

11/02/2015

**MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL
ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE
PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA**

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.

I.1.MOTIVACIÓN DE LA PROPUESTA.

El artículo 39 de la Constitución establece la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, en especial de los menores de edad, de conformidad con los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

En cumplimiento de este mandato, el legislador estatal, en el marco de sus competencias, ha regulado las instituciones jurídico-públicas y privadas sobre las que se asienta la protección del menor.

El resultado, cuyo máximo exponente es 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, es un marco regulador que garantiza a los menores una protección uniforme en todo el territorio del Estado, y que ha servido de referencia a la legislación que las Comunidades Autónomas han ido aprobando de acuerdo con su competencia en materia de asistencia social, servicios sociales y protección pública de menores.

Sin embargo, transcurridos dieciocho años desde la aprobación de la citada norma, se han producido importantes cambios sociales que inciden en la situación de los menores y que demandan una mejora de sus instrumentos de protección jurídica en aras del cumplimiento efectivo del citado artículo 39 de la Constitución.



Así se constata en las recomendaciones contenidas en el Informe sobre “Centros de Protección de Menores con Trastornos de Conducta y en situación de Dificultad Social” del año 2009 y en el “Estudio sobre la escucha y el interés superior del menor, revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia del año 2014” del Defensor del Pueblo. En el mismo sentido se pronunció la Fiscalía General del Estado en las Recomendaciones contenidas en su Memoria del año 2010, el Comité de los Derechos del Niño en las Observaciones finales a España de 3 de noviembre de 2010, y la Comisión Especial del Senado de estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines, cuyo informe fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, el día 17 de noviembre de 2010. Además, son varios los convenios internacionales que han entrado en vigor en nuestro país en este periodo y que exigen una adaptación normativa.

Diversos elementos de la realidad motivan esta reforma:

1. Número elevado de menores tutelados o guardados por las administraciones públicas en acogimiento residencial con escasa incidencia del acogimiento familiar y la adopción.

- ✓ En 2012 hubo 33.892 menores bajo tutela o guarda de las administraciones de los que 13.703 estaban en acogimiento residencial y 21.127 en acogimiento familiar.
- ✓ En 2012 hubo 820 adopciones nacionales y 1.669 Internacionales: España es uno de los países del mundo con mayor número de adopciones internacionales.

2. Menores víctimas de violencia de género.

- ✓ El 64,9% de las mujeres que han padecido maltrato, tenían hijos menores de edad en el momento del maltrato. El 54,7% de las mujeres contestan que sus hijos han padecido violencia.

3.- Menores víctimas de delitos contra la libertad sexual

- ✓ En 2012 hubo un total de 3.191 menores víctimas, 14 casos más que en 2011.

El trato procesal de estos menores, tanto si son víctimas como testigos, estaba pendiente de revisión de acuerdo con exigencias de diversos convenios internacionales en la materia.

Ello ya fue previsto en el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016 al recoger diversas medidas incluidas en la reforma:

4.17.- Atención a menores de edad con problemas de conducta. Regular, homogeneizar y mejorar su tratamiento, con criterios y procedimientos de intervención garantistas y consensuados.

I.2.OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

De acuerdo con estas propuestas y recomendaciones, este Anteproyecto tiene como objeto introducir en el marco regulador estatal de protección del menor, los cambios jurídico-procesales y sustantivos necesarios en aquellos ámbitos considerados como materia orgánica al incidir en los derechos fundamentales y libertades públicas establecidos en los artículos 14, 15, 16, 17.1, 18.2 y 24 de la Constitución. Se busca con ello la mejora de los citados instrumentos de protección, a los efectos de continuar garantizando a los menores una protección uniforme en todo el territorio del Estado, que sirva de marco a las Comunidades Autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación de protección de menores, con independencia de su situación administrativa, en caso de extranjeros.

Para ello, mediante dos artículos y dos disposiciones finales (primera y segunda), se procede a la modificación de las principales leyes que regulan las instituciones jurídico-procesales y sustantivas para la protección de los menores: En el artículo primero se establecen las modificaciones de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor; en el artículo segundo se determinan las modificaciones que afectan a la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, de 7 de enero, en lo sucesivo Ley de Enjuiciamiento Civil; en la disposición final primera se recoge la modificación correspondiente a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en adelante Ley Orgánica del Poder Judicial; y, en la disposición final segunda se modifica la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.



I.3. ALTERNATIVAS DE LA PROPUESTA.

No se han contemplado otras alternativas a la propuesta ya que los cambios jurídico-procesales y sustantivos que se quieren introducir para la mejora de los instrumentos e instituciones jurídico-públicas de protección de la infancia y adolescencia pasan necesariamente por la modificación de las leyes citadas.

Por otro lado, se ha estimado necesaria la elaboración de dos Anteproyectos de Ley en razón del carácter ordinario u orgánico del precepto que se modifica, así como por afectar a los derechos fundamentales del título I, capítulo II, sección 1ª de la Constitución, habiéndose pronunciado en tales términos el Tribunal Constitucional.

II. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

II.1. CONTENIDO.

El Anteproyecto consta de una exposición de motivos, de una parte dispositiva compuesta por dos artículos y de una parte final integrada por una disposición adicional única, una disposición derogatoria, una disposición transitoria y seis disposiciones finales.

Artículo primero.- Modificación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Mediante la modificación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (LOPJM) se define el contenido del “interés superior del niño”, concepto jurídico indeterminado, no solo como principio general sino también como derecho fundamental y como norma de procedimiento, incorporando tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los últimos años como las observaciones del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño; se regula el derecho del menor a ser oído y escuchado con un mayor desarrollo y se establece expresamente que no puede existir ningún tipo de discriminación en el ejercicio de este derecho; asimismo se

incorpora un nuevo capítulo que regula el ingreso y régimen de los menores con problemas de conducta en centros de protección específicos de las Entidades Públicas.

- En el apartado uno, se modifica la rúbrica del capítulo I del título I que pasa a denominarse “Ámbito e interés superior del menor”.

-El apartado dos modifica el artículo 2 para dotar de contenido al concepto del interés superior del menor, desde una triple dimensión. Como principio general de carácter interpretativo, como derecho sustantivo y como norma de procedimiento. En estas tres dimensiones, el interés superior del menor tiene una misma finalidad: asegurar el respeto completo y efectivo de todos los derechos del menor, así como su desarrollo integral.

A la luz de estas consideraciones, es claro que la determinación del interés superior del menor en cada caso debe basarse en una serie de criterios aceptados y valores universalmente reconocidos que deben ser tenidos en cuenta, y ponderados en función de diversos elementos y de las circunstancias del caso, y que deben explicitarse en la motivación de la decisión adoptada, a fin de conocer si ha sido correcta o no la aplicación del principio, y garantizar la intervención en el proceso de profesionales cualificados o expertos para determinar las específicas necesidades de los niños con discapacidad, así como que los menores gocen del beneficio de justicia gratuita en los casos legalmente previstos.

- El apartado tres modifica el artículo de la 3 LOPJM, para incluir la referencia oportuna a la Convención de Derechos de las personas con discapacidad y adaptar el lenguaje en consecuencia, sustituyendo el término deficiencia por el de discapacidad.

- El apartado cuatro modifica el artículo 9 de la LOPJM, el derecho del menor a ser oído y escuchado, estableciéndose expresamente que no puede existir ningún tipo de discriminación en el ejercicio de este derecho, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo, judicial o de mediación en que esté implicado, en línea con la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006. Además, se detallan las especiales



necesidades que tiene el menor para poder ejercer adecuadamente este derecho y los correspondientes medios para satisfacerlas.

-El apartado cinco modifica el punto c) e introduce el e) en el apartado 2 del artículo 10 de la LOPJM añadiendo a la posibilidad de facilitar a los menores el acceso a mecanismos adecuados y adaptados a sus necesidades para plantear sus quejas ante la figura del Defensor del Pueblo o instituciones autonómicas homólogas. Además se refuerza la tutela judicial efectiva de los menores introduciendo la posibilidad de solicitar asistencia legal y nombramiento de un defensor judicial.

-El apartado seis introduce un nuevo capítulo IV en el título II de la LOPJM que regula el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos en los que esté prevista la utilización de medidas de seguridad y de restricción de libertades o derechos fundamentales. Tanto el ingreso como las medidas de seguridad se utilizarán como último recurso y tendrán siempre una finalidad educativa.

Los menores con problemas de conducta, inadaptación familiar y sobre los que es imposible ejercer la responsabilidad parental, en ocasiones, precisan de una medida de protección con ingreso en centro específico. Sin embargo, su problemática psicológica y social demanda soluciones diferentes a las que ofrecen los centros de protección ordinarios, pero que deben ser en todo caso intervenciones terapéuticas y educativas.

Estos centros tienen en cuenta las especiales características, complejidad, condiciones y necesidades de estos menores, que requieren de una intervención especializada, cuando se encuentren bajo la protección de la Entidad Pública.

Su regulación puede, en ocasiones, incidir en los derechos fundamentales de los menores, lo cual exige una normativa en la que se determinen los límites de la intervención, y se regulen, entre otras cuestiones, las medidas de seguridad como la contención, el aislamiento o los registros personales y materiales, así como otras medidas como la administración de medicamentos, el régimen de visitas, los permisos de salida o sus comunicaciones, en cada caso.

En todo caso, estos centros nunca podrán concebirse como instrumentos de defensa social frente a menores conflictivos, teniendo en cuenta, además, que la intervención no deriva de la previa acreditación de la comisión de delitos. Estos centros deben proporcionar a los menores con problemas de conducta, cuando las instancias familiares y educativas ordinarias no existen o han fracasado, un marco adecuado para la educación, la normalización de su conducta y el libre y armónico desarrollo de su personalidad. La justificación de recursos específicos destinados a atender graves problemas del comportamiento, así como situaciones de crisis, radica en la necesidad de proporcionar a estos menores un contexto más estructurado socio-educativo y psicoterapéutico, que solo un programa específico pueda ofrecerles, tratando el problema desde un enfoque positivo y de oportunidades, además desde los principios y proyectos educativos diseñados con carácter general.

Finalmente, se ha recogido la observación esencial formulada por el Consejo de Estado en su dictamen nº 1094/2014/871/2014, en el sentido de que el cese de un ingreso en un centro de protección sólo corresponderá al juez competente que adoptó la decisión de último recurso en que consiste el ingreso del menor, ponderando que los elementos que la determinaron hubieran desaparecido (26.4).

- El apartado siete modifica la disposición final vigesimotercera para redefinir los artículos que tienen el carácter de ordinario y orgánico, como consecuencia de las reformas efectuadas en los dos anteproyectos que se presentan.

Artículo Segundo.- Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Mediante la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se regula el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos, incorporando las garantías procesales necesarias para el ingreso de un menor en esta clase de centros. Asimismo, se regula la entrada en domicilios y restantes lugares para la ejecución forzosa de las medidas de protección de menores y personas con la capacidad modificada judicialmente, cuya competencia venía atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa.



Con la introducción del nuevo artículo 778 bis se incorpora un procedimiento ágil, sencillo y detallado para la obtención de la autorización judicial del ingreso de un menor en un centro de protección específico de menores con problemas de conducta, a fin de legitimar las restricciones a su libertad y derechos fundamentales que la medida pueda comportar. El ingreso de un menor en estos centros, a solicitud de la Entidad Pública o del Ministerio Fiscal, requiere del debido control judicial que se efectuará al exigir que se realice previa autorización del Juez de Primera Instancia del domicilio de la Entidad Pública, salvo en los supuestos de urgencia, en los que el ingreso será ratificado con posterioridad, con intervención del Ministerio Fiscal y del menor, quedando sin efecto el ingreso en ausencia de autorización.

Se regula la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular u ocupante para la ejecución forzosa de las medidas de protección de menores y personas con la capacidad judicialmente complementada, cuya competencia venía atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La necesaria garantía de los derechos fundamentales en juego conduce a la introducción, mediante el nuevo artículo 778 ter de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de un procedimiento especial para conocer de las solicitudes para entrar en un domicilio en ejecución de las resoluciones administrativas de protección de menores.

Hasta la fecha, la competencia se ha atribuido a la jurisdicción contencioso-administrativa, no existiendo un procedimiento específico que garantice plenamente el equilibrio de los intereses en juego: de una parte, el superior interés del menor afectado por la resolución administrativa cuya ejecución exige la entrada en un domicilio; y de otra, el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio consagrado en el artículo 18.2 de la Constitución. Frente a la situación existente, se ha optado por atribuir la competencia para la autorización de entrada en domicilio al Juzgado de Primera Instancia, pues es al que le corresponde el conocimiento de los recursos contra las resoluciones dictadas por las Entidades Públicas competentes en la materia, debiendo realizar una ponderación de los intereses en juego, competencia alejada de la función esencial del Juzgado de lo

Contencioso-administrativo, que se centra en el control de la corrección de la actividad administrativa sometida a su conocimiento.

Se regula un procedimiento sumario, ágil y detallado. Es cierto que estas autorizaciones son solicitadas normalmente en circunstancias en las que las medidas de protección deben ser ejecutadas con urgencia, exigiendo celeridad en su resolución, lo que queda garantizado con la posibilidad de que el Juez adopte de forma inmediata tal resolución, siempre que se justifique esa necesidad.

El fuero de competencia territorial se atribuye atendiendo al criterio generalizado para los procesos de protección de menores, con el fin de favorecer la unidad de criterio de los Juzgados que intervengan, y evitando la dispersión que se derivaría de adoptar cualquier otro fuero competencial. El procedimiento garantiza tanto la intervención del Ministerio Fiscal, como la audiencia del titular del domicilio interesado, sin que este trámite pueda constituir un obstáculo o dilación indebida para la resolución judicial, atendida la urgencia de cada caso.

Finalmente, de acuerdo con el mencionado dictamen del Consejo de Estado, se garantiza que la entrada en el domicilio sea practicada con el debido concurso de la comisión judicial, integrada por el Secretario Judicial u oficial en que delegue y, en su caso, de la correspondiente unidad de la Policía Judicial.

Disposición adicional única.

Cabe señalar finalmente, que dada la diversidad terminológica utilizada tanto en la normativa estatal como autonómica para hacer referencia a las entidades competentes en materia de protección de menores, la referencia en el Anteproyecto a este órgano, se realiza de conformidad con la denominación Entidad Pública o Entidades Públicas. Por ello se incorpora una disposición adicional en la que se recoge la referencia a la utilización en los textos legales de la expresión “Entidad Pública”, en relación a la Entidad Pública de protección de menores competente territorialmente.



Disposición transitoria.

Se incluye una disposición transitoria, que señala que los procedimientos judiciales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior.

Disposición derogatoria.

Se introduce una cláusula de derogación general.

Disposiciones finales

Disposición final primera.- Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

De manera complementaria con las modificaciones operadas en la Ley de Enjuiciamiento Civil y en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en el Anteproyecto de Ley de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia), se modifica la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en relación con la autorización judicial para la entrada en el domicilio para la ejecución forzosa de medidas de protección de menores acordadas por la Entidad Pública competente en la materia.

Disposición final segunda.- Modificación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Se modifican diversos preceptos de este texto legal, reconociendo, en el artículo 1, a los menores también como víctimas de la violencia de género para garantizarles la adopción de medidas civiles y penales como un sujeto más del procedimiento.

Su reconocimiento como víctimas de la violencia de género conlleva la modificación del artículo 61, para lograr una mayor claridad y hacer hincapié en la obligación de los Jueces de pronunciarse sobre las medidas cautelares y de aseguramiento, en particular, sobre las medidas civiles que afectan a los menores que dependen de la mujer sobre la que se ejerce violencia.

Asimismo, se modifica el artículo 65 con la finalidad de ampliar las situaciones objeto de protección en las que los menores pueden encontrarse a cargo de la mujer víctima de la violencia de género.

Por último, se mejora la redacción del artículo 66 superando la concepción del régimen de visitas y entendiéndolo de una forma global como estancias o formas de relacionarse o comunicarse con los menores.

Disposición final tercera. Regula el título competencial en virtud del cual se realiza la presente reforma, así como establece el carácter de orgánico todos sus artículos y disposiciones.

Disposición final cuarta. Viene referida a los gastos, recogiendo que las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de gasto público.

Disposición final quinta. Habilita al Gobierno de España para el desarrollo reglamentario que fuera preciso, y prevé que el Estado y las Comunidades Autónomas pueden adoptar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las medidas necesarias para la efectividad de esta ley.

Disposición final sexta. Dispone la entrada en vigor de la ley a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, tiempo suficientemente amplio para que pueda conocerse adecuadamente el contenido de las novedades que supone.

II.2.ANÁLISIS JURÍDICO.

2.1. - Relación con las normas de rango superior o internacional

- En el ámbito constitucional, la propuesta debe tener carácter de Ley Orgánica por dos razones:



-En primer lugar porque la propuesta afecta a preceptos con carácter orgánico de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y la Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

-En segundo lugar porque las modificaciones introducidas en la LOPJM y en la Ley de Enjuiciamiento Civil afectan a los derechos fundamentales del título I, capítulo II, sección 1ª de la Constitución. Su regulación debe, por tanto, realizarse mediante Ley Orgánica.

- La modificación del art. 2 de la LOPJM relativo al interés superior del menor afecta a derechos fundamentales, pues no se trata sólo de un principio general sino, también, como señala la propia Exposición de Motivos, así como el Comentario General nº 14 del Comité de Derechos del Niño, de un derecho fundamental.
- La modificación del artículo 3 para incluir la referencia oportuna a la Convención de Derechos de las personas con discapacidad, y adaptar el lenguaje en consecuencia, sustituyendo el término deficiencia por el de discapacidad.
- La modificación introducida en el artículo 9 de la LOPJM, estableciendo el derecho del menor a ser oído y escuchado sin que quepa discriminación alguna afecta a los artículos 14 y 24 de la Constitución.
- La modificación del punto c) e introducción del e) en el apartado 2 del artículo 10 de la LOPJM estableciendo que para la defensa y garantía de sus derechos los menores podrán plantear sus quejas ante el Defensor del Pueblo o ante las instituciones autonómicas homólogas, facilitándoles el acceso a mecanismos adecuados y adaptados a sus necesidades y garantizándoles la confidencialidad. Así como, podrán solicitar asistencia legal y nombramiento de un defensor judicial, en su caso, para emprender las acciones judiciales y administrativas necesarias encaminadas a la protección y defensa de sus derechos e intereses.
- La modificación introducida que añade un nuevo capítulo IV al título II de la LOPJM, que regula el ingreso de menores con problemas de conducta en centros específicos, afecta al artículo 17.1 de la Constitución.
- La introducción del nuevo artículo 778 bis de la LEC regula la autorización judicial para el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección

específicos, así como para el cese de dicho ingreso. Esta disposición afecta al artículo 17.1 de la Constitución.

- Asimismo, mediante un nuevo artículo el 778 ter se atribuye la competencia para autorizar la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular para la ejecución forzosa de medidas de protección al Juzgado de Primera Instancia, en lugar del Juzgado de lo Contencioso-administrativo. Esta disposición afecta al artículo 18.2 de la Constitución.

- En el ámbito internacional, mediante la modificación del artículo 9, se desarrolla de forma más detallada el derecho fundamental del menor a ser oído y escuchado, de acuerdo con lo establecido en el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007 (BOE núm. 274, de 12 de noviembre de 2010) y con los criterios recogidos en la Observación nº 12 de 12 de junio de 2009 sobre el derecho del niño a ser escuchado del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño.

Igualmente, se establece expresamente que no puede existir ningún tipo de discriminación en el ejercicio de este derecho por razón de su discapacidad, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo, judicial o de mediación en que esté directamente implicado, en línea con la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006. Además, se detallan las especiales necesidades que el menor tiene para poder ejercer adecuadamente este derecho y los correspondientes medios para satisfacerlas. Se toma, además, en cuenta en esta regulación la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (casos SN contra Suecia de 2 de octubre de 2002, Magnusson contra Suecia de 16 de diciembre de 2003, y Bellerín contra España de 4 de noviembre de 2003) y del Tribunal Supremo (Sentencia núm. 96/2009, de 10 marzo).

2.2.- Coherencia con el resto del ordenamiento jurídico.

El núcleo fundamental de las disposiciones contenidas en el Anteproyecto de Ley se centra en la modificación de las normas en las que se recogen las cuestiones cuya reforma se pretende realizar.



En concreto se modifica:

- ✓ Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor
- ✓ Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- ✓ Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- ✓ Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Con el resto del ordenamiento jurídico conserva la coherencia, no precisando realizar ninguna otra reforma.

2.3. Medidas de implementación.

No se consideran necesarias medidas específicas para la implementación del Anteproyecto de Ley.

II.3. TRAMITACIÓN.

A) Previamente a la presentación del Anteproyecto.

1. Se ha partido del borrador de anteproyecto de la legislatura anterior.
2. Se han elaborado borradores de anteproyectos por un grupo de trabajo mixto. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Ministerio de Justicia.
3. Se ha consultado y dado participación en varias ocasiones de:
 - a. Otros Ministerios.
 - b. Directores Generales de Infancia de Comunidades Autónomas.
 - c. Principales ONGs de Infancia y académicos e investigadores representados en un grupo de trabajo creado ad-hoc en el Observatorio de Infancia.

B) Después de presentarse el Anteproyecto.

El Anteproyecto de Ley ha sido informado por la Secretaría General Técnica de los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de Justicia en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Igualmente, han informado el Anteproyecto, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Interior, de Hacienda y Administraciones Públicas y de Empleo y Seguridad Social.

Se ha solicitado y recibido el informe del Consejo Fiscal en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.4.j) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; del Consejo General del Poder Judicial en virtud del artículo 108.e) de la Ley Orgánica 1/1986, de 1 de julio; de la Comisión General de Codificación, de conformidad con el artículo 3 del Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Comisión General de Codificación, y de la Dirección General de Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia.

Ha emitido informe, en virtud del artículo 37 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la Agencia Española de Protección de Datos.

En la elaboración del Anteproyecto de Ley se ha dado audiencia a los sectores afectados y se ha consultado a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla.

El Anteproyecto ha sido sometido a informe que se ha recibido de la Defensora del Pueblo en virtud de las competencias constitucionales atribuidas a esta institución en el artículo 54 de la Constitución y en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

De conformidad con lo previsto en el apartado 3.b) del artículo 7 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social y en el artículo 15.2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el anteproyecto ha sido dictaminado por el Consejo Económico y Social.



Asimismo, el Anteproyecto ha requerido la consulta de los siguientes órganos de participación y representación de los sectores afectados:

- Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, de acuerdo con el Real Decreto 235/2005, de 4 de marzo.
- Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector, en virtud de la Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector.
- Consejo Nacional de la Discapacidad, de conformidad con el Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, por el que se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad.
- Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.
- Consejo Consultivo de Adopción Internacional, de acuerdo con el artículo 4 del Real Decreto 521/2005, de 13 de mayo, por el que se crea el Consejo Consultivo de Adopción Internacional.
- El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, como órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, de conformidad con el artículo 70 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y con el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Igualmente se solicitó informe al Consejo General del Poder Judicial en virtud del artículo 108.e) de la Ley Orgánica 1/1986, de 1 de julio, que recientemente se ha recibido.

Finalmente, el Consejo de Estado, en virtud de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, ha emitido el dictamen nº1094/2014/871/2014.

Diferentes organismos y asociaciones han presentado sus informes. Para que se pueda tener un conocimiento somero de las principales observaciones realizadas se acompaña como Anexo una tabla resumen esquemático de las mismas a los diferentes artículos y disposiciones, así como la correspondiente valoración a las mismas.

III. ANÁLISIS DE IMPACTOS.

III.1. ANÁLISIS SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

En el ejercicio de la competencias atribuidas al Estado con carácter exclusivo, el título competencial prevalente de este Anteproyecto es el del artículo 149.1.8ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación civil. El mismo introduce, en aquellos aspectos reservados a ley orgánica por afectar a los derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en los artículos 14, 15, 17, 18.2 y 24 de la Constitución, los cambios jurídico-procesales necesarios que permitan la mejora de los instrumentos e instituciones jurídico-públicas de protección del menor. Se busca con ello que el marco regulatorio estatal continúe garantizando a los menores una protección uniforme en todo el territorio del Estado que a su vez sea referencia para la legislación de protección de menores que las Comunidades Autónomas desarrollan, en función de la competencia que en esta materia han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, bien de conformidad con el artículo 148.1.20 de la Constitución, bien de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.8ª in fine, en relación con aquellas Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil especial o foral.

Para ello introduce modificaciones en cuatro cuerpos legales: la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Los títulos competenciales que habilitan al legislador estatal para regular sobre esta materia reservada a ley orgánica son los mismos que ampararon las leyes ahora modificadas.



III.2 IMPACTO ECONÓMICO GENERAL

Este Anteproyecto de Ley no varía el impacto económico que la protección a la infancia tiene actualmente en España y así expresamente se indica en la disposición final cuarta.

Su objetivo es la modificación de la legislación ya existente sobre protección a la infancia y la adolescencia, que se está aplicando en los diferentes ámbitos competenciales de las Administraciones Públicas, básica y principalmente en las Comunidades Autónomas y los municipios, mejorando los instrumentos jurídicos que permiten dictar las medidas protectoras correspondientes.

Estas nuevas medidas van a suponer una evidente mejora en el Sistema de Protección a la Infancia y la adolescencia, con el objetivo fundamental de perseguir el interés superior de los menores, a pesar de lo cual no se prevé que tengan impacto económico general distinto del que todas estas actuaciones suponen actualmente.

Los medios económicos que ahora se están destinando a la protección a la infancia en estos ámbitos, seguirán utilizándose en la aplicación de la nueva normativa.

III.3 EFECTOS EN LA COMPETENCIA DEL MERCADO

No tiene ninguna incidencia en los mercados.

III.4 ANÁLISIS DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

Las modificaciones legislativas que se introducen con este Anteproyecto de Ley llevará consigo que el personal de las Administraciones Públicas que actualmente esté destinado a las importantes funciones de protección a la infancia (en los diferentes ámbitos: administrativo y de gestión, intervención educativa, psicopedagógica..., con los menores,

etc.) adapten su actuación a lo previsto en esta norma, si que esta actualización suponga el aumento de los efectivos necesarios para ello.

En algunos casos las nuevas medidas llevarán consigo la reordenación y agilización de los procedimientos, evitando trámites innecesarios y, en definitiva, introduciendo elementos de mayor racionalidad en los procesos, que si bien no puede valorarse en términos de disminución de efectivos, no debe suponer la necesidad de otros nuevos.

Por otra parte, aunque no constituyen cargas administrativas propiamente dichas, al tramitarse en el ámbito del servicio público de la Administración de Justicia los procedimientos de verificación de la validez y eficacia del consentimiento prestado por las mujeres menores y las personas con la capacidad modificada judicialmente para la práctica de su aborto, en los supuestos en los que prevé la nueva regulación la intervención judicial, ello supondrá un incremento de la actividad judicial. No obstante, no precisa de un incremento de órganos judiciales ni de su personal, dado que su aplicación continúa correspondiendo al orden jurisdiccional civil, pudiendo ser absorbidos por la organización y medios personales y materiales existentes.

III.5 IMPACTO PRESUPUESTARIO

Por lo dicho en el apartado III.2 “IMPACTO ECONÓMICO GENERAL”, las modificaciones introducidas por este Anteproyecto de Ley no llevan consigo la necesidad de nuevas dotaciones presupuestarias de las que ya se están destinando a la protección a la infancia y la adolescencia en estos momentos.

III.6 IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

El objeto del presente Anteproyecto de Ley Orgánica de protección a la infancia es la mejora de las instituciones jurídico-procesales y sustantivas para la protección de los menores, en particular, de quienes viven y crecen en un entorno familiar donde está presente la violencia de género.



De este modo, el presente Anteproyecto de Ley Orgánica incorpora los criterios generales de actuación de los poderes públicos en materia de igualdad. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, dispone que éstos consisten en “la adopción de las medidas necesarias para la erradicación de la violencia de género” (artículo 14.5), y “la consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad como son (...) las mujeres víctimas de violencia de género...” (artículo 14.6).

Asimismo, integra el principio de transversalidad de las medidas dirigidas a prevenir la violencia de género y a prestar asistencia a sus víctimas, recogido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Esta Ley Orgánica menciona, en su Exposición de Motivos, que las situaciones de violencia sobre la mujer afectan también a los menores que se encuentran dentro de su entorno familiar, víctimas directas o indirectas de esta violencia; y les reconoce, a lo largo de su articulado, una serie de derechos.

En la actualidad, diversos indicadores muestran cómo la violencia de género afecta a los menores. La Macroencuesta de Violencia de Género de 2011, realizada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género mediante convenio con el Centro de Investigaciones Sociológicas, introduce, como novedad, información sobre la presencia de hijos y/o hijas, o más en general de menores de edad, en el hogar cuando se produce violencia de género. Este aspecto es de gran importancia. Por un lado, los hijos y las hijas pueden ser objeto de violencia junto con sus madres e instrumentalizados contra ellas. Por otro, en la medida en la que los menores presencian y toman conciencia de la violencia ejercida por el padre contra la madre, son socializados en el maltrato. En consecuencia, pueden terminar asumiéndolo como un comportamiento normal en las relaciones íntimas o bien considerar la violencia como una forma habitual y legítima para lograr los intereses individuales. Es lo que se denomina la transmisión intergeneracional del maltrato.

III.7 IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

La futura ley también tendrá un impacto positivo sobre las personas con discapacidad, pues se parte del respeto a las mismas.

En primer lugar, se incluye como principio determinante del interés superior del menor su especial vulnerabilidad provocada por la carencia de entorno familiar, sufrir maltrato, su discapacidad, su condición de refugiado, solicitante de asilo o protección subsidiaria, su pertenencia a una minoría étnica, o cualquier otra característica o circunstancia relevante, lo que implica una desigualdad positiva.

Se modifica el artículo 3 para incluir la referencia oportuna a la Convención de Derechos de las personas con discapacidad y adaptar el lenguaje en consecuencia, sustituyendo el término deficiencia por el de discapacidad y el de persona incapacitada o con capacidad judicial modificada por el de “persona con la capacidad modificada judicialmente”, que carece de cualquier sentido peyorativo y se aproxima más al espíritu del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad y a la idea de acceso de éstas al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica que recoge este artículo.

Se le reconoce al menor el derecho a ser oído, sin discriminación alguna por edad, discapacidad o cualquier otra circunstancia, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente afectado y que conduzca a una decisión que incida en su esfera personal, familiar o social, aunque sus opiniones deban ser valoradas en función de su edad y madurez.

Además, para garantizar que el menor pueda ejercitar este derecho por sí mismo conforme a su edad, capacidad y circunstancias personales, la información deberá ofrecérsele en formatos adecuados, siguiendo, en relación a los menores con discapacidad, las reglas marcadas por el principio de diseño universal, de manera que le resulte accesible y comprensible. También, el menor podrá expresar su opinión verbalmente o a través de formas no verbales de comunicación.



Por otra parte, las Entidades Públicas y el Ministerio Fiscal oirán y evaluarán a los menores, debiendo hacer uso de los apoyos precisos en atención a su edad, madurez, idioma o discapacidad, para conocer directamente su situación y valorar su interés superior en el caso concreto.

IV. OTRAS CONSIDERACIONES

No procede realizar ninguna otra consideración.