la adopción internacional.
748. En efecto, en el apartado c) del párrafo 2 de ese artículo 321, “Las funciones ejecutivas de acreditación de los organismos que realizan la actividad de intermediación en adopción internacional, el seguimiento, la inspección y el control, y funciones conexas, además de la promoción y coordinación de las actuaciones en este ámbito”. Es decir, las competencias de acreditación, seguimiento, inspección, control, promoción y coordinación relativas a esos organismos de intermediación. Por su parte, en los apartados b), c) y d) del párrafo 7 del mismo artículo, se prevén las funciones del Gobierno Vasco respecto a la coordinación con otras administraciones públicas en el ámbito de la adopción internacional, la acreditación de los organismos de intermediación en adopción internacional, así como el control, la inspección y el seguimiento de la actividad de intermediación de tales organismos. El órgano autor de la iniciativa debe, por tanto, reflexionar sobre la existencia de justificación para el mantenimiento de esa duplicidad en las previsiones competenciales.
749. También por lo que concierne al artículo 321, procede advertir que en el apartado g) del párrafo 1, antes de “Sistema Vasco de Información sobre la Infancia y la Adolescencia”, ha de escribirse “del”, —contracción de la preposición “de” y el



artículo “el”—. Asimismo, en el apartado e) del párrafo 7 ha de indicarse correctamente “de las quejas”. Por último, recomendamos evitar la coincidencia y cercanía en el mismo párrafo 3 del artículo 321 de los verbos “corresponde” y “correspondan”, para lo que sugerimos sustituir “corresponde” por “compete”.

750. El órgano regulado en el artículo 308 del anteproyecto se denomina “Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia”, y esa es la denominación que debe respetarse en el texto, y a la que deben ajustarse, tanto el apartado e) del párrafo 1 del artículo 322, como el apartado e) del párrafo 1 del artículo 323 —en los que se menciona incorrectamente el “Consejo Vasco de Infancia y Adolescencia”—.
751. El inciso final del apartado f) de ese artículo 322.1 —“así como los de su titularidad”—, ha de aclararse, con el fin de facilitar la comprensión del precepto, en lo que se refiere a los supuestos incluidos y excluidos del ámbito competencial concerniente a las diputaciones forales.
752. Al final del párrafo que encabeza el apartado a) del párrafo 3 del artículo 322 ha de escribirse correctamente “a través de las siguientes actuaciones”.
753. En el apartado a) del párrafo 4 de ese artículo ha de redactarse adecuadamente la expresión “cuando éstos afecten a algún ámbito que recaiga en su ámbito material de actuación”, para lo que proponemos, en coherencia con lo que se dice respecto a la correlativa función del Gobierno Vasco [artículo 321.5.a)] “cuando estos afecten a algún área que recaiga en su ámbito material de actuación”. Ese comentario es también de aplicación al apartado a) del párrafo 4 del artículo 323, en relación con las competencias de los ayuntamientos.
754. En el apartado c) de dicho párrafo 4 del artículo 322 ha de sustituirse “el estableciendo” por “el establecimiento”.
755. El apartado e) del párrafo 4 del artículo 322 prevé la competencia de las diputaciones forales respecto a la provisión de los servicios territoriales atribuidos por el artículo 41.3 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, entre los que menciona en el subapartado 2 “El Servicio de atención sociojurídica y psicosocial de las situaciones de maltrato doméstico y agresiones sexuales, previsto en su apartado 2.7.5.”. Se debe tener en cuenta que el citado artículo 41.3 de la Ley 12/2008 se remite a la provisión de los servicios sociales de atención secundaria regulados en el artículo 22.2 del mismo texto legal, por lo que la mención en el anteproyecto a “su apartado 2.7.5.”, ha de completarse, en consideración a lo expuesto, en esta dirección: “apartado 2.7.5. del artículo 22 de la citada Ley 12/2008”.



756. Asimismo, procede efectuar las siguientes observaciones respecto a otros apartados del párrafo 5 del artículo 322: (I) En el apartado b) han de unirse las dos actuaciones previstas en relación con la intervención en las situaciones de riesgo grave, con el oportuno conector como puede ser: "... la elaboración del proyecto de intervención social y educativo-familiar así como la articulación de los servicios...". (II) En el subapartado 1 del apartado e) ha de decirse en plural "familias". (III) El apartado h) prevé como función de las diputaciones forales "La autorización, el registro, la homologación y la inspección de los servicios y centros mencionados en la letra anterior —mejor, "en el apartado anterior"—"; pero en ese apartado previo solo se contemplan servicios, no centros. (IV) El apartado j) ha de redactarse correctamente: "La solicitud de acogimiento transfronterizo de personas menores de edad (...), cuando residan o se encuentren en la Comunidad Autónoma del País Vasco...".
757. Por lo que respecta a las funciones de los ayuntamientos previstas en el artículo 323 del anteproyecto, apuntamos que, en la línea de lo señalado anteriormente, en el apartado d) del párrafo 4 y en el apartado c) del párrafo 5 conviene precisar "... por el artículo 42.4, en relación con el 22.1 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre (...)".
758. En el párrafo 4 del artículo 324 tiene que escribirse en singular "del recurso".
759. El artículo 328 merece los siguientes comentarios: (I) En el apartado 6 ha de conjugarse el verbo en plural: "tienen". (II) Se puede simplificar la redacción del apartado 22 para indicar "(...) sin ajustarse o excediéndose de lo establecido en la normativa reguladora de dichos centros". (III) En el 28, antes de "atención socioeducativa" la preposición "de". (IV) Por concordancia de género, en el apartado 35 ha de decirse "(...) a que vengan obligadas las personas (...)". (V) La vulneración de los derechos de las personas menores de edad causándoles un perjuicio se prevé como infracción grave en el apartado 2 del artículo 328, y como infracción muy grave en virtud del apartado 4 del artículo 329.
760. Los párrafos 1 y 2 del artículo 333 contienen el mismo mensaje formulado de distinta manera, por lo que se debe suprimir uno de ellos.
761. Resulta cuestionable prever en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 334, como sanción accesoria, el reintegro de una subvención solicitada, que si no ha sido concedida no puede ser reintegrada. En ese mismo apartado ha de completarse "Comunidad Autónoma del País Vasco".
762. Conviene revisar la redacción del artículo 336.1 y adaptarla a la entidad leve, grave o muy grave de las infracciones a que se asocian las sanciones: "Las sanciones previstas en la presente ley correspondientes a infracciones leves prescribirán al

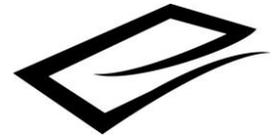


año, las relativas a infracciones graves a los tres años, y las impuestas por infracciones muy graves a los cinco años”.

763. La disposición adicional primera proyecta a futuro la creación de un servicio de atención integral y especializada a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de naturaleza sexual. Por ello, sus prescripciones han de formularse en futuro (en el párrafo 3 habrá de decirse “se constituirá”)
764. Para facilitar su lectura, conviene variar el orden de los términos del apartado b) del párrafo 2 de la disposición adicional segunda, de la siguiente forma: “Detectar, describir y analizar las principales actuaciones desarrolladas en los últimos años, desde la aprobación...”.
765. Proponemos ajustar la redacción de la disposición adicional tercera, que habría de intitularse “Estrategia Integral contra la Violencia hacia la Infancia y la Adolescencia 2022-2025”, en atención a que los mandatos de la disposición se refieren a esa estrategia ya elaborada. En coherencia con ello, se trata de adaptar la citada estrategia a las previsiones del artículo 127.5 de la norma proyectada. Para eso basta con indicar que “La Estrategia Vasca contra la Violencia hacia la Infancia y la Adolescencia 2022–2025, elaborada por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, deberá cumplir lo previsto en el artículo 127.5 de esta ley, en relación con la elaboración por el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Informe de evaluación sobre su grado de cumplimiento y eficacia”.
766. En la disposición adicional decimotercera el título debe reflejar en femenino — como ya hemos dicho respecto al resumen de esa disposición en la exposición de motivos— “personas menores migrantes no acompañadas o sin referentes familiares”. Y en el párrafo 1 ha de evitarse reiterar “Comunidad Autónoma”, además de corregir algún error de redacción, para lo que proponemos iniciar de esta manera: “Con el fin de garantizar una política homogénea en el ámbito de la atención y protección a las personas menores migrantes no acompañadas en toda la Comunidad Autónoma del País Vasco, en los casos de traslado conjunto o múltiple de dichas personas a esta desde otras Comunidades Autónomas (...) así como los requisitos en los que será realizado el mismo y en que se procederá a la atención y protección de los niños, niñas y adolescentes.”. Y en el párrafo 2 procede reflejar al inicio “Asimismo, con el fin de asegurar la solidaridad interterritorial en el propio ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y garantizar, en todo su ámbito territorial, una actuación más justa, homogénea, equilibrada y cohesionada...”.
767. Al final del párrafo 2 de la disposición adicional decimocuarta ha de precisarse “o, en su caso, las que las sustituyan”.



768. La referencia que se hace en la disposición transitoria primera al artículo 263, en relación con la Comisión Técnica de Adopción Internacional de la CAPV, ha de sustituirse por el artículo 272, que es el que regula esa comisión.
769. El párrafo 2 de la disposición transitoria segunda reitera lo que ya dice el artículo 308.7 sobre la regulación reglamentaria por el Gobierno Vasco de la composición, funciones y régimen de funcionamiento del Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia —a lo que añade esa disposición transitoria, como contenido de la regulación, “la estructura”—. Por ello, ese párrafo es innecesario y conviene suprimirlo. Lo trascendente es lo establecido en el actual párrafo 1 de dicha disposición transitoria, que podría redactarse como párrafo único sin numerar —con la supresión recomendada del párrafo 2— en estos términos: “Mientras no se produzca el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 308.7 de esta ley, a la entrada en vigor de la misma, la Comisión Permanente Sectorial para la Atención a la Infancia y la Adolescencia pasará a denominarse Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia, y dejará de depender del Consejo Vasco de Servicios Sociales, resultándole de aplicación la normativa reguladora de aquella en todo cuanto no contradiga lo dispuesto en esta ley, y hasta que se apruebe su propia regulación específica”.
770. En la disposición derogatoria única ha de expresarse en singular “Queda derogada expresamente...”.
771. En el inciso final de la disposición final primera debe expresarse “a las que alude el artículo 3.3 de esta ley”.
772. La disposición final tercera —en cuyo título ha de escribirse “órganos”, en minúsculas— conecta con lo previsto en la disposición adicional novena —en cuyo título también ha de escribirse “órganos”, en minúsculas—, en la medida que esta última disposición prevé la creación de los órganos del título VIII de la ley en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, y aquella disposición final establece un plazo de dos años, también desde la entrada en vigor de la ley, para la regulación de tales órganos. Sugerimos que se reflexione sobre la posibilidad de concentrar los dos mensajes en una misma disposición.
773. En el apartado a) del párrafo 2 de la disposición final sexta se efectúa una remisión al artículo 328.1, como regulador de la cuantía de multas, pero esa materia (“Aplicación de las sanciones”) está regulada en el artículo 334, por lo que ha de trasladarse así al texto.
774. La fórmula de entrada en vigor de la disposición final séptima debe acomodarse a las directrices, de modo que se ha de determinar la fecha concreta de entrada en vigor, con la determinación de día, mes y año en que debe tener lugar.



775. En esta disposición, se duda de la corrección de la referencia al artículo 3.3 del anteproyecto, pudiendo tal vez pretenderse la cita del artículo 3.4.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de la firma, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Jesús María Alonso Quilchano,

Secretario

Vº Bº:

Sabino Torre Díez,

Presidente

Firmado electrónicamente