



---

**CERTIFICACIÓN DE ACUERDO RELATIVO A INFORME**

---

**Acto que se certifica:** Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 25 de mayo de 2023, por el que se ha aprobado el siguiente:

**INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA DEL PAÍS VASCO**

**I. ANTECEDENTES**

**1.-** Procedente de la Viceconsejería de Políticas Sociales del Gobierno Vasco, ha tenido entrada en el Consejo General del Poder Judicial, a efectos de la evacuación del correspondiente informe, conforme a lo dispuesto en el artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el Anteproyecto de Ley de infancia y adolescencia (APL o el Anteproyecto, en adelante). El texto remitido viene acompañado de la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto, memoria técnica justificativa del «anteproyecto de ley de infancia y adolescencia», (MAIN en adelante).

**2.-** La Comisión Permanente del Consejo, en su reunión del 12 de Mayo de 2022, designó Ponente de este informe al Vocal Don Juan Manuel Fernández Martínez.

**II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CGPJ**

**3.-** La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente a las materias expresadas en el citado precepto legal, entre las que se incluyen las "*[n]ormas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales*", "*[n]ormas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Tribunales*", "*[l]eyes penales y normas sobre régimen penitenciario*" y "*cualquier otra*



*cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna”.*

**4.-** Conforme a este dictado, respetando una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad consultiva que allí se prevé a favor de este Consejo y atendiendo al elevado número de anteproyectos legislativos que en el último año han tenido entrada en este órgano constitucional, a efectos de la evacuación del correspondiente informe, ha de avanzarse que éste pretende constreñirse a las cuestiones nucleares vinculadas al ámbito de la potestad consultiva de este órgano constitucional, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada.

**5.-** Especialmente importante resulta que este órgano constitucional exprese su parecer, también, sobre los aspectos del APL que guarden conexión con los derechos y libertades fundamentales, en razón de la posición prevalente y de la eficacia inmediata de que gozan por disposición expresa del artículo 53 de la Constitución. En este punto debe partirse especialmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los Jueces y Tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1 de la LOPJ.

**6.-** Sin perjuicio de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

### **III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO OBJETO DE INFORME**

**7.-** El Anteproyecto que se informa está integrado por una Exposición de Motivos, trescientos treinta y seis artículos, trece disposiciones adicionales; dos disposiciones transitorias; una disposición derogatoria y siete



disposiciones finales, estructurados y rubricados, todos ellos, con un título indicativo del contenido o la materia a la que se refieren, como sigue:

“TÍTULO PRELIMINAR.- OBJETO, ÁMBITO Y EJES DE ACTUACIÓN

CAPÍTULO I.- OBJETO Y ÁMBITO

Artículo 1.- Objeto.

Artículo 2.- Ámbito.

Artículo 3.- Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia.

Artículo 4.- Prioridad presupuestaria.

Artículo 5.- Corresponsabilidad.

CAPÍTULO II.- DEFINICIONES Y EJES DE ACTUACIÓN

Artículo 6.- Conceptos.

Artículo 7.- Ejes de actuación.

Artículo 8.- Promoción.

Artículo 9.- Prevención.

Artículo 10.- Atención.

Artículo 11.- Protección contra la violencia.

Artículo 12.- Protección ante situaciones de desprotección.

TÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I.- PRINCIPIOS

Artículo 13.- Principios de actuación.

Artículo 14.- Colaboración con la iniciativa social y mercantil.

Artículo 15.- Fomento de la iniciativa social sin ánimo de lucro.

CAPÍTULO II.- DEBER DE COMUNICACIÓN Y DEBER DE RESERVA

Artículo 16.- Deber de comunicación de la ciudadanía.

Artículo 17.- Deber de comunicación cualificado.

Artículo 18.- Tratamiento de datos fundado en una obligación legal para el ejercicio de funciones públicas.

Artículo 19.- Comunicación por parte de niños, niñas y adolescentes.

Artículo 20.- Confidencialidad y seguridad en las comunicaciones.

Artículo 21.- Deber de reserva.

TÍTULO II.- DERECHOS Y DEBERES DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES

CAPÍTULO I.- DERECHOS DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES

Sección 1ª.- Disposiciones generales.

Artículo 22.- Instrumentos jurídicos de reconocimiento de derechos de los niños, las niñas y adolescentes.

Artículo 23.- Medidas para garantizar el ejercicio de los derechos.

Artículo 24.- Derecho a la prevalencia del interés superior del niño, la niña o adolescente.

Artículo 25.- Derecho a ser oída y escuchada.

Sección 2ª.- Derechos de los niños, las niñas y adolescentes.

Artículo 26.- Derechos básicos y libertades públicas.

Artículo 27.- Derecho a la participación.

Artículo 28.- Derecho a la crianza, a la convivencia y a las relaciones familiares.

Artículo 29.- Derecho a decidir sobre la maternidad.

Artículo 30.- Derecho a un nivel básico de bienestar material y a la inclusión social.

Artículo 31.- Derecho a la salud.

Artículo 32.- Derecho a la educación.

Artículo 33.- Derecho a la cultura.



- Artículo 34.- Derecho al juego y al ocio.  
Artículo 35.- Derecho a la actividad física y al deporte.  
Artículo 36.- Derecho a un medio ambiente saludable.  
Artículo 37.- Derecho a un entorno seguro y adaptado a sus necesidades.  
Artículo 38.- Derechos en el medio laboral.  
Artículo 39.- Derechos como personas consumidoras y usuarias.  
Artículo 40.- Derecho a la información y al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.  
CAPÍTULO II.- DEBERES DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES  
Artículo 41.- Deberes de los niños, las niñas y adolescentes.  
Artículo 42.- Deberes relativos al ámbito familiar.  
Artículo 43.- Deberes relativos al ámbito escolar.  
Artículo 44.- Deberes relativos al ámbito social.  
TÍTULO III.- PROMOCIÓN DEL BIENESTAR DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA Y DEL EJERCICIO DE SUS DERECHOS  
CAPÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES  
Artículo 45.- Deber de promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia.  
Artículo 46.- Colaboración interinstitucional y multisectorial.  
Artículo 47.- Colaboración con los agentes sociales.  
CAPÍTULO II.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS BÁSICOS Y LIBERTADES PÚBLICAS  
Artículo 48.- Actuaciones para la promoción del derecho a la vida, al buen trato y a la integridad física.  
Artículo 49.- Actuaciones para la promoción del derecho al honor, a la dignidad, a la intimidad y a la propia imagen.  
Artículo 50.- Actuaciones para la promoción del derecho a la identidad.  
Artículo 51.- Actuaciones para la promoción del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.  
Artículo 52.- Actuaciones para la promoción del derecho a la libertad de expresión y a la creación intelectual y artística.  
Artículo 53.- Actuaciones para la promoción del derecho de participación, asociación y reunión.  
CAPÍTULO III.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA CRIANZA Y A LAS RELACIONES EN EL ÁMBITO FAMILIAR  
Artículo 54.- Apoyos a las familias en el ejercicio de sus deberes de crianza.  
Artículo 55.- Promoción del ejercicio positivo de la parentalidad.  
Artículo 56.- Promoción de la coparentalidad y de la conciliación de la vida familiar y laboral.  
CAPÍTULO IV.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LAS CONDICIONES DE VIDA DIGNAS Y A LA INCLUSIÓN SOCIAL  
Artículo 57.- Medidas orientadas a promover un nivel básico de bienestar material.  
Artículo 58.- Medidas orientadas a promover el acceso a una vivienda digna.  
Artículo 59.- Medidas orientadas a promover la inclusión social.  
CAPÍTULO V.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD.  
Artículo 60.- Principios de actuación para promoción del derecho a la salud.  
Artículo 61.- Actuaciones en materia de información y documentación clínica.  
Artículo 62.- Sensibilización y concienciación.  
Artículo 63.- Cartilla de salud infantil y Tarjeta Individual Sanitaria.  
Artículo 64.- Programas educativos para la promoción de la salud.



**CAPÍTULO VI.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

Artículo 65.- Principios de actuación en el marco educativo.

Artículo 66.- Sensibilización y concienciación.

Artículo 67.- Red de centros educativos y acceso a la educación.

Artículo 68.- Programas educativos para la promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia.

**CAPÍTULO VII.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA CULTURA**

Artículo 69.- Principios de actuación.

Artículo 70.- Sensibilización y concienciación.

Artículo 71.- Acceso a bienes y medios culturales.

**CAPÍTULO VIII.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA ACTIVIDAD FÍSICA Y AL DEPORTE**

Artículo 72.- Principios de actuación.

Artículo 73.- Sensibilización y concienciación.

Artículo 74.- Acceso a la actividad física y el deporte.

Artículo 75.- Deporte de competición.

Artículo 76.- Programas educativos para la promoción de la actividad física y el deporte.

**CAPÍTULO IX.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE OCIO EDUCATIVO**

Artículo 77.- Principios de actuación.

Artículo 78.- Sensibilización y concienciación.

Artículo 79.- Acceso a las actividades de ocio educativo.

**CAPÍTULO X.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS EN EL ÁMBITO LABORAL**

Artículo 80.- Sensibilización y concienciación.

Artículo 81.- Promoción de derechos en el ámbito laboral.

**CAPÍTULO XI.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SALUDABLE**

Artículo 82.- Sensibilización y concienciación.

Artículo 83.- Actuaciones para la promoción del derecho al medio ambiente.

**CAPÍTULO XII.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DEL DERECHO AL ENTORNO Y LA MOVILIDAD**

Artículo 84.- Sensibilización y concienciación.

Artículo 85.- Actuaciones para la promoción del derecho al entorno.

Artículo 86.- Actuaciones en relación con la movilidad urbana.

**CAPÍTULO XIII.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

Artículo 87.- Sensibilización y concienciación.

Artículo 88.- Actuaciones de promoción del derecho a la información.

Artículo 89.- Obligaciones impuestas a los medios de comunicación.

Artículo 90.- Obligaciones impuestas a los medios de comunicación televisivos y radiofónicos.

Artículo 91.- Publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes.

Artículo 92.- Prohibiciones a la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes.

Artículo 93.- Publicidad protagonizada por niños, niñas y adolescentes.

**CAPÍTULO XIV.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN**

Artículo 94.- Sensibilización y concienciación.



Artículo 95.- Actuaciones de promoción del derecho a las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

**CAPÍTULO XV.- ACTUACIONES PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS EN MATERIA DE CONSUMO**

Artículo 96.- Sensibilización y concienciación.

Artículo 97.- Actuaciones de promoción del derecho como personas consumidoras.

Artículo 98.- Limitaciones en relación con las publicaciones.

Artículo 99.- Limitaciones en relación con el material audiovisual.

Artículo 100.- Limitaciones en relación con sustancias.

Artículo 101.- Limitaciones en el acceso a servicios.

**TÍTULO IV.- PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y ATENCIÓN DE SITUACIONES PERJUDICIALES PARA LA SALUD, EL BIENESTAR MATERIAL, LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA EDUCACIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA**

Artículo 102.- Deber de prevención, detección y atención.

**CAPÍTULO I.- PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y ATENCIÓN DE SITUACIONES PERJUDICIALES PARA LA SALUD FÍSICA Y MENTAL**

Artículo 103.- Prevención y detección de enfermedades y trastornos.

Sección 1ª.- Prevención, detección y atención a trastornos del desarrollo.

Artículo 104.- Prevención y detección de trastornos del desarrollo.

Artículo 105.- Atención temprana.

Sección 2ª.- Prevención, detección y atención en el ámbito de la salud sexual y reproductiva.

Artículo 106.- Prevención y detección en el ámbito de la salud sexual y reproductiva.

Artículo 107.- Atención en el ámbito de la salud sexual y reproductiva.

Sección 3ª.- Prevención, detección y atención de la obesidad.

Artículo 108.- Prevención y detección de la obesidad.

Artículo 109.- Atención a la obesidad.

Sección 4ª.- Prevención, detección y atención a trastornos de salud mental, conductas problemáticas y adicciones.

Artículo 110.- Prevención y detección.

Artículo 111.- Medidas de prevención y detección.

Artículo 112.- Atención sanitaria a niños, niñas y adolescentes con trastornos de salud mental.

Artículo 113.- Atención socio-sanitaria.

Artículo 114.- Atención terapéutico-educativa.

Sección 5ª.- Prevención y atención de accidentes.

Artículo 115.- Prevención de accidentes.

Artículo 116.- Atención sanitaria en caso de accidentes.

**CAPÍTULO II.- PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y ATENCIÓN DE SITUACIONES PERJUDICIALES PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO**

Sección 1ª.- Prevención, detección y atención a la desescolarización y el absentismo escolar.

Artículo 117.- Prevención y detección de la desescolarización y del absentismo escolar.

Artículo 118.- Actuaciones orientadas a situaciones de desescolarización y absentismo escolar.

Sección 2ª.- Prevención, detección y atención al fracaso escolar.

Artículo 119.- Prevención y detección del fracaso escolar.

Artículo 120.- 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**

Sección 1ª.- Prevención, detección y atención de situaciones de pobreza.

Artículo 121.- Prevención y detección de situaciones de pobreza infantil.

Artículo 122.- Prestaciones económicas.

Sección 2ª.- Prevención, detección y atención a la exclusión residencial.

Artículo 123.- Prevención y detección de situaciones de riesgo de exclusión residencial y de exclusión residencial.

Artículo 124.- Atención a niños, niñas y adolescentes en riesgo o situación de exclusión residencial.

Sección 3ª.- Prevención, detección y atención a la exclusión social.

Artículo 125.- Prevención y detección de la exclusión social.

Artículo 126.- Atención a niños, niñas y adolescentes a cargo de personas en riesgo o en situación de exclusión social.

**TÍTULO V.- PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y PROTECCIÓN FRENTE A SITUACIONES DE VIOLENCIA CONTRA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA**

**CAPÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 127.- Estrategia integral frente a la violencia contra la infancia y la adolescencia.

Artículo 128.- Situaciones de violencia susceptibles de constituir una situación de desprotección.

Artículo 129.- 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**

Artículo 130.- Actuaciones generales de prevención de la violencia contra la infancia y la adolescencia.

Artículo 131.- Actuaciones de prevención de la violencia en el medio familiar.

Artículo 132.- Actuaciones de prevención de la violencia en casos de ruptura de la unidad familiar.

Artículo 133.- Actuaciones de prevención de la violencia en el ámbito escolar.

Artículo 134.- Persona coordinadora de bienestar y protección.

Artículo 135.- Actuaciones de prevención de la violencia en el ámbito de la actividad física y el deporte y del ocio educativo.

Artículo 136.- Entidades, centros y organizaciones para la práctica de actividades físicas, deportivas o de ocio.

Artículo 137.- Actuaciones de prevención de la violencia mediante las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

**CAPÍTULO III.- DETECCIÓN E INTERVENCIÓN ANTE SITUACIONES DE VIOLENCIA CONTRA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA**

Artículo 138.- Detección precoz.

Artículo 139.- Protocolos sectoriales de actuación frente a la violencia contra la infancia y la adolescencia.

Artículo 140.- Derecho a una atención integral y acceso preferente a servicios.

Artículo 141.- Actuaciones de los servicios de salud.

Artículo 142.- Actuaciones de los centros educativos.

Artículo 143.- Actuaciones en el ámbito de la actividad física y el deporte.

Artículo 144.- Actuaciones de los servicios sociales.

Artículo 145.- Actuación de los servicios territoriales de protección a la infancia y la adolescencia con menores de catorce años en conflicto con la ley penal.



Artículo 146.- Actuaciones de los centros 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.

Artículo 147.- 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.

Artículo 148.- Actuaciones en el ámbito policial.

Artículo 149.- Criterios de actuación policial.

Artículo 150.- Actuaciones en el ámbito judicial.

Artículo 151.- Legitimación en los procedimientos judiciales que traigan causa de una situación de violencia.

Artículo 152.- Medidas dirigidas a evitar la victimización secundaria.

Artículo 153.- Medidas dirigidas a la reparación material y moral de perjuicios.

Artículo 154.- Actuaciones en casos de traslados y retenciones ilícitas.

Artículo 155.- Actuaciones de carácter judicial en casos de violencia ejercida a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

**TÍTULO VI.- PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y PROTECCIÓN ANTE SITUACIONES DE VULNERABILIDAD A LA DESPROTECCIÓN Y DE DESPROTECCIÓN**

**CAPÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 156.- Desprotección de la infancia y la adolescencia y vulnerabilidad a la desprotección.

Artículo 157.- Protección a la infancia y a la adolescencia.

Artículo 158.- Corresponsabilidad en la prevención, detección y protección de situación de desprotección.

Artículo 159.- Principios de actuación en relación con los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 160.- Criterios de la actuación administrativa.

Artículo 161.- Órgano colegiado de valoración.

Artículo 162.- Derechos en el marco de los procedimientos de protección y de la aplicación de medidas de protección.

Artículo 163.- Entidades colaboradoras de integración familiar.

**CAPÍTULO II.- PREVENCIÓN DE SITUACIONES DE VULNERABILIDAD A LA DESPROTECCIÓN Y DE SITUACIONES DE DESPROTECCIÓN**

Artículo 164.- Actuaciones de prevención.

Artículo 165.- Actuaciones de sensibilización y concienciación.

Artículo 166.- Medidas de apoyo a las funciones de crianza.

Artículo 167.- 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**

Artículo 168.- Deber general de auxilio y atención inmediata.

Artículo 169.- Ejercicio de la atención inmediata en el ámbito de los servicios sociales.

Artículo 170.- Recepción del caso y valoración de la situación detectada.

Artículo 171.- Expediente administrativo.

Artículo 172.- Conservación del expediente administrativo.

Artículo 173.- Actuaciones en relación con niños, niñas y adolescentes residentes en el extranjero.

**CAPÍTULO IV.- ACCIÓN PROTECTORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Sección 1ª.- Acción protectora de la administración en situaciones de riesgo.

Artículo 174.- Situación de riesgo.





- Artículo 175.- Indicadores de riesgo.  
Artículo 176.- Intervención desde los servicios sociales municipales.  
Artículo 177.- Intervención desde los servicios territoriales de protección a la infancia y la adolescencia.  
Artículo 178.- Solución de las discrepancias en la valoración de las situaciones de desprotección.  
Artículo 179.- Contenido del proyecto de intervención social y educativo familiar en situaciones de riesgo.  
Artículo 180.- Deber de participación y colaboración de la familia.  
Artículo 181.- Actuaciones en situación de riesgo.  
Artículo 182.- Obligatoriedad de la declaración de riesgo.  
Artículo 183.- Declaración de riesgo.  
Artículo 184.- Traslado del niño, la niña o adolescente en situación de riesgo.  
Sección 2ª.- Acción protectora de la administración en situaciones de desamparo.  
Artículo 185.- Situación de desamparo.  
Artículo 186.- Indicadores de desamparo.  
Artículo 187.- Iniciación del procedimiento de declaración de desamparo.  
Artículo 188.- Instrucción del procedimiento.  
Artículo 189.- Audiencia a las personas interesadas en el procedimiento.  
Artículo 190.- Propuesta de resolución.  
Artículo 191.- Resolución.  
Artículo 192.- Oposición a las resoluciones y otras decisiones.  
Artículo 193.- Procedimiento de urgencia.  
Artículo 194.- Consecuencias de la asunción de la tutela por la Diputación Foral.  
Artículo 195.- Ejercicio de la tutela por la Diputación Foral.  
Artículo 196.- Causas de cese de la tutela de la Diputación Foral.  
Artículo 197.- Actuaciones en caso de obstáculos a la ejecución de las medidas acordadas en situación de desamparo.  
Artículo 198.- Traslados entre Comunidades Autónomas y entre Territorios Históricos.  
Sección 3ª.- Procedimiento de asunción y ejercicio de la guarda.  
Artículo 199.- Supuestos de guarda.  
Artículo 200.- Guarda voluntaria.  
Artículo 201.- Asunción de la guarda voluntaria.  
Artículo 202.- Duración de la guarda voluntaria.  
Artículo 203.- Cese de la guarda voluntaria.  
Artículo 204.- Guarda por resolución judicial.  
Artículo 205.- Guarda provisional en casos de atención inmediata.  
Artículo 206.- Cese de la guarda provisional en casos de atención inmediata.  
Artículo 207.- Medidas cautelares en contextos de crisis humanitarias.  
Sección 4ª.- Disposiciones comunes a la tutela y a la guarda.  
Artículo 208.- Derechos de las personas menores de edad en acogimiento.  
Artículo 209.- Deberes de las personas menores de edad en acogimiento.  
Artículo 210.- Profesional de referencia.  
Artículo 211.- Principios de aplicación de las medidas de protección.  
Artículo 212.- Plan individualizado de protección.  
Artículo 213.- Revisión del plan individualizado de protección.  
Artículo 214.- Delegación de guarda para estancias, salidas y vacaciones.  
Artículo 215.- Delegación de guarda para estancias con familia extensa.  
Artículo 216.- Relaciones con familiares y personas allegadas.



- Artículo 217.- Relaciones con personas voluntarias.  
Artículo 218.- Transiciones de entorno de convivencia.  
Artículo 219.- Reintegración familiar.  
Artículo 220.- Seguimiento posterior a la reintegración familiar.  
Artículo 221.- Preparación para la vida independiente.  
Sección 5ª.- Acceso preferente a servicios.  
Artículo 222.- Trato preferente en el ámbito de la atención sanitaria.  
Artículo 223.- Trato preferente en el ámbito de la educación.  
Sección 6ª.- Acogimiento familiar.  
Artículo 224.- Definición de acogimiento familiar.  
Artículo 225.- Procedimiento de formalización del acogimiento familiar.  
Artículo 226.- Modalidades de acogimiento familiar.  
Artículo 227.- Determinación de la modalidad de acogimiento familiar.  
Artículo 228.- Resolución de acogimiento familiar.  
Artículo 229.- Documento anexo a la resolución de acogimiento familiar.  
Artículo 230.- Adecuación de las familias acogedoras.  
Artículo 231.- Medidas de apoyo al acogimiento familiar.  
Artículo 232.- Seguimiento del acogimiento familiar.  
Artículo 233.- Cese del acogimiento familiar.  
Sección 7ª.- Acogimiento residencial.  
Artículo 234.- Definición de acogimiento residencial.  
Artículo 235.- Principios de actuación administrativa en el ámbito del acogimiento residencial.  
Artículo 236.- Obligaciones de los recursos de acogimiento residencial.  
Artículo 237.- Programas de acogimiento residencial de carácter preceptivo.  
Artículo 238.- Otros programas de acogimiento residencial.  
Artículo 239.- Autorización, registro, homologación e inspección de centros residenciales.  
Artículo 240.- Deber de vigilancia.  
Artículo 241.- Formalización del acogimiento residencial.  
Artículo 242.- Medidas educativas correctoras.  
Artículo 243.- Tipología y aplicación de las medidas educativas correctoras.  
Sección 8ª.- Centros de protección específicos para personas menores de edad con problemas de conducta.  
Artículo 244.- Ingreso en centros de protección específicos para personas menores de edad con problemas de conducta.  
Artículo 245.- Autorización judicial de ingreso.  
Artículo 246.- Duración del ingreso y permanencia en el centro.  
Artículo 247.- Medidas de seguridad.  
Artículo 248.- Medidas de contención.  
Artículo 249.- Aislamiento provisional de la persona menor de edad.  
Artículo 250.- Registros personales y materiales.  
Artículo 251.- Régimen disciplinario.  
Artículo 252.- Supervisión y control.  
Artículo 253.- Administración de medicamentos.  
Artículo 254.- Régimen de visitas y permisos de salida.  
Artículo 255.- Régimen de comunicaciones de la persona menor de edad.  
**CAPÍTULO V.- ADOPCIÓN**  
Sección 1ª.- Adopción.  
Artículo 256.- Constitución de la adopción.  
Artículo 257.- Niños, niñas y adolescentes adoptables.  
Artículo 258.- Ofrecimiento para la adopción.



- Artículo 259.- Idoneidad.  
Artículo 260.- Requisitos de idoneidad.  
Artículo 261.- Declaración de idoneidad.  
Artículo 262.- Vigencia de la declaración de idoneidad.  
Artículo 263.- Selección de las familias adoptantes.  
Artículo 264.- Propuesta de adopción.  
Artículo 265.- Propuesta de adopción sin ofrecimiento previo.  
Artículo 266.- Guarda con fines de adopción.  
Artículo 267.- Delegación de la guarda con fines de adopción.  
Artículo 268.- Adopción abierta.  
Sección 2ª.- Adopción internacional.  
Artículo 269.- Normativa aplicable.  
Artículo 270.- Acuerdos bilaterales en materia de adopción internacional.  
Artículo 271.- Comisión Técnica de Adopción Internacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco.  
Artículo 272.- Procedimientos de adopción internacional.  
Artículo 273.- Actividad de intermediación en materia de adopción internacional.
- Artículo 274.- Organismos de intermediación en Adopción Internacional.  
Artículo 275.- Acreditación de los Organismos de intermediación en Adopción Internacional.  
Artículo 276.- Tramitación de los ofrecimientos para la adopción internacional.
- Sección 3ª.- Fase postadoptiva.  
Artículo 277.- Obligaciones preadoptivas y postadoptivas de las personas adoptantes.  
Artículo 278.- Medidas de apoyo tras la adopción.  
Artículo 279.- Obligatoriedad de la conservación de la información relativa a los orígenes de la persona menor de edad adoptada.  
Artículo 280.- Derecho a conocer los datos sobre los orígenes biológicos.
- TÍTULO VII.- ATENCIÓN SOCIOEDUCATIVA A PERSONAS MENORES DE EDAD EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL**  
**CAPÍTULO I.- ÁMBITO SUBJETIVO**  
Artículo 281.- Ámbito personal de aplicación.  
Artículo 282.- Personas menores de catorce años en conflicto con la ley penal.
- CAPÍTULO II.- PRINCIPIOS Y MEDIOS MATERIALES Y PERSONALES**  
Artículo 283.- Principios rectores de la actuación administrativa.  
Artículo 284.- Organización de servicios.  
Artículo 285.- Entidades colaboradoras de atención socioeducativa a personas menores de edad en conflicto con la ley penal.
- CAPÍTULO III.- ACCIÓN PREVENTIVA Y TIPOLOGÍA DE MEDIDAS**  
Artículo 286.- Prevención.  
Artículo 287.- Tipos de medidas.
- CAPÍTULO IV.- EJECUCIÓN DE MEDIDAS**  
Artículo 288.- Ejecución de medidas en el propio entorno de la persona adolescente en conflicto con la ley penal.  
Artículo 289.- Ejecución de medidas de internamiento.  
Artículo 290.- Requisitos materiales, funcionales y de personal de los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo.  
Artículo 291.- Inspección de los centros.



- Artículo 292.- Deber de vigilancia.  
Artículo 293.- Principio de resocialización.  
Artículo 294.- Derechos y deberes de los adolescentes en los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo.  
Artículo 295.- Plan de seguimiento.  
Artículo 296.- Medidas de vigilancia y seguridad.  
CAPÍTULO V.- RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
Artículo 297.- Régimen disciplinario.  
Artículo 298.- Hechos constitutivos de infracción disciplinaria.  
Artículo 299.- Sanción de las infracciones disciplinarias.  
CAPÍTULO VI.- ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS A LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS  
Artículo 300.- Actuaciones complementarias de inclusión social.  
Artículo 301.- Concurrencia con la acción protectora.  
Artículo 302.- Actuaciones posteriores a la ejecución de las medidas.  
TÍTULO VIII.- ÓRGANOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN  
CAPÍTULO I.- ÓRGANOS DE COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL E INTERSECTORIAL  
Artículo 303.- Deber de cooperación y coordinación administrativa.  
Artículo 304.- Órgano Interinstitucional e Intersectorial para la Infancia y la Adolescencia.  
Artículo 305.- Técnicas de cooperación territorial y local en el ámbito de la infancia y la adolescencia.  
CAPÍTULO II.- ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN  
Artículo 306.- Garantía de participación.  
Artículo 307.- Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia.  
Artículo 308.- Foro de la Infancia y la Adolescencia.  
TÍTULO IX.- DESARROLLO Y MEJORA EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA  
CAPÍTULO I.- INFORMACIÓN Y CALIDAD DE LA ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA  
Artículo 309.- Sistema Vasco de Información sobre la Infancia y la Adolescencia.  
Artículo 310.- Calidad de la atención a la infancia y la adolescencia.  
Artículo 311.- Medidas para garantizar la calidad de la atención.  
Artículo 312.- Formación.  
Artículo 313.- 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  
Artículo 314.- Naturaleza, adscripción y misión.  
Artículo 315.- Funciones.  
Artículo 316.- Publicidad.  
Artículo 317.- Deber de reserva.  
TÍTULO X.- RÉGIMEN COMPETENCIAL  
Artículo 318.- Competencias del Gobierno Vasco.  
Artículo 319.- Competencias de las Diputaciones Forales.  
Artículo 320.- Competencias de los Ayuntamientos.  
TÍTULO XI.- INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS  
CAPÍTULO I.- INFRACCIONES  
Artículo 321.- Sujetos responsables.



Artículo 322.- Menores responsables.

Artículo 323.- Infracciones administrativas.

Artículo 324.- Infracciones leves.

Artículo 325.- Infracciones graves.

Artículo 326.- Infracciones muy graves.

Artículo 327.- Reincidencia.

Artículo 328.- Prescripción de las infracciones.

**CAPÍTULO II.- SANCIONES**

Artículo 329.- Tipos de sanciones.

Artículo 330.- Graduación de las sanciones.

Artículo 331.- Aplicación de las sanciones.

Artículo 332.- Publicidad de las sanciones.

Artículo 333.- Prescripción de sanciones.

**CAPÍTULO III.- DISPOSICIONES PROCEDIMENTALES**

Artículo 334.- Procedimiento sancionador.

Artículo 335.- Órganos sancionadores.

Artículo 336.- Medidas provisionales.

**DISPOSICIONES ADICIONALES**

Primera.- Diagnóstico sobre la atención socio-sanitaria a niños, niñas y adolescentes con trastornos de salud mental en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Segunda.- Estrategia Integral frente a la Violencia contra la Infancia y la Adolescencia.

Tercera.- Protocolos sectoriales.

Cuarta.- Revisión y actualización del Instrumento BALORA.

Quinta.- Recursos en procedimientos de protección a la infancia y a la adolescencia.

Sexta.- Servicios experimentales.

Séptima.- Referencias relativas a los centros de acogimiento para personas menores de edad con problemas de conducta.

Octava.- Constitución de los Órganos previstos en el Título VIII.

Novena.- Representación de los Ayuntamientos.

Décima.- Sistema Vasco de Información sobre la Infancia y la Adolescencia.

Undécima.- Suministro de información a los registros estatales.

Duodécima.- Traslado de menores migrantes no acompañados o sin referentes familiares.

Decimotercera.- Referencia a otras normas específicas realizadas en el articulado.

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

Primera.- Comisión Técnica de Adopción Internacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Segunda.- Consejo Vasco de Infancia y Adolescencia.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

Única.- Derogación.

**DISPOSICIONES FINALES**

Primera.- Aprobación de las normas o directrices para la evaluación de impacto en la infancia y la adolescencia.

Segunda.- Regulación de las unidades de atención socio-sanitaria.

Tercera.- Regulación de los Órganos previsto en el Título VIII.

Cuarta.- Adecuación de la estructura del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia.



- Quinta.- Régimen supletorio.
- Sexta.- Desarrollo reglamentario.
- Séptima.- Entrada en vigor.”

#### **IV. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO**

**8.-** La Exposición de Motivos del texto proyectado se abre afirmando que *“La presente ley tiene como firme propósito dar un 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 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, firmada por España el 26 de enero de 1990, y cuyo instrumento de ratificación fue publicado en el Boletín Oficial del Estado número 313, de 31 de diciembre de 1990 (y sus tres Protocolos facultativos).”*

**9.-** La consideración de la protección de las personas menores de edad como una obligación prioritaria de los poderes públicos es reconocida en el artículo 39 de la Constitución española (CE) y en diversos Tratados Internacionales, muy especialmente, la Convención de Derechos del Niño (CDN), de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 30 de noviembre de 1990 (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990), junto con su Protocolo Facultativo, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000, también ratificado por España, el 5 de diciembre de 2001 (BOE de 31 de enero de 2002), y la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, igualmente ratificada por nuestro país, el 23 de noviembre de 2007 (BOE de 21 de abril de 2008).

**10.-** El máximo exponente normativo internacional de protección de las personas menores de edad es la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que celebró en el año 2014 su 25º aniversario, constituyendo el Tratado Internacional más ratificado de la historia.

**11.-** La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 1 señala que *“[p]ara los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”*, descansa sobre cuatro principios generales:

- No discriminación (artículo 2)
- Interés superior del niño (artículo 3).



- Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6).
- Derecho a ser escuchado (artículo 12).

**12.-** En el ámbito de Naciones Unidas pueden destacarse, asimismo, como referentes normativos de protección de las personas menores de edad:

- El Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la *"Prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la Acción Inmediata para su eliminación"* (1999).
- La Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social (ECOSOC), en su punto nº 14 sobre *"Pautas de Justicia en causas relativas a los niños víctimas y testigos de delitos"*, que exige que la intervención de los menores en los procedimientos se realice en un ambiente adecuado, que se acomode a las especiales necesidades del niño, conforme a sus habilidades, edad, madurez intelectual y capacidad, debiendo desarrollarse en un lenguaje que el niño utilice y comprenda.
- La Resolución 64/145, de 18 de diciembre de 2009, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, (rubricada como *"La niña"*), que reconoce la existencia de diferentes formas de violencia sobre las niñas, tales como la mutilación genital femenina, el incesto, el infanticidio femenino o los matrimonios forzados, instando a todos los Estados a que promulguen y hagan cumplir leyes que protejan a las niñas de todas las formas de violencia y a que establezcan programas adecuados a la edad, seguros y confidenciales, y servicios de apoyo médico, social y psicológico para ayudar a las niñas que son víctimas de violencia y discriminación.
- Diferentes Observaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, como la nº 13 sobre el *"Derecho del Niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia"* (2011) y la Observación nº 14 sobre el *"Derecho del Niño a que su interés superior sea una consideración primordial"* (2013).

**13.-** Por lo que respecta **al ámbito de la Unión Europea**, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, hecha en Estrasburgo de 12 de diciembre de 2007, que, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea (TUE), goza de un estatuto jurídico equiparable al de los Tratados de la UE, contiene importantes referencias a los derechos del niño, incluyendo el reconocimiento del derecho a recibir educación obligatoria gratuita (artículo 14, apartado 2), la prohibición de la discriminación por motivos, entre otros, de edad (artículo 21) y la prohibición del trabajo infantil y de la explotación laboral de los jóvenes (artículo 32). La Carta incluye una disposición específica sobre los *"derechos del niño"* (artículo 24), que articula tres principios básicos de dichos derechos: el derecho a expresar libremente su



opinión en función de su edad y su madurez (artículo 24, apartado 1), el derecho a que su interés superior constituya una consideración primordial en todo acto que les concierna (artículo 24, apartado 2) y el derecho a mantener relaciones personales y contactos directos, de forma periódica, con sus progenitores (artículo 24, apartado 3).

**14.-** Conforme a la Resolución del Parlamento Europeo A 3-0172/92, que aprobó la Carta Europea de los Derechos el Niño (DOCE nº C 241, de 21 de Septiembre de 1992), *se entenderá por niño todo ser humano hasta la edad de dieciocho años, salvo que éste, en virtud de la legislación nacional que le sea aplicable, haya alcanzado con anterioridad la mayoría de edad. A efectos penales, se considerará la edad de dieciocho años como mínima para serle exigida la responsabilidad correspondiente.*

**15.-** Con esta excepción, en el Derecho de la UE no existe una definición general y formal de "niño", y la definición que recogen algunas normas comunitarias, puede variar considerablemente dentro de la legislación de la UE, dependiendo del contexto regulador.

**16.-** Junto a este importante ámbito normativo europeo, en el año 2007 el Consejo de la UE adoptó las "*Orientaciones de la UE relativas a la promoción y la protección de los derechos del menor*", y en el año 2008 la Comisión Europea aprobó su Comunicación sobre "*Un lugar especial para la infancia en la acción exterior de la UE*" con el fin de incluir los derechos del niño en todas las actividades de la UE con terceros países que no son miembros de la Unión.

**17.-** Esta misma línea de acción exterior está consolidada en nuestro país, debiendo destacar que España cuenta con una Estrategia de Infancia de la Cooperación Española, que se basa en la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Plan Director de la Cooperación Española, el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia, y los Tratados y Convenios internacionales suscritos España, en especial, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada por nuestro país en 1990. Así, el IV Plan Director de la Cooperación Española considera a la infancia como un colectivo de atención preferente y asume el compromiso de adoptar una estrategia específica que establezca un marco de actuación para avanzar en el cumplimiento de los derechos de la infancia y, por primera vez, ofrece un marco de intervención específico para actuar en materia de infancia en la Cooperación Española, basado en los principios de la Convención de Derechos del Niño y en los enfoques de Derechos Humanos de Infancia. Este mismo planteamiento se ha recogido en el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021, encontrándose en proceso de elaboración el VI Plan Director.





**18.-** El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, a su vez, vino a introducir importantes modificaciones en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el anterior Tratado de la Comunidad Europea, actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (TFUE), definiendo en el artículo 3 del TUE, la "*protección de los derechos del niño*" como un objetivo general de la UE (apartado 3) y como aspecto importante de la política de relaciones exteriores de la UE (apartado 5). El TFUE incluye, además, referencias más explícitas a los niños, y permite a la UE adoptar medidas legislativas contra la explotación sexual y la trata de personas [artículo 79.2, d) y artículo 83.1].

**19.-** Estas nuevas previsiones normativas dieron lugar a la adopción de la Directiva 2011/93/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo; de la Directiva 2011/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo y de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, que contienen numerosas disposiciones relativas a las necesidades específicas de las víctimas menores de edad, con especial incidencia en el Anteproyecto objeto del presente informe.

**20.-** Asimismo, en 2011 la Comisión Europea adoptó la Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño, que vino a establecer las prioridades básicas para el desarrollo de la legislación y la política sobre los derechos del niño en el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea, a pesar de que los sistemas de protección de los menores son principalmente responsabilidad de cada Estado miembro, teniendo en cuenta los distintos instrumentos de la UE existentes y que puedan afectar a la protección de los derechos de los menores; persiguiendo como finalidad sugerir cómo pueden mejorar los países de la UE la utilización o aplicación de dichos instrumentos como parte de sus sistemas de protección de los menores, abarcando todas las formas de violencia, con arreglo a lo establecido por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, especialmente al artículo 19 de dicha Convención y *el derecho a la protección frente a todas las formas de violencia*. Así, la Comisión impulsó once acciones prioritarias en ámbitos como la Justicia accesible a los menores, la protección de los menores cuando son



vulnerables, el blindaje de los menores contra la violencia y la participación de los menores.

**21.-** Igualmente, debe resaltarse la “Estrategia para los derechos de la infancia 2021-2024” de la Comisión Europea, publicada el 24 de marzo de 2021.

**22.- El Consejo de Europa** ha tenido desde su creación el mandato claro de proteger y promover los derechos humanos, como consecuencia de su condición de organización internacional que tiene como objetivo principal la defensa y protección de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, nacida al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el 5 de mayo de 1949, tras la firma de su Carta Fundacional, el conocido como Tratado de Londres, para erigirse como guardián de los valores democráticos.

**23.-** Una de las primeras medidas de la organización fue la redacción, en 1950, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, o Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), ratificado por España en el año 1979, como texto que recogía, en un instrumento jurídico de obligado cumplimiento, los derechos enunciados dos años antes por la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluyendo referencias específicas a los niños. En 1953 entró en vigor y desde entonces ha sido una pieza clave en la actuación del Consejo de Europa.

**24.-** El segundo tratado del Consejo de Europa, especialmente relevante en materia de derechos humanos y de infancia, es la Carta Social Europea, que establece la protección de los derechos sociales, con disposiciones especialmente importantes para los derechos del niño. Así, el artículo 7, que establece la obligación de proteger a los niños contra la explotación económica, y el artículo 17, que obliga a los Estados a adoptar todas las medidas apropiadas y necesarias para garantizar que los niños reciban los cuidados, la asistencia, la educación y la formación que necesiten (incluida la educación primaria y secundaria), proteger a los niños y adolescentes contra la negligencia, la violencia o la explotación y garantizar protección especial a los niños y adolescentes privados de apoyo familiar, cuya aplicación supervisa el Comité Europeo de Derechos Sociales.

**25.-** El Consejo de Europa ha adoptado, igualmente, otros tratados que regulan aspectos concretos de los derechos del niño, como el Convenio sobre el estatuto jurídico de los niños nacidos fuera del matrimonio (1975), el Convenio en materia de adopción de niños, revisado en 2008, el Convenio sobre las relaciones personales del niño (2003) o el Convenio sobre el ejercicio de los derechos de los niños (1996).



**26.-** Finalmente, en cuanto al referido ámbito del Consejo de Europa, resultan especialmente importantes en relación con el Anteproyecto objeto del presente informe, el Convenio del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia, hecho en Budapest el 23 de Noviembre de 2001, y ratificado por España en el año 2010 (BOE de 17 de septiembre de 2010), conocido como "*Convenio de Budapest*", cuyo artículo 9 se dedica a "los delitos relacionados con la pornografía infantil"; el Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Convenio nº 197 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005, ratificado por España (BOE 10 de septiembre de 2009), conocido como "*Convenio de Varsovia*"; el Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 27 de Octubre de 2007, y ratificado por España en el año 2010 (BOE de 12 de noviembre de 2010), conocido como "*Convenio de Lanzarote*"; y el Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011, conocido como "*Convenio de Estambul*", también ratificado por España (BOE de 6 de junio de 2014). A ellos se refiere la Exposición de Motivos del Anteproyecto.

**27.-** Asimismo, debe destacarse que todos estos Tratados recogen en su articulado referencias a las relaciones con otros instrumentos internacionales. En particular, el Convenio de Lanzarote dedica su capítulo XI a la relación con otros instrumentos internacionales, recogiendo en el artículo 42 una previsión específica en cuanto a la relación con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, señalando en dicho precepto que el Convenio "*no afectará a los derechos y obligaciones derivados de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; su objeto es reforzar la protección proporcionada por dichos instrumentos y desarrollar y completar los principios en ellos contenidos*"; y recogiendo, en el apartado 3 del artículo 43, otra previsión relativa a las Partes que son miembros de la Unión Europea, que "*[...] aplicarán, en sus relaciones recíprocas, las normas de la Comunidad y de la Unión Europea en la medida en que existan normas de la Comunidad y de la Unión Europea que regulen la materia particular de que se trate y sean aplicables al caso concreto, sin perjuicio del objeto y finalidad del presente Convenio y de su plena aplicación con respecto a otras Partes.*"

**28.-** Ha de hacerse mención a la Estrategia del Consejo de Europa para los derechos del niño (2016-2021), como documento donde se establecen las prioridades en este ámbito para el período comprendido *entre 2016 y 2021*,



*identificando las siguientes cinco esferas prioritarias para garantizar los derechos del niño:*

- 1. Igualdad de oportunidades para todos los niños*
- 2. Participación de todos los niños*
- 3. Una vida libre de violencia para todos los niños*
- 4. Una justicia adaptada a los menores para todos los niños*
- 5. Derechos del niño en el entorno digital”.*

**29.-** Por lo que respecta a **nuestra norma constitucional**, al enumerar, en el capítulo III del Título I, los principios rectores de la política social y económica, hace mención, en el primero de los artículos que lo integran, -el artículo 39 CE-, a la obligación de los Poderes Públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, así como la protección integral de los hijos, afirmando el apartado 4 del citado precepto constitucional que “[l]os niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”.

**30.-** Como consecuencia del mandato constitucional y de la tendencia internacional de reconocimiento pleno de la titularidad de derechos en las personas menores de edad, en nuestro país, en la década de los 80 del siglo pasado, se llevó a cabo un proceso de renovación del Ordenamiento jurídico en este ámbito, que culminó con la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de Enjuiciamiento Civil, en adelante Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (LOPJM), que reformó las tradicionales instituciones de protección del menor reguladas en el Código Civil, si bien, yendo más allá, vino a establecer “*un marco jurídico de protección que vinculase a los Poderes Públicos, a las instituciones específicamente relacionadas con los menores, a los padres y familiares y a los ciudadanos en general*” (Exposición de Motivos LOPJM).

**31.-** Con posterioridad continuó el desarrollo normativo con numerosas normas, resultando especialmente reseñables, en lo que respecta al Anteproyecto que se informa, por cuanto gran parte de su articulado se encuentra vinculado con las mismas: la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, (BOE de 28 de abril), la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE de 23 de julio); la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE de 29 de julio) y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (BOE de 5 de junio).



## **V. CONSIDERACIONES PARTICULARES SOBRE EL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO**

**32.-** Expuesto lo anterior, a la hora de abordar el estudio del Anteproyecto remitido y, teniendo en cuenta, como anteriormente se ha indicado, que el presente informe pretende constreñirse a las cuestiones nucleares vinculadas al ámbito de la potestad consultiva de este órgano constitucional, evitando, en la medida de lo posible, consideraciones sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada, puede avanzarse que el análisis del texto proyectado va a efectuarse agrupando su contenido en tres categorías. La primera, estaría integrada por aquellos preceptos que se limitan a reproducir legislación estatal. En la segunda categoría o bloque se abordará el contenido del Anteproyecto que contiene normas de naturaleza procesal, con incidencia, en su caso, en el ámbito jurisdiccional, para finalmente, abordar en una tercera y última categoría determinadas consideraciones, de diversa índole, que afectan al texto articulado del Anteproyecto.

### **A) Sobre el contenido del Anteproyecto que reproduce legislación estatal**

**33.-** Señala el apartado IV de la Exposición de Motivos que el Anteproyecto *«aglutina 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»*.

**34.-** Ante este planteamiento normativo, y partiendo, con carácter general de la regla 1ª del artículo 149.1 de la Constitución que atribuye al Estado las competencias exclusivas para 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, ha de llamarse la atención sobre gran parte del articulado del texto proyectado, en tanto estamos ante preceptos que suponen la reiteración de contenido que ya se encuentra recogido en leyes del Estado, generando con ello la duplicidad de preceptos en ordenamientos jurídicos distintos, como son el estatal y el autonómico, sin que afecte a esta conclusión el contenido de la **disposición adicional decimotercera** APL "referencia a otras normas específicas realizadas en el articulado", en la que se proclama que "todas las referencias



realizadas en los artículos de la presente ley a normas específicas deberán entenderse referidas a la normativa específica o sectorial que, en cada momento, se encuentre vigente y regule las materias a las que se refieren”.

**35.-** Dentro de esta categoría de preceptos reiterativos de mandatos normativos recogidos en normas estatales, a título meramente ejemplificativo pueden citarse los siguientes preceptos:

- El **artículo 16** APL referido al “[d]eber de comunicación de la ciudadanía”, que ya se recoge en el artículo 262 de la LECrim y en el artículo 15 de la LO 8/2021, con la misma rúbrica que la del precepto proyectado.
- El **artículo 17** APL “[d]eber de comunicación cualificado” que ya se encuentra regulado en el artículo 264 de la LECrim, desde su redacción inicial, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 así como el artículo 16 de la LO 8/2021, también con idéntica rúbrica.
- El **artículo 19** APL, referido a la “[c]omunicación por parte de niños, niñas y adolescentes”, que se corresponde con lo recogido en el artículo 17 de la LO 8/2021.
- El **artículo 23** APL “[m]edidas para garantizar el ejercicio de los derechos”, cuyo apartado 2 recoge la necesidad de garantizar la participación de la persona menor de edad en todo procedimiento judicial, de cualquier orden jurisdiccional, en tanto viene a reiterar lo dispuesto en el artículo 13 “[l]egitimación para la defensa de derechos e intereses en los procedimientos judiciales que traigan causa de una situación de violencia” de la Ley Orgánica 8/2021 y en el primer párrafo y la letra c) del apartado 5 del artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado uno de la Disposición final octava de la Ley Orgánica 8/2021.
- El **artículo 23.4** APL, relativo al derecho a obtener el reembolso de los gastos necesarios para el ejercicio de sus derechos y las costas procesales que se le hubieren causado con preferencia respecto del pago de los gastos que se hubieran causado al Estado, que reitera el contenido del artículo 14 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, ubicado dentro del título III de esta Ley, dictada



al amparo de la competencia exclusiva en materia de legislación penal y procesal atribuida al Estado por el artículo 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución Española (salvo el título IV, que se dicta al amparo de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia atribuida al Estado por el artículo 149.1.5.<sup>a</sup> de la Constitución Española, y el título I, que se dicta al amparo de la competencia exclusiva en materia de 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, atribuida al Estado por el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española).

- El proyectado **artículo 24** “[d]erecho a la prevalencia del interés superior del niño, la niña o adolescente”, en relación con lo dispuesto, entre otros, en el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996 y en los artículos 4 y 12 de la Ley Orgánica 8/2021. Asimismo, ha de recordarse, en primer lugar, que es el referido artículo 2 de la LO 1/1996 el que delimita los criterios generales que han de tenerse en cuenta a efectos de la interpretación y aplicación en cada caso del interés superior del menor, y en segundo término que el apartado 3 del citado artículo 2 es el que delimita los elementos generales para ponderar los criterios establecidos en el apartado 2 de este mismo precepto orgánico.
  
- El **artículo 25** APL “[d]erecho a ser oída y escuchada” que reitera el artículo 9 “[d]erecho a ser oído y escuchado” de la Ley Orgánica 1/1996, modificado por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. De otro lado, ha de tenerse presente que el **artículo 27** del Anteproyecto, al tratar del derecho a la participación, remite al “derecho a ser oídos y escuchados en los términos establecidos en el artículo 25 de esta ley”, olvidando la regulación recogida, con rango orgánico, en el artículo 9 de la LO 1/1996 (disposición final vigésima tercera de la LO 1/1996).
  
- El **artículo 40** APL “[d]erecho a la información y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación”, en relación con el contenido del artículo 5 “derecho a la información” de la LO 1/1996. En este ámbito, ha de ponerse de manifiesto que fue la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia la que vino a introducir, por primera vez en la



legislación española, una mención expresa a la alfabetización digital y mediática, en el citado artículo 5 de la LO 1/1996, no como derechos independientes, ni tampoco como nuevos derechos, sino como parte del genérico derecho a la información de los menores, es decir, “a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo”. Del mismo modo, en relación con el contenido del artículo 40 APL han de tenerse presentes el artículo 83 “derecho a la educación digital” y la disposición adicional vigésima primera de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; el artículo 2.1,l) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación o el artículo 10 “alfabetización mediática”, de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

- Los proyectados **artículos 41** “[d]eberes de los niños, las niñas y adolescentes”; **42** “[d]eberes relativos al ámbito familiar”; **43** “[d]eberes relativos al ámbito escolar” y **44** “[d]eberes relativos al ámbito social”, que se limitan a reproducir el contenido de los artículos, con carácter de ley ordinaria, 9 bis “[d]eberes de los menores”; 9 ter “[d]eberes relativos al ámbito familiar”; 9 quáter “[d]eberes relativos al ámbito escolar” y 9 quinquies “[d]eberes relativos al ámbito social” de la LO 1/1996, introducidos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Los **artículos 145** “[a]ctuación de los servicios territoriales de protección a la infancia y la adolescencia con menores de catorce años en conflicto con la ley penal” y **295** “[p]lan de seguimiento” del Anteproyecto, que recogen lo previsto en el artículo 17 bis “[p]ersonas menores de catorce años en conflicto con la ley”, de la LO 1/1996, introducido por la L.O. 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.
- El **artículo 149** APL “[c]riterios de actuación policial”, que recoge en el apartado 2.e) la previsión relativa a la posibilidad de que la persona menor que así lo solicite pueda formular denuncia por sí misma y sin necesidad de estar acompañada de una persona adulta, que ya se encuentra establecida, como criterio de actuación, en el artículo 50.2.e) de la LO 8/2021.
- El **artículo 151** APL, “[l]egitimación en los procedimientos judiciales que traigan causa de una situación de violencia”, en relación con el





artículo 13, “[l]egitimación para la defensa de derechos e intereses en los procedimientos judiciales que traigan causa de una situación de violencia” de la LO 8/2021, siendo un precepto dictado, de conformidad con lo previsto en los apartados 5.ª y 6.ª del artículo 149.1 CE, al amparo de las competencias que corresponden al Estado en materia de Administración de Justicia 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 (disposición final decimoctava de la LO 8/2021).

- Los **artículos 244 APL** “[i]ngreso en centros de protección específicos para personas menores de edad con problemas de conducta” y **245 APL** “[a]utorización judicial de ingreso”, que reproducen el contenido del artículo 26 “[i]ngreso en centros de protección específicos de menores con problemas de conducta” de la LO 1/1996, que ostenta rango orgánico.
  
- Los proyectados **artículos 247** “[m]edidas de seguridad”; **248** “[m]edidas de contención”; **249** “[a]islamiento provisional de la persona menor de edad”; **250** “[r]egistros personales y materiales”; **251** “[r]égimen disciplinario”; **252** “[s]upervisión y control”; **253** “[a]dministración de medicamentos”; **254** “[r]égimen de visitas y permisos de salida” y **255** “[r]égimen de comunicaciones de la persona menor de edad”; que se corresponden con los artículos 27 “[m]edidas de seguridad”; 28 “[m]edidas de contención”; 29 “[a]islamiento del menor”; 30 “[r]egistros personales y materiales”; 31 “[r]égimen disciplinario”; 32 “[s]upervisión y control”; 33 “[a]dministración de medicamentos”; 34 “[r]égimen de visitas y permisos de salida” y 35 “[r]égimen de comunicaciones del menor” de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, todos ellos de rango orgánico según la disposición final vigésima tercera de la referida Ley Orgánica.
  
- El **artículo 296 APL** “[m]edidas de vigilancia y seguridad”, que reproduce el artículo 59 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, de idéntica rúbrica y que ostenta rango orgánico según la disposición final sexta de la misma.

**36.-** Ante este planteamiento normativo ha de recordarse que el Tribunal Constitucional, por ejemplo en la Sentencia 10/1982, de 23 de marzo, «*ya formuló reservas sobre el procedimiento consistente en reproducir (y, por*



*cierto, más o menos fielmente) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas; procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad».*

**37.-** Cumple destacar que también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional sobre la reproducción, por una norma estatal o autonómica, de un precepto de la Constitución, señalando los inconvenientes que resultan de utilizar una técnica consistente en la reiteración en normas de rango inferior de lo que se establece por normas de rango superior, teniendo en cuenta que, independientemente de la mayor o menor frecuencia de su uso, esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas superiores así incorporadas (Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1) y afirmando que *«no es técnicamente correcto transcribir en las leyes los preceptos constitucionales»* (STC 76/1983, F.J. 23); suponiendo una incorrección técnica *«que las Leyes contengan normas meramente reiterativas de los preceptos constitucionales con la finalidad de declararlos aplicables en ámbitos o sectores en que ya resultan aplicables por imperativo constitucional»* (STC 118/1996).

**38.-** Posteriormente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 162/1996, de 17 de octubre, vino a sintetizar la doctrina del Tribunal respecto de la técnica legislativa de reproducción de normas, señalando en su FJ 3 que:

*«Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las leyes (SSTC 341/1993, 164/1995) pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, fundamento jurídico 23), en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que 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. Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando, como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad autónoma en la*



*materia. Porque si la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (fundamento jurídico 8º), y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 fundamento jurídico 4º, apartado b) y 147/1993 (fundamento jurídico 4º) como antes citamos, la "simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades autónomas"».*

**39.-** Asimismo, junto a esta doctrina general relativa a la *lex repetita*, el Tribunal Constitucional ha reconocido como excepción la de «*aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento estatal con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico*» (STC 47/2004).

**40.-** Esta posibilidad resulta explicada, entre otras, en la STC 65/2020, de 18 de junio, al tratar del supuesto de *lex repetita* en el que «*la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, generalmente preceptos básicos estatales reproducidos por normas autonómicas*», señalando el TC que «*en este supuesto la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto. Así, según sintetiza la STC 51/2019, tal reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: (i) 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 (ii) que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma [FJ 6 a)].*

*Esta doctrina, que se ha utilizado fundamentalmente en la distribución competencial bases-desarrollo, también ha sido aplicada por este tribunal con relación a la repetición de normas estatales que establecen condiciones básicas para el ejercicio igualitario de los derechos constitucionales [art. 149.1.1 CE; SSTC 341/2005, FJ 10 a), b) y e), y 135/2006, FJ 3 c)]».*



**41.-** A la vista de lo expuesto ha de afirmarse que desborda ampliamente el objeto del presente informe el análisis individualizado de cada uno de estos preceptos a fin de constatar, además de la reproducción indicada, el encuadramiento competencial de los preceptos de las leyes estatales reproducidos en los artículos proyectados; teniendo en cuenta que, conforme a la doctrina del TC esta repetición sólo resultará legítima cuando venga referida a materias no encuadrables en competencias exclusivas del Estado, sino en otros títulos de competencia estatal y siempre que se trate de una reproducción fiel de la norma estatal que sirva para dotar de sentido a los preceptos del texto proyectado.

**42.-** De otro lado, dado que el principio de seguridad jurídica, proclamado por el artículo 9.3 CE, *«obliga al Legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse; y que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el Legislador estatal y el autonómico»* (STC 146/1993) y que la *«técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error, y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas reproducidas»* (STC 40/1981); siguiendo la recomendación puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia 147/1993, se ha de sugerir al prelegislador autonómico la conveniencia de sustituir, en el texto proyectado, la técnica legislativa de reproducción de normas estatales por la de recoger remisiones a la legislación estatal.

## **B) Sobre el contenido del Anteproyecto de naturaleza procesal y con incidencia en el ámbito jurisdiccional**

**43.-** Como anteriormente se ha avanzado, tras la referencia al contenido del Anteproyecto que se limita a reiterar la legislación estatal, se ha de abordar el estudio de aquellos preceptos del texto proyectado de los que se desprende su naturaleza procesal, con incidencia, en su caso, en el ámbito jurisdiccional.

**44.-** De ello deriva la necesidad de recordar la doctrina constitucional en relación con la interpretación del artículo 149.1.6 de la Constitución, teniendo en cuenta que conforme al artículo 10.6 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de "normas procesales y de procedimientos administrativo y económico-administrativo



que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco”.

**45.-** En el Informe al Anteproyecto de Ley de casación civil vasca, aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 30 de octubre de 2019 ya se vino a exponer, en los siguientes términos, la doctrina constitucional en materia de legislación procesal de las Comunidades Autónomas:

“12.- [...] Como punto de partida, se ha de tomar, por tanto, el artículo 149.1.6 de la Constitución, al objeto de desentrañar el alcance y contenido de sus términos. El precepto objeto de cita se enmarca dentro del contexto relativo a la atribución de competencias exclusivas al Estado y, por ello, la materia que concierne a la legislación procesal ha de entenderse reservada al Estado con carácter general, pues sólo excepcionalmente, las Comunidades Autónomas podrán legislar sobre esta materia cuando concurren los siguientes requisitos:

- a) Que la Comunidad Autónoma cuente con derecho sustantivo propio o especial.
- b) Que dicho Derecho sustantivo tenga peculiaridades que denoten una singularidad.
- c) Que la especialidad procesal que se establezca sea necesaria para la salvaguarda de la especificidad del Derecho sustantivo.
- d) Que el Estatuto de autonomía le confiera esta facultad.

13.- El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión, en diferentes pronunciamientos, de delimitar los contornos del artículo 149.1.6º. Siguiendo un orden cronológico, la STC 71/82, de 30 de noviembre, al tratar el tema de la generalización de la legitimación colectiva y de la legitimación por sustitución, en el área de defensa del consumidor, consideró que las previsiones, que en tal sentido estatuyó la Ley Vasca 10/81 del Estatuto del Consumidor, no respondían a particularidad alguna del Derecho sustantivo del País Vasco.

14.- La STC 23/88, que analizó la constitucionalidad de determinados artículos de la Ley 3/86 de normalización lingüística de las Islas Baleares, incide también en la necesidad de que cualquier innovación procesal de una norma autonómica, debe de estar vinculada a la necesaria salvaguarda de las peculiaridades del Derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma de que se trate.

15.- La STC 121/92, recuerda que las innovaciones procesales establecidas por la legislación autonómica no resultan aceptables por el simple hecho de estar vinculadas con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que



materialmente regulen *«pues con la expresión 'necesarias especialidades' la Constitución tiene en cuenta tan sólo las que inevitablemente se deduzcan, desde el punto de vista de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del derecho creado por la propia Comunidad»*.

16.- La sentencia citada entendió que *«de las particularidades del régimen sustantivo y de la especificidad del arrendamiento histórico valenciano no deriva ninguna necesaria especialidad de la ordenación de las vías procesales y de la defensa judicial de los derechos y deberes derivados de esa relación arrendaticia, de manera que la competencia autonómica para legislar sobre estos arrendamientos no conlleva una competencia legislativa de carácter procesal para establecer una regulación singular de ordenación del proceso»*.

17.- Esta interpretación del alcance de la competencia autonómica en materia procesal ha sido sostenida también en la STC 21/2012, de 16 de febrero, en relación con el artículo 43.1 del Código de Familia de Cataluña, que posibilitaba la acumulación del procedimiento de división de las cosas comunes junto al de separación, divorcio o nulidad, y que fue considerado no conforme al canon constitucional derivado del artículo 149.1.6ª CE. El Tribunal Constitucional afirmó en esa ocasión lo siguiente:

*«[...] el problema que resuelve el art. 43.1 del Código de familia no es exclusivo de Cataluña, ni jurídica ni socialmente. En efecto, si bien puede entenderse que el lugar prioritario o preferente que ocupa la separación de bienes dentro de los posibles regímenes económico-matrimoniales admitidos por el ordenamiento jurídico catalán constituye una particularidad sustantiva, no lo es menos que esos mismos regímenes son los establecidos en el resto de ordenamientos civiles existentes en nuestro Estado plurilegislativo. En consecuencia, no se puede por menos que afirmar que la necesidad de una singular norma procesal que resuelva la división de las cosas comunes en el supuesto de liquidación del régimen de separación de bienes por razón de separación o divorcio se produce con la misma intensidad en el Derecho civil catalán, en los demás derechos civiles especiales o forales y en el Derecho civil común. En suma, la realidad social que viene a atender la norma cuestionada no es distinta de la existente en otros territorios con Derecho civil propio en el que se admite como régimen económico conyugal el de separación de bienes, como tampoco puede afirmarse que la situación de sus destinatarios sería distinta a la de los otros cónyuges sujetos al régimen de separación de bienes en virtud de la aplicación de las normas del Derecho civil común. Y en todos estos casos el Derecho sustantivo se somete a la legislación procesal estatal» (FJ 8)*



18.- Asimismo, en la reciente STC 13/2019, de 31 de enero, en relación con la regulación procesal para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento introducida por el artículo 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, se ha sostenido que:

*«[...] el artículo 3 no halla amparo en el artículo 130 EAC, que, de acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, atribuye a la Generalitat la aprobación de "las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña". No hallando cobertura en las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el artículo 3 de la Ley 24/2015 invade la competencia general en materia procesal que corresponde al Estado (art. 149.1.6 CE). Tal invasión se produce por la sola razón de que el precepto autonómico regula cuestiones que le están vedadas, con entera independencia de la eventual compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado: "las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la lex repetita... según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que —lo que no es el caso— la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto... Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial" [STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c)].» (FJ 2)*

19.- Dada su cercanía con el asunto aquí concernido, la STC 47/2004 debe ser tomada como el referente inmediato, cuya doctrina resulta más fácilmente extrapolable al presente caso. En lo concerniente a la interpretación que debe darse al artículo 149.1.6º de la Constitución, el fundamento jurídico cuarto de la citada sentencia refleja la doctrina consolidada por dicho Tribunal en los términos que a continuación se transcriben:

*«La controversia competencial que subyace al presente recurso de inconstitucionalidad no presenta dificultad alguna, a diferencia de lo acaecido en otros procesos de inconstitucionalidad, para el encuadramiento competencial de la materia concernida. Se trata de la legislación procesal, reservada al Estado como competencia exclusiva en el artículo 149.1.6 , si bien esta reserva no es*



*plena o absoluta, en tanto en cuanto el citado precepto constitucional permite un espacio de normación a las Comunidades Autónomas, al señalar "sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden (el orden procesal) se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas", salvedad ésta que ha permitido que Galicia haya asumido como competencia exclusiva, en el artículo 27.5 de su Estatuto de Autonomía "las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico Derecho gallego o de la organización propia de los poderes públicos gallegos". Pues bien, acerca del significado y alcance de las fórmulas constitucional y estatutaria de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de legislación procesal, y en concreto, sobre la recogida en el mencionado artículo, ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal Constitucional en diversas resoluciones estableciendo una consolidada doctrina de la que pueden destacarse, a los efectos que a esta controversia interesa, los siguientes criterios: en primer lugar, que la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c]; en segundo lugar, que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión "necesarias especialidades" del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por éstas (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 4; 127/1999, de 1 de julio, FJ 5), correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas "necesarias especialidades" (STC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5).»*





20.- Del conjunto de consideraciones que contiene el fundamento jurídico cuarto de la STC 47/2004, que acaba de transcribirse, merecen destacarse, por su importancia, las siguientes: a) Las singularidades procesales que las Comunidades Autónomas pueden establecer, se limitan a aquéllas que por su conexión directa con las peculiaridades del Derecho sustantivo autonómico vengan requeridas por éstas. b) Compete al legislador autonómico o, en su defecto a quienes asumen la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de un régimen procesal especial, salvo que del propio examen de la Ley se infiera esa circunstancia.

21.- La exégesis que lleva a cabo el Tribunal Constitucional alumbró un régimen jurídico, en cuya virtud se atribuye a la legislación procesal autonómica un carácter netamente instrumental, que se sustenta en el ineluctable amparo de las peculiaridades o especialidades del Derecho emanado de la Comunidad Autónoma. Solamente en este caso, podrá considerarse legítima la excepción a la aplicación del régimen general, derivado de la asignación al Estado de la competencia exclusiva en materia procesal.

22.- Sin embargo, esta sentencia no se limita a establecer unas pautas o directrices interpretativas del artículo 149.1.6 de la Constitución, pues también lleva a cabo un riguroso análisis sobre una cuestión capital que en el presente caso también se ha de esclarecer, a saber, si el Derecho Civil autonómico presenta particularidades que necesariamente precisan de la creación de un régimen procesal propio.

23.- A tal fin, la STC 47/04 elabora un método de análisis cuyo punto de partida radica en la determinación objetiva de lo que es el Derecho sustantivo (en aquel caso el Derecho Civil Gallego). Posteriormente, avanza hacia la concreción de las peculiaridades de ese Derecho sustantivo y de las especialidades de orden procesal que se establecen respecto de la legislación estatal, para finalmente proceder a desentrañar si las peculiaridades del Derecho sustantivo precisan ineludiblemente de las singularidades procesales que se introducen, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.6º de la Constitución. En este apartado, también debe hacerse mención a las prevenciones que la citada sentencia mantiene frente a la reiteración o reproducción de normas procesales de carácter estatal, pues tal y como se refleja en el fundamento jurídico octavo, "la mera reiteración de las reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena sin más, una tal previsión (sic)", salvo que "la reiteración simplemente consista 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”.

24.- Como colofón, en lo que a este apartado concierne, cabe afirmar que la mera circunstancia de contar con un Derecho Civil propio no autoriza a establecer especialidades procesales, si éstas no resultan estrictamente necesarias en función de las singularidades de ese Derecho Civil. Pero, aunque concurra esta circunstancia, el artículo 149.1.6º de la Constitución no justifica la elaboración de una norma procesal que ofrezca una regulación en la que, con la finalidad de alcanzar un texto normativo con mayor profusión de detalles, incorpore algunas de las previsiones generales contenidas en la LEC, pues ello solamente se podrá llevar a cabo cuando la referida incorporación tenga por objeto facilitar la comprensión de la norma autonómica. Debe advertirse que el desarrollo de la legislación procesal trae causa del ejercicio de una competencia básicamente estatal y, salvo las especialidades procesales estrictamente necesarias que las Comunidades Autónomas puedan establecer a los fines antes indicados, los preceptos de las LEC rigen en todo el ámbito del Estado, sin necesidad de que la normativa autonómica así lo proclame.”

**46.-** Así, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta, cuando nos encontremos en leyes autonómicas ante normas de contenido procesal, atendiendo a la distribución de competencias establecida en el art. 149.1.6 CE, conforme a la cual la legislación procesal es competencia exclusiva del Estado, las Comunidades Autónomas únicamente podrán establecer las especialidades procesales necesarias que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las mismas (STC 254/2015, de 30 de noviembre), correspondiendo al legislador autonómico ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades (STC 13/2019, de 31 de enero), y ello por cuanto la legislación procesal es una «competencia general» del Estado, mientras que la competencia autonómica es «de orden limitado» y está circunscrita a las «necesarias especialidades» que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas (STC 28/2022, de 24 de febrero de 2022, FJ 2).

**47.-** Conforme a las ya citadas STC 13/2019 y 28/2022, además, *«no cabe interpretar esta salvedad competencial de modo tal que quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado», es decir, el inciso final del art. 149.1.6 no permite «sin más» a las comunidades autónomas «introducir en su ordenamiento normas*



*procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión "necesarias especialidades" del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas».*

**48.-** Además, resulta especialmente importante recordar que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, STC 13/2019, de 31 de enero), con entera independencia de la eventual compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica y la dictada por el Estado, se produciría una invasión de la competencia general en materia procesal que corresponde en exclusiva al Estado (art. 149.1.6 CE) por la sola razón de que el precepto autonómico venga a regular cuestiones que le están vedadas.

**49.-** Este planteamiento general admite como matización la siguiente, según se explica de forma detallada en la STC 65/2020, de 18 de junio:

*«Ahora bien, la proscripción de la «reproducción de normas procesales por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a 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). En consecuencia, si la comunidad autónoma establece especialidades procesales necesarias para su derecho sustantivo propio, ejerciendo su competencia estatutaria en materia procesal en coherencia con la competencia exclusiva estatal sobre legislación procesal, podrá repetir de forma legítima normas generales procesales para dar sentido a la ley autonómica que las incluye [SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 341/2005, de 21 de diciembre, FFJJ 9 y 10 c);*



*135/2006, de 27 de abril, FFJJ 3 d) y 12; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4 c); 54/2018, de 24 de mayo, FFJJ 6 y 7, y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2 b)]».*

**50.-** Como seguidamente se detalla, el Anteproyecto objeto de informe incluye numerosos preceptos de los que puede predicarse su naturaleza procesal. En algunos de ellos, incluso, se recogen mandatos imperativos dirigidos a los Jueces o Tribunales.

**51.-** El primero de los preceptos de naturaleza procesal es el **artículo 20.4** del Anteproyecto que dispone que “[l]a Autoridad Judicial, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar las medidas de protección previstas en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a testigos y peritos en causas criminales, cuando lo estime necesario en atención al riesgo o peligro que derive de la formulación de denuncia de una situación de violencia contra niños, niñas o adolescentes”.

**52.-** En segundo lugar, y al margen de lo dispuesto en el artículo 13 de la LO 8/2021, referido a la legitimación para la defensa de derechos e intereses en los procedimientos judiciales que traigan causa de una situación de violencia, el **artículo 23 APL**, rubricado “[m]edidas para garantizar el ejercicio de los derechos”, prevé en su apartado 2 lo siguiente:

“2.- En todo procedimiento judicial, de cualquier orden jurisdiccional, o administrativo en el que pudiera adoptarse una resolución, medida o decisión atendiendo al interés superior de la persona menor de edad, deberá garantizarse la participación de esta en el procedimiento a través de los y las representantes legales, o, en su caso, de una persona defensora judicial si hubiera conflicto de interés o discrepancia con ellas, y del Ministerio Fiscal, en defensa de sus derechos e intereses. Se presumirá que existe un conflicto de interés cuando la opinión de la persona menor de edad sea contraria a la medida que se adopte sobre ella o suponga una restricción de sus derechos.”

**53.-** Seguidamente, el **artículo 25 del Anteproyecto**, en su apartado 2 viene a recoger, con carácter imperativo, que en los procedimientos judiciales, las comparecencias o audiencias de la persona menor de edad tendrán carácter preferente, y se realizarán con sometimiento a los criterios que en el mismo se identifican, añadiendo en el apartado 5 de este precepto que siempre que en vía judicial se deniegue la comparecencia o audiencia de la persona menor, “en la motivación de dicha decisión deberán quedar reflejadas, de forma sucinta, todas las circunstancias y hechos que fundamenten esta decisión, no bastando consideraciones o referencias



generales”; que “esta resolución motivada en el interés superior de la persona menor de edad deberá ser comunicada al Ministerio Fiscal, a la propia persona menor de edad y, en su caso, a su representante legal, indicando explícitamente los recursos existentes contra tal decisión” y que “en las resoluciones sobre el fondo habrá de hacerse constar, en su caso, el resultado de la audiencia al niño, la niña o adolescente, así como su valoración”.

**54.-** En el **artículo 28 APL**, al tratar del “[d]erecho a la crianza, a la convivencia y a las relaciones familiares”, para los supuestos en los que la persona menor de edad estuviera sujeta a alguna medida de protección, se ordena a la autoridad judicial “adoptar las medidas adecuadas para respetar y asegurar el derecho de relación, en el marco del régimen de visitas, comunicación o estancia que se haya adoptado” exigiendo que las medidas concretas que se establezcan han de ser conformes al principio de proporcionalidad, ponderándose las circunstancias concurrentes, los derechos de ambas partes y la necesidad de garantizar el interés superior de la persona menor de edad. Finalmente, en el apartado 5 de este precepto se enumeran los supuestos en los que “en ningún caso procederá el establecimiento de un régimen de visitas, comunicación o estancia”.

**55.-** Otro de los preceptos del texto proyectado que tiene un contenido procesal es el **artículo 151**, rubricado “[l]egitimación en los procedimientos judiciales que traigan causa de una situación de violencia”, y en el que, tras reiterar tanto la atribución de legitimación a todas las personas menores de edad víctimas de violencia para intervenir en defensa de sus derechos e intereses en todos los procedimientos judiciales que traigan causa de una situación de violencia, que se encuentra recogida en el artículo 13 “[l]egitimación para la defensa de derechos e intereses en los procedimientos judiciales que traigan causa de una situación de violencia” de la LO 8/2021, como lo dispuesto en el artículo 26.2 del Estatuto de la Víctima del delito, señala en sus apartados 3 y 4 lo siguiente:

“3.- En todo caso, el Juzgado o Tribunal, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o, directamente, de la Entidad Pública de protección de menores competente, procederá a la designación de defensor judicial en el caso de que concurran las circunstancias previstas en el apartado segundo del artículo 23.1 f) de esta ley.

4.- Asimismo, deberá garantizarse su derecho a intervenir en defensa de sus intereses mediante su personación como acusación particular, en cualquier momento del procedimiento penal; si bien, ello no permitirá retrotraer ni reiterar las actuaciones ya practicadas antes de su personación, ni podrá suponer una merma del derecho de defensa de la persona acusada.”



**56.-** Similar naturaleza procesal ostenta el **apartado 1 del artículo 152** del Anteproyecto “[m]edidas dirigidas a evitar la victimización secundaria” al disponer que:

- “1.- En los procedimientos penales en los que la persona menor de edad sea víctima del delito, se adoptarán, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito en relación con las previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las medidas que resulten necesarias para evitar o limitar, en la medida de lo posible, que el desarrollo de la investigación o la celebración del juicio se conviertan en una nueva fuente de perjuicios para la víctima, y, en particular, las siguientes:
- a) Las declaraciones recibidas durante la fase de investigación serán grabadas por medios audiovisuales y podrán ser reproducidas en el juicio en los casos y condiciones determinadas por la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
  - b) La declaración podrá recibirse por medio de expertos.”

**57.-** Al respecto debe destacarse que la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, a través de la modificación de los artículo 449 bis y 449 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, ha venido a reforzar la prueba preconstituida, como instrumento adecuado para evitar la victimización secundaria, particularmente eficaz cuando las víctimas son personas menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección, estableciendo su obligatoriedad cuando el testigo sea una persona menor de catorce años o una persona con discapacidad necesitada de especial protección. En estos supuestos la autoridad judicial, practicada la prueba preconstituida, solo podrá acordar motivadamente su declaración en el acto del juicio oral, cuando, interesada por una de las partes, se considere necesario. Por tanto, se convierte en excepcional la declaración en juicio de los menores de catorce años o de las personas con discapacidad necesitadas de especial protección, estableciéndose como norma general la práctica de la prueba preconstituida en fase de instrucción y su reproducción en el acto del juicio evitando que el lapso temporal entre la primera declaración y la fecha de juicio oral afecten a la calidad del relato, así como la victimización secundaria de víctimas especialmente vulnerables.

**58.-** Junto a ello, es el artículo 50 de la LO 8/2021 el que recoge los criterios de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en los casos de violencia sobre la infancia y la adolescencia, ordenando que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tanto estatales, como autonómicas y locales han de contar con los protocolos necesarios para la prevención,



sensibilización, detección precoz, investigación e intervención en situaciones de violencia sobre la infancia y la adolescencia, a fin de procurar una correcta y adecuada intervención ante tales casos.

**59.-** A diferencia de lo manifestado en relación con el apartado 1, merece una valoración sumamente favorable el **apartado 2 del artículo 152** que, con carácter imperativo, remarca la obligación de la Administración autonómica de poner a disposición de la administración de Justicia los medios técnicos, tecnológicos y humanos necesarios y específicos para evitar la victimización secundaria con motivo de su declaración.

**60.-** A continuación ha de llamarse la atención sobre el **artículo 155 APL** que, bajo la rúbrica de “[a]ctuaciones de carácter judicial en casos de violencia ejercida a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación”, contempla una imposición de actuación dirigida al Ministerio Fiscal, previendo que “en los casos en que la violencia ejercida contra el niño, la niña o adolescentes consista en la difusión de información o la utilización de imágenes en los medios de comunicación, incluidas las redes sociales o cualquier otro medio asociado a las nuevas tecnologías, que pueda implicar una intromisión ilegítima en su intimidad, honra o reputación o en la de sus familiares, conlleve la explotación económica de su imagen, o sea contraria a sus intereses, y sin perjuicio de otros sujetos legitimados, el Ministerio Fiscal deberá intervenir instando de inmediato las medidas cautelares y de protección previstas en la ley y solicitando las indemnizaciones que correspondan por los perjuicios causados”; que “tales actuaciones procederán incluso si consta el consentimiento del niño, la niña o adolescente o de sus representantes legales” y que “sin perjuicio de otros sujetos legitimados, corresponde en todo caso al Ministerio Fiscal y a las administraciones o entidades públicas competentes en materia de protección a la infancia y la adolescencia el ejercicio de las acciones de cese y rectificación de publicidad ilícita, de conformidad con lo previsto en el artículo 5.5 de la LOPJM”. Al respecto ha de recordarse el contenido del artículo 84.2 “[p]rotección de los menores en Internet” de la LO 3/2018, en el que se prevé que “[l]a utilización o difusión de imágenes o información personal de menores en las redes sociales y servicios de la sociedad de la información equivalentes que puedan implicar una intromisión ilegítima en sus derechos fundamentales determinará la intervención del Ministerio Fiscal, que instará las medidas cautelares y de protección previstas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor”.

Además, en relación con el referido artículo 155 APL ha de señalarse que su rúbrica no se corresponde con el contenido del mismo, en tanto el Ministerio



Fiscal resulta ajeno al ejercicio de la función jurisdiccional que corresponde exclusivamente a los Jueces y Tribunales por mandato del artículo 117 CE.

**61.-** También puede predicarse la naturaleza procesal del **artículo 160 APL** “[c]riterios de la actuación administrativa” en tanto dispone, en la letra l), que “[l]as personas físicas indicadas en el presente apartado podrán intervenir en los procedimientos judiciales conservando el anonimato y salvaguardando las garantías para que su aplicación no conlleve lesión de intereses legítimos”.

**62.-** En el **apartado 5 del artículo 191** del Anteproyecto “[r]esolución” se recoge que las resoluciones que declaren el desamparo y la asunción de la tutela deberán indicar que son “recurribles ante la jurisdicción civil, sin necesidad de reclamación administrativa previa, en los términos indicados en la disposición adicional quinta de esta ley”, debiendo en todo caso, de mantenerse esta previsión, sustituirse la referencia a la disposición adicional 5ª del texto proyectado por una remisión a lo dispuesto en las correspondientes normas procesales.

**63.-** Asimismo, ha de recordarse que las resoluciones que declaren el desamparo y la asunción de la tutela, en tanto resoluciones administrativas en materia de protección de menores, se encuentran sometidas a control jurisdiccional a través del procedimiento, de carácter preferente, regulado en el Capítulo V “[d]e la oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores, del procedimiento para determinar la necesidad de asentimiento en la adopción y de la oposición a determinadas resoluciones y actos de la Dirección General de los Registros y del Notariado en materia de Registro Civil”, del Título I “[d]e los procesos sobre provisión de medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad, filiación, matrimonio y menores”, del Libro IV “[d]e los procesos especiales” de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de donde deriva la necesidad de aclarar que, en el supuesto al que se refiere el **artículo 191.5 APL** no nos encontramos ante un recurso sino ante un procedimiento especial establecido al efecto para sustanciar la oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores y para el que será competente, por regla general, el Juzgado de Primera Instancia del domicilio de la Entidad Pública.

**64.-** Aun cuando remite a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996 y al artículo 778 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el proyectado **artículo 244** “[i]ngreso en centros de protección específicos para personas menores de edad con problemas de conducta”, viene a reproducir parte del contenido del artículo 26 “[i]ngreso en centros de protección específicos de menores con





problemas de conducta” de la LO 1/1996, que cuenta con rango orgánico, y señala que “[s]erán competentes para autorizar el ingreso en dichos centros de protección los Juzgados de Primera Instancia del lugar donde radique el centro” y que la autorización se otorgará tras la tramitación del procedimiento regulado en el artículo 778 bis de la LEC.

**65.-** Esta previsión se complementa con la limitación recogida en el apartado 4 del artículo 244 APL en la que se establece que “[e]n ningún caso podrán ser ingresados en estos centros las personas menores de edad que presenten enfermedades, discapacidades o trastornos mentales que requieran un tratamiento específico por parte de los servicios competentes en materia de salud mental o de atención a las personas con diversidad funcional”, con un contenido que difiere de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 26 de la LO 1/1996, que únicamente se refiere a menores “que presenten enfermedades o trastornos mentales” que requieran un tratamiento específico por parte de los servicios competentes en materia de salud mental o de atención a las personas con discapacidad.

**66.-** De forma similar, ha de llamarse la atención sobre el **artículo 245** del Anteproyecto “[a]utorización judicial de ingreso” que reproduce, de forma prácticamente íntegra, el contenido del vigente artículo 26 de la LO 1/1996, que ostenta rango orgánico. Además, el proyectado precepto autonómico incluye en su apartado 4 una referencia “al Juzgado que sea competente conforme a lo dispuesto en el párrafo cuarto del presente artículo”, sin que el apartado cuarto de este precepto recoja mención alguna al respecto que, por lo demás, excedería de la competencia normativa de la Comunidad Autónoma.

**67.-** Finalmente, siguiendo con la identificación de las previsiones incorporadas al texto proyectado que ostentan carácter procesal, ha de citarse la **disposición adicional quinta** “[r]ecursos en procedimientos de protección a la infancia y a la adolescencia”, cuyo apartado 2 reitera el contenido del artículo 780 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil. En relación con esta disposición adicional ha de reiterarse lo expuesto anteriormente al tratar del artículo **191.5 APL** insistiendo en que no nos encontramos ante un “recurso” sino ante un procedimiento especial establecido para sustanciar la oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores.

**68.-** A la vista del contenido de los preceptos indicados, conforme a la doctrina constitucional anteriormente expuesta en relación con la distribución de competencias establecida en el art. 149.1.6 CE, ha de remarcarse que las



normas procesales que suponen la mera reproducción de previsiones recogidas o que hayan de entenderse derivadas del Derecho procesal estatal sólo cabrán para dar sentido a la ley autonómica proyectada, sin que se aprecie, de los preceptos anteriormente citados, que la reproducción o reiteración de las normas estatales sea imprescindible para el entendimiento de los preceptos proyectados que, por lo demás, habrán de aplicarse teniendo en cuenta otras muchas previsiones recogidas en las diferentes normas estatales.

**69.-** Asimismo, y en el hipotético caso de pretender introducir, no una mera reiteración sino modificaciones respecto de la normativa procesal, corresponderá a la Comunidad Autónoma del País Vasco la justificación de las peculiaridades del Derecho sustantivo autonómico a las que pudieran asociarse estas modificaciones; de las especialidades procesales introducidas respecto de la legislación estatal y la necesidad de evidenciar la conexión directa, o vínculo necesario o inevitable, entre la peculiaridad del ordenamiento sustantivo autonómico y la singularidad procesal introducida.

### **C) Consideraciones al texto articulado del Anteproyecto**

**70.-** Una vez abordado el estudio del contenido del Anteproyecto que supone la reiteración de legislación estatal y de aquellos preceptos del texto proyectado de índole procesal, como se avanzó al inicio de este informe, se han de realizar, igualmente, algunas consideraciones, de diversa índole, que afectan al texto articulado del Anteproyecto.

**71.-** Dentro del título preliminar del Anteproyecto, dedicado al "Objeto, ámbito y ejes de actuación", el **artículo 2**, que lleva por rúbrica "[á]mbito", señala en su apartado 3 que:

"Quedarán sujetas a la presente ley las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, que actúen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco y que, en el ejercicio de sus competencias o en el desarrollo de sus actividades, adopten políticas o decisiones o realicen intervenciones que incidan en la garantía del ejercicio efectivo de sus derechos, o se relacionen de forma habitual con niños, niñas y adolescentes".

**72.-** A la vista de la redacción transcrita se ha de resaltar la necesidad de acotar la referencia a las Administraciones públicas, recogida en este precepto y en otros del texto proyectado (como los artículos 5,2, 10 o 13



APL) limitándola en función de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como acertadamente se recoge en otros preceptos del texto proyectado, aludiendo, por ejemplo los proyectados **artículos 52.1 y 53**, en sus apartados 1 y 4.a), a "las Administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus respectivas competencias" y "en sus respectivos ámbitos territoriales de actuación".

**73.-** En relación con el **artículo 3 APL**, relativo al "[i]mpacto de las normas en la infancia y en la adolescencia", relativo a la obligación de incluir una evaluación de impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, en las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los proyectos de decreto, se sugiere coherencia su contenido con lo dispuesto en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, dado que recoge en su artículo 15.3, apartados h) y j), la obligación de elaborar con carácter preceptivo una memoria del análisis de impacto normativo, que deberá contener, necesariamente una "evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia, en la que se haga constar una explicación detallada de los trámites llevados a cabo y su impacto previsto sobre la infancia y la adolescencia, que permita medir y contrastar el cumplimiento del principio del interés superior de la infancia" y una "evaluación de impacto sobre la juventud, en la que se haga constar una explicación detallada de los trámites llevados a cabo y su impacto previsto sobre la juventud, que permita medir y contrastar el cumplimiento del impulso y la transversalización de la política integral de juventud, en relación con proteger y facilitar el ejercicio por parte de las personas jóvenes de sus derechos, cualquiera que sea su naturaleza o condición; fomentar su participación activa en el desarrollo político, social, económico, sostenible y cultural de la sociedad; y generar las condiciones que posibiliten su autonomía y emancipación, como culminación de un proceso continuo iniciado en la infancia".

**74.-** Los **artículos 16 y 17** del Anteproyecto se refieren, respectivamente, al "[d]eber de comunicación de la ciudadanía" y el "[d]eber de comunicación cualificado" debiendo recordar que el deber de *comunicación* o denuncia, general de la ciudadanía y cualificado de determinadas personas, por razón de su cargo, que, como anteriormente se ha indicado, ya se recoge en la regulación española en los artículos 262 (parcialmente modificado por la Ley de 14 de abril de 1955) y 264 de la LECrim, desde su redacción inicial, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882.

**75.-** A su vez, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, vino a establecer "el deber que



*tienen todas las personas que tuvieran noticia de un hecho que pudiera constituir un delito contra la libertad e indemnidad sexual, de trata de seres humanos o de explotación de menores, de ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal” (apartado II de la Exposición de Motivos), modificando, a tal efecto, los artículo 13 y 14 de la LOPJM, 1/1996.*

**76.-** Conforme al artículo 13 de la LOPJM 1/1996, rubricado “[o]bligaciones de los ciudadanos y deber de reserva”:

“1. Toda persona o autoridad y especialmente aquellos que por su profesión o función detecten una situación de maltrato, de riesgo o de posible desamparo de un menor, lo comunicarán a la autoridad o sus agentes más próximos, sin perjuicio de prestarle el auxilio inmediato que precise.

2. Cualquier persona o autoridad que tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado o no asiste al centro escolar de forma habitual y sin justificación, durante el período obligatorio, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades públicas competentes, que adoptarán las medidas necesarias para su escolarización.

3. Las autoridades y las personas que por su profesión o función conozcan el caso actuarán con la debida reserva.

En las actuaciones se evitará toda interferencia innecesaria en la vida del menor.

4. Toda persona que tuviera noticia, a través de cualquier fuente de información, de un hecho que pudiera constituir un delito contra la libertad e indemnidad sexual, de trata de seres humanos, o de explotación de menores, tendrá la obligación de ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación procesal penal.

[5. ...]”

**77.-** Y de acuerdo con el artículo 14 LOPJM 1/1996:

*“Atención inmediata*

*Las autoridades y servicios públicos tendrán la obligación de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor, de actuar si corresponde a su ámbito de competencias o de dar traslado en otro caso al órgano competente y de poner los hechos en conocimiento de los representantes legales del menor o, cuando sea necesario, de la Entidad Pública y del Ministerio Fiscal.*

*La Entidad Pública podrá asumir, en cumplimiento de la obligación de prestar la atención inmediata, la guarda provisional de un menor prevista en el artículo 172.4 del Código Civil, que será comunicada al Ministerio Fiscal, procediendo simultáneamente a practicar las diligencias precisas para*



*identificar al menor, investigar sus circunstancias y constatar, en su caso, la situación real de desamparo.”*

**78.-** Por su parte, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia dedica sus artículos 15 y 16 al “deber de comunicación de la ciudadanía” y al “deber de comunicación cualificado”, explicando el apartado II de la Exposición de Motivos que “el título II está dedicado a regular el deber de comunicación de las situaciones de violencia. En este sentido, se establece un deber genérico, que afecta a toda la ciudadanía, de comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de indicios de violencia ejercida sobre niños, niñas o adolescentes. Este deber de comunicación se configura de una forma más exigente para aquellos colectivos que, por razón de su cargo, profesión, oficio o actividad, tienen encomendada la asistencia, el cuidado, la enseñanza o la protección de personas menores de edad: personal cualificado de los centros sanitarios, centros escolares, centros de deporte y ocio, centros de protección a la infancia y de responsabilidad penal de menores, centros de acogida, de asilo y atención humanitaria y establecimientos en los que residan habitualmente niños, niñas o adolescentes. En estos supuestos, se establece la obligación de las administraciones públicas competentes de facilitar mecanismos adecuados de comunicación e intercambio de información”.

**79.-** Expuesto el régimen legal aplicable, con carácter general, y más allá del ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para el caso de mantenerse la regulación proyectada, se entiende necesario adicionar a los artículos 16 y 17 APL, una referencia a lo dispuesto en la normativa del Estado. Asimismo, se entiende procedente que el prelegislador acote en el texto proyectado el ámbito subjetivo de conformidad con las competencias de la Comunidad Autónoma, que no alcanzan a todas las personas empleadas públicas, a las que se refiere el artículo 17.1.a) ni a las personas integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Respecto a éstas últimas ha de tenerse presente que conforme al artículo 49.2 LO 8/2021, las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúen en un mismo territorio colaborarán, dentro de su ámbito competencial, para lograr un eficaz desarrollo de sus funciones en el ámbito de la lucha contra la violencia ejercida sobre la infancia y la adolescencia, en los términos previstos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

**80.-** En relación con el **artículo 18** del Anteproyecto “[t]ratamiento de datos fundado en una obligación legal para el ejercicio de funciones públicas”, cuyo apartado 1 remite a lo dispuesto en el artículo 8 de la LO 3/2018, ha de



recordarse que el derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución, se ejerce con arreglo a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, Reglamento general de protección de datos y en la ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; que a la ley orgánica prevista en el artículo 81.1 CE corresponde el «desarrollo directo» del derecho fundamental, esto es, «la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas» (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 16)»; que las comunidades autónomas ostentan competencias de desarrollo normativo y ejecución del derecho fundamental a la protección de datos personales en su ámbito de actividad y que a las autoridades autonómicas de protección de datos que se creen les corresponde contribuir a garantizar este derecho fundamental de la ciudadanía.

**81.- El artículo 19 APL**, referido a la “[c]omunicación por parte de niños, niñas y adolescentes” que sean víctimas de violencia o que presencien alguna situación de violencia sobre otra persona menor de edad, así como los que consideren encontrarse en situación de desprotección o sospechen que otra persona menor de edad se encuentra en tal situación, podría haberse citado en la primera categoría o grupo de preceptos de este informe, al corresponderse con lo recogido en el artículo 17 de la LO 8/2021, que bajo la rúbrica de “[c]omunicación de situaciones de violencia por parte de niños, niñas y adolescentes” contempla la posibilidad de que los niños, niñas y adolescentes que fueran víctimas de violencia o presenciaran alguna situación de violencia sobre otra persona menor de edad, puedan comunicarlo, personalmente, o a través de sus representantes legales, a los servicios sociales, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial y, en su caso, a la Agencia Española de Protección de Datos. No obstante esta reiteración parcial ha de ponerse de manifiesto que el referido precepto orgánico ordena en sus apartados 2 y 3 que las administraciones públicas, entre las que se encontraría la del País Vasco, “establecerán mecanismos de comunicación seguros, confidenciales, eficaces, adaptados y accesibles, en un lenguaje que puedan comprender, para los niños, niñas y adolescentes, que podrán estar acompañados de una persona de su confianza que ellos mismos designen” y “garantizarán la existencia y el apoyo a los medios electrónicos de comunicación, tales como líneas telefónicas gratuitas de ayuda a niños, niñas y adolescentes, así como su conocimiento por parte de la sociedad civil, como herramienta esencial a



disposición de todas las personas para la prevención y detección precoz de situaciones de violencia sobre los niños, niñas y adolescentes”.

**82.-** Ninguna objeción merece el **apartado 4 del artículo 23**, en tanto la referencia a la obligación de garantizar el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los niños, las niñas y adolescentes víctimas de violencia, con independencia de su situación económica, viene acompañada de una remisión expresa a los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita que aborda esta previsión en su artículo 2,h) al tratar del ámbito personal de aplicación reconociendo este derecho, con independencia de la existencia de recursos para litigar, a las personas menores de edad y las personas con discapacidad necesitadas de especial protección cuando sean víctimas de delitos de homicidio, de lesiones de los artículos 149 y 150, en el delito de maltrato habitual previsto en el artículo 173.2, en los delitos contra la libertad, en los delitos contra la libertad e indemnidad sexual (delitos contra la libertad sexual tras la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual) y en los delitos de trata de seres humanos.

**83.-** Al hilo de lo dispuesto en el referido artículo 23.4 del Anteproyecto ha de señalarse que el **artículo 208.1, d) APL**, al tratar de los derechos de las personas menores de edad en acogimiento recoge el de “ser reconocidas beneficiarias del derecho de asistencia jurídica gratuita cuando se encuentren en situación de desamparo”, sugiriendo la adición en el mismo de una referencia expresa o remisión a lo dispuesto en la Ley 1/1996.

**84.-** Dentro de la Sección 2ª “[d]erechos de los niños, las niñas y adolescentes”, del Capítulo I, de idéntica rúbrica, del Título II “[d]erechos y deberes de los niños, las niñas y adolescentes” del Anteproyecto, el **artículo 26**, se dedica a los “[d]erechos básicos y libertades públicas” incluyendo, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica; el derecho al honor, a la dignidad, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, afirmando “que se extiende a la inviolabilidad del domicilio familiar y de la correspondencia, y al secreto de las comunicaciones”, se observa que el texto proyectado respeta debidamente la delimitación entre ley orgánica y ley especial, no pudiendo olvidar la necesaria reserva de ley orgánica en lo que respecta a la regulación general del derecho o libertad o a la ordenación de aspectos esenciales de su régimen jurídico, incluyendo las normas que establezcan restricciones de tales derechos o libertades, (SSTC 5/81, 93/1988, 101/1991, 173/1998 y 184/2012). Esta misma observación ha de formularse en relación con otros artículos del texto proyectado como el **artículo 49 APL** “[a]ctuaciones para la promoción del derecho al honor, a la



dignidad, a la intimidad y a la propia imagen”; el **artículo 50** APL “[a]ctuaciones para la promoción del derecho a la identidad”; el **artículo 51** APL “[a]ctuaciones para la promoción del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión”; el **artículo 52** APL “[a]ctuaciones para la promoción del derecho a la libertad de expresión y a la creación intelectual y artística” y el **artículo 53** APL “[a]ctuaciones para la promoción del derecho de participación, asociación y reunión”, en la medida en que no desarrollan elementos esenciales de los derechos fundamentales a los que vienen referidos.

**85.-** En el proyectado **artículo 29**, dedicado al “[d]erecho a decidir sobre la maternidad” y en el que, para la interrupción voluntaria del embarazo, se exige contar con el consentimiento expreso de los representantes legales de la persona menor de edad “de conformidad con lo previsto en 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” se ha de tener presente lo dispuesto en 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, cuyo anteproyecto fue objeto del Informe adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 22 de diciembre de 2022, en tanto su disposición final duodécima ha venido a modificar 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, para eliminar del artículo 9.5 el párrafo que obliga a las menores de edad y mujeres con discapacidad a recabar el consentimiento expreso de sus representantes legales para proceder a la interrupción voluntaria de su embarazo.

**86.-** Por lo que respecta a la regulación y limitaciones dirigidas a los medios de comunicación, recogidas en el **artículo 49** del Anteproyecto ha de tenerse presente la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.27.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las normas básicas del régimen de radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas, establece numerosas obligaciones, limitaciones y cautelas dirigidas a garantizar la protección de las personas menores de edad.

**87.-** De otro lado, en cuanto a la prohibición recogida en el proyectado **artículo 49.3.b)**, de difundir información, utilizar imágenes o nombres que puedan implicar una intromisión ilegítima en la intimidad, honra o reputación,





o que sea contraria a los intereses de personas menores que hayan sido víctimas de un delito, y especialmente, de quienes hayan sido víctimas de violencia o maltrato, de abuso o agresión sexual o cualquier otra experiencia traumática, y a la establecida en el **artículo 89,d) APL**, ha de tenerse presente que, dentro del título III de la Ley del Estatuto de la víctima del delito, dictado al amparo de la competencia exclusiva en materia de legislación penal y procesal atribuida al Estado por el artículo 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución Española, el artículo 22 se dedica al “derecho a la protección de la intimidad”, señalando que:

“Los Jueces, Tribunales, Fiscales y las demás autoridades y funcionarios encargados de la investigación penal, así como todos aquellos que de cualquier modo intervengan o participen en el proceso, adoptarán, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley, las medidas necesarias para proteger la intimidad de todas las víctimas y de sus familiares y, en particular, para impedir la difusión de cualquier información que pueda facilitar la identificación de las víctimas menores de edad o de víctimas con discapacidad necesitadas de especial protección”.

**88.-** Asimismo, no puede olvidarse que conforme al apartado 3 del artículo 681 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, redactado por la L.O. 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual:

“Queda prohibida, en todo caso, la divulgación o publicación de información relativa a la identidad de víctimas menores de edad, de víctimas con discapacidad necesitadas de especial protección y de las víctimas de los delitos de violencia sexual referidos en el artículo 3 de esta ley, así como de datos que puedan facilitar su identificación de forma directa o indirecta, o de aquellas circunstancias personales que hubieran sido valoradas para resolver sobre sus necesidades de protección, así como la obtención, divulgación o publicación de imágenes suyas o de sus familiares”.

**89.-** Dentro del título II, el capítulo XIII se dedica a las “[a]ctuaciones para la promoción del derecho a la información”, englobando los **artículos 87** “[s]ensibilización y concienciación”; **88** “[a]ctuaciones de promoción del derecho a la información”; **89** “[o]bligaciones impuestas a los medios de comunicación”; **90** “[o]bligaciones impuestas a los medios de comunicación televisivos y radiofónicos”; **91** “[p]ublicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes”; **92** “[p]rohibiciones a la publicidad dirigida a niños, niñas y



adolescentes” y **93** “[p]ublicidad protagonizada por niños, niñas y adolescentes”, que necesariamente deberán tener en cuenta la regulación recogida en la reciente Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, en tanto texto normativo que regula la comunicación audiovisual de ámbito estatal y establece las normas básicas para la prestación del servicio de comunicación audiovisual autonómico y local, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales en sus respectivos ámbitos (artículo 1).

**90.-** El apartado 2 del **artículo 169 APL** “ejercicio de la atención inmediata en el ámbito de los servicios sociales” señala que cuando existan dudas acerca de si una persona es o no menor de edad, se podrá instar al Ministerio Fiscal la práctica de diligencias dirigidas a la averiguación y determinación de la edad, y se considerará que es menor de edad a los efectos de lo previsto en esta ley, en tanto se determina su edad, adicionando en el apartado 3 que a los efectos anteriores, el o la Fiscal deberá realizar un juicio de proporcionalidad que pondere adecuadamente las razones por las que se considera que el pasaporte o documento equivalente de identidad presentado, en su caso, no es fiable. En relación con esta previsión ha de recordarse que el legislador estatal, al abordar normativamente la necesidad de articular un procedimiento de determinación de la edad, consideró que era una cuestión que afectaba al régimen de extranjería y, consecuentemente, introdujo la previsión de la regulación del procedimiento y de sus líneas generales en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

**91.-** Asimismo, al respecto ha de tenerse presente el Anteproyecto de Ley por el que se regula el procedimiento de evaluación de la edad, cuyo informe ha sido recientemente aprobado por el Pleno de este órgano constitucional, en la reunión celebrada el día 30 de marzo de 2023. En dicho Anteproyecto, acogiendo las recomendaciones que la doctrina e instituciones especializadas en los derechos de infancia y adolescencia han efectuado sobre los requisitos y las garantías que debe tener cualquier modelo de procedimiento de evaluación de la edad, se prevé la introducción, dentro del Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de un nuevo procedimiento de evaluación de la edad, configurado como un procedimiento judicial declarativo especial, al considerar que se trata de una cuestión que afecta al estado civil de la persona y a derechos fundamentales, y que debe ser decidida con todas las garantías de respeto a los derechos de la infancia y adolescencia reconocidos en la normativa interna, europea e internacional. Así, puede traerse a colación el artículo primero, cinco, del referido Anteproyecto de Ley por el



que se regula el procedimiento de evaluación de la edad, que introduce un nuevo capítulo V bis en el Título I del Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Civil, dentro del que se incluye un nuevo artículo 781 quater de la LEC, dedicado a los “[p]rincipios rectores”, y que se refiere, entre otros extremos, a que el interés superior del menor informará todas las actuaciones del procedimiento; a la presunción de minoría de edad, que regirá durante todo el procedimiento, hasta que no recaiga una resolución firme que ponga fin al mismo; o a la tramitación del procedimiento, que tendrá carácter preferente y urgente.

**92.- El artículo 173** del Anteproyecto “[a]ctuaciones en relación con niños, niñas y adolescentes residentes en el extranjero”, al determinar la competencia de las entidades públicas, para la protección en España en los supuestos en los que se detecte una situación de posible desprotección de un niño, niña o adolescente de nacionalidad española que se encuentre fuera del territorio nacional, recoge una regulación que extravasa el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, ha de suprimirse lo dispuesto en el apartado 6 de este precepto en tanto de él parece derivarse la atribución o imposición, en una ley autonómica, de obligaciones para la Administración General del Estado y para otras Comunidades Autónomas.

**93.-** La obligación establecida en el apartado 5 del **artículo 223 APL** “[t]rato preferente en el ámbito de la educación”, dirigida a la Universidad del País Vasco (UPV) habrá de conciliarse con lo dispuesto en la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco, que garantiza el principio y derecho de las universidades a su autonomía, en su doble vertiente de garantía de las libertades de cátedra, de estudio e investigación, y de autonomía en la gestión y, en particular, con lo recogido en el artículo 4 de la citada Ley 3/2004, que atribuye a la universidad autonomía para la gestión de sus finalidades, de sus intereses y de sus servicios en el marco establecido en el ordenamiento jurídico, lo que no obsta para que, conforme se prevé en el artículo 8.2 de la referida Ley, el Gobierno vasco, para garantizar que nadie quede excluido del acceso al sistema universitario vasco por razones económicas, ausencia de libertad, problemas de salud o discapacidad u otro tipo de circunstancias, pueda impulsar políticas de igualdad a través de la oferta de becas, ayudas y créditos a los estudiantes. Asimismo, en cualquier caso, habrá de tenerse presente lo dispuesto en la reciente Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario.



**94.- El artículo 243 APL**, “[t]ipología y aplicación de las medidas educativas correctoras” ha de respetar la regulación recogida en la Ley Orgánica 1/1996 debiendo destacar, en particular, que la disposición final octava de la LO 8/2021, con rango orgánico, ha venido a modificar la Ley Orgánica 1/1996 añadiendo un nuevo artículo 21 ter “[m]edidas para garantizar la convivencia y la seguridad en los centros de protección a la infancia y la adolescencia”; y modificando los artículos 27 “[m]edidas de seguridad”; 28 “[m]edidas de contención”; 29 “[a]islamiento del menor” y 30 “[r]egistros personales y materiales”.

**95.- La sección 1ª del capítulo V, del título VI APL**, referida a la adopción, ha de entenderse como Derecho Civil propio de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, en cuanto a la **sección 2ª del capítulo V**, que lleva por rúbrica “[a]dopción internacional”, y al **artículo 318.7 APLO**, se ha de partir del contenido de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional (LAI) y de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, dictadas al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.3.ª y 149.1.8.ª de la Constitución Española, que establecen respectivamente la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y para dictar la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. Como declaró el TC en la Sentencia 36/2021, de 18 de febrero, *«la adopción internacional presenta diversas facetas reconducibles a distintos títulos competenciales (a grandes rasgos, los relativos a la legislación civil y procesal, las relaciones internacionales, asistencia social a los adoptantes y protección de menores)»*.

**96.-** Así, el texto proyectado ha de tener presente la configuración del marco de competencias de la Administración del Estado y de las Entidades Públicas autonómicas, conforme al cual corresponde a la Administración estatal: i) la iniciación de la tramitación de las adopciones con cada país de origen de los menores, así como la suspensión o paralización de las mismas (artículo 4.1 LAI); ii) determinar, en colaboración con las Entidades Públicas, el número de expedientes de adopción internacional que se remitirán anualmente a cada país de origen de los menores (artículo 4.5 LAI); iii) establecer un número máximo de organismos acreditados para la intermediación en un país concreto, en función de las necesidades de adopción internacional en dicho país, las adopciones constituidas u otras cuestiones sobre la previsión de posibilidades de adopción internacional en el mismo (artículo 7.6 LAI); iv) homologar el modelo básico del contrato de intermediación a suscribir entre los organismos acreditados y las personas que se ofrecen para la adopción, “en la forma que se determine reglamentariamente” (artículo 8.2 LAI); y v)



crear y regular un registro nacional de organismos acreditados y de reclamaciones e incidencias, "cuyo funcionamiento será objeto de desarrollo reglamentario" (artículo 8.4 LAI).

**97.-** Al margen de ello, no puede desconocerse que la sentencia del Tribunal Constitucional 36/2021, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo primero del artículo 7.2 de la Ley 54/2007 por atribuir a la Administración General del Estado, en los términos y con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, la acreditación de los organismos para la intermediación internacional; del artículo 7.7, inciso "[l]a Administración General del Estado, a iniciativa propia o a propuesta de las Entidades Públicas en su ámbito territorial", por atribuir seguimiento y control de los organismos acreditados a la Administración General del Estado; y del artículo 8.1, inciso "que se encuentre acreditado por la Administración General del Estado" de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, por invadir las competencias autonómicas de ejecución en materia de servicios sociales y protección de menores referente a la relación de las personas que se ofrecen para la adopción y los organismos acreditados. Por ello, el Tribunal Constitucional declaró también la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes apartados y preceptos del Reglamento de Adopción Internacional aprobado por RD 165/2019, de 22 marzo (RAI): artículos 13 a 30, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 9 c), 10 y 13 b); artículo 32, apartado 2 j), inciso "de la Dirección General y"; artículo 33.1; artículo 38.2, inciso "por la Dirección General"; artículo 38.4, inciso "a la Dirección General"; artículo 39.3.b), inciso "para que pueda proceder, en su caso, a la aplicación de lo establecido en el artículo 28"; artículo 39.4.c), inciso "los organismos de intermediación o"; artículo 39.4.e), inciso "la Dirección General" y de la disposición transitoria única, apartados 1, 2 y 3.

**98.-** Asimismo, puede advertirse de la existencia del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional, que fue objeto de informe por parte del Pleno del CGPJ el pasado 22 de noviembre de 2022 y que constituye el instrumento normativo que ha de servir para la aprobación del futuro Reglamento de Adopción Internacional. Este sustituirá al actual Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, cuyo título habilitante se encuentra en la Ley de Adopción Internacional, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, bien en aquellas disposiciones legales que contemplan el desarrollo reglamentario de los preceptos que constituyen su objeto (v. gr., los artículos 4.5, último párrafo, 7.2 segundo párrafo, 4, 5, 6, 8 y 10, y 8.2 y 3 LAI), bien en la Disposición Final Decimoctava de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la



infancia y a la adolescencia, que modificó, entre otras leyes, la LAI, y por virtud de la cual se autoriza al Gobierno para llevar a cabo las modificaciones y desarrollos reglamentarios que sean precisos para la aplicación de la Ley.

**99.-** Por lo expuesto, dentro de la Sección 2ª del capítulo V del título VI no merece objeción el **artículo 270 APL**, relativo a los “[a]cuerdos bilaterales en materia de adopción internacional” toda vez que se adecúa al orden competencial expuesto por el Tribunal Constitucional en la STC 36/2021, de 18 de febrero, en la que vino a reconocer «... *la competencia autonómica para suscribir convenios administrativos vinculados a la proyección exterior de sus atribuciones estatutarias en materia de servicios sociales y protección de menores*», sin que ello obste la posibilidad de que el Estado suscriba algún acuerdo bilateral para favorecer relaciones recíprocas con otros Estados y sin excluir en modo alguno la autonómica resultante de las atribuciones estatutarias, lo que se sitúa claramente en la órbita de las “relaciones internacionales” y, por tanto, dentro del ámbito de las atribuciones del Estado (art. 149.1.3 CE).

**100.-** Tampoco merece objeción el **artículo 275 APL** referido a la acreditación de los Organismos de intermediación en Adopción Internacional, ya que el Tribunal Constitucional, en la STC 36/2021, vino a señalar que tanto la acreditación de los organismos que realizan actividades de intermediación en las adopciones internacionales, como las funciones instrumentales o conexas a la misma, son manifestaciones de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores. Por tanto, aun siendo obviamente susceptibles de una coordinación estatal ceñida a la dirección de la política exterior, no pueden ser sustraídas de la esfera de acción de las Comunidades Autónomas y atribuidas a órganos estatales, sin incurrir en vulneración del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

**101.-** El resto de la Sección 2ª del capítulo V del título VI del texto proyectado habrá de adaptarse a la configuración del marco de competencias entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma, resultante de la STC 36/2021. Esta misma consideración resulta predicable respecto del **artículo 318.7 APLO** “[c]ompetencias del Gobierno Vasco” y de la **disposición final quinta** del Anteproyecto, relativa al régimen supletorio, en la que se prevé que en lo no dispuesto por la presente ley será de aplicación “[e]n materia de adopción y de adopción internacional, el Código Civil y la Ley 54/2007, de 28 de diciembre de Adopción Internacional”, teniendo en cuenta, en relación con la adopción internacional y en los términos anteriormente expuestos, el carácter preferente, y no supletorio, de la legislación estatal.



**102.-** En el **título VII** “[a]tención socioeducativa a personas menores de edad en conflicto con la ley penal”, si bien el **artículo 281** APL declara la aplicabilidad del contenido de este título “en aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de los Menores, de la comisión de hechos tipificados como delitos en el Código Penal o en las leyes penales especiales y sean objeto de una medida impuesta por el Juez o la Jueza de menores” y, posteriormente, el **artículo 283** APL hace referencia a los artículos 43 y 44 de la LO 5/2000, ambos con rango orgánico, no puede olvidarse que, como señala el artículo 45 “[c]ompetencia administrativa”, de la citada LO 5/2000, con rango orgánico, se atribuye a la competencia de las Comunidades Autónomas, por regla general a aquella donde se ubique el Juzgado de Menores que haya dictado la sentencia, la ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes siendo sus entidades públicas las que llevarán a cabo, de acuerdo con sus respectivas normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medidas previstas en esta Ley, siempre “bajo el inexcusable control del Juez de Menores”, como remarca el apartado II de la Exposición de Motivos de la LO 5/2000, no pudiendo olvidar la naturaleza procesal del procedimiento utilizado para el ejercicio de la función correctora por los Juzgados de Menores, que forman parte del Poder Judicial como «órganos jurisdiccionales ordinarios pero especializados» (por todas, SSTC 60/1995, de 17 de marzo, FJ 6; 211/1993, de 28 de junio, FJ 4; y 233/1993, de 12 de julio, FJ 2).

**103.-** El artículo 10.14 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de “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”.

El Tribunal Constitucional ha declarado, de manera reiterada, que la legislación penal y penitenciaria, constituyen sectores del ordenamiento jurídico que, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.6 CE, se sitúan por completo extramuros de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas, salvo que existan particularidades sustantivas en el Derecho autonómico que lo justifiquen, debiendo recordar, nuevamente que las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por éstas (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio,



FJ; 121/1992, de 28 de septiembre; FJ 4 y 121/1999, de 1 de julio, FJ 5), correspondiendo al legislador autonómico ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas "necesarias especialidades" (STC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5 y STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4).

**104.-** En cuanto a la intervención de las Comunidades Autónomas en la aplicación de las medidas judiciales sobre menores infractores, el Tribunal Constitucional ha declarado que la misma *«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»* (Sentencia del Pleno 243/2004, de 16 de diciembre).

**105.-** Se observa que el **apartado 2 del artículo 281** APL, en el que se señala que "quedan excluidas del ámbito de aplicación de este Título, las personas menores de catorce años que sean autoras de hechos tipificados penalmente en la medida que no se les exige responsabilidad con arreglo a la mencionada Ley Orgánica, debiendo aplicarse en tales casos lo dispuesto en las disposiciones vigentes en materia de protección a la infancia y la adolescencia", resulta prácticamente coincidente con el contenido del **artículo 282**, en el que, bajo la rúbrica de "[p]ersonas menores de catorce años en conflicto con la ley penal" se prevé que "quedan excluidas del ámbito de aplicación de este Título las personas menores de catorce años que sean autoras de hechos tipificados penalmente, en la medida que no se les exige responsabilidad con arreglo a la mencionada Ley Orgánica, debiendo aplicarse en tales casos lo dispuesto en el artículo 145 de esta ley". Sin perjuicio de la conveniencia de unificar el contenido de los proyectados artículos 181.2 y 182 APL, ha de tenerse presente el contenido del artículo 3 de la LO 5/2000, en el que, con rango orgánico, y bajo la rúbrica de "[r]égimen de los menores de catorce años", se señala que "[c]uando el autor de los hechos mencionados en los artículos anteriores sea menor de catorce años, no se le exigirá responsabilidad con arreglo a la presente Ley, sino que se le aplicará lo dispuesto en las normas sobre protección de menores previstas en el Código Civil y demás disposiciones vigentes. El Ministerio Fiscal deberá remitir a la entidad pública de protección de menores testimonio de los particulares que considere precisos respecto al menor, a fin de valorar su situación, y dicha entidad habrá de promover las medidas de protección





adecuadas a las circunstancias de aquél conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero”.

**106.-** Asimismo, en el **artículo 283** APL, dedicado a los “[p]rincipios rectores de la actuación administrativa”, en el apartado e), en el que se señala que la ejecución de las medidas judiciales se realizará bajo el control del Juez de Menores que dictó la sentencia correspondiente, en los términos previstos en el artículo 44 de la Ley Orgánica 5/2000, ha de tenerse presente que el referido artículo 44, de rango orgánico, al abordar la competencia judicial, también se refiere a los supuestos en los que sea competente otro Juez, en cuyo caso será éste quien haya de resolver por auto motivado, oídos el Ministerio Fiscal, el letrado del menor y la representación de la entidad pública que ejecute aquélla, sobre las incidencias que se puedan producir y que, cuando la medida de internamiento se cumpla en un establecimiento penitenciario, si bien el Juez de Menores competente para la ejecución conservará la competencia para decidir sobre la pervivencia, modificación o sustitución de la medida en los términos previstos en esta Ley, será el Juez de Vigilancia Penitenciaria quien asuma el control de las incidencias de la ejecución de la misma en todas las cuestiones y materias a que se refiere la legislación penitenciaria.

**107.-** De otro lado, ha de recordarse que el apartado 2 del artículo 44 de la LO 5/2000 atribuye al Juez de Menores, con la finalidad de ejercer el control de la ejecución, las siguientes funciones:

- a) Adoptar todas las decisiones que sean necesarias para proceder a la ejecución efectiva de las medidas impuestas.
- b) Resolver las propuestas de revisión de las medidas.
- c) Aprobar los programas de ejecución de las medidas.
- d) Conocer de la evolución de los menores durante el cumplimiento de las medidas a través de los informes de seguimiento de las mismas.
- e) Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones dictadas para la ejecución de las medidas, conforme establece el artículo 52 de esta Ley.
- f) Acordar lo que proceda en relación a las peticiones o quejas que puedan plantear los menores sancionados sobre el régimen, el tratamiento o cualquier otra circunstancia que pueda afectar a sus derechos fundamentales.
- g) Realizar regularmente visitas a los centros y entrevistas con los menores.
- h) Formular a la entidad pública de protección o reforma de menores correspondiente las propuestas y recomendaciones que considere oportunas en relación con la organización y el régimen de ejecución de las medidas.



i) Adoptar las resoluciones que, en relación con el régimen disciplinario, les atribuye el artículo 60 de esta Ley.”

**108.-** El **capítulo III del título VII APL** lleva por rúbrica “[a]cción preventiva y tipo de medidas”, señalando el último apartado de la Exposición de Motivos del Anteproyecto que «[e]l capítulo III relaciona la diversidad de tipos de internamiento y medidas que pueden acordar los jueces y las juezas de menores por la comisión de hechos delictivos». Como errata, se aprecia la falta de adecuación al plural de los “tipos” de medidas.

**109.-** El **artículo 287** del Anteproyecto “[t]ipos de medidas”, se limita a señalar las medidas que pueden imponer los Jueces de Menores, debiendo destacar que dichas medidas se encuentran definidas, con rango orgánico y un contenido más amplio que el del texto proyectado, en el artículo 7 “[d]efinición de las medidas susceptibles de ser impuestas a los menores y reglas generales de determinación de las mismas”, de la LO 5/2000, de donde deriva, nuevamente, la sugerencia al prelegislador autonómico de la conveniencia de sustituir la técnica legislativa de reproducción de normas recogidas en preceptos estatales por la de, en su caso, recoger remisiones normativas a la legislación estatal, lo que redundaría en beneficio del principio de seguridad jurídica. De otro lado, de mantenerse el precepto proyectado, la referencia al “párrafo anterior”, recogida en el apartado 2 del artículo 287, se ha de sustituir por la del “apartado anterior”.

**110.-** En relación con las medidas correctoras que pueden acordar los órganos jurisdiccionales integrantes de la Justicia de Menores, resulta oportuno traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las mismas, afirmando que representan las consecuencias jurídicas diseñadas por el legislador para el menor infractor y que, en tanto conllevan una privación o restricción de bienes jurídicos, la definición de su contenido se encuentra constitucionalmente incardinada en el ámbito de la legislación penal (STC 36/1991, de 14 de febrero, FFJJ 7 y 8).

A ello debe añadirse que, cuando la determinación del contenido lo es de una medida privativa de libertad, nos encontraríamos en el ámbito expresamente reservado a la Ley Orgánica en virtud del art. 81.1 CE (por todas, STC 118/1992, de 16 de septiembre, FJ 2).

**111.-** En relación con el proyectado **artículo 291** se observa la falta de correspondencia entre la rúbrica del mismo “[i]nspección de los centros” y el contenido de este precepto, que únicamente se refiere a esta inspección en el apartado 3.



**112.-** En cuanto al contenido del **artículo 294** APL “[d]erechos y deberes de los adolescentes en los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo”, dado que se aparta de lo dispuesto en los artículos 56 “[d]erechos de los menores internados” y 57 “[d]eberes de los menores internados” de la Ley Orgánica 5/2000, se observa la necesidad de adecuarlo a lo dispuesto en los mismos con rango orgánico por el legislador estatal. Así, no cabe olvidar que todos los menores internados tienen derecho a que se respete su propia personalidad, su libertad ideológica y religiosa y los derechos e intereses legítimos *no afectados por el contenido de la condena*, y que el primer deber de los mismos, establecido en el artículo 57,a) de la LO 5/2000 es permanecer en el centro *a disposición de la autoridad judicial competente* hasta el momento de su puesta en libertad, sin perjuicio de las salidas y actividades autorizadas que puedan realizar en el exterior.

**113.-** En relación con el contenido del **artículo 298** APL “[h]echos constitutivos de infracción disciplinaria”, cuyo apartado 1 reitera lo dispuesto en el artículo 60.2 de la LO 5/2000, tipificando en sus apartados 2, 3 y 4 las infracciones muy graves, graves y leves, han de traerse a colación los artículos 61 a 64 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en tanto regulan la clasificación de las faltas disciplinarias y tipifican las faltas muy graves, graves y leves.

**114.-** Asimismo, resulta oportuno poner de manifiesto que conforme al artículo 60.6 del citado RD 1774/2004, “aquellos hechos que pudiesen ser constitutivos de infracción penal podrán ser también sancionados disciplinariamente cuando el fundamento de esta sanción, que ha de ser distinto del de la penal, sea la seguridad y el buen orden del centro” si bien, “en estos casos, los hechos serán puestos en conocimiento del Ministerio Fiscal y de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de que continúe la tramitación del expediente disciplinario hasta su resolución e imposición de la sanción si procediera”.

**115.-** Respecto del **artículo 311,g)**, que exige a las Administraciones públicas vascas, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptar medidas para “comprobar que todas las personas que, en su ámbito de actuación, desempeñan actividades que implican contacto habitual con niños, niñas o adolescentes acrediten, mediante certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos, no haber sido condenadas por sentencia firme por cualquier delito contra la libertad e



indemnidad sexuales tipificado en el Título VIII de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, así como por cualquier delito de trata de seres humanos tipificado en el Título VII bis del Código Penal”, y, de forma similar en el **artículo 313.2** APLO, se ha de tener en cuenta que tras la modificación operada por la L.O. 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, la rúbrica actualmente vigente del título VIII es “delitos contra la libertad sexual”, estando este título integrado en el Libro segundo “delitos y sus penas” del Código Penal.

**116.-** Del mismo modo, se ha de poner de manifiesto que el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos, cuyo informe por parte de este órgano constitucional ha sido aprobado por el Pleno del CGPJ en su reunión del día 30 de marzo de 2023, pretende modificar tanto la rúbrica actual “[d]e la trata de seres humanos”, sustituyéndola por “[d]e la trata de seres humanos y el sometimiento a trabajos o servicios forzosos, servidumbre o a esclavitud”, como el contenido del título VII bis del libro II del Código Penal.

**117.-** En el proyectado **artículo 317**, relativo al deber de reserva, junto a la referencia a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, ha de añadirse mención al resto de normativa aplicable en esta materia, en especial, al 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE y a la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

**118.-** En el **artículo 318** APL “[c]ompetencias del Gobierno Vasco”, en los **apartados 5,d) y 6,e)**, en cuanto a “los servicios que recaen en el ámbito material de competencia del Gobierno Vasco” se entiende conveniente sustituir la referencia a “los servicios judiciales”, que puede inducir a error, por la de servicios de la Administración de Justicia, de manera coherente con lo dispuesto en el artículo 35. 3 de la Ley Orgánica 3/1979 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que atribuye a la Comunidad Autónoma, dentro de su territorio, la provisión del personal al servicio de la Administración de Justicia y de los medios materiales y económicos necesarios para su funcionamiento, en los mismos términos en que se reserve tal facultad al Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en la Ley 7/1981, de 30 de



junio, sobre Ley de Gobierno del País Vasco, que no recoge mención alguna a los servicios judiciales a los que se refiere el Anteproyecto.

**119.-** En cuanto a la competencia relativa a “la ejecución de las medidas adoptadas por los jueces de menores respecto de personas menores de edad en conflicto con la ley penal”, a que se refiere el **artículo 318.8,b)** y que supone la plasmación de la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas en el artículo 45 de la LO 5/2000, resulta oportuno recordar, como anteriormente se ha puesto de manifiesto, que conforme al artículo 44 de la LO 5/2000, la ejecución de las medidas se realizará bajo el control del Juez de Menores.

**120.-** Por lo que respecta a la competencia sobre “[l]a coordinación con los juzgados de menores ...”, recogida en el **artículo 318.8,k)** APLO, a la que no se refiere la LO 5/2000 y de la que parece deducirse una cierta equiparación entre la posición de la Administración autonómica y de los órganos judiciales, resultaría oportuna su reformulación a fin de respetar el principio de independencia judicial y no pudiendo olvidar que la Constitución Española, en su artículo 118, se refiere al deber de prestar la colaboración requerida “por Jueces y Magistrados en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto” y que en el mismo sentido, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, (L.O.P.J. en adelante), dispone, en su artículo 117, que todas las personas y entidades, públicas y privadas, tienen la obligación de prestar la colaboración requerida por los Juzgados y Tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.

**121.-** Algo similar ocurre con lo dispuesto en el **artículo 319.5** APLO, en tanto atribuye a las Diputaciones Forales “el análisis, la investigación y la valoración y el diagnóstico y, en su caso confirmación, de las situaciones de desprotección derivadas por ... la Autoridad Judicial”, debiendo aclarar que dichas funciones, en lo que respecta a la autoridad judicial, únicamente se ejercerán cuando esta así lo haya dispuesto, conforme al mandato recogido en el artículo 118 de la Constitución, que impone la obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales.

**122.-** Finalmente, ha de hacerse mención a la **disposición final quinta** del Anteproyecto, rubricada “[r]égimen supletorio”, en la que se señala que:

“1.- En lo no dispuesto por la presente ley será de aplicación la normativa sectorial que corresponda en función de la materia, y en particular:

a) En materia de protección a la infancia y la adolescencia, la LOPJM y el Código Civil.



b) En materia de adopción y de adopción internacional, el Código Civil y la Ley 54/2007, de 28 de diciembre de Adopción Internacional.

2.- En materia de procedimiento administrativo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3.- En materia de régimen sancionador, la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de Potestad Sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el Capítulo III del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.”

**123.-** Por lo que respecta al contenido de esta disposición se aprecia la necesidad de modificar el mismo respetando el carácter preferente, y no supletorio, de la legislación estatal que, bien atendido su rango orgánico, bien al haberse dictado por el Estado al amparo de títulos competenciales exclusivos o de legislación básica, resultarán de aplicación en todo caso, sin que pueda predicarse de la referida legislación estatal un carácter supletorio del texto proyectado.

**124.-** Por último, en cuanto a las cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, a las que hacíamos alusión al inicio del presente informe, se ha de sugerir una revisión completa del texto proyectado a fin de corregir las numerosas erratas detectadas, entre las que se encuentran las siguientes:

- En el segundo párrafo del artículo 23.1.f) sobra la tilde en “denuncié”.
- En el artículo 23.2, sobra la tilde en el pronombre “está”.
- En el artículo 61.1 se incluye la palabra “respecto” en lugar de “respeto”.
- En el artículo 104.2,a) se habla de “embrazada” en lugar de “embarazada”.
- En los artículos 141.2 y 143.4 se encuentra repetida, en la referencia a la violencia contra la infancia y la adolescencia, la mención a la adolescencia.
- En el artículo 186.2 se sugiere reformular la frase, al estar repetida la referencia a “la situación”.
- En el art 313, al indicar “tipificadas en el este Capítulo” se aprecia que sobra el determinante “el”.
- En la disposición adicional cuarta, 2 b, la mención al “riesgo leve” se ha de sustituir por la de “riesgo” leve.
- En el artículo 98.4, tras la referencia a las publicaciones se observa que falta el pronombre “que”.



- En la rúbrica del capítulo III del título VII se observa la necesidad de hacer referencia en plural a los "tipos" de medidas.
- En el artículo 281.2 APL se ha de adecuar al plural la palabra "autora".
- En el artículo 294.1,q) se encuentra duplicada la referencia a menores internadas.
- En el artículo 320.3,a) sobra el punto insertado en mitad de la frase.
- En el apartado 1 de la disposición adicional duodécima se hace referencia a la Comunidad "Autonomía" del País Vasco.
- Asimismo, se sugiere la sustitución del término "desescolarización", utilizado, entre otros, en el artículo 102.1,c); en la rúbrica de la sección 1ª del capítulo II del título IV o en los artículos 117; 118; 126.4,a) o 320.3,a) del Anteproyecto, en tanto se trata de una palabra no recogida en el diccionario de la RAE.

## **VI. CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Numerosos preceptos del texto proyectado se limitan a reproducir legislación estatal. Existe una consolidada doctrina constitucional relativa a esta cuestión, "lex repetita", conforme a la cual esta repetición sólo resultará legítima (i) cuando venga referida a materias no encuadrables en competencias exclusivas del Estado, sino en otros títulos de competencia estatal y (ii) siempre que se trate de una reproducción fiel de la norma estatal que sirva para dotar de sentido a los preceptos del texto proyectado. El Alto intérprete de la Constitución ha afirmado que el procedimiento consistente en reproducir normas procedentes de órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia diferentes, en vez de remitirse a ellas, inevitablemente engendrará, tarde o temprano, una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad.

De conformidad con dicha doctrina, se ha de sugerir al prelegislador autonómico, a fin de evitar la aludida duplicidad de preceptos en ordenamientos jurídicos distintos, la conveniencia de sustituir la técnica legislativa de reproducción de normas recogidas en preceptos estatales por la de remisiones a la legislación estatal.

**SEGUNDA.- La lectura del anteproyecto objeto de informe evidencia, por otro lado, un buen número de preceptos de naturaleza procesal. Debe traerse a colación la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional a la hora de interpretar el artículo 149.1.6 CE, que somete la posibilidad de las Comunidades Autónomas de establecer normativa procesal a la concurrencia de los requisitos plasmados en**



**el cuerpo de este informe. Conforme a ello, y a modo de síntesis, ha de subrayarse que:**

- a) las normas procesales que suponen la mera reproducción de previsiones recogidas en el Derecho procesal estatal, o que hayan de entenderse derivadas de él, sólo cabrán para dar sentido a la ley autonómica proyectada. No se aprecia en los preceptos citados en el cuerpo del presente informe, que la reproducción o reiteración de las normas estatales sea imprescindible para el entendimiento de los preceptos proyectados que, por lo demás, habrán de aplicarse teniendo en cuenta otras muchas previsiones recogidas en las diferentes normas estatales a las que no se refiere el Anteproyecto informado.
- b) en el hipotético caso de pretender introducir, no una mera reiteración sino modificaciones respecto de la normativa procesal, conforme a la mencionada doctrina constitucional, corresponderá a la Comunidad Autónoma del País Vasco la justificación de las peculiaridades del Derecho sustantivo autonómico a las que pudieran asociarse estas modificaciones; de las especialidades procesales introducidas respecto de la legislación estatal y la necesidad de evidenciar la conexión directa, o vínculo necesario o inevitable, entre la peculiaridad del ordenamiento sustantivo autonómico y la singularidad procesal introducida.

**TERCERA.-** El articulado del texto merece una serie de observaciones, respecto de las cuales hemos de remitirnos al apartado V, C) del cuerpo del presente informe, advirtiendo de que, a fin de facilitar su localización, se encuentran resaltados los artículos a los que las mismas vienen referidas.

Es cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

Lo precedente concuerda bien y fielmente con su original al que me remito, y para que conste extiendo y firmo la presente en Madrid 25 de mayo de 2023.

José Luis de Benito y Benítez de Lugo  
Secretario General  
(firmado electrónicamente)