

IP 11/01

Informe Previo
sobre el **Anteproyecto de Ley**
de Atención y Protección a la Infancia
de Castilla y León

Fecha de aprobación:
Pleno ordinario 20/12/01

Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León

La Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social remitió un borrador provisional de Anteproyecto de Ley de Atención a la Infancia en Castilla y León en fecha 20 de junio de 2001, que fue actualizado con documentación remitida en fechas 25 de septiembre, 3 y 30 de octubre de 2001.

Con fecha 16 de noviembre de 2001, se remite el nuevo texto del Anteproyecto de Ley, arriba reseñado, solicitando informe al CES, y recibándose el texto definitivo el 5 de noviembre.

La Gerencia de Servicios Sociales remite también al CES los documentos siguientes:

- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor
- Leyes Autonómicas homólogas
- Memoria Económica de la Gerencia de Servicios Sociales sobre la aplicación de la Ley
- Informe justificativo
- Informes de las Consejerías al Anteproyecto de Ley

La Comisión de Área Social, elaboró el presente Informe en su sesión de 13 de diciembre, aprobándose el mismo en sesión plenaria de 20 de diciembre de 2001.

I Antecedentes

Normativos:

- a) Nacionales
 - Ley 21/1987, de 11 de noviembre, que modifica determinados artículos del Código Civil y de la LEC en materia de adopción y acogimiento
 - Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor (modificación parcial del Código Civil y de la LEC)
 - Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de menores
- b) Castilla y León
 - Decreto 276/2000, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Regional Sectorial de Atención a la Infancia
- c) Otras CC.AA. (Normas posteriores a la Ley Nacional de 1996)
 - Aragón: Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y Adolescencia
 - Cantabria: Ley 7/1999, de 28 de abril, de protección de la Infancia y la Adolescencia

- Castilla la Mancha: Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor
- Andalucía: Ley 1/1998, de 20 abril, de Menores, Derecho y Atención
- La Rioja: Ley 4/1998, de 18 de marzo, del Menor
- Galicia: Ley 3/1997, de 9 de junio, de Protección jurídica, económica y social de la familia, la infancia y la adolescencia
- Canarias: Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores

II Observaciones

Observaciones Generales

Primera.- Estamos ante un proyecto de norma tan ambicioso como necesario. Lo primero se pone de manifiesto en el contenido de la misma, tanto por su volumen excesivamente prolijo (151 artículos, cuatro Disposiciones Adicionales, tres Transitorias, una Derogatoria y cuatro Finales), como porque aborda el tratamiento del menor desde situaciones de desamparo y riesgo en las que aún no se ha producido daño para el mismo, hasta actuaciones de protección muy variadas; define derechos y obligaciones del menor y en todo momento la norma resulta atenta a la primacía del interés de aquél, a su entorno familiar y a las peculiares características del caso concreto. Lo segundo, esto es la necesidad de la norma, resulta de la dispersión normativa existente en la actualidad y del entrecruce de actuaciones desde diversos niveles de la Administración como consecuencia de unas competencias poco definidas (aporta una clarificación sobre este extremo el Título V de la norma). También el hecho de la promulgación de la Ley del Menor nacional prepara el camino para una regulación global de ámbito autonómico.

Segunda.- La norma quiere implicar en la protección del menor a todos los que desarrollan alguna actividad en el ámbito de la infancia, de forma que no baste con confiar a la Administración una tarea que a todos nos atañe y en la que debemos corresponsabilizarnos. Consecuentemente el Anteproyecto está buscando un amplio consenso social, formulando consulta a diversos organismos públicos, instituciones y entidades relacionados con los ámbitos de actividad afectados por la misma, lo que le ha permitido enriquecerse con muchas aportaciones recibidas de estos.

La primacía del interés del menor, la preferencia del núcleo familiar como ámbito de desarrollo de su personalidad, la atención a las situaciones de desamparo y riesgo, son aspectos que responden a la naturaleza de una norma de claro contenido social.

Tercera.- Se utiliza una técnica de regulación multidisciplinar, con medidas de muy diversa naturaleza, -educacionales, culturales de política social, etc.- para no dejar fuera ningún aspecto de los que confluyen en la atención al menor.

Cuarta.- Se observa en la norma un cierto carácter planificador, que va más allá de una regulación puntual, queriendo regular un cauce completo de las actuaciones en materia de menores, de forma que se termine con la dispersión normativa y descoordinación de actuaciones en esta materia a partir de esta norma integradora.

Observaciones Particulares

Primera.- El ámbito de aplicación previsto en el artículo 2 que responde a un criterio de “ius solis” frente al de nacimiento, incluyendo en su protección a los menores transeúntes, se corresponde con el que conviene a un país que, como España, es receptor de inmigrantes.

Segunda.- La fijación de un incremento superior al IPC puede resultar, a juicio del Consejo, poco operativa a medio y largo plazo, y debería sustituirse por otra fórmula que garantizara que los recursos que anualmente se presupuestan se adecuen a las necesidades de los distintos departamentos afectados.

Tercera.- Artículo 8. Dado que no se parte de cero, es conveniente incluir en el análisis de las necesidades a aquéllas Instituciones, tanto públicas como privadas, que vienen trabajando en el campo del menor desde diversas funciones, como las Fiscalías, Juzgados de Menores, Asociaciones Públicas y Privadas, etc.

Cuarta.- Artículo 9. Incluye un glosario que debería figurar al principio de la norma, ya que el mismo no tiene otra finalidad que ayudar a su lectura e interpretación.

Quinta.- Artículos 14 a 29. Se reconocen y regulan unos derechos específicos del menor que gozan de especial protección. Aunque esta enumeración, en la mayor parte de los casos, en realidad sólo tiene un valor compilatorio, ya que esos derechos aparecen ya reconocidos en otras normas de ámbito nacional e internacional.

Sexta.- Artículo 31 d). Debe suprimirse el término “deportivos”.

Séptima.- Artículo 36. Dado que los derechos de los menores aparecen garantizados por la Administración Pública, debería, en este artículo, incluirse expresamente que los deberes de los menores resulten exigibles por la misma.

Octava.- Artículo 38 b). En realidad este supuesto ya no se trata de una actuación preventiva, pues se presupone el daño causado.

Novena.- Artículo 39.2. Debería añadirse, como una medida más dentro de la atención educativa, la letra “h”, que diga “crear las condiciones adecuadas de convivencia y estudio en los centros educativos”.

Décima.- En los artículos 38, 44 y 48 se incluyen conceptos y definiciones que deberían concretarse en el Anteproyecto “a los efectos de esta Ley”.

Decimoprimer.- Artículo 39.5 d). Debe añadirse junto “...al fomento de los valores y habilidades cooperativos de solidaridad y no violencia”, los de “civismo y educación”.

Decimosegunda.- El deber de comunicación y denuncia, previsto en el artículo 47, supone una garantía importante de información que sirve para detectar casos de riesgo o desamparo desde actuaciones de quienes tengan su conocimiento por profesión, función o responsabilidad, y que alcanza no sólo a personas físicas, sino también a centros y servicios sociales, Instituciones, entidades, colegios profesionales, etc.. Puede ser un buen cauce para suplir la incapacidad de denuncia del propio menor en muchos casos.

Decimotercera.- Artículo 49 b). Si se define qué debe entenderse por “situación de riesgo” (artículo 48), entonces sobra la enumeración de este artículo 49, y en todo caso, limita este artículo los términos más amplios en los que aparece redactado el artículo 48. Otro tanto cabe decir de los artículos 56 y 57, en relación con el concepto y situaciones de desamparo.

Decimocuarta.- Artículo 57 e). Suprimir “cuando sean graves o repetidos”, pues todos los supuestos que se enumeran en la letra e) ya revisten por sí mismos gravedad y no debe requerirse la necesidad de repetición.

Decimoquinta.- Artículo 62. No aclara si el archivo tiene carácter provisional o definitivo.

Decimosexta.- Artículo 67.3. El Plan de Caso supone una buena forma de orientar las medidas concretas de protección ya que el mismo se adaptará a las circunstancias concretas del menor e individualizará el tratamiento caso por caso.

Decimoséptima.- Título VII. Regula el registro de atención y protección a la infancia. En el artículo 138 debe suprimirse “al menos” puesto que la Ley debe recoger el número exacto de secciones.

III Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES valora positivamente que se recoja a nivel de rango legal en nuestra Comunidad, desde una regulación integral e individualizada, la asistencia y protección de los menores de edad, por ser este tramo de la población, junto con el de personas mayores y discapacitados, uno de los más necesitados de protección. Resultando su eficacia condicionada por la suficiencia de recursos, el CES insta a la Administración Regional a que en sus presupuestos se dote suficientemente las diferentes actuaciones que se derivan de esta norma.

Segunda.- La denominación de la Ley como “de Atención y Protección a la Infancia de Castilla y León”, no parece la más acorde con su objeto, definido en el artículo primero, que se refiere a los menores de edad, esto es, menores de 18 años (artículo 18 del Código Penal). Cuando la LORPM, LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora del proceso ordinario para determinar la responsabilidad penal de los menores, diferencia entre:

- jóvenes: más de 18 años y menos de 21 años (artículo 1.4);
- menores: más de 14 años y menos de 18 años;
- infancia: hasta los 14 años.

El propio Anteproyecto en su artículo 29.3 (glosario) diferencia entre “asociaciones infantiles y juveniles”.

Tercera.- En orden a contribuir a la mejora técnica de la norma, sería conveniente:

- revisar la conveniencia de regular contenidos que ya aparecen regulados en Leyes sectoriales (Ley de Protección del Derecho a la Salud, Ley de Prevención del Alcoholismo, etc.), para evitar que esta regulación más específica pueda entrar en colisión con la general del Anteproyecto.
- suprimir el párrafo segundo de la Disposición Adicional Cuarta, al no considerar conveniente que esta Ley excepcione el principio general referente al destino de los ingresos de la Comunidad a la satisfacción del conjunto de sus respectivas obligaciones, teniendo, además en cuenta que la suficiencia presupuestaria ha de provenir de los presupuestos ordinarios de la Administración Pública.

Cuarta.- El CES recomienda que se dote suficientemente a las Administraciones Locales, a fin de que puedan desarrollar las funciones que se las atribuye en esta Ley.

Quinta.- El CES considera necesario realizar estudios y memorias económicas que sirvan para cuantificar el coste real de todas las actuaciones previstas en el Anteproyecto.

Sexta.- Debería determinarse en la propia Ley el Órgano encargado de la tutela, debiendo indicarse expresamente que lo es la Gerencia de Servicios Sociales.

Séptima.- Debería impulsarse, desde la Administración Autonómica, la creación de servicios de apoyo y atención al menor en los juzgados, comisarías de policía e Instituciones Provinciales.

Valladolid, 20 de diciembre de 2001

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: Raimundo M. Torio Lorenzana

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández