

ANTECEDENTES

I.- El Diputado del Común incoa expediente de queja de oficio, de referencia EQ 1676/2015, para proceder a la investigación de la adecuada adaptación de la normativa canaria en materia de menores a los cambios producidos, en aquél ámbito, tras la publicación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

II.- En el proceso de investigación de la misma, se solicita de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias, que remita un informe en el que ponga en conocimiento de esta Defensoría las modificaciones normativas que pretende realizar o, en su caso, las instrucciones, órdenes de servicio o protocolo cualquiera a establecer, con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

III.- La Dirección General de Protección de la Infancia y la Familia del Gobierno de Canarias responde a la Defensoría realizando unas valoraciones jurídicas sobre las modificaciones realizadas, en aplicación de lo establecido en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Las referidas normas hacen referencia a las memorias de análisis de impacto normativo que deberán acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento en los ámbitos de la infancia y la adolescencia y la familia.

A la vista de los hechos reseñados, esta Institución estima necesario realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

Primera.- La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia explicita, en el apartado I, párrafo 6º, de su Preámbulo que "tiene como objeto introducir los cambios necesarios en la legislación española de protección a la infancia y a la adolescencia que permitan continuar garantizando a los menores una protección uniforme en todo el territorio del Estado y que constituya una referencia para las comunidades autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia. Además, y de modo recíproco, esta ley incorpora algunas novedades que ya han sido introducidas por algunas normas autonómicas estos años atrás."

Segunda.- Las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia, vienen recogidas en los puntos 13 y 14 del artículo 30 de la Ley

Orgánica 10/1982, de 10 de agosto. Una competencia exclusiva en "asistencia social y recursos sociales" y en "instituciones públicas de protección y tutela de menores".

Tercera.- La implementación de las referidas competencias, se ha llevado a cabo, fundamentalmente, a través de la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores. La norma ha sido desarrollada en varias materias: Decreto 200/1997, 7 agosto, por el que se regula la habilitación de las entidades colaboradoras de adopción internacional; Decreto 54/1998, 17 abril, por el que se regulan las actuaciones de amparo de los menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias; Decreto 99/1998, 26 junio, por el que se regula la composición, organización y funciones de la Comisión de Menores; Decreto 40/2000, 15 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias; Decreto 48/2003, 30 abril, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador en materia de atención a menores o el Decreto 137/2007, 24 mayo, por el que se regulan los procedimientos administrativos previos a la constitución de la adopción y el Registro de Adopción.

Cuarta.- La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia amplía el posible marco de actuación de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias.

El citado Departamento del Ejecutivo Autonómico debe aprobar las disposiciones generales de desarrollo y ejecución de las normas legales en materia de atención a menores (artículo 9.1.a) en relación con el artículo 10.1 de la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores y artículo 3 del Decreto 103/2016, de 9 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías). Pero también puede participar en el proceso de elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno de Canarias, sobre la temática estudiada.

Todo ello, deriva de la nueva redacción de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Su artículo 22 quinquies dispone que "Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y la adolescencia".

La Dirección General de Protección del Menor y la Familia plantea que la única alusión que hace el Preámbulo de la Ley 26/2015 a la norma que estamos comentando se realiza al desglosar en su apartado II in fine las modificaciones que efectúa de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, limitándose a decir que "...el artículo 22 quinquies establece la obligación de valorar el impacto en la infancia y adolescencia en todos los proyectos normativos." Si bien pudiera existir una deficiencia de técnica legislativa, por cuanto la referencia se incluye en el articulado del cuerpo normativo, comparte esta Defensoría la interpretación del referido Centro Directivo de que la voluntad del legislador es el establecimiento de un

mandato que abarca a toda disposición normativa que emane del Ejecutivo Autonómico.

Quinta.- La norma Primera.1) del Anexo del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, dispone que "Antes de iniciar el procedimiento para la aprobación de las iniciativas normativas del Gobierno de Canarias, tanto de aquellas con rango de ley como de naturaleza reglamentaria, el centro o los centros directivos competentes por razón de la materia deben analizar la necesidad de la iniciativa normativa. A tal efecto, el centro directivo que promueva una iniciativa normativa deberá explicar mediante la elaboración de la correspondiente lista de evaluación o el informe de iniciativa, si se tratara de un proyecto de reglamento, las razones de interés general que justifican su aprobación, los fines y objetivos perseguidos y la proporcionalidad entre estos y el contenido de la iniciativa."

Sexta.- La norma Segunda.1) del Anexo del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, establece que "El procedimiento para la aprobación de las iniciativas con rango de ley promovidas por el Gobierno de Canarias se inicia con la elaboración del anteproyecto de ley y de la correspondiente lista de evaluación por parte de la Consejería competente por razón de la materia" El punto segundo añade que "El anteproyecto de ley, junto con la lista de evaluación, (...) deberá ser remitido (...) junto con los siguientes documentos: (...) e) Aquellos análisis de impacto normativo requeridos por normas sectoriales que deban realizarse en el momento de preparación y distribución del anteproyecto de ley."

La norma finaliza, en su punto tercero, indicando que "Todos los informes indicados anteriormente podrán integrarse en la lista de evaluación."

Séptima.- La norma Octava.1) del Anexo del Decreto 15/2016, explicita que "Las iniciativas reglamentarias del Gobierno se tramitarán de conformidad con lo establecido legalmente y lo contemplado en las normas anteriores; si bien, la lista de evaluación se sustituirá por un informe de la iniciativa emitido por el centro directivo correspondiente en los términos previstos en la norma siguiente." La disposición Novena.1 complementa el enunciado del siguiente tenor: "El informe de las iniciativas reglamentarias previsto en la norma anterior tendrá el siguiente contenido: (...) g) Aquellos análisis de impacto normativo requeridos por normas sectoriales que deban realizarse en el momento de preparación de la disposición de carácter reglamentario."

Octava.- Por último, conviene referir la norma Séptima expresa que "1. En cada departamento, la Secretaría General Técnica se responsabiliza de la aplicación de las normas de elaboración legislativa." El punto segundo dispone que "2. La Secretaría General de Presidencia del Gobierno, así como las Secretarías Generales Técnicas de los departamentos competentes, podrán convocar a los empleados públicos de otros departamentos encargados de supervisar la redacción de las normas en el procedimiento de elaboración de la lista de evaluación y, en su caso, del anteproyecto

articulado en cualquier momento anterior al debate de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno. Asimismo, podrán instar al Gobierno a fin de constituir grupos de trabajo para coordinar procesos de análisis y revisión de la legislación sectorial. En cualquier caso, en los grupos de trabajo constituidos por los departamentos será preceptiva la representación de la Presidencia del Gobierno.”

Novena.- En síntesis, el centro directivo competente por razón de la materia, en que se pretenda iniciar el procedimiento para aprobar iniciativas normativas (leyes o reglamentos) en el Ejecutivo Autonómico, debe previamente analizar la necesidad de tal iniciativa. Para ello, deberá elaborar una lista de evaluación o un informe de iniciativa, respectivamente, para los proyectos de ley o de reglamento. En ambos casos, el Anexo del Decreto 15/2016, obliga a realizar aquellos análisis de impacto normativo requeridos por normas sectoriales.

Comoquiera que la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (artículo 22 quinquies) establece la obligación de valorar el impacto en la infancia y adolescencia en todos los proyectos normativos, la remisión genérica a las normas sectoriales [Segunda.2.e) y Novena 1.g) del Anexo del Decreto 15/2016, de 11 de marzo], deviene en la obligación de realizar análisis de impacto para cualquier iniciativa, legislativa o reglamentaria, sobre la materia estudiada.

Por otro lado, el Anexo del Decreto permite la constitución de grupos de trabajo para coordinar procesos de análisis y revisión de la legislación sectorial.

En virtud de los antecedentes y de las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.1 de la Ley 7/2001, de 31 de julio del Diputado del Común, he resuelto remitir a V.E. las siguientes Resoluciones:

RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES

Primero.- El artículo 2.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece que “Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.”

Segundo.- El artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996 dispone que "Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y la adolescencia".

RECOMENDACIÓN

La Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias debe:

- Instar la creación de un grupo de trabajo multidisciplinar permanente, especializado en infancia y adolescencia, para dar cumplimiento al mandato legal de elaboración de memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos que emanen del Gobierno de Canarias.
- Instar la elaboración de un protocolo de coordinación interdepartamental para el cumplimiento de la finalidad expuesta en el apartado anterior, así como el documento de contenidos específicos mínimos que, dentro del marco establecido por el Anexo del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, deban contener las mencionadas memorias.