

2022 URR. 26  
OCT. 26

SARRERA	IRTEERA
Zk. 753698	Zk. -

Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 90.1 artikuluan xedatutakoarekin bat etorritik, Tokiko Gobernuen Batzordeak Haur eta Nerabeen Lege aurreproiektuari dagokionez igorritako txostena bidaltzen da honekin batera.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 90.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, adjunto se remite informe emitido por la Comisión de Gobiernos Locales en relación con el Anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia.

Dagozkion ondorioak izan ditzan jakinarazten da.

Lo que se comunica a los efectos oportunos.

Bilbon, 2022ko urriaren 24an

Gorka Urtaran Agirre

Vitoria-Gasteizko alkatea/Alcalde de Vitoria-Gasteiz

Aitziber Oliban Gutierrez

Erandioko alkatea/Alcaldesa de Erandio

Miren Koldobike Olabide Huelga

Legazpiko alkatea/Alcaldesa de Legazpi

Ander Añibarro Maestre

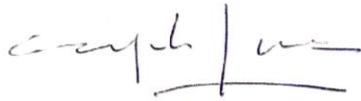
Laudioko alkatea/Alcalde de Llodio

Ager Izagirre Loroño

Mungiako alkatea/Alcalde de Mungia

Ane Beitia Arriola

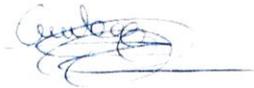
Elgoibarko alkatea/Alcaldesa de Elgoibar



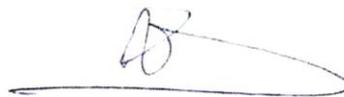
Angela Eguia Liñero  
Gordexolako alkatea/Alcaldesa de Gordexola



Txomin Sagarzazu Ancisar  
Hondarribiko alkatea/Alcalde de Hondarribia



Gurutze Etxezabal Iturrioz  
Orexako alkatea/ Alcaldesa de Orexa



Txelo Auzmendi Jiménez  
Asparrenako alkatea/Alcaldesa de Asparrena



Iñigo Gaztelu Bilbao  
Larrabetzuko alkatea/Alcalde de Larrabetzu



Yolanda Díez Saiz  
Bilboko zinegotzia/Concejala de Bilbao

MIREN JOSUNE IRABIEN MARIGORTA AND.

EUSKO JAURLARITZAKO TOKI  
ADMINISTRAZIOEKIKO HARREMANETA-  
RAKO ETA ADMINISTRAZIO  
ERREGISTROETAKO ZUZENDARIA

DIRECTORA DE RELACIONES CON LAS  
ADMINISTRACIONES LOCALES Y  
REGISTROS ADMINISTRATIVOS DEL  
GOBIERNO VASCO

**INFORME SOBRE EL «ANTEPROYECTO DE LEY DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA».**

## **1. Objeto del informe.**

El Gobierno Vasco ha remitido a los miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE) el «Anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia» a los efectos previstos en el artículo 90 de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE).

El artículo 90.1 LILE establece que cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma adopte la iniciativa de elaboración de un anteproyecto de ley o de decreto legislativo que afecte exclusivamente a competencias propias municipales, la CGLE deberá emitir informe preceptivo en el que deberá concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local. El mismo precepto prevé que en el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los municipios, el informe deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material, conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 17 de la ley.

De acuerdo con el artículo 14 LILE (Competencias de las entidades locales. Principios generales), las competencias de las entidades locales que se establezcan por ley o norma foral se clasifican en propias, transferidas o delegadas. El mismo precepto añade en su apartado 2 que tienen la consideración de competencias propias de los municipios las que, de acuerdo con el listado de ámbitos materiales establecido en el artículo 17 de la propia LILE, se reconozcan con ese carácter en las leyes o, en su caso, en las normas forales.

Por su parte el artículo 17 LILE (Competencias propias de los municipios) prevé en su apartado 1 los ámbitos materiales en los que los municipios podrán ejercer competencias propias, concretando además las facultades que en cada materia les corresponden. Además, se aclara en el artículo 17.2 que, con la finalidad de garantizar el principio de autonomía local, las leyes sectoriales del Parlamento Vasco o, en su caso, las normas forales que atribuyan competencias propias en los ámbitos materiales contenidos en el apartado primero salvaguardarán las facultades previstas para cada materia en dicho apartado primero. El mismo precepto prevé que cualquier limitación de las facultades reservadas a los municipios deba ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa.

Parece pues que la autonomía local a cuya preservación apela el artículo 90.1 LILE, por lo menos desde la perspectiva competencial, vendría definida por el reconocimiento de competencias dentro de las materias del artículo 17.1, respetando además las facultades previstas para cada materia.

Adicionalmente, el artículo 18 LILE (Atribución de competencias municipales propias por ley o norma foral: exigencias) establece en su apartado 1 que las

competencias propias de los municipios deberán ser determinadas, en todo caso, por ley del Parlamento Vasco o norma foral. El apartado 3 del mismo artículo 18 prevé que las leyes y normas forales que atribuyan competencias propias a los municipios deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar su suficiencia financiera, 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.

Además de lo puramente competencial, la autonomía municipal vendría también perfilada por las potestades de autoorganización que la LILE reconoce a los municipios en su artículo 10 (Potestades de autoorganización) o la autonomía financiera a que se refiere el artículo 110.1.a. De acuerdo con la potestad de autoorganización, los municipios establecerán por sí mismos la organización y las estructuras administrativas e instrumentales necesarias para el ejercicio de sus competencias, con la finalidad de hacer efectivo el principio de buen gobierno y de buena administración, así como una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos en clave de sostenibilidad financiera.

Por su parte, la autonomía financiera se concreta en el ejercicio de las potestades de ordenación y gestión en materia económico-financiera y presupuestaria, sin perjuicio de las competencias sobre estas materias de los órganos forales de los territorios históricos.

Dicho lo anterior, procede el examen del Anteproyecto de Ley Vasca de Infancia y Adolescencia con la finalidad de:

1º) Determinar si el anteproyecto estudiado produce o no una merma o vulneración en la autonomía de los entes locales, comprobando que la atribución/reconocimiento de competencias a los municipios en el anteproyecto resulta respetuosa con las previsiones del artículo 17 LILE, tanto en lo que se refiere a las materias cuanto en lo que hace a las concretas facultades que en cada materia se reconocen a los municipios.

2º) Analizar si además el anteproyecto afecta a la potestad de autoorganización y autonomía financiera de los municipios.

3º) Examinar si el anteproyecto analizado atribuye competencias propias nuevas a los municipios y si por tanto resulta exigible al caso el anexo económico a que se refiere el artículo 18.3 LILE.

## **2. El Anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia.**

El Anteproyecto de Ley es voluminoso, tiene once títulos, con trescientos treinta y nueve (339) artículos, quince disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y siete finales.

El título preliminar se divide en dos capítulos; el primero regula el objeto de la regulación y su ámbito de aplicación, el segundo aborda las definiciones y ejes de actuación

El título I es el de las disposiciones generales. Su capítulo I se refiere a los principios y el II a los deberes de comunicación y reserva.

El título II regula los derechos y deberes de los niños, las niñas y adolescentes. El capítulo I, que se divide en dos secciones, tiene por objeto los derechos de los niños, las niñas y adolescentes. El Capítulo II se refiere a los deberes de los niños, las niñas y adolescentes

El título III se reserva a la promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia y del ejercicio de sus derechos. Tiene quince capítulos. El capítulo I regula las disposiciones generales. El capítulo II tiene por objeto las actuaciones para la promoción de los derechos básicos y libertades públicas. El capítulo III regula las actuaciones para la promoción del derecho a la crianza y a las relaciones en el ámbito familiar, el capítulo IV se dedica a las actuaciones para la promoción del derecho a condiciones de vida dignas y a la inclusión social, el capítulo V a las actuaciones para la promoción del derecho a la salud, el capítulo VI tiene por objeto las actuaciones para la promoción del derecho a la educación, el capítulo VII regula las actuaciones para la promoción del derecho a la cultura, el capítulo VIII se refiere a las actuaciones para la promoción del derecho a la actividad física y al deporte, el capítulo IX se refiere a las actuaciones para la promoción de las actividades de ocio educativo, el capítulo X tiene por objeto las .- actuaciones para la promoción de los derechos en el ámbito laboral, el Capítulo XI regula las actuaciones para la promoción del derecho a un medio ambiente saludable, el capítulo XII las actuaciones para la promoción del derecho al entorno y la movilidad, el capítulo XIII se reserva a las actuaciones para la promoción del derecho a la información, el capítulo XIV a las actuaciones para la promoción del derecho a las tecnologías de la información y la comunicación y, por último, el capítulo XV regula las actuaciones para la promoción de los derechos en materia de consumo.

El título IV tiene por objeto la 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 y se divide en tres capítulos. El capítulo I dedicado a la prevención, detección y atención de situaciones perjudiciales para la salud física y mental, el capítulo II reservado a la prevención, detección y atención de situaciones perjudiciales para el desarrollo educativo y el capítulo III referido a la prevención, detección y atención de situaciones perjudiciales para el bienestar material y la inclusión social.

El título V regula la prevención, detección y protección frente a situaciones de violencia contra la infancia y la adolescencia. Tiene tres capítulos: el I dedicado a las disposiciones generales, el II que se refiere a la prevención de la violencia

contra la infancia y la adolescencia y el III referido a la detección e intervención ante situaciones de violencia contra la infancia y la adolescencia

El título VI tiene por objeto la prevención, detección y protección ante situaciones de vulnerabilidad a la desprotección y de desprotección. Son cinco los capítulos de este título. El capítulo I, sobre las disposiciones generales, el capítulo II, relativo a la prevención de situaciones de vulnerabilidad a la desprotección y de situaciones de desprotección, el capítulo III reservado a la detección y valoración de la desprotección, el capítulo IV que tiene por objeto la acción protectora de la administración (que a su vez contiene 8 secciones), y el Capítulo V referido a la adopción (3 secciones).

El título VII se refiere a la atención socioeducativa a personas menores de edad en conflicto con la ley penal. El capítulo I se refiere al ámbito subjetivo, el capítulo II a los principios y medios materiales y personales, el capítulo III regula la acción preventiva y tipología de medidas, el capítulo IV la ejecución de medidas, el capítulo V el régimen disciplinario y el capítulo VI las actuaciones complementarias a la ejecución de las medidas.

El título VIII regula los órganos de cooperación y coordinación interinstitucional y órganos consultivos y de participación. Su capítulo I se reserva a los órganos de colaboración, cooperación y coordinación interinstitucional e intersectorial y el capítulo II queda para los órganos consultivos y de participación.

El título IX aborda el desarrollo y mejora en el ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia. Su capítulo I tienen por objeto la información y calidad de la atención a la infancia y la adolescencia y el capítulo II regula el observatorio de la infancia y la adolescencia

El título X regula la capital cuestión del régimen competencial

Por último, el título XI regula las infracciones y sanciones administrativas en tres capítulos, dedicados (I) a las infracciones, (II) a las sanciones y (III) a las disposiciones procedimentales.

### **3. Análisis desde el punto de vista competencial.**

Para formular las consideraciones que el anteproyecto merece desde la perspectiva competencial, es preciso que nos detengamos en el documento nº 77 del expediente, el «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios», que sin duda formula las valoraciones más interesantes desde esa perspectiva competencial.

#### **3.1 La idea de la neutralidad competencial en el «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios» (documento 77 del expediente).**

**El «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios»** (documento 77 del expediente), después de transcribir el objeto del anteproyecto de acuerdo con su artículo 1, **establece la idea básica sobre la que se articula el texto en lo que hace a las competencias de los municipios: el anteproyecto de ley no afecta a las competencias de los municipios, se limita a ordenar las existentes sin atribuir nuevas competencias o limitar las previas.**

El anteproyecto aborda la regulación desde una perspectiva omnicomprensiva. Como se dice en el «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios», apartado II Memoria, letra A, descripción de los antecedentes y justificación de la iniciativa legislativa, «el texto jurídico que se propone *reviste un carácter integral y apuesta por una ordenación completa y sistemática de la materia.* Esto es, 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, todas las cuestiones referidas a la infancia y la adolescencia; y, fundamentalmente, aquellas destinadas a asegurar y proteger el ejercicio de sus derechos».

Y desde esa perspectiva omnicomprensiva, también en lo competencial, el texto recoge todas las previsiones competenciales previamente recogidas en otras normas, aunque, según se dice repetidamente, sin afectar a esos contenidos competenciales. El anexo al que nos referimos es suficientemente expresivo en este sentido:

- En su apartado II Memoria, letra A, Descripción de los antecedentes y justificación de la iniciativa legislativa, dice que «(...) no desconoce la peculiar estructura y organización jurídico–institucional de nuestra Comunidad Autónoma» y en relación con los municipios y sus competencias afirma (énfasis añadido):

8.– En iguales términos, **el texto legal es respetuoso con las competencias propias que ostentan los municipios vascos**, y, en consecuencia, con ello, con todo el haz de funciones o facultades referidas a su ejercicio que se les atribuye, en salvaguarda de la autonomía municipal, en virtud de la LILE.

- Más adelante, en su apartado II Memoria, letra B, Régimen competencial municipal, profundiza en esta idea y afirma que «(...) es necesario dejar claro desde el principio que el texto legal cuya aprobación se persigue *no conlleva, en ningún caso, la atribución o creación de nuevas competencias propias a los municipios* en el ámbito material de la infancia y la adolescencia del que se ocupa, así como tampoco la introducción de nuevas funciones».

- La Memoria continua diciendo: «3.– Así, y específicamente por lo que a los municipios se refiere, el objetivo de la ley es profundizar en la regulación de la acción de promoción, prevención y protección a las personas menores de edad que actualmente debe ser ejecutada por las

administraciones públicas municipales en aplicación de la legislación básica estatal y la legislación autonómica en materia de infancia y adolescencia, así como en otras normas contenidas en la legislación sectorial; triple acción que se canaliza y desarrolla, fundamentalmente, en el ámbito de los servicios sociales».

- Y dentro del mismo apartado II, letra B, concluye afirmando que (enfaticado en el original):

5.- Para ello, se centra en las actuaciones de promoción de sus derechos, prevención de la vulnerabilidad a la desprotección de la infancia y la adolescencia y la protección de las personas menores de edad frente a situaciones de violencia, y, en especial, ante situaciones de desprotección. **Actuaciones todas éstas que se enmarcan en competencias que ya vienen ejerciendo los Ayuntamientos**, con mayor o menor intensidad y rigor, **en ejecución de las funciones y contenidos incluidos en los siguientes cuerpos legislativos, y su normativa de desarrollo:**

Es decir, en lo competencial el proyecto pretende ser respetuoso con las competencias municipales, procedan de donde procedan, ya sea de la legislación estatal o de la autonómica. Así se citan 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; la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia; y la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. Además se invocan las leyes 140/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, en relación con los principios de colaboración y cooperación y la posición de los municipios en el sistema institucional vasco.

Más aún, de un modo muy gráfico, el «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios» termina formulando una práctica tabla comparativa entre las competencias que el anteproyecto reserva a los municipios (básicamente las contenidas en el artículo 323) con el resto de normas vigentes que contienen idénticas habilitaciones. Todo ello de acuerdo con la afirmación de principios del «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios», apartado II Memoria, letra B, Régimen competencial municipal: «(...) es necesario dejar claro desde el principio que el texto legal cuya aprobación se persigue *no conlleva, en ningún caso, la atribución o creación de nuevas competencias propias a los municipios* en el ámbito material de la infancia y la adolescencia del que se ocupa, así como tampoco la introducción de nuevas funciones».

### 3.2 Aspectos competenciales a revisar.

Dicho cuanto antecede sobre el «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios» (documento 77 del expediente), y sin desmentir la

pretendida neutralidad competencial del anteproyecto, sí creemos que es necesario puntualizar algunos de sus contenidos con proyección en las competencias de los municipios. Se trata de puntualizaciones que afectan a cuestiones generales del anteproyecto no a contenidos específicos.

#### El objeto del anteproyecto. Artículo 1.

El artículo 1, letra c, del anteproyecto dice que es objeto de la ley: «c) Definir los principios de actuación y *establecer el marco competencial* correspondiente al conjunto de las actuaciones de promoción, prevención, atención y protección, así como las estructuras de coordinación, colaboración y participación».

No parece que se compadece con la neutralidad competencial invocada en el «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios» afirmar que es objeto de la ley establecer el marco competencial. Más bien parece que es lo contrario, que los contenidos de la ley — mayoritariamente obligaciones — se deben ajustar a un marco competencial previo. Obviamente la ley puede alterar ese marco competencial, pero en ese caso estaremos en el supuesto del artículo 17.2 LILE («Cualquier limitación de tales facultades reservadas a los municipios deberá ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa»); marco que el «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios» descarta expresamente.

En consecuencia, procedería matizar la afirmación referida al establecimiento del marco competencial y sustituir el verbo *establecer* por el de *recoger* o similar.

#### Las obligaciones procedimentales. Artículo 3.

El artículo 3 del anteproyecto prevé que «Antes de acometer la elaboración de una disposición normativa de carácter general, el órgano administrativo que la promueva *evaluará el impacto potencial de la propuesta en la infancia y la adolescencia*. Para ello, desde una perspectiva de derechos de la infancia y la adolescencia, analizará si la actividad proyectada en la norma puede tener repercusiones, positivas o adversas, en el objetivo global de promoción, prevención, atención y protección del bienestar de la infancia y la adolescencia y del ejercicio efectivo de sus derechos».

Suponemos que esta exigencia procedimental será solo aplicable al Gobierno Vasco, no a las Diputaciones o Ayuntamientos, que también disponen de potestad reglamentaria en esta materia. Es preciso aclarar este extremo.

#### Los presupuestos municipales. Artículo 4.

El artículo 4 del anteproyecto (Prioridad presupuestaria) prevé que «Las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el

ámbito de sus respectivas competencias, *deberán otorgar prioridad en sus presupuestos* a las actividades relacionadas con la promoción, la prevención, la atención y la protección a la infancia y la adolescencia objeto de la presente ley, en aplicación del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989». Obviamente, el anteproyecto en su afán omnicompreensivo pretende condicionar todas las políticas públicas con incidencia en la infancia y la adolescencia.

Desde nuestro punto de vista, esta previsión choca frontalmente con el artículo 110 LILE (Principios de actuación de las haciendas locales vascas) que establece el principio de autonomía financiera para las haciendas locales vascas. La regulación global de la materia objeto del anteproyecto no puede terminar afectando a la autonomía del resto de instituciones, que articularan sus presupuestos y recursos de la mejor manera posible para atender sus competencias y obligaciones. ¿Qué pasaría si todas las leyes disciplinantes de las diversas materias sobre las que se proyecta la acción pública establecieran obligaciones de prioridad presupuestaria como la que nos ocupa?

Las Administraciones estructuran sus presupuestos de gastos atendiendo a las obligaciones que deben atender y considerando la totalidad y exigibilidad de esas obligaciones en el contexto de sus políticas de gasto público. Eso es la autonomía a que se refiere el artículo 110 LILE, que se complementa con la previsión del artículo 111 sobre la financiación incondicionada, y que se erige como límite al anteproyecto, salvo que estemos en el escenario del artículo 17.2 LILE antes citado.

Ahora bien, es cierto que el artículo 23.4 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, establece que «Las actuaciones de prevención contra la violencia en niños, niñas y adolescentes, tendrán una consideración prioritaria. A tal fin, los Presupuestos Generales del Estado se acompañarán de documentación asociada al informe de impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia en la que los distintos centros gestores del presupuesto individualizarán las partidas presupuestarias consignadas para llevarlas a cabo». Pero este precepto:

-Se circunscribe a la Administración del Estado. Tanto es así que cuando se prevén mandatos para las Comunidades Autónomas se concretan de forma específica. Así en la DA 1ª Disposición adicional primera (Dotación presupuestaria), que prevé que el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán dotar a los Juzgados y Tribunales de los medios personales y materiales necesarios para el adecuado cumplimiento de las nuevas obligaciones legales. Y lo mismo en relación los Institutos de Medicina Legal, Oficinas de Atención a las Víctimas, órganos técnicos que prestan asesoramiento pericial o asistencial y servicios sociales.

-En lo material, se circunscribe la prioridad a las actuaciones de prevención contra la violencia, mientras que en el anteproyecto se extiende «a las actividades relacionadas con la promoción, la prevención, la atención y la protección a la infancia y la adolescencia objeto de la presente ley». No es el mismo ámbito objetivo. Además las obligaciones que derivan del artículo 23.4 LOPIVI no son tan amplias como las recogidas en el artículo 4 del anteproyecto.

En consecuencia, la prioridad presupuestaria del artículo 4, tal y como se recoge en el anteproyecto, puede resultar contraria a la autonomía financiera local.

#### La potestad de autoorganización.

El artículo 10 LILE se refiere a la «Potestad de autoorganización» y dice (énfasis añadido):

1. Los municipios, de acuerdo con lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local, establecerán por sí mismos la organización y las estructuras administrativas e instrumentales necesarias para el ejercicio de sus competencias, con la finalidad de hacer efectivo el principio de buen gobierno y de buena administración, así como una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos en clave de sostenibilidad financiera.

El anteproyecto de ley contiene previsiones que desde nuestro punto de vista pueden afectar a la potestad de autoorganización, aunque puedan tener cobertura competencial en disposiciones generales de obligada observancia; veamos algún ejemplo.

a) El artículo 149.1 del anteproyecto (Actuaciones en el ámbito policial) prevé que «La Ertzaintza y las Policías Forales y Locales contarán con *unidades especializadas* en la investigación, prevención, detección y la actuación de situaciones de violencia ejercida sobre la infancia y la adolescencia, preparadas para una actuación adecuada ante tales casos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 314.2 de esta ley».

El precepto reproduce el artículo 49.1 LOPIVI (Unidades especializadas), a cuyo tenor «Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales actuarán como entornos seguros para la infancia y la adolescencia. Con tal finalidad, contarán con *unidades especializadas* en la investigación y prevención, detección y actuación de situaciones de violencia sobre la infancia y la adolescencia y preparadas para una correcta y adecuada intervención ante tales casos». Se trata de un artículo básico (con amparo en el artículo 149.1.29ª CE), de acuerdo con la DF 13ª del anteproyecto.

Ahora bien, sabiendo que también la ley se dirige a pequeños municipios, que en muchos casos no pueden ni siquiera diferenciar unidades dentro de su

policía local, quizás hubiera sido el momento adecuado para buscar la forma de adaptar la obligación legal a esa realidad de los pequeños municipios. Obviamente, los municipios atenderán a sus obligaciones legales de protección a la infancia y a la adolescencia en los términos que legalmente proceda, pero no puede exigírseles que dispongan de una unidad especializada sin quebranto de su potestad de autoorganización cuando no dispongan de medios suficientes a tal fin.

b) Algo parecido sucede en relación con las exigencias de formación del personal o con los procedimientos específicos para el acceso a puestos de trabajo públicos que tuvieran asignadas funciones relacionadas con menores (artículo 316). Sin duda se trata de previsiones que afectan a la potestad de autoorganización y que quizás exceden de las exigencias de la LOPIVI (artículo 5) en relación con la formación especializada, inicial y continua. La LOPIVI prevé obligaciones de formación, no la consideración de procedimientos específicos para acceder a determinados puestos.

El actual sistema de función pública — articulado en torno a las relaciones de puestos de trabajo — garantiza la adecuada preparación de los empleados públicos, también los municipales, para atender las obligaciones propias del puesto de que se trate, de acuerdo con las exigencias y requerimientos que desde cada Administración se establezcan. En este sentido, no es necesario añadir procedimientos específicos de acceso para determinados puestos. Los municipios vascos organizan su empleo público exigiendo, a través de las relaciones de puestos de trabajo, la formación específica que en cada caso se refiera para el desempeño del puesto.

#### El reconocimiento general de las competencias de los municipios.

El artículo 323 del anteproyecto regula las «Competencias de los Ayuntamientos». El artículo se divide en 6 apartados:

El primero de los apartados se refiere a las «Funciones de carácter general». El resto, por correlación con los títulos en que se divide el texto del anteproyecto, se dedica a (apartado 2) las competencias en el ámbito de la promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia (título III); a (apartado 3) las competencias en el ámbito de la prevención, la detección y la atención de situaciones perjudiciales para la salud, la educación, el bienestar material y la inclusión de la infancia (título IV); a (apartado 4) las competencias en el ámbito de la prevención, la detección y la atención de situaciones de violencia contra la infancia y la adolescencia (título V); a (apartado 5) las competencias en el ámbito de la prevención y la detección de situaciones de desprotección y de la protección a niños, niñas y adolescentes en tales situaciones (título VI) y a (apartado 6) las competencias en el ámbito de la atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad penal (título VII).

Desde nuestro punto de vista, este artículo 323 no contribuye a aclarar las competencias de los municipios. Con carácter general se puede afirmar que la

regulación del artículo 323 resulta algo vacía y confusa. Apenas dice nada que no estuviera recogido en otras disposiciones.

-Así, por ejemplo, el primero de los apartados (Funciones de carácter general) realmente no aporta nada con su regulación. Los Ayuntamientos disponen de potestad reglamentaria (letra a), de planificación de servicios (letra b), de inspección y sanción de de sus propios servicios o los concertados (letra f), de fomento de la iniciativa social y asociacionismo (letra g), etc. al margen de lo que este texto legal diga u omita.

-En el apartado 2 es difícil distinguir el contenido de la letra a) «La promoción en los ámbitos que recaigan en su competencia material» del de la letra c «La promoción de los derechos y deberes de la infancia y la adolescencia en sus propios servicios y en las entidades que colaboren en la prestación de servicios de responsabilidad municipal».

-En el apartado 4 se reiteran obligaciones de prestación de servicios que ya derivan de la legislación general de servicios sociales (letra d) o facultades que esta ley no puede reconocer ni negar (letra e, sobre la potestad de inspección o sancionadora). Y lo mismo se puede decir de las obligaciones y potestades a que se refiere el apartado 5 en relación con las situaciones de desprotección.

Como hemos dicho antes, el propio «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios» en su apartado II.C (Régimen competencial municipal en el anteproyecto de ley) reconoce que las competencias municipales del artículo 323 del anteproyecto tienen su reflejo actualmente en los artículos 103 a 105 de la LIA (se refiere a la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia).

Sin duda el carácter omnicompreensivo con el que se formula el anteproyecto tiene este efecto que venimos de referir en relación con el artículo 323. Se reiteran y reproducen regulaciones, produciendo confusión en el destinatario de la norma. En el caso de lo competencial la confusión se proyecta sobre el nivel institucional (central, autonómico o foral) que atribuye la competencia a los municipios o sobre el propio contenido funcional de la competencia.

¿Se adaptará la ley que finalmente se apruebe si media una reforma de la legislación estatal o autonómica que replica?, ¿Qué pasa con aquellas funciones propias de la competencia municipal que no se citan en tan profusa regulación? Obviamente, los Ayuntamientos no van a dejar de ejercer esas funciones porque no se recojan en esta ley. ¿Entonces para qué sirve tanto detalle?

La reiteración de contenidos legales no es la mejor técnica, menos aún cuando una ley autonómica entra en terrenos de competencia del Estado. Y son varios los pasajes en los que el anteproyecto repite regulaciones de competencia estatal — singularmente cuando se reproduce la LOPIVI — o se adentra en

materias de obvia competencia estatal, como son las referidas a lo procesal (artículo 152, sobre legitimación; o DA 6ª, sobre recursos). Y lo mismo sucede con los puntos de conexión que se establecen en el artículo 174 al abordarse «Las actuaciones en relación con niños, niñas y adolescentes residentes en el extranjero».

En Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimidad de la repetición legislativa, precisando que «esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta 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». Pero esto no significa que la repetición sea siempre aceptable siempre; sin duda contribuye a crear confusión sobre quién es competente para su dictado y sobre el propio contenido de la competencia. El texto debería evitar esta clase de reiteraciones regulatorias.

#### **4. La justificación económica.**

El artículo 18 LILE (Atribución de competencias municipales propias por ley o norma foral: exigencias) prevé en su apartado 3 que «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».

En el caso, en el expediente puesto a disposición del informante, consta un documento titulado «Memoria, Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios» que aborda los contenidos que a tal fin se prevén en el artículo 18.3 LILE (documento nº 77 del expediente)

El documento hace un repaso de las competencias municipales en el anteproyecto y establece su correspondencia con las leyes reguladoras de la materia. Así las Leyes 3/2005 de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, y 12/2008, de Servicios Sociales, en el ámbito autonómico. O las Leyes Orgánicas 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, y 3/2005, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia.

Recordamos que en relación con el artículo 323, relativo a las competencias municipales, el documento afirma su correspondencia con los artículos 103 a 105 de la Ley 3/2005, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia.

A continuación el «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios» examina los coeficientes de distribución vertical de los recursos entre los tres niveles institucionales de la Comunidad Autónoma (Instituciones Comunes, Organos Forales y Ayuntamientos), subrayando el incremento producido entre la previgente Ley de Aportaciones (Ley 2/2007) y la actualmente en vigor (Ley 4/2021)<sup>1</sup> en relación con la aportación del Gobierno Vasco al «Fondo de servicios sociales».

Todo ello para concluir que:

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.

Concluyendo, en el expediente consta el anexo específico del artículo 18 LILE, en él se hace un esfuerzo de deslinde de las competencias municipales, se justifica su atribución previa y se concreta su financiación. Este esfuerzo debe ser destacado por su oportunidad y acierto.

## **5. Conclusiones.**

Primera.- Estamos ante un texto legal de vocación omnicomprensiva, que pretende trasladar la perspectiva de la protección a la infancia y la adolescencia a todos los sectores del ordenamiento jurídico. A tal objeto, incluso replicando la regulación de competencia del Estado, el legislador compila toda la legislación vigente en la materia en un solo texto.

Sin duda, esta visión de la realidad de la infancia y la adolescencia van a condicionar el contenido del proyecto, incluso en lo puramente competencial

---

<sup>1</sup> Hay un error en la cuantificación del incremento de la dotación económica (pág. 8, punto 4, del «Anexo específico referido a la suficiencia financiera de los municipios» (documento 77 del expediente).

Segunda.- Como consecuencia de la vocación compiladora del texto, las competencias municipales no van a verse sustantivamente afectadas; el anteproyecto se limita a reproducir previsiones competenciales previas.

Tercera.- No obstante, sí hay aspectos — de orden más bien general — que afectan a las competencias municipales, a saber:

- La obligación de someter a informe previo los desarrollos reglamentarios, si bien esta es una previsión que puede circunscribirse al Gobierno Vasco.
- El establecimiento de prioridades presupuestarias, que puede resultar contrario al principio de autonomía financiera municipal.
- El establecimiento de decisiones organizativas que exceden de la legislación aparentemente habilitante; en particular, lo referido al establecimiento de procedimientos específicos para el acceso a puestos de trabajo públicos que tuvieran asignadas funciones relacionadas con menores.

Cuarta.- El anteproyecto cumple satisfactoriamente la obligación del artículo 18.3 LILE en relación con la aportación de un anexo específico sobre la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios.

Bilbao 18 de octubre de 2022.



Gorka Urtaran Agirre  
Vitoria-Gasteizko alkatea/Alcalde de Vitoria-Gasteiz



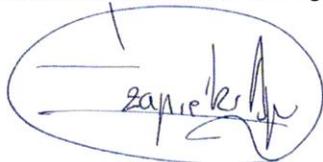
Aitziber Oliban Gutierrez  
Erandioko alkatea/Alcaldesa de Erandio



Miren Koldobike Olabide Huelga  
Legazpiko alkatea/Alcaldesa de Legazpi



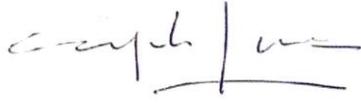
Ander Ambarro Maestre  
Laudioko alkatea/Alcalde de Llodio



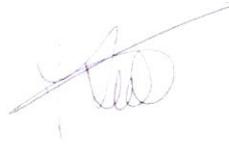
Ager Izagirre Loroño  
Mungiako alkatea/Alcalde de Mungia



Ane Beitia Arriola  
Elgoibarko alkatea/Alcaldesa de Elgoibar



Angela Egua Liñero  
Gordexolako alkatea/Alcaldesa de Gordexola



Txomin Sagarzazu Ancisar  
Hondarribiko alkatea/Alcalde de Hondarribia



Gurutze Etxezabal Iturrioz  
Orexako alkatea/Alcaldesa de Oresa



Txelo Auzmendi Jiménez  
Asparrenako alkatea/Alcaldesa de  
Asparrena



Iñigo Gaztelu Bilbao  
Larrabetzuko alkatea/Alcalde de Larrabetzu



Yolanda Díez Saiz  
Bilboko zinegotzia/Concejala de Bilbao