



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 328/2022

Excma. Sra.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,  
Presidente

D. Antonio Conde Bajén,  
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,  
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,  
Consejero

D.ª Araceli Muñoz de Pedro,  
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,  
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2022, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 25 de octubre de 2022, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de Atención a la Infancia en Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

**Primero. Consulta pública previa sobre el anteproyecto.-** Mediante anuncio publicado en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el 13 de junio de 2018, se sustanció consulta pública previa sobre el anteproyecto de Ley de Atención a la Infancia en Castilla-La



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Mancha, recogiendo los antecedentes de la norma, los problemas que se prevén solucionar con la misma, la necesidad y oportunidad de su tramitación, y los objetivos perseguidos por ella, considerando que no existían posibles soluciones alternativas a la elaboración de un nuevo texto legal.

Se otorgaba un plazo que culminaba el 2 de julio siguiente, para que cuantos se consideraran interesados pudieran hacer llegar sus opiniones, sugerencias y propuestas sobre el tema.

Dentro de dicho plazo presentaron observaciones y propuestas la Asociación Comisión Católica Española de Migración -ACCEM- Castilla-La Mancha y la Plataforma de Organizaciones de la Infancia de Castilla-La Mancha.

El resultado de tal trámite se justificó mediante certificado de la Secretaria General de la Consejería de Bienestar Social de 5 de julio posterior.

**Segundo. Memoria justificativa.-** Con fecha 21 de abril de 2022 el Director General de Infancia y Familia suscribió memoria inicial justificativa de la norma en la que, tras plasmar el ámbito competencial en el que habría de desenvolverse la misma, y exponer los principales referentes normativos en la materia, destacaba la necesidad de adaptar la regulación autonómica a lo previsto en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, y en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia. Asimismo, preveía recuperar la relevancia de los aspectos preventivos en la atención a la infancia y de las actuaciones preparatorias para la vida independiente en los jóvenes que han pasado por situaciones de desamparo o conflicto social, y consolidar un marco legislativo en el que se insertaran todos los programas y servicios de apoyo a la infancia establecidos en la región en los últimos años a través de los planes de infancia.

Elevaba dicha memoria a la Consejera, a fin de que acordara el inicio de la tramitación correspondiente.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Tercero. Autorización del inicio del expediente.-** A la vista de la mencionada memoria, el 22 de abril de 2022 la titular de la Consejería de Bienestar Social autorizó el inicio del procedimiento conducente a la aprobación del anteproyecto de Ley de Atención a la Infancia en Castilla-La Mancha.

**Cuarto. Informe de la Secretaría General.-** Redactado un primer borrador de la norma -carente de fecha- emitió informe sobre el mismo la Secretaria General del departamento en fecha 25 de abril de 2022, en el que comenzaba expresando la competencia autonómica en materia de servicios sociales, plasmando la normativa en ese ámbito y en el de los menores.

Describía a continuación el objeto de la iniciativa centrado en garantizar a los niños y niñas que residan o se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma el ejercicio de los derechos que tienen reconocidos por el ordenamiento jurídico, establecer un marco de actuación en el que deben ejercerse las medidas de prevención y apoyo a las familias con hijos en situación de vulnerabilidad social, actividades de fomento de derechos y bienestar de la infancia, mediación familiar e intervenciones dirigidas a su atención y protección, y definir los principios de actuación y el marco competencial e institucional en el ámbito de la protección de los niños en situación de riesgo y desamparo o en conflicto social.

Tras exponer la estructura y contenido de la futura norma, atendía al procedimiento de elaboración de la misma, concretando los dictámenes e informes de órganos colegiados a los que habría de ser sometido.

Concluía manifestando su parecer favorable al anteproyecto.

**Quinto. Informe de impacto de género.-** El 27 de abril de 2022 la Secretaria General suscribió informe sobre el impacto de género de la iniciativa legislativa, que hace mención al análisis de la situación actual de hombres y mujeres sobre la que se aplicará, identificación de los objetivos de políticas marco sobre igualdad de oportunidades, análisis de la afectación de la norma en relación a la igualdad de oportunidades e incidencia sobre roles y estereotipos.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Concluía afirmando que *“Este Anteproyecto de Ley no contiene ningún tipo de alusión, preferencia, prioridad, ventaja o diferencia alguna por razón de género. [] De esta manera, se puede concluir que la valoración del impacto de género es positiva, no es discriminatoria, por lo que se hace constar a efectos de lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, y en el apartado 3.1.1.d) de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017”*.

**Sexto. Proceso participativo.-** Para avanzar en la tramitación, en fecha 29 de abril de 2022 el Director General de Infancia y Familia acordó el inicio del procedimiento participativo correspondiente a la norma proyectada, el cual concluiría en fecha 5 de julio siguiente, pudiendo efectuar aportaciones al mismo cuantos lo consideraran conveniente a través del portal de participación.

**Séptimo. Información pública.-** El borrador de la disposición fue sometido igualmente a un trámite específico de información pública mediante publicación de resolución de la Secretaria General de Bienestar Social de 2 de mayo de 2022 en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 87 de 6 de mayo posterior, a fin de que cualquier persona que se hallase interesada pudiera consultar el expediente y formular las observaciones, sugerencias y alegaciones que considerara convenientes durante un plazo de veinte días. A su vez, con el mismo fin y en esta última fecha, se dio traslado del texto a las Consejerías de Sanidad, Educación, Cultura y Deportes, y Economía, Empresas y Empleo, así como al Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha.

Conforme a la posibilidad otorgada, presentaron alegaciones: el Instituto de la Mujer, el Servicio de Inspección y Calidad de los Servicios Sociales, la Dirección General de Humanización y Atención Sociosanitaria, Comisiones Obreras, el Colegio de Educadores Sociales de Castilla-La Mancha, la Federación de Entidades de Protección de Castilla-La Mancha -FEPROM-, UNICEF -Comité Castilla-La Mancha-, y la Asociación de Familias Acogedoras de Castilla-La Mancha -ASOFACAM-.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

La Inspectora General de Servicios expidió certificado el 7 de junio de 2022, en el que acreditaba que la resolución estuvo publicada en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades entre el 9 de mayo y el 6 de junio previos.

**Octavo. Órganos consultivos.-** Paralelamente, el texto fue sometido a la consideración e informe de diferentes órganos consultivos colegiados afectados por las materias objeto de la norma. Mediante certificados expedidos por sus respectivos secretarios, se ha acreditado en el expediente la intervención de los siguientes órganos en las fechas que se indican:

- Consejo Asesor de Servicios Sociales, el 25 de abril de 2022.
- Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social, en la misma fecha 25 de abril.
- Consejo Regional de la Infancia y la Familia, el 5 de mayo posterior.
- Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha, el 9 de mayo siguiente.
- Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, el 17 de mayo.

**Noveno. Informe sobre racionalización y simplificación administrativa y reducción de cargas.-** Asimismo, se ha sumado al procedimiento el informe emitido el 4 de mayo de 2022 por el Responsable de Calidad e Innovación en el que, tras atender al objeto de la norma, las medidas previstas en el mismo, su estructura y su inserción en el ámbito normativo autonómico, expresaba que *“el texto proyectado no afecta a la simplificación administrativa ni a la reducción de cargas, por no contener normas de contenido procedimental. [] La norma que se propone únicamente contiene preceptos relativos al marco jurídico de actuación en orden a la promoción y atención a las familias y la protección a la infancia en Castilla-La Mancha”*.

Concluía informando favorablemente el anteproyecto elaborado.



**Décimo. Informe de impacto en la infancia.**- Se aporta al expediente el informe emitido el 19 de mayo de 2022 por el Director General de Infancia y Familia, en el que valoraba el impacto en la infancia de la iniciativa legislativa. Tras identificar la norma y los derechos, necesidades y grupos concretos sobre los que puede impactar, y las necesidades básicas sobre las que puede tener incidencia, realizaba un análisis de impacto, concluyendo que *“Esta ley reconoce y pone el foco en los derechos de la infancia, que deben ser preservados, y cita de forma explícita algunos de ellos no previamente reconocidos en las normas. [] El anteproyecto refuerza claramente los mecanismos de coordinación existentes entre las distintas instituciones y organismos de cara a prestar una mejor atención a las situaciones. [] Recupera en la norma programas fundamentales que, si bien se han vuelto a potenciar o poner en marcha en los últimos años, habían quedado sin sustento jurídico. [] Pone el foco y prioridad en los aspectos preventivos, de forma que el objetivo es y debe ser evitar que se produzca el daño, estableciendo las herramientas y actuaciones precisas para trabajar en esa dirección. [] No obstante lo anterior, el anteproyecto incide en los programas de atención para situaciones de riesgo, desamparo y conflicto y sienta las bases del proyecto de Referentes que, desde una perspectiva comunitaria, refuerza los apoyos a estos niños y niñas y sus familias”*.

**Undécimo. Informe de impacto demográfico.**- La citada autoridad suscribió en idéntica fecha 19 de mayo de 2022, informe de impacto demográfico en sentido positivo. Significaba que *“El establecimiento de principios, derechos, servicios y actuaciones recogidos en [la ley] favorecerá la atención a la infancia y a las familias en entornos escasamente poblados o en riesgo, dará mayor visibilidad a las dificultades de los niños y niñas que crecen en entornos en despoblación o riesgo de padecerla y asegurará y acercará las actuaciones preventivas y de apoyo a dichos territorios”*.

Añadía que *“La prevención de carácter universal que promueve el anteproyecto de Ley, incluye a todos los niños y niñas, así como a sus familias, que viven en estos entornos. Y la implantación de itinerancia así como el acceso telemático a muchos de los servicios y programas acercan estos a los territorios, evitando así situaciones de desventaja entre las poblaciones más pobladas y estos. Por último, se espera que dichas medidas*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*redundan en fijar la población, favoreciendo igualmente de forma indirecta la llegada de nuevos habitantes, potenciando también las oportunidades de empleo para personas jóvenes extuteladas”.*

**Duodécimo. Informe de retorno de resultados del proceso participativo.-** Concluido el proceso participativo, con fecha 4 de julio de 2022 el Director General de la Infancia y Familia emitió informe de retorno de resultados, en el que acreditaba que se habían recibido setenta y dos aportaciones a lo largo del proceso participativo, las cuales detallaba a continuación.

**Decimotercero. Informe final del proceso participativo.-** Se incluye un informe final del proceso participativo de la norma, emitido por la misma autoridad el 5 de julio de 2022, en el tras efectuar un análisis de las características de los participantes que habían intervenido en el proceso -persona física o jurídica, tipo de persona jurídica, participantes por provincias, por grupos de edad, por sexos y según el número de habitantes de la población correspondiente-, detallaba nuevamente las aportaciones realizadas, valorando y justificando el tratamiento otorgado a cada una de ellas.

Un extracto de dicho informe final fue publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 132 de 12 de julio siguiente, mediante resolución del Director General de la Infancia y la Familia del mismo 5 de julio.

**Decimocuarto. Memoria económica.-** Para completar el expediente, la citada autoridad suscribió memoria económica de la disposición en fecha 5 de agosto de 2022. Tras reflejar el marco competencial y los antecedentes de la norma, su finalidad y los objetivos, y el impacto social en el colectivo incluido en el ámbito de aplicación del anteproyecto, efectuaba un estudio de costes en la atención a la infancia y a la familia en la Comunidad Autónoma, valorando las diferentes actuaciones a efectuar por cada centro directivo y la evolución de los presupuestos anuales en este ámbito.

Contemplaba, con posterioridad, el presupuesto destinado a la atención a la infancia por Consejerías, detallando los títulos y capítulos.





Concluía afirmando que *“En todo caso, las cuantías anteriores se reflejan con carácter orientativo, dado que la aplicación efectiva de la ley requiere de un decreto de desarrollo, en el que se establecerán de forma más concreta las necesidades materiales y personales. Además, [...], las cuantías presupuestarias habrán de adaptarse anualmente a la demanda real de usuarios, la evolución de las necesidades y las obligaciones de mejoras retributivas que legalmente se establezcan”*.

**Decimoquinto. Informe sobre tratamiento otorgado a las alegaciones.**- Se inserta a continuación un informe emitido con idéntica fecha 5 de agosto de 2022 por la autoridad impulsora de la iniciativa, en el que se plasmaban las distintas observaciones efectuadas por los diferentes participantes en el procedimiento y el tratamiento conferido a las mismas, justificando la decisión adoptada al respecto.

**Decimosexto. Informe de la Dirección General de Presupuestos.**- Elaborado un segundo borrador de la norma en fecha 8 de agosto de 2022, se sometió junto a la memoria económica elaborada, al informe de la Dirección General de Presupuestos, cuyo titular se pronunció favorablemente en fecha 2 de septiembre siguiente, expresando que *“Aquellas actuaciones derivadas de la aplicación de la futura ley de referencia que generen nuevos gastos deberán ser cubiertos con las consignaciones presupuestarias actuales y, en su caso, con baja en otras partidas de la sección presupuestaria a cuyo cargo se financien dichos gastos”*.

Añadía que *“Los gastos a imputar en ejercicios futuros deberán quedar supeditados, en todo caso, a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignen en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos teniendo en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera cuando estos se restablezcan para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”*.

Concluía manifestando que el sentido favorable del informe no condicionará el de aquellos otros a emitir desde dicho centro directivo en el marco de actuación de la futura ley, como podrían ser en materia de costes de personal o en la elaboración de decretos de desarrollo.





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Decimoséptimo. Informe del Gabinete Jurídico.-** El anteproyecto de la norma redactado se trasladó, junto con el expediente en que trae causa, al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, solicitando la emisión de informe.

Tal requerimiento fue satisfecho en fecha 14 de octubre de 2022 por varios Letrados adscritos a dicho órgano -con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos-, examinando el procedimiento, cuestiones formales y de técnica normativa y efectuando numerosas observaciones en cuanto al fondo -tanto por títulos, como específicamente a algunos preceptos concretos-.

**Decimoctavo. Informe sobre el tratamiento otorgado a las observaciones del Gabinete Jurídico.-** Las observaciones efectuadas desde el Gabinete Jurídico fueron valoradas por el Director General de Infancia y Familia en informe emitido el 17 de octubre de 2022, en el que se destacaba el tratamiento otorgado a cada una de ellas justificando los motivos concretos que lo fundaban.

**Decimonoveno. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.-** Redactado un borrador definitivo de la norma en fecha 18 de octubre de 2022, el mismo se elevó al Consejo de Gobierno, órgano que en sesión celebrada el 25 de octubre siguiente acordó tomar en consideración el anteproyecto y solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

De tal acuerdo se ha dejado constancia en el expediente mediante certificado expedido en esta última fecha por el Vicepresidente de la Junta, en calidad de Secretario del citado órgano ejecutivo colegiado.

**Vigésimo. Anteproyecto de Ley.-** El anteproyecto de Ley de Atención a la Infancia en Castilla-La Mancha, sometido a dictamen, cuenta con una parte expositiva, 173 artículos divididos en un título preliminar y once títulos más -distribuidos, algunos de ellos, a su vez, en capítulos-, una disposición derogatoria y dos finales.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

La Exposición de Motivos -dividida en cinco apartados- comienza aludiendo a la normativa internacional que existe en la materia, para posteriormente exponer la normativa estatal y autonómica vigentes, atendiendo a los objetivos de la norma, describiendo el contenido de la misma y el marco competencial en el que se ampara.

El Título Preliminar, “*Disposiciones generales*”, comprende nueve artículos dedicados al objeto y ámbito de aplicación de la norma, principios rectores, colaboración, coordinación y cooperación entre Administraciones, colaboración público-privada, colaboración ciudadana, deber de comunicación y reserva, promoción y divulgación de los derechos de la infancia, canales de información y denuncia, formación e investigación y prioridad presupuestaria e impacto en las normas.

El Título I, “*De los derechos y deberes de la infancia*”, incluye los artículos 10 al 27, partiendo de la referencia a normas, tratados e instrumentos internacionales de aplicación, y reflejando los derechos a la identidad y al nombre, a la integridad física y psicológica y al buen trato, a la atención integral frente a la violencia, a la cobertura de necesidades básicas y materiales, al honor, a la intimidad y a la propia imagen, a la información, a la libertad ideológica, de conciencia, religión y expresión, a la participación, asociación y reunión, al derecho de la persona menor de edad a ser informada, oída y escuchada, a la salud y la atención sanitaria, a la educación, a la información y formación afectivo-sexual, a la cultura, el ocio y la práctica del deporte, al medio ambiente saludable y a un entorno seguro, a la inclusión social, a la formación y acceso al empleo; contemplando igualmente los deberes y responsabilidades de las personas menores de edad.

El Título II, “*Órganos de garantía de los derechos de la infancia*”, presenta dos capítulos. El Capítulo I, “*Órganos de participación*”, atiende en los artículos 28 a 30 al Consejo Regional de Infancia y Familia y a la Mesa de Participación Infantil. El Capítulo II, “*Órganos de protección a la infancia*”, hace referencia en los artículos 31 a 40 a las Comisiones Provinciales de Protección a la Infancia, a la Comisión Regional de Atención a la Infancia y a los Equipos Interdisciplinarios de Protección a la Infancia, previendo para cada uno de ellos su composición, competencias y funcionamiento.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

El Título III, *“De la prevención y apoyo especializado a las familias”*, incluye el Capítulo I -artículos 41 a 43- *“De la prevención”*; y el Capítulo II -artículos 44 y 45- *“Del apoyo especializado a las familias”*.

El Título IV, *“De la mediación en el ámbito de la infancia y de la familia”*, se encuentra formado por cuatro capítulos: el Capítulo I -artículos 46 a 49- denominado *“Concepto de mediación”*; el Capítulo II -artículos 50 a 53- sobre *“Mediación familiar”*; el Capítulo III -artículo 54- acerca de *“Mediación en búsqueda de orígenes”*; y el Capítulo IV -artículo 55- alusivo a *“Mediación para la conciliación y reparación del daño”*.

El Título V, *“Protección social y jurídica de la infancia”*, se halla integrado por cinco capítulos: el Capítulo I -artículos 56 y 57- sobre *“Concepto de protección y criterios de actuación”*; el Capítulo II -artículos 58 a 63- concerniente a *“Derechos específicos y trato preferente de la infancia con medidas de protección”*; el Capítulo III -artículos 64 a 72- relativo a *“La situación de riesgo. Concepto y procedimiento”*; el Capítulo IV -artículos 73 a 81- atinente a *“Desamparo y tutela”*; y el capítulo V -artículos 82 a 87- referente a *“La guarda”*.

El Título VI, *“Del acogimiento y otras figuras de apoyo”*, cuenta con el Capítulo I, *“El acogimiento familiar”* -artículos 88 a 97-; con el Capítulo II, *“El acogimiento residencial”* -artículos 98 a 103-; y con el Capítulo III, *“Personas o familias referentes”* -artículo 104-.

El Título VII se dedica a la *“Preparación para la vida independiente”*, recogiendo en los artículos 105 a 108 el objeto, la finalidad, los programas y medidas de apoyo para tal fin, destacando el Programa de Autonomía Personal.

El Título VIII, *“De la adopción”*, contempla en los artículos 109 a 122 la adopción como medida de protección, los criterios generales para elaborar las propuestas de adopción, los derechos de la persona menor de edad con respecto a la adopción, la adopción abierta, los ofrecimientos para adopción, la formación de las personas que se ofrecen para adoptar, los requisitos previos para la valoración técnica de solicitudes, la declaración de idoneidad y sus efectos, las causas de exclusión del Registro de Adopciones,



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

los niños y niñas con necesidades especiales, el tratamiento de la información, la promoción de la adopción y el apoyo posterior a la misma.

El Título IX, *“De la atención a la infancia en situación de conflicto social”*, se conforma por el Capítulo I *“Disposiciones generales”* -artículos 123 a 132-; el Capítulo II *“Conciliación y reparación”* -artículos 133 a 135-; el Capítulo III *“Ejecución de medidas judiciales”* -artículos 136 a 138-; el Capítulo IV, *“Las medidas no privativas de libertad”* -artículos 139 a 141-; y el Capítulo V, *“Medidas privativas de libertad. Internamiento en centro”* -artículos 142 al 149-.

El Título X sobre *“Registros regionales de atención y protección a la infancia”*, trata en los artículos 150 a 160 el Registro de Protección a la Infancia en Castilla-La Mancha, el Registro de Infancia y Medidas Judiciales, el Registro del Personal Técnico de Intervención con la Infancia en Castilla-La Mancha, el Registro de Personas y Familias Acogedoras de Castilla-La Mancha, el Registro de Personas y Familias Referentes de Castilla-La Mancha, el Registro de Entidades de Protección y Atención Socioeducativa a la Infancia de Castilla-La Mancha, el Registro de Adopciones de Castilla-La Mancha y el Registro de Organismos Acreditados para la Adopción Internacional. Establece, asimismo, las líneas generales de la constitución, adscripción y gestión informatizada de todos ellos.

El Título XI, *“Régimen sancionador”*, regula en los artículos 161 a 173 las infracciones -sus tipos y grados, los sujetos responsables, la reincidencia, la prescripción-, las sanciones -accesorias, graduación de las mismas, destino y prescripción-, las medidas cautelares y el procedimiento sancionador.

La disposición derogatoria única refleja una cláusula general de pérdida de vigencia de las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan o sean incompatibles con lo establecido en esta ley, declarando específicamente derogada la Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha.

Las dos disposiciones finales se refieren, respectivamente, a la *“Modificación de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*”; y a la “*Entrada en vigor*” de la norma, fijada al mes de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 26 de octubre de 2022.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

**Carácter del dictamen.-** El artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, dispone que éste último órgano deberá ser consultado en los anteproyectos de Ley.

El Consejo de Gobierno, en su reunión del día 25 de octubre de 2022 acordó tomar en consideración el anteproyecto de Ley de Atención a la Infancia en Castilla-La Mancha y solicitar a este órgano su dictamen. En aplicación de lo establecido en el citado precepto, el pronunciamiento solicitado se emite con carácter preceptivo.

### II

**Examen del procedimiento tramitado.-** El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa*”



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; aun cuando su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.*

La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: *“Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”. [] Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el*





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)”.*

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que “*los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno*”. Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, “*decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios*”. Los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.

En el expediente sometido a consulta queda acreditado que el Consejo de Gobierno, en su reunión de fecha 25 de octubre de 2022, tomó en consideración el anteproyecto de Ley de Atención a la Infancia en Castilla-La Mancha, acordando solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

En cuanto a las actuaciones previas a la toma en consideración del anteproyecto consta en el expediente trasladado que se posibilitó por el órgano





**CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA**

impulsor de la iniciativa la apertura de un procedimiento de consulta pública previa a través del portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a fin de recabar la opinión del movimiento asociativo y de la ciudadanía sobre la regulación pretendida. Conforme a la posibilidad otorgada, dos entidades formularon alegaciones en esta fase inicial de la tramitación.

Asimismo, se redactó una memoria inicial en la que se exponía la oportunidad y conveniencia de la norma y se plasmaba el procedimiento a seguir. En atención a dicha memoria la titular del departamento concernido autorizó el inicio del procedimiento de aprobación del anteproyecto de ley.

También se elaboró la correspondiente memoria económica, pretendiendo dar cumplimiento a la exigencia recogida en los artículos 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Dicho documento, no obstante, se limita a exponer las partidas y capítulos presupuestarios en los que se incluyen créditos destinados a menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma, pero sin determinar los concretos gastos que conllevará la aplicación de la nueva regulación.

A su vez, se inició el procedimiento participativo a través del portal de participación, sustanciándose un específico trámite de información pública mediante la publicación de la correspondiente resolución en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, dando una particular participación, además, a diferentes departamentos de la Administración Regional. Se acompañan al expediente las alegaciones formuladas por diversas entidades interesadas y las propuestas planteadas desde distintos ámbitos de la Administración.

La iniciativa legislativa fue sometida, a su vez, al examen y valoración de los siguientes órganos colegiados: Consejo Asesor de Servicios Sociales, Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social, Consejo Regional de la Infancia y la Familia, Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha, y Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha. En certificaciones expedidas por sus respectivos secretarios se ha dejado constancia del sometimiento del anteproyecto a dichos órganos consultivos, sin que conste que haya existido aportación alguna por los mismos. Sin



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

perjuicio de ello, no se han incorporado al expediente las actas de dichas reuniones o la documentación afectante a las mismas, lo que impide conocer el debate habido en el seno de tales órganos.

Con posterioridad se redactó un informe de retorno de resultados del proceso participativo y un informe final del mismo -cuyo extracto se hizo público en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha-. En ambos informes se detallaban las aportaciones efectuadas desde los diversos ámbitos y el tratamiento otorgado a las mismas.

Asimismo, se han incorporado al expediente los siguientes informes:

- Informe de la Secretaria General del departamento impulsor de la iniciativa, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6.c) y d) del Decreto 86/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Bienestar Social.

- Informe de impacto de género que requiere el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha.

- Informe de impacto a la infancia. Este trámite se efectúa de modo independiente, sin referirlo a la memoria justificativa tal como establece el artículo 22. Quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor que modifica parcialmente el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil.

- Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha exigido por el artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades.

- Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, emitido por un funcionario de la Consejería, conforme a lo previsto en el artículo 34.1.a) del Decreto 69/2012, de 29 de marzo, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y en



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

el punto 3.1.1.c) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017.

- Informe en tal ámbito emitido por la Inspección General de Servicios, conforme al punto 3.1.1.e) de estas últimas instrucciones.

- Informe del Director General de Presupuestos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y el artículo 22.1 de la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022.

- Informes del Director General de Infancia y Familia en los que se valoran las alegaciones efectuadas y el tratamiento dado a las mismas.

Para conformar adecuadamente el expediente se han acompañado a los trámites anteriormente descritos los tres borradores de la norma manejados durante los distintos momentos de la tramitación, aun cuando en todos ellos no ha sido plasmada la fecha en que han sido elaborados. La aportación de tales borradores ha permitido apreciar, en términos generales, las alteraciones que han ido siendo introducidas en el texto inicial ante las sucesivas aportaciones de los diversos órganos y actores participantes en el procedimiento, y el modo y razones en que las pretensiones regulatorias se han ido transformando hasta la propuesta final sometida al órgano consultivo.

En este punto se hace preciso destacar que, en el último borrador de la norma, elaborado previamente a la elevación del expediente al Consejo de Gobierno, se ha introducido una disposición final atinente a la modificación de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que afecta a los artículos 4 y 10 de esta norma legal. En cuanto al primero se otorga nueva redacción a la regulación de la defensa de autoridades y empleados públicos; y en cuanto al segundo se suprime la posibilidad de informe del Gabinete Jurídico en caso de reclamaciones previas a la vía civil o laboral. Dicha disposición no ha venido respaldada en modo alguno por memoria que la justifique, en la que se valorara su finalidad y objeto y la necesidad e



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

incidencia de la misma. Asimismo, al ser introducida en la fase final del procedimiento, no se ha sometido a la tramitación del resto del anteproyecto, sin que haya sido conocida ni valorada por los distintos órganos y autoridades informantes o por aquellos otros que se hubiera considerado necesario -de hecho, el anteproyecto que dio lugar a la Ley 5/2013, de 17 de octubre, a la que afecta la modificación, se sometió en su tramitación a la Mesa Sectorial del personal funcionario de Administración General, órgano que no ha intervenido en este caso-.

Sin perjuicio de ello, procede recordar que este órgano consultivo viene señalando reiteradamente, respecto a las carencias observadas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal, el alcance relativo de las mismas, insistiendo en que, una vez que el Consejo de Gobierno ha tomado en consideración el texto redactado, con *“apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, [...] [es a] las Cortes Regionales, en última instancia, a quienes corresponde apreciar la suficiencia o carencia de los mismos”* -dictamen 281/2017, de 31 de julio, entre otros muchos-.

### III

**Marco normativo y competencial.-** De manera previa al examen del contenido del anteproyecto, se hace preciso exponer en la presente consideración las líneas generales del marco normativo y competencial en el que se insertará la futura norma.

La habilitación de la Comunidad Autónoma para dictar una norma que, con rango de ley, regule el marco jurídico para la atención y protección del menor, reside en el artículo 31.1.31<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que establece que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha tiene competencia exclusiva en materia de *“Protección y tutela de menores”*, asignando además el epígrafe 20<sup>a</sup> del mismo apartado la competencia exclusiva a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de *“Asistencia social y servicios sociales”*, y de *“Promoción y ayuda”* a determinados colectivos, entre los que se encuentran los *“menores*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

y jóvenes”, incluyendo la *“creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*.

A estos títulos competenciales sustantivos deben adicionarse otros que entran en juego con la iniciativa legislativa planteada en la que se prevén un amplio abanico de medidas protectoras del menor de edad frente a factores de riesgo de distinta procedencia y se diseña la organización administrativa precisa para desarrollarlas. De este modo, pueden citarse las competencias exclusivas que el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*, las del epígrafe 17ª en el *“Fomento de la cultura y la investigación”*, las del epígrafe 19ª en relación con la *“Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio”*, las del epígrafe 23ª del mismo apartado sobre *“Espectáculos Públicos”*, las del 28ª en relación al *“Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”* y las del 29ª referentes a *“Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con los números 1, 6 y 8 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española”*.

La Junta de Comunidades ha asumido también en su Estatuto de Autonomía otras competencias que inciden sobre los derechos de los menores sobre las que se ejerce el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica estatal como la promoción, prevención y restauración de la salud, (artículo 32.3) o la educación (artículo 37).

Por lo que al Estado se refiere hay que tener en cuenta, en primer lugar, que le corresponde la regulación del contenido esencial de los derechos fundamentales mediante Ley Orgánica (artículo 81.1 de la Constitución, si bien este precepto no es en sí mismo atributivo de competencias); en segundo término, el artículo 149.1 de la Constitución Española contiene diversos títulos competenciales en su favor relacionados con la protección del menor: el apartado 8 que atribuye al Estado competencias exclusivas sobre legislación civil sin perjuicio de la conservación, modificación y el desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan y en todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial. El apartado 1 del citado artículo que, igualmente, asigna al Estado competencias exclusivas sobre *“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”*. El apartado 2 que asigna competencias al Estado en materia de *“Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”*. El apartado 5 sobre *“Administración de Justicia”*, el 6 sobre *“Legislación mercantil, penal y penitenciaria”* 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”*, y el 17 sobre *“legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social”*.

El referente normativo en la materia viene presidido por lo previsto en el artículo 39 de la Constitución que establece como principio rector de la política social y económica el de que *“Los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica de la familia”*, asegurando especialmente *“la protección integral de los hijos”* a los que *“Los padres deben prestar asistencia de todo orden [...] durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda”*, gozando los niños de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

En consecuencia con dicho mandato constitucional y tras la promulgación de diversas normas en materia de menores, fue aprobada la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la cual inauguró un importante proceso de renovación del ordenamiento jurídico en materia de personas menores de edad, configurando un amplio marco jurídico de protección que vincula a todos los poderes públicos, a las instituciones específicamente relacionadas con los menores, a los padres y familiares y a la ciudadanía en general y situando en las necesidades de los menores el eje de sus derechos y de su protección. Esta norma enuncia el reconocimiento general de derechos de los menores contenidos en tratados internacionales de





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

los que España forma parte, regula principios generales de actuación frente a situaciones de desprotección social que afecten a los menores, contemplando diversas situaciones de desprotección social del menor y tratando de agilizar y clarificar los trámites de los procedimientos administrativos y judiciales que los afecten, así como introduciendo innovaciones en las instituciones del acogimiento, adopción y tutela.

La citada ley fue reformada ampliamente en el año 2015 mediante dos leyes, una orgánica y otra ordinaria, llevando ambas por título el de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia. Se trata 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, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Estas normas tuvieron por objeto la adaptación de la citada Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, para dar respuesta a los cambios sociales y a los nuevos textos normativos internacionales, así como a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a los criterios del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, tal como se detalla en la exposición de motivos de las mismas. De este modo se introdujeron diversas modificaciones en el Código Civil, la Ley de Enjuiciamiento Civil y las Leyes Orgánicas 1/1996, de 15 de enero, y 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional.

Como complemento de lo anterior debe mencionarse igualmente en el ámbito estatal la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, que regula la responsabilidad penal de los menores, la cual se asienta en el principio de que la responsabilidad penal de aquéllos presenta frente a la de los adultos un carácter primordial de intervención educativa que trasciende a todos los aspectos de su regulación jurídica y que determina considerables diferencias entre el sentido y el procedimiento de las sanciones en uno y otro sector, sin perjuicio de las garantías comunes a ambos.

Por último, recientemente el Estado ha aprobado varias leyes orgánicas que inciden en la materia. La más relevante es la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, cuyo objeto es garantizar los derechos fundamentales de





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

los niños, niñas y adolescentes a su integridad física, psíquica, psicológica y moral frente a cualquier forma de violencia, asegurando el libre desarrollo de su personalidad y estableciendo medidas de protección integral, que incluyan la sensibilización, la prevención, la detección precoz, la protección y la reparación del daño en todos los ámbitos en los que se desarrolla su vida.

La Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, tiene entre sus finalidades la de garantizar la adecuada formación y capacitación de las personas profesionales que intervienen en el proceso de información, atención, detección, protección y tratamiento de las víctimas, incidiendo en las características y necesidades de las víctimas menores de edad y con discapacidad y en la adopción de medidas de protección frente a las violencias sexuales cometidas contra menores.

Por su parte, se ha aprobado la Ley Orgánica 2/2022, de 21 de marzo, mejora de la protección de las personas huérfanas víctimas de la violencia de género, que establece un conjunto de medidas orientadas a eliminar ciertas incertidumbres normativas y obstáculos a que se enfrentan los huérfanos de la violencia de género, al objeto de paliar, al menos en parte, la situación de extrema vulnerabilidad resultante y así contribuir a que se den las circunstancias para que puedan desarrollar una vida plena.

La norma legal proyectada por la Comunidad Autónoma objeto del presente dictamen se debe ubicar en el marco del amplísimo y abundante ordenamiento jurídico estatal descrito en los párrafos precedentes. Este anteproyecto vendrá a sustituir a la vigente Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha, que tiene por finalidad la atención y protección integral de la infancia y adolescencia en garantía del ejercicio de sus derechos y de sus responsabilidades, en el ámbito de Castilla-La Mancha.

Asimismo, debe mencionarse la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha entre cuyos objetivos se encuentra la ordenación y estructura del Sistema Público de Servicios Sociales, muchos de los cuales se encuentran específicamente orientados a garantizar la acción protectora de los menores.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

El panorama legislativo regional se completa con un abultado corpus normativo que aborda la problemática, los derechos y establece mecanismos de protección de los menores tanto desde ámbitos sectoriales como desde perspectivas transversales. Ejemplos del primero son la normativa de educación (singularmente la Ley 7/2010 de 20 de julio), la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha o la Ley 1/2015, de 12 de febrero, del Servicio Regional de Mediación Social y Familiar de Castilla-La Mancha. Por su parte, abordan esta materia adoptando un enfoque transversal las Leyes 4/2018, de 8 de octubre, de Violencia de Género de Castilla-La Mancha y 5/2022, de 6 de mayo, de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI en Castilla-La Mancha.

A su vez, debe citarse el anteproyecto de Ley de Atención Temprana en Castilla-La Mancha, el cual fue examinado por el Consejo en el reciente dictamen 259/2022, de 6 de octubre, y cuyo objeto será regular los servicios de atención temprana en Castilla-La Mancha, así como los cauces de coordinación y colaboración con las distintas Consejerías implicadas en la atención a las familias con hijos e hijas menores de seis años, que presentan dificultades en su desarrollo transitorias o permanentes, o con factores de riesgo de que estas aparezcan.

A nivel reglamentario también se han aprobado numerosas disposiciones, pudiéndose citar como normas más directamente relacionadas con la presente iniciativa el Decreto 45/2005, de 19 de abril, que regula la adopción de menores; y el Decreto 4/2010, de 26 de enero, de protección social y jurídica de los menores en Castilla-La Mancha.

#### IV

**Observaciones de carácter esencial.-** Examinado el contenido del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, cabe efectuar las siguientes objeciones revestidas de carácter esencial, a las que se ha optado por dividir en dos grupos en aras a una mayor claridad expositiva.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**A) Observaciones esenciales de carácter general.-** Dentro de este grupo se incluyen las siguientes:

**1. Reproducción de preceptos estatales.-** Un primer bloque de observaciones se refiere a aquéllas cuya esencialidad deriva de lo que se percibe como una constante en su redacción consistente en la incorrecta técnica normativa empleada, al reproducir preceptos de las leyes estatales que configuran el marco normativo en el que se ha de desenvolver el anteproyecto, ya citadas en la consideración precedente. Esta técnica de la reiteración de normas estatales ha venido siendo cuestionada por el Consejo -por todos, dictamen número 168/2014, de 21 de mayo- por el margen de inseguridad jurídica y error que introduce, incrementado cuando se transcribe parcialmente la norma.

En aras a analizar la problemática que conlleva la utilización de dicha técnica normativa, y conforme ya se expusiera en el precitado dictamen, debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida, entre otras, en la Sentencia 341/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante jurisprudencia anterior mantenida en Sentencias tales como la 62/1996, de 17 de octubre o 150/1998, de 2 de julio, y de la cual se hacen eco pronunciamientos más recientes como los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo, 137/2012, de 19 de junio, 201/2013, de 5 de diciembre, o la 54/2018, de 24 de mayo.

En concreto, señala el Alto Tribunal en la referida sentencia 341/2005 lo siguiente: “[...] *La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación [...] se halla sintetizada en la STC 162/1996, de 17 de octubre (RTC 1996,162) (F.3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (RTC 1998,150) (F.4). De acuerdo con dicha doctrina, “cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 [RTC 1993,341] y 164/1995 [RTC 1995,164]), 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 [RTC 1983,76], F.23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*40/1981 [RTC 1981,40] y 26/1982 [RTC 1982,2], 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”.*

Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, “*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 [RTC 1983,35]). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (RTC 1982,10) (F.8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 (RTC 1991,62) [F.4, apartado b)] y 147/1993 (RTC 1993,147) (F.4) 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” (ibidem). Aunque también hemos precisado que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas... por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico” (STC 47/2004, de 29 de marzo [RTC 2004,47], F.8).*

Partiendo de esta doctrina jurisprudencial, el Tribunal a continuación matiza su pronunciamiento al caso distinguiendo dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas de las cuales se derivan distintas consecuencias: “[...] *El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma.*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto”.*

En suma, la inconstitucionalidad se producirá siempre en el caso de repetición de leyes estatales aprobadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado; en cambio, en el caso de las competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad en los casos en que esta técnica conlleve infracción de la seguridad jurídica.

A la anterior doctrina se refiere también la Sentencia 54/2018, de 24 de mayo, y en la que fue objeto de examen la citada técnica legislativa. En ella se expresa lo siguiente: “[...] Como señalara la STC 88/1986, de 1 de julio (RTC 1986,88), FJ 5, la estructura autonómica del Estado ha reservado, con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado. De lo que esencialmente se trata, continúa señalando la citada Sentencia, es de verificar que a través de las normas autonómicas (en este caso, de protección de consumidores y usuarios) «no se produzca un novum en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas». Así lo reiteró la STC 264/1993, de 22 de julio (RTC 1993,264), que añade que, «aun cuando las normas autonómicas persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y 8 CE (RCL 1978,2836)» (FJ 5; citada en la STC 157/2004, de 21 de septiembre (RTC 2004,157), FJ 11). [] Si fuera este el caso, bastará con apreciar que la normativa impugnada se ha adentrado a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.6 y 8 CE (RCL



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*1978,2836) para concluir en su inconstitucionalidad. «En el ámbito de una competencia exclusiva del Estado, resulta asimismo relevante la doctrina constitucional sobre la llamada lex repetita. Según la STC 5/2015 (RTC 2015,5), FJ 5, ‘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 sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre (RTC 2005,341), FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo (RTC 1982,10), FJ 8, 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 (STC 47/2004, de 25 de marzo (RTC 2004,47), FJ 8)» (STC 8/2016, de 21 de enero (RTC 2016,8), FJ 3). [] 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”.*

De acuerdo con la citada doctrina del Tribunal Constitucional y atendiendo a los límites de la potestad legislativa autonómica en la materia conformados por el marco competencial descrito en la consideración precedente, es preciso formular a continuación con carácter esencial las siguientes observaciones al anteproyecto:

**Título I. De los derechos y deberes de la infancia.-** Este título se compone de un artículo introductorio, el **10**, que afirma que los menores gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, así como los Tratados e instrumentos internacionales expresados en la exposición de motivos. Este enunciado reproduce modificando sustancialmente la redacción el artículo 3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, que determina los derechos reconocidos a los menores en la Constitución y los Tratados internacionales, y la interpretación de los mismos conforme a dichos tratados internacionales. De conformidad con lo establecido en las disposiciones





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

finales vigesimoprimera y vigesimotercera de dicha norma, se trata este de un precepto de carácter de Ley orgánica por desarrollar derechos fundamentales, cuya concreción y desarrollo está vedada a la Comunidad Autónoma, por tanto, no debe incorporarse al texto, siendo más correcto incorporar la referencia a la parte expositiva.

Seguidamente se incluyen una serie de artículos, del artículo 11 al 26 que recogen una serie de derechos de los menores, de los cuales los previstos en los **artículos 12, 15 a 18 y 21** del anteproyecto contienen una regulación de derechos fundamentales reconocidos en la sección 1ª del capítulo II del Título I de la Constitución, cuya regulación sólo puede establecerse mediante ley orgánica aprobada por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, según dispone el artículo 81 de la Constitución, por lo que la Comunidad Autónoma carece de competencia para su desarrollo. Dicho desarrollo ya ha sido efectuado por la propia Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, que contiene prescripciones relativas a los derechos de los menores al honor, la intimidad y a la propia imagen, a la información, a la libertad ideológica, a la participación, asociación y reunión, etc.

Sobre estas materias la Comunidad Autónoma carece de competencia legislativa, por lo que cabe reiterar aquí lo expresado por este Consejo en su dictamen 168/2014, de 21 de mayo, emitido con ocasión del anteproyecto de Ley de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha. En dicho dictamen se afirmaba que *“es inadecuada la reproducción, en los preceptos que a continuación se detallan, del reconocimiento de derechos fundamentales de rango constitucional, cuya proclamación corresponde al poder constituyente, y su desarrollo y regulación, al menos en sus aspectos esenciales en los términos ya explicados, únicamente compete al legislador estatal orgánico en virtud de lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución, por lo cual merecen un reparo esencial”*.

Otros de los derechos reconocidos son desarrollo de principios rectores del capítulo III del título I de la Constitución, como el derecho a la protección a la salud, el acceso a la cultura, al medio ambiente saludable o a una vivienda digna. En estos casos, como ya se dijo en nuestro dictamen 168/2014, de 21 de mayo, antes citado, la legislación autonómica puede





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

intervenir siempre que no afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes, ya que esta es una competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.1ª. Sin embargo, esta intervención sólo tiene sentido si es para regular medidas que concreten esos principios rectores y no simplemente para enunciar el objetivo de modo programático, defecto normativo que se analizará más adelante.

Esta consideración esencial comporta que el articulado deberá limitarse a enunciar que los derechos de los menores son los establecidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que España sea parte, así como los que le son reconocidos en el ordenamiento jurídico, singularmente en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

**Artículo 27. Deberes y responsabilidades de las personas menores de edad.-** El contenido de este artículo es un trasunto del capítulo III de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, preceptos de carácter de ley ordinaria aprobados por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación civil, según se desprende de las disposiciones finales vigesimoprimera y vigesimotercera de la citada norma.

El apartado 1 de la norma proyectada transcribe con ligeras variantes el apartado 2 del artículo 9. bis de la citada Ley Orgánica, mientras que el apartado 2 del artículo selecciona algunos de los deberes previstos en los artículos 9. ter, quater y quinquies de la misma, modificando en ocasiones la redacción.

Dado que se trata de una materia cuya legislación es exclusiva del Estado, la Comunidad Autónoma carece de competencia para establecer esta regulación, sin que sea posible alterar su redacción como ya se indicó anteriormente. Por otra parte, la transcripción de los preceptos estatales no resulta necesaria para hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias, que es una de las excepciones establecidas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para para la admisibilidad de la *lex repetita* (STC 51/2019).



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

En consecuencia, sería suficiente efectuar una mera remisión a los deberes establecidos en la mencionada Ley Orgánica.

Finalmente, cabe traer a colación aquí la reflexión efectuada por el Consejo de Estado en su dictamen 1093/2014, de 27 de noviembre, emitido con ocasión del Anteproyecto de ley de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, donde afirma que *“la aparición en un texto legal de unas normas dedicadas a “deberes” que no tienen anudada sanción específica presenta la peculiaridad de trasladar al momento normativo reglas de conducta de orden ético o incluso programático, que resultan un tanto extravagantes”*.

**Artículo 75. Declaración de la situación de desamparo y asunción de la tutela. Procedimiento ordinario.-** En el apartado 4 se relacionan varias obligaciones de la Administración en su calidad de tutora de menores, materia regulada en el artículo 228 del Código Civil. El mencionado apartado varía el contenido de la norma estatal pues, por un lado, no se recogen en el mismo todas las obligaciones establecidas en esta -en concreto, se obvian la de promover su mejor inserción en la sociedad, informar anualmente a la autoridad judicial sobre la situación del menor, rendir cuenta de su administración y oír al menor antes de adoptar las decisiones que le afecten-; y, por otro, algunas de las obligaciones se modifican -así, se menciona en el epígrafe b) la administración de *“los bienes”* de la persona tutelada, mientras el apartado 4º del precepto estatal alude a la administración de su *“patrimonio”*, concepto este más amplio en el que se incluyen bienes y derechos-. Por otro lado, el apartado que se comenta introduce, asimismo, una nueva obligación no contemplada en la norma civil relativa a *“Procurar la atención integral de sus necesidades y la recuperación de aquellos daños o secuelas que pudiera presentar”*.

Al carecer la Comunidad Autónoma de competencia en materia civil, se considera que el artículo que se comenta debería ser eliminado del texto, pudiéndose hacer referencia, si así lo considerara oportuno el autor de la norma, a que la Administración en su condición de tutora asumirá las obligaciones que le encomienda el artículo 228 del Código Civil.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Artículo 85. Guarda provisional.-** Aun remitiendo la regulación de dicha figura en el apartado 1 al artículo 172.4 del Código Civil, en el **apartado 2** del precepto que se examina se establece que, asumida la guarda provisional, la Entidad Pública practicará las diligencias precisas que *“permitan la identificación de la persona menor de edad y la determinación de las circunstancias que inciden en la situación de desprotección en la que se encuentre, en un plazo no superior a veinte días naturales”*.

Debe destacarse, en primer término, que la redacción empleada modifica la recogida en el aludido precepto civil, el cual dispone que se ha de proceder a *“practicar las diligencias precisas para identificar al menor, investigar sus circunstancias y constatar, en su caso, la situación real de desamparo”*. La investigación exigida no se compadece con la determinación que recoge la norma autonómica.

Asimismo, el segundo punto del artículo 172.4 del Código Civil citado, afirma que *“Tales diligencias se realizarán en el plazo más breve posible, durante el cual deberá procederse, en su caso, a la declaración de la situación de desamparo y consecuente asunción de tutela o a la promoción de la medida de protección procedente”*. Esta regulación no resulta respetada por el **apartado 3** del artículo que se comenta, el cual expresa que *“Resueltas las diligencias o transcurrido dicho plazo, la Entidad Pública procederá bien a iniciar el procedimiento de desamparo y promover la medida de protección procedente o bien a iniciar el procedimiento de reunificación familiar con el consiguiente cese de la guarda provisional de la persona menor de edad”*. Es decir, la norma planteada pretende que el plazo fijado para la realización de diligencias de identificación e investigación sea previo e independiente al de declaración de la situación de desamparo y consecuente asunción de tutela, diseñando un régimen diferente al fijado por la norma civil, el cual introduce la máxima celeridad posible al tratarse de supuestos en los que se requiere una atención inmediata a los menores.

Conforme se señaló en el comentario precedente, careciendo la Comunidad Autónoma de competencia en materia civil, no puede normar ni modificar la normativa estatal existente en este ámbito, por lo que se considera que procede la eliminación del precepto o, en su caso, la remisión de su contenido a lo previsto en el Código Civil.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Artículo 111. Derechos de la persona menor de edad en relación con la adopción.-** En el apartado 2 se establece que las personas adoptadas tendrán derecho “*a conocer sus orígenes biológicos*”. Esta previsión se recoge en el artículo 180.6 del Código Civil, si bien limitándola a que se produzca “*una vez alcanzada la mayoría de edad o durante su minoría de edad a través de sus representantes legales*”, limitaciones no contempladas en la norma autonómica.

No cabe la transcripción -y menos incompleta- de norma para la que la Comunidad Autónoma no tiene competencia, por lo que procede la eliminación de la regulación citada o, en su caso, la alusión a la misma de modo íntegro y con referencia a su fuente estatal.

**Artículo 112. Adopción abierta.-** Bajo esta rúbrica se incluye la posibilidad de que cuando el interés superior del menor lo aconseje, en razón de su situación familiar, edad o cualquier otra circunstancia significativa valorada por la Entidad Pública, pueda acordarse el mantenimiento de alguna forma de relación o contacto a través de visitas o comunicaciones del adoptado con los miembros de su familia de origen; debiendo hacerse constar en la declaración de idoneidad si las personas oferentes aceptan tal circunstancia.

Tal medida se recoge en el artículo 178.4 del Código Civil como un eventual efecto de la adopción. Ahora bien, el anteproyecto lo denomina “*adopción abierta*”, lo que supone que se está contemplando una categoría de adopción específica, la cual no está prevista en la norma civil y para cuya constitución no es competente la ley autonómica. Por ello, la referencia a dicha adopción abierta ha de ser eliminada. Esta objeción se hace extensiva a todos aquellos preceptos que aluden a la mencionada adopción abierta, tales como el **artículo 110.d)** o el **artículo 120.1**.

Una segunda observación ha de efectuarse en el sentido de que el artículo 178.4 del Código Civil al que queda referenciado el precepto incluido en el anteproyecto, no ha sido transcrito en su totalidad, obviándose por el precepto autonómico que ha de ser la autoridad judicial quien ha de determinar la procedencia y régimen de tales visitas, la audiencia previa al menor, la intermediación que ha de ejercer la Entidad Pública, los informes



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

periódicos que ha de efectuar esta sobre el desarrollo de las visitas y las comunicaciones, y la modificación o finalización de las medidas inicialmente acordadas. Conforme se viene sosteniendo, tal artículo debería ser eliminado del texto al tratarse de una norma civil para cuyo dictado la Comunidad Autónoma carece de competencia; o, a lo sumo, incluir una remisión a la misma.

**Artículo 116. Declaración de idoneidad.-** El apartado 1 define en su primer inciso la idoneidad, determinando a continuación en el segundo el alcance que habrá de tener la valoración psicosocial a efectuar para ello por la Administración, que se extenderá a *“la situación personal, familiar, relacional y social de las personas oferentes con la finalidad de determinar si poseen las capacidades necesarias para satisfacer las necesidades específicas de los niños y las niñas susceptibles de adopción”*.

Tal ámbito no se corresponde exactamente con el descrito en el artículo 176.3 del Código Civil, conforme al cual *“La declaración de idoneidad por la Entidad Pública requerirá una valoración psicosocial sobre la situación personal, familiar, relacional y social de los adoptantes, así como su capacidad para establecer vínculos estables y seguros, sus habilidades educativas y su aptitud para atender a un menor en función de sus singulares circunstancias”*. Si bien estos últimos aspectos -capacidad para establecer vínculos estables y seguros, habilidades educativas y aptitud para atender a un menor en función de sus singulares circunstancias- podrían inferirse del apartado 2 del mismo, relativo a aspectos a tener en cuenta por la Comisión Regional de Atención a la Infancia a la hora de declarar la idoneidad -en concreto, los epígrafes c), e) o f)-, es lo cierto que la norma civil los integra en la valoración psicosocial, aspecto que no ha respetado la norma autonómica.

En el sentido que se viene señalando anteriormente es necesario insistir en que la Comunidad Autónoma, al carecer de competencia en materia civil, no puede normar en este ámbito; y, en el caso de transcribir un precepto civil lo ha de hacer con fidelidad plena y vinculándolo a la fuente de la que procede.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Artículo 127. Derechos de especial protección.-** El apartado 1 dispone que los menores de edad y jóvenes que hayan cometido infracciones durante su minoría de edad gozarán de todos los derechos que les son inherentes por ciudadanía, con la sola excepción de los que expresamente hayan sido limitados por sentencia judicial en aplicación de la normativa penal correspondiente. Tal afirmación supone una incompleta transcripción del artículo 7 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, derivando del artículo 1.2 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, que tiene ese carácter orgánico.

Debería, por ende, eliminarse del texto o completarse citando la fuente y su contenido con rigor.

**Artículo 132. Seguimiento de las medidas.-** El apartado 3 establece que la información sobre el cumplimiento de la medida impuesta por la autoridad judicial a menores infractores *“será proporcionada en todos los casos al Ministerio Fiscal y al Juzgado de Menores; se proporcionará también a la representación legal de la persona menor de edad y al propio niño o la propia niña cuando lo solicite y, en cualquier caso, siempre que convenga al interés de la persona menor de edad y a su derecho de ser oída o informada”*.

Tales previsiones devienen de los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, preceptos que cuentan con dicho carácter y en cuyo ámbito no puede incidir la Comunidad Autónoma, máxime si no se reflejan de modo exacto, como en este caso, en el que se omite el contenido de los informes -ejecución de la medida y sus incidencias y evolución personal de los menores sometidos a las mismas- y determinación de cuándo han de ser emitidos. Asimismo, el empleo de los términos *“niño”* y *“niña”* resulta del todo improcedente en este ámbito, que regula la responsabilidad penal de los menores fijada a partir de los catorce años.

Por tanto, el precepto comentado debe ser eliminado del texto.

**Artículo 136. Ejecución de medidas judiciales.-** Dispone el precepto que *“Las medidas judiciales impuestas en aplicación de la legislación estatal reguladora de la responsabilidad penal de las personas menores de edad,*





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*serán ejecutadas por entidades públicas o privadas, bajo la dirección, coordinación y supervisión de la dirección general competente en materia de infancia, en el modo en que se determine reglamentariamente”.*

Tal dicción no se ciñe exactamente a la recogida en el artículo 45 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores, en cuyo artículo 45 -cuya naturaleza es de ley orgánica-, se establece en el apartado 2 que *“La ejecución de las medidas corresponderá a las Comunidades Autónomas”*; previendo, a su vez, el apartado 3 que *“Las Comunidades Autónomas [...] podrán establecer convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades, bien sean públicas, de la Administración del Estado, Local o de otras Comunidades Autónomas, o privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de las medidas de su competencia, bajo su directa supervisión, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución”*.

El precepto planteado debería limitarse a advertir de que la supervisión que prevé la ley orgánica se llevará a cabo por la dirección general competente en materia de infancia, en el modo en que se determine reglamentariamente; pero sin introducir otras previsiones que, por incidir en el ámbito de dicha norma estatal, no le corresponden -menos aún, cuando vienen a alterar lo previsto en esta-.

**Artículo 143. Carácter regional de los recursos para la ejecución de medidas judiciales que conllevan internamiento.-** En el **apartado 2** se expresa que en base al principio de intervención mínima y de proximidad al entorno de convivencia de la persona menor de edad infractora, se priorizará el cumplimiento de medidas en el centro más próximo a *“su lugar de residencia”*.

El artículo 56.2.e) de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores -el cual cuenta con dicho carácter de orgánico-, se refiere a *“su domicilio”*, por lo que es necesaria la adaptación del precepto planteado en tales términos.

La modificación del precepto en dicho sentido lo coherencia, además, con lo expresado en el artículo 144.2 del anteproyecto.





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Artículo 145. Derechos de las personas menores de edad internadas en centros.-** El apartado 3 dispone que *“Desde el ingreso, la persona menor de edad internada será informada de sus derechos de reclamación y comunicación con el exterior, progenitores, personas que ejerzan su tutela o representación legal, de las vías para hacerlos efectivos, y de las normas de funcionamiento a las que se halla sujeta”*.

La información y reclamaciones se regulan en el artículo 58.1 de la citada Ley Orgánica -precepto que cuenta con este carácter- expresando que *“Los menores recibirán, a su ingreso en el centro, información escrita sobre sus derechos y obligaciones, el régimen de internamiento en el que se encuentran, las cuestiones de organización general, las normas de funcionamiento del centro, las normas disciplinarias y los medios para formular peticiones, quejas o recursos. La información se les facilitará en un idioma que entiendan. A los que tengan cualquier género de dificultad para comprender el contenido de esta información se les explicará por otro medio adecuado”*. La redacción del precepto autonómico limita la previsión de la ley orgánica, pues la ciñe a dos de los derechos del menor internado -reclamación y comunicación con el exterior- y a las normas de funcionamiento a que está sometido, sin requerir además la exigencia escrita de la información, lo cual viene a hacer prueba de la misma constituyendo una garantía de su prestación.

Ante tal disfunción, se considera que el precepto debería ser eliminado del texto por exceder del ámbito competencial en el que se desenvuelve la norma, pudiendo únicamente contemplar una reproducción el mismo -de modo completo- atendiendo a la fuente de la que procede.

El apartado 4, por su parte, establece que en los ingresos y traslados de menores que requieran custodia por encontrarse cumpliendo una medida en régimen cerrado, los acordados por el órgano administrativo competente previa propuesta del centro, y las salidas bajo custodia que hayan de realizarse por otras razones justificadas, *“[...] se contará con la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”*. La norma autonómica no puede efectuar esa afirmación, al no ostentar competencia sobre dichos cuerpos estatales. La previsión referida habría de quedar vinculada, en todo caso, a lo dispuesto en la disposición adicional única del Reglamento de la Ley



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de menores.

**Artículo 166. Prescripción de infracciones.-** El apartado 2 dispone que *“El plazo de prescripción comenzará a contarse desde la comisión del hecho. En las infracciones derivadas de una actividad continuada la fecha inicial del cómputo será la de la finalización de la actividad o la del último acto en que la infracción haya sido consumada”*.

Esta redacción se aparta de la establecida en el artículo 30.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que tiene carácter básico y dispone que *“El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora”*.

**2. Concepto de infancia.-** Otro reproche que, con carácter general, debe realizarse al texto es el empleo de conceptos esenciales de la norma obviando los fijados en las normas estatales de obligada observancia y tratando de resolver la contradicción mediante la expresión *“a los efectos de esta ley”*.

El defecto más grave por su trascendencia y afectación tanto al título como al conjunto del articulado de la norma, se encuentra en el **artículo 1** de anteproyecto que, al establecer su objeto y ámbito de aplicación, determina que *“se entiende por infancia la edad comprendida entre los 0 y los 17 años”*. La utilización del referido vocablo se aparta tanto de la terminología empleada en las normas estatales con rango legal, como del propio significado de la palabra *“infancia”* definido por la Real Academia de la Lengua.

Así, tanto la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, como las sucesivas leyes estatales en la materia hasta la 8/2021, de 4 de junio, emplean los términos infancia y adolescencia o minoría de edad, siendo estas palabras las que se acomodan conceptualmente al ámbito subjetivo de la regulación proyectada.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Por su parte, el diccionario de la Real Academia Española define infancia como el “*Período de la vida humana desde el nacimiento hasta la pubertad*”; y adolescencia como “*Período de la vida humana que sigue a la niñez y precede a la juventud*”.

Ni la memoria justificativa ni ningún otro documento del expediente explica el motivo por el que se ha optado por establecer este uso atípico del término infancia. Tampoco el Consejo lo alcanza a comprender, toda vez que el texto proyectado, en posteriores artículos y de modo incongruente, se refiere exclusivamente a los niños y a las niñas en algunos, mientras que en otros muchos incluye además la referencia a los adolescentes o jóvenes (por ejemplo, artículos 2, 3, 5, 7, 8, 9, 128.c, etc). Todo ello genera innecesariamente nuevos problemas interpretativos sobre el alcance subjetivo de cada uno de los preceptos.

En este sentido no puede olvidarse que entre los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, se encuentra el de seguridad jurídica, que exige que el ejercicio de la iniciativa normativa debe efectuarse de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea al efecto de conformar un marco jurídico, estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión. De este modo, la norma autonómica proyectada no puede desconocer que debe incardinarse en un marco normativo conformado por otras normas jurídicas de rango legal a las que debe acomodarse.

En definitiva, en un ámbito en el que existe una regulación tan amplia como es el de la protección de los menores, aprobada desde diferentes instancias internacionales y nacionales, el objetivo de conseguir un marco jurídico integrado y coherente resulta incompatible con el empleo de expresiones tales como “*en el marco de esta ley*” o “*a los efectos de esta ley*”, máxime cuando se refiere a conceptos jurídicos fundamentales de la regulación que vienen condicionados por normativa de obligada observancia. La normativa autonómica debe partir e insertarse de manera natural en el marco jurídico estatal de necesario cumplimiento.



Por tanto, se debe eliminar la mencionada expresión referida al concepto de “*infancia*” y redefinir el mismo de un modo acorde con la normativa estatal de obligada observancia.

**3. Ausencia de un régimen competencial.-** A lo largo del articulado se establecen numerosos mandatos o pautas de actuación dirigidas a las Administraciones públicas, que se efectúan de modo poco preciso a “*los poderes públicos*”, “*las administraciones públicas*”, “*las administraciones competentes*” en general, a “*las administraciones públicas de Castilla-La Mancha*” o “*de la región*”, a “*la Administración regional*”, o a “*la administración pública competente*”. Baste citar a este respecto, sin ánimo exhaustivo, los artículos 75.3, 88.2, 97.1 y 2, 130, 132, 133, 137 o 138.

En otras ocasiones el redactor de la norma utiliza tiempos verbales reflexivos para expresar mandatos sin indicación del sujeto al cual van dirigidos, lo que merma el valor normativo de los mismos (por ejemplo, el artículo 3.4 al expresar “*se establecerán mecanismos*”; el artículo 4.2 al señalar “*se establecerán los cauces y canales*”; el artículo 6.2 “*Se promoverán las condiciones*”; el artículo 7.2 “*se establece el Portal de Infancia y Familia*”; el artículo 11.4 “*se atenderá a los derechos*”; el artículo 19.4 “*se garantizarán*”; el artículo 55.2 “*se procurará*”, entre otros muchos).

Estas deficiencias son un mero reflejo de la ausencia de regulación de un marco competencial claro entre la Administración autonómica y las entidades locales de la región pues, a pesar de que en el apartado c) del artículo 1 del anteproyecto se incluye como parte del objeto del mismo el de “*definir [...] el marco competencial e institucional*”, no hay un artículo que concrete qué competencias y servicios asumen los municipios o, en su caso, las diputaciones provinciales, más allá de la formulación de llamamientos generales a la necesaria coordinación y colaboración entre Administraciones públicas.

En este sentido debe tenerse en cuenta que el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras materias, en “*Evaluación e información de situaciones de necesidad*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, “Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre”, “Promoción de la cultura y equipamientos culturales”, “Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género”, así como “Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”.* Por su parte, el artículo 27 de la referida norma prevé la posibilidad de delegar en los municipios competencias en prestación de los servicios sociales.

Esta última Ley también dispone que las citadas competencias municipales se han de determinar por norma con rango de Ley. Por tanto, la definición del marco competencial en materia de atención y protección de menores debe efectuarse en el propio texto del anteproyecto sometido a dictamen, sin que sea posible derivarse a su desarrollo reglamentario.

En el ámbito de esta Comunidad Autónoma la Ley 14/2010, 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, contiene preceptos donde se atribuye a las corporaciones locales competencias en materia de organización y gestión de los Servicios Sociales de Atención Primaria entre los que se encuentran labores de información, orientación, estudio, valoración, atención y prevención ante situaciones de exclusión social. La norma establece, asimismo, un régimen competencial en esta materia figurando una relación de las competencias que corresponden a los Ayuntamientos y a las Diputaciones Provinciales en los artículos 59 y 60 respectivamente. Sin embargo, en la regulación proyectada no se hace alusión a este régimen competencial ni tampoco se toma la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, como referencia a la hora de identificar la Administración a la que va dirigida el mandato correspondiente.

Por ello, resulta necesario completar la regulación en el sentido de establecer una remisión al régimen de distribución competencial fijado en la referida Ley 14/2010, 16 de diciembre (lo que requiere la adaptación de los diversos mandatos contenidos en el texto a lo dispuesto en dicha ley), o, en su defecto, incorporar dicha distribución en la propia norma proyectada disponiendo qué prestaciones corresponde realizar a cada Administración.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Un ejemplo donde se aprecia esa necesidad de determinación competencial se encuentra en el artículo 42, que dispone que *“las Administraciones públicas establecerán programas y actuaciones preventivas”*. Este mandato transcribe el contenido en el artículo 23 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio. Sin embargo, al tratarse de una norma que viene a concretar el mandato del legislador estatal, debería desarrollar el mismo, comenzando por identificar a qué Administraciones públicas se refiere, que necesariamente será bien la propia Administración autonómica o bien las Administraciones locales en función de las competencias que les atribuya la propia ley autonómica.

**B) Observaciones esenciales específicas.-** En este grupo son destacables los preceptos concretos del articulado que suponen una transgresión de normativa básica estatal o que atentan contra la seguridad jurídica.

**Artículo 35. Funcionamiento.-** Este artículo regula el funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Protección a la Infancia disponiendo que se rige por *“lo establecido en la presente ley, las disposiciones reglamentarias que se dicten para su desarrollo y, en lo no previsto expresamente por estas, en lo dispuesto para los órganos colegiados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre”*.

Este orden de prelación que supedita la aplicación de la regulación sobre órganos colegiados de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, vulnera la legislación básica estatal, toda vez que la regulación sobre órganos colegiados contenida en la citada ley estatal es de carácter básico, según se desprende de la disposición final decimocuarta de la misma. Únicamente no tiene carácter básico y se aplica exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal lo previsto en la subsección 2.<sup>a</sup> de la sección 3.<sup>a</sup> del capítulo II del Título preliminar, esto es, los artículos 19 a 22.

**Artículo 39. Funcionamiento.-** Este artículo regula el funcionamiento de la Comisión Regional de Atención a la Infancia, estableciendo el mismo orden de normas reguladoras que el indicado en el artículo 35 para las Comisiones Provinciales, por lo que le es de aplicación el mismo reproche jurídico.





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Artículo 87. Estatuto del ejercicio de la guarda.-** El punto segundo remite al desarrollo reglamentario *“la regulación del ejercicio de la guarda derivada de las medidas de protección, donde se delimiten las funciones y derechos de las partes implicadas en el ejercicio de las medidas de protección en cualquiera de sus modalidades, tanto en acogimiento familiar como residencial, así como las funciones de cuidado que se ejerzan de forma temporal o intermitente desde el programa de personas o familias referentes”*.

Una primera observación debe efectuarse en relación a la necesidad de clarificar el sentido que se pretende otorgar al *“ejercicio de la guarda derivada de las medidas de protección”*, a fin de eliminar la inseguridad jurídica que acompaña a tales términos.

Por otro lado, la delimitación de funciones y derechos no constituye materia reglamentaria sino propia de ley, por lo que habrá de ser ya en esta sede en la que se introduzca la regulación de tales aspectos, siempre respetando el ámbito de asunción de competencias que corresponde a la Comunidad Autónoma, y teniendo en cuenta que ya el propio precepto ha hecho remisión a artículos de la norma estatal en los que se regulan los derechos y obligaciones de los acogedores familiares y derechos de los menores acogidos.

**Título XI. Régimen sancionador.-** Los artículos 162, 163 y 164 contienen la relación de conductas tipificadas como infracciones leves, graves y muy graves.

Algunas de ellas presentan un elevado grado de indeterminación por el empleo excesivo de conceptos jurídicos indeterminados, debiendo destacarse aquellas infracciones que incorporan la posibilidad de modificar su clasificación permitiendo rebajar las infracciones tipificadas como graves y muy graves a leves cuando *“no derive en perjuicios para las personas menores de edad”* (artículo 162. Letra e); o, al contrario, convertir cualquier infracción leve o grave, en grave o muy grave, respectivamente, cuando de las mismas se derivara para los menores un daño o perjuicio grave de difícil reparación o imposible reparación (artículos 163, letra c, y 164, letra b).



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

El elevado grado de indeterminación en la definición de tipos infractores también figura en otros apartados como, por ejemplo, en el artículo 162, letra a) que califica como infracciones leves *“el incumplimiento de los deberes relativos a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes”*; o en la letra d) que atiende a *“todas las acciones u omisiones que supongan lesión o desconocimiento de los derechos de las personas menores de edad reconocidos en la presente ley, si de ello se produce un perjuicio leve para ellas”*. En parecidos términos, el artículo 164, letra h), califica como muy grave la realización de *“conductas que supongan un incumplimiento consciente y deliberado de los preceptos de la presente ley y produzcan un daño muy grave a los usuarios”*.

La determinación de estas conductas infractoras de este modo tan general, no se adecua al principio de tipicidad que rige la potestad sancionadora, que exige que estas se encuentren debidamente definidas de modo que permita su correcta identificación. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que *“la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador”* (STC 36/2018, de 23 de abril, RTC 2018/36, con cita de la jurisprudencia anterior).

Si bien es cierto que el Alto Tribunal también tiene señalado que *“el principio de tipicidad como manifestación de la garantía material de la legalidad sancionadora no se opone al uso de conceptos jurídicos indeterminados en la definición de la conducta punible”*, exige también que para su validez es necesario que *“su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, la cual puede realizarse a la vista del [...] contexto legal y jurisprudencial en que la norma punitiva se inscribe”* (STC 13/2021, de 28 de enero, RTC 2021/13).

A la vista de los pronunciamientos citados, estima este Consejo que en el presente caso algunas de las conductas tipificadas presentan un nivel de indefinición elevado y, en todo caso, son susceptible de mejora mediante una



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

mayor precisión en la definición de los tipos infractores y reservando exclusivamente a los criterios de graduación de las sanciones previstos en el artículo 169 del anteproyecto, la valoración del grado del perjuicio sufrido por el menor o la trascendencia económica y social de la infracción, máxime teniendo en cuenta las amplísimas horquillas de multas económicas previstas en el artículo correspondiente a las sanciones.

## V

**Observaciones generales no esenciales.-** Se plasman en la presente consideración una serie de observaciones de carácter general que, sin revestir esencialidad, pueden redundar en la mejora del texto normativo examinado.

**1. Carácter programático.-** El Consejo comparte el reproche efectuado por el Gabinete Jurídico de la Junta acerca del excesivo contenido programático de la norma a dictaminar. A lo largo de todo el texto se aprecia un elevadísimo número de exhortaciones dirigidas a los poderes públicos en general, a las administraciones públicas o a la Administración autonómica en particular, que emplean términos tales como “favorecerán”, “velarán”, “impulsarán”, “promoverán”, “fomentarán”, “procurarán”, “se atenderá” y todos sus derivados, que minoran gravemente la principal cualidad de una norma jurídica como es el carácter propiamente normativo y la concisión propias de la disposición general que principia una ley.

Este contenido programático es más propio de la parte expositiva de las normas como ha señalado el Consejo de Estado (dictámenes 989/2017 o 73/2022, de 24 de marzo) y no hace sino reiterar principios rectores u objetivos que se encuentran claramente proclamados en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad. El resultado final es un texto excesivamente largo con abundantes enunciados que en ocasiones resultan etéreos o reiterativos.

En definitiva, el Consejo comparte la opinión expresada por el Consejo Consultivo de Andalucía en su memoria de 2018, donde se afirmaba que “*la abundancia de principios, objetivos y enunciados programáticos, sin*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*fuerza vinculante, desnaturaliza el papel ordenador de las leyes y merma la consideración de los ciudadanos sobre la eficacia real de las disposiciones de superior rango, especialmente cuando reiteran principios rectores u objetivos que se encuentran claramente proclamados en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad”.*

Por ello debe realizarse un esfuerzo regulatorio que condense los principios y criterios de actuación de carácter programático en la parte expositiva y, en su caso, en los principios rectores del título preliminar, para, seguidamente, evitar en el resto del articulado estos contenidos que relativizan el valor normativo de los preceptos, mediante su sustitución por otros que impliquen un mandato directo orientado a la realización de una actuación concreta.

**2. Imprecisiones conceptuales y terminológica.-** Incidiendo en lo manifestado anteriormente en relación al concepto de infancia, debe objetarse el uso ya señalado de la expresión “*a los efectos de esta ley*” para otros conceptos distintos tales como “*violencia*” y “*buen trato*” (artículo 2), “*mediación*” (artículo 48), “*protección a la infancia*” (artículo 56) o “*conflicto social*” (artículo 123), en la consideración de que estos conceptos no son ámbitos propios de una regulación autonómica y que pueden generar distorsiones normativas con otras regulaciones a nivel autonómico, nacional o incluso internacional, lo cual no favorece a la seguridad jurídica.

Otros términos empleados en el anteproyecto y fundamentales para la correcta interpretación y aplicación del mismo, resultan definidos de modo impreciso, de manera que no resulta sencillo encajar con claridad el ámbito de la realidad al que se refiere cada uno. Tal es el caso de los conceptos de “*prevención*” y “*protección*”, definidos en los artículos 41 y 56 del anteproyecto, con los que se inician los Títulos III y V de la norma respectivamente. Así, el artículo 56 incluye dentro del concepto de protección, tanto la detección como la prevención de situaciones de riesgo, realidades que previamente ha encajado en el ámbito de la prevención regulada en el Título III. Dado que el redactor de la norma ha optado por incluir como novedad respecto de la vigente Ley 5/2014, de 9 de octubre, un Título relativo a la prevención como ámbito independiente y separado de la protección que se



regula en el Título V, el correcto entendimiento de la norma exige que se determinen con claridad qué medidas son las que se integran dentro del ámbito de la prevención y cuáles dentro de la protección.

Asimismo, debe reprocharse el establecimiento de mandatos o pautas de actuación dirigidas de modo poco preciso a la “*entidad pública de protección*”, a “*los poderes públicos*”, a “*las administraciones públicas*” o a “*las administraciones competentes*” en general, a “*las administraciones públicas de Castilla-La Mancha*” o “*de la región*”, a “*la Administración regional*”, o a “*la administración pública competente*”. Baste citar a este respecto, sin ánimo exhaustivo, los artículos 57.1, 75.3, 88.2, 97.1 y 2, 130, 132, 133, 137 o 138.

Profundizando en el ámbito de la precisión terminológica se debería revisar las referencias a los órganos y comisiones que se regulan, las cuales aparecen citadas en el articulado bajo denominaciones diferentes o incompletas. Por ejemplo, la referencia al Equipo Interdisciplinar que se recoge en los artículos 58, 67.2,3; 68; 71.3 y 6; o 74.3 y 4, entre otros, debe figurar completa, insertando su denominación conforme a lo establecido en el artículo 40. Si se considerara que resulta reiterativo y deseara reducirse, en la primera cita debería indicarse que, en adelante, figurará de modo abreviado.

Asimismo, debe consignarse de manera correcta la denominación del Equipo de Intervención de Medidas Judiciales en los artículos 144.2 y 145.2; y del personal técnico que desarrolla su labor en este ámbito, que se menciona en los artículos 139, 140, 141 y 145.2.

Tal observación se hace extensiva también a la denominación de los diferentes registros regulados en el Título X, que deberá citarse adecuadamente, aspecto del que son muestra los artículos 94.3 y 4 y 118.

**3. Inclusión de preceptos que contienen materias no reservadas a ley, pudiendo aprobarse mediante norma de rango reglamentario.-** Por último, han de destacarse distintos preceptos cuyo contenido, por el detalle de la regulación que contienen, no resultan propios de una norma con rango de ley, pudiendo aprobarse mediante una norma de rango reglamentario.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Como ya ha señalado recientemente este Consejo en su dictamen 259/2022, de 6 de octubre -con cita de otros previos-, dotar de rango legal a medidas que no lo exigirían por no estar reservadas a la ley puede tener un aspecto positivo: dotar de permanencia y continuidad a las políticas públicas que establezcan. Pero igualmente tiene un aspecto negativo que debe ser cuidadosamente valorado por el efecto que produce de congelación del rango y los derivados posteriormente de esta.

En este sentido, la “*congelación de rango*” afectaría al contenido que quedaría afectado por la reserva formal de ley, obligando a que en el futuro cualquier modificación o derogación de tal regulación debiera hacerse mediante norma con rango legal, por virtud del principio de primacía de la ley. La consecuencia que se produce es que ese campo ocupado por la ley no puede ya serlo por el reglamento. En definitiva, la restricción de la potestad reglamentaria se produce por el solo hecho de la previa regulación por norma, con rango de ley, de aspectos que razonablemente pueden quedar postergados al ejercicio de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, y una vez que las Cortes han determinado lo que consideran esencial en la materia.

En este sentido es preciso destacar el **artículo 74.4** prevé el modo en que se hará llegar el informe del equipo Interdisciplinar a la Comisión Provincial de Protección a la Infancia “*a través de la persona que ostente la jefatura del servicio correspondiente*”. Asimismo, el **artículo 78** en los apartados 1 y 3 presenta sendas alusiones similares a la anterior. Por otro lado, el **artículo 144.1** encomienda también al servicio correspondiente de la Dirección General competente la ejecución de medidas adoptadas por órganos judiciales en aplicación sobre responsabilidad penal de los menores.

## VI

**Observaciones no esenciales al articulado.-** Analizado el contenido del anteproyecto de Ley, se plasman a continuación una serie de observaciones a preceptos concretos carentes de esencialidad, en su mayor parte de carácter conceptual, de sistemática y también de técnica normativa,





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

que pretenden contribuir a facilitar la comprensión, interpretación y aplicación de la norma.

**Título de la norma.-** El anteproyecto lleva por título *“Ley de Atención a la infancia en Castilla-La Mancha”*.

Sin perjuicio de lo ya señalado en la consideración IV sobre el concepto de infancia manejado por el anteproyecto y que afecta al título de la norma, debe también añadirse que la referencia exclusiva a la *“atención”* se cohonesta sólo parcialmente con el artículo 1 que, al establecer el objeto de la norma, determina que no sólo es la atención sino también *“la protección a la infancia”*.

Las Directrices de técnica normativa establecidas mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 establecen que el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquélla, la que permite identificarla y describir su contenido esencial y debe *“reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”* (directriz 7).

Dado que una parte fundamental de la norma proyectada tiene por objeto la regulación de las diversas medidas de protección de menores, se considera que esta referencia debe formar parte del título de la misma, logrando así una mayor precisión en el título y la coherencia necesaria con lo dispuesto en el artículo 1 y el contenido regulatorio proyectado.

**Exposición de motivos.-** Las directrices de técnica normativa disponen que la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado.

En el presente caso se ha elaborado un texto excesivamente largo que se inicia con una prolija enumeración de normas jurídicas de carácter



internacional, europeo, estatal y regional que inciden directa o indirectamente en la materia, enunciadas en párrafos independientes y sin conexión entre ellos de modo que no se alcanza a trasladar una idea clara del panorama normativo que en la norma proyectada debe integrarse y regular el correspondiente desarrollo.

Más adelante en los epígrafes IV y V, se describen los principales objetivos y novedades que presenta la regulación y se ofrece un resumen de su contenido elaborado a partir de su estructura, donde también se aprovecha para comentar los aspectos novedosos que se introducen. Se sugiere refundir ambos en un único apartado en el que se exprese su objeto y finalidad, conjuntamente con su contenido y las novedades que presenta respecto de la legislación vigente.

En definitiva, se sugiere que se reelabore la parte expositiva realizando un esfuerzo para exponer del modo más claro y preciso posible el marco normativo en que se integra el anteproyecto, así como su contenido, objeto y finalidad.

**Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.-** Se formulan aquí una serie de sugerencias a fin de contribuir a una mayor claridad y coherencia del artículo, independientemente de lo ya señalado en la consideración IV sobre el uso de los conceptos de “*infancia*” y “*niños y niñas*” que emplea.

En el **apartado 1**, letra b), se indica que el objeto es “*establecer el marco de actuación en el que deben ejercerse*”, entre otras:

- Las medidas de prevención y apoyo a las familias con hijos e hijas. Debe añadirse “*menores de edad*”.
- La mediación familiar. Este ámbito ya es objeto de otra ley regional, la Ley 1/2015, de 12 de febrero, del Servicio Regional de Mediación Social y Familiar de Castilla-La Mancha, que no queda derogada ni modificada por el anteproyecto, por lo que carece de sentido hacer referencia a que la misma forma parte del marco de actuación de la norma proyectada. Esta cuestión se analizará más adelante cuando se trate el título IV de la norma.



Seguidamente, en el mismo párrafo, se abandona la descripción del objeto para incorporar lo que sería un criterio de actuación señalando: *“Se prestará especial atención a la infancia y a las familias que residan en zonas de la región altamente despobladas o que presenten limitaciones o dificultades de acceso y comunicación con el fin de superar la brecha digital y que no se encuentren en situación de detrimento para la garantía de los derechos”*.

Este mandato tiene mejor encaje, en su caso, entre los principios rectores de la norma, si bien se advierte que en todo el resto del anteproyecto no existe ninguna medida ni referencia al tema de la despoblación o a las dificultades de acceso que puedan tener determinados ciudadanos, más allá de volver a reiterar el objetivo de manera programática y en parecidos términos.

El apartado c) incluye en el objeto el de *“definir [...] el marco competencial e institucional”* que, como se anticipó en la consideración IV, no aparece desarrollado en el articulado más allá de la formulación de llamamientos a la necesaria coordinación y colaboración entre Administraciones públicas.

El **apartado 2** viene a definir el ámbito subjetivo de actuación en un único párrafo en el que contempla globalmente su aplicación a los menores de edad y a sus familias, así como a los jóvenes mayores de edad sobre quienes previamente se ha ejercido alguna medida *“de protección o judicial”*. Dado que a estos últimos no les resulta de aplicación la ley en su conjunto, sino únicamente preceptos específicos de la misma, se sugiere establecer de algún modo esta distinción en la redacción del apartado.

**Artículo 2. Principios rectores.-** Este artículo enumera los principios rectores de la norma. En el encabezamiento se hace referencia a que se fijan *“sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 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 y artículo 4 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Los dos preceptos aludidos no tienen el mismo alcance. El artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, es de aplicación supletoria de la que dicte la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias en asistencia social (Disposición final vigesimoprimera), por lo que no es necesaria su referencia. Sin embargo, los criterios generales establecidos en el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, tienen carácter de Ley Orgánica y son de necesaria observancia por la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, se sugiere modificar la redacción por la siguiente u otra análoga: *“Además de los principios y criterios generales establecidos en el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, serán principios rectores de actuación, los siguientes:”*.

En el apartado c) se sugiere la eliminación de las definiciones de *“violencia”* y de *“buen trato”*, pues complica la redacción del precepto y se trata de conceptos ya definidos en el artículo 1, apartados 2 y 3, de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, por lo que resulta innecesaria su reiteración según se indicó en la consideración general y menos bajo el enunciado de *“a los efectos de esta ley”*.

**Artículo 9. Prioridad presupuestaria e impacto en las normas.-** El apartado 1 dispone que *“La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tendrá la obligación de llevar a cabo inversión y gasto en políticas de infancia para la financiación de estas actuaciones”*.

La redacción de este apartado se ha modificado a partir de la observación formulada por el Gabinete Jurídico en su informe, donde manifestaba que carecía de virtualidad práctica incorporar una referencia a la obligación de consignar en los presupuestos de la Comunidad Autónoma los créditos necesarios y suficientes para la financiación de las actividades que garanticen los derechos reconocidos en esta ley.

La nueva formulación adolece del mismo defecto, siendo aún más imprecisa pues no concreta cuáles son *“estas actuaciones”*. Los mandatos dirigidos a la Administración Regional a lo largo del articulado implican de por sí la obligación de desarrollar determinadas actuaciones y, por tanto, la



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

asunción del coste inherente a las mismas, de modo que resulta redundante incorporar un precepto que reitere esa obligación. El cumplimiento de la obligación de inversión y gasto pretendida, quedaría mejor garantizado si se delimitara el alcance de las prestaciones a las que la Administración queda obligada, reduciendo el carácter programático de la norma tal y como se ha recomendado en la consideración anterior.

El **apartado 2** del precepto establece: *“Todas las normas autonómicas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha serán sometidas a un informe previo de impacto en la Infancia, análisis que garantice que el principio de interés superior del niño orienta a las políticas públicas que afectan a la infancia, la adolescencia y las familias conforme al artículo 22. quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero”*.

Este apartado resulta contradictorio, pues establece la obligación de elaborar un informe de impacto en la infancia de todas las normas que apruebe la Comunidad Autónoma y al tiempo aclara que ello es *“conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero”*. Este último precepto lo que determina es que las memorias del análisis de impacto normativo incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia. Esto es, no se trata de un informe específico sobre el impacto en la infancia y adolescencia configurado como un nuevo trámite en el procedimiento, sino un aspecto que debe valorarse e integrarse en las memorias de impacto normativo. Este artículo es de obligado cumplimiento para la Comunidad Autónoma según la disposición final vigesimoprimera.

Por todo ello, debe valorarse la conveniencia de incorporar al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general un nuevo trámite procedimental como es el informe de impacto sobre la infancia y la adolescencia, toda vez que este aspecto ya tiene que estar contemplado en la memoria y que en los supuestos en que el proyecto normativo tenga incidencia directa en este ámbito ya se establece con carácter preceptivo el informe del Consejo Regional de Infancia y Familia de Castilla-La Mancha conforme a lo dispuesto en el artículo 5.a) del Decreto 49/2019, de 21 de mayo, por el que se crea y regula dicho órgano.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**El Capítulo I del Título II** regula los órganos de participación, designando como tales el Consejo Regional de Infancia y Familia de Castilla-La Mancha y la Mesa de Participación Infantil.

Se trata en ambos casos de órganos colegiados preexistentes, creados mediante el Decreto 49/2019, de 21 de mayo, que crea y regula el Consejo Regional de Infancia y Familia de Castilla-La Mancha, cuya existencia y objetivos se pretende ahora elevar a norma con rango de ley.

La escueta regulación proyectada presenta varias incongruencias con la ya existente que es conveniente subsanar en aras de obtener una regulación coherente.

En primer lugar, se recomienda la eliminación de la referencia expresa a las normas reglamentarias que actualmente regulan estos órganos (el Decreto 49/2019, de 21 de mayo, antes citado y la Orden de la Consejería de Bienestar Social 155/2021, de 27 de octubre, por la que se establece la composición y funciones de la Mesa de Participación Infantil en el seno del Consejo Regional de Infancia y Familia de Castilla-La Mancha). En su lugar se debe hacer una referencia a que reglamentariamente se determinará su composición, funciones y régimen de funcionamiento interno.

El motivo de eliminar esa referencia expresa a las normas reglamentarias citadas, además de razones de técnica normativa, se debe a que la redacción elegida para la definición y objetivo de estos órganos contenida en el breve enunciado de los preceptos del anteproyecto no es coincidente con la contenida en las correspondientes normas reglamentarias.

Así, el artículo 29 hace referencia a que el *objetivo* del Consejo Regional “*es promover la participación efectiva de todos los sectores implicados en la definición y desarrollo de las políticas públicas en materia de Infancia y Familia en Castilla-La Mancha*”, lo que incluye tanto a los poderes públicos como a las entidades de base asociativa privada. Por su parte, el Decreto 49/2019, de 21 de mayo, se refiere únicamente a la participación “*de las distintas entidades y asociaciones representativas en el ámbito de infancia y familia*”. Aunque de la lectura global del Decreto se aprecia que su composición y finalidad incluye a todos los agentes públicos y





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

privados implicados, es importante que el desarrollo reglamentario coincida exactamente con el objetivo fijado en la norma de rango legal.

En definitiva, se propone que el anteproyecto contemple la existencia de estos órganos, establezca del modo más preciso sus fines y enuncie las funciones más relevantes que se les atribuyan, así como los principios que deben regir su composición, derivando el desarrollo de esta regulación a una norma reglamentaria. Si de la redacción definitiva se desprendiera la necesidad de modificar las disposiciones reglamentarias actualmente vigentes, se debería incorporar al texto del anteproyecto una disposición transitoria regulando la situación en que quedan estos órganos en tanto se produce el desarrollo reglamentario de los mismos.

**Artículo 33. Composición de las Comisiones Provinciales.-** El apartado 1 determina que la presidencia de las Comisiones Provinciales de Protección a la Infancia corresponde a *“la persona que represente en cada provincia a la consejería competente en materia de protección a la infancia”*.

Este enunciado resulta confuso toda vez que existen Delegados Provinciales de la Junta de Comunidades que *“asumen la representación institucional y la coordinación e impulso de la actividad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en la respectiva provincia”* (artículo 2.2 del Decreto 78/2019, de 16 de julio, por el que se regula la estructura periférica de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha). Por otro lado, los Delegados Provinciales de las Consejerías son un órgano de apoyo de los Consejeros en la provincia que, bajo la supervisión de estos, *“serán las encargadas de dirigir las respectivas unidades periféricas”* (artículo 7 del citado Decreto 78/2019, de 16 de julio).

Por tanto, para mayor claridad se debe identificar con claridad el órgano al que se atribuye la presidencia.

Por otra parte, se sugiere derivar al artículo 35 sobre Funcionamiento o al desarrollo reglamentario de este órgano, todas las cuestiones incluidas en él que no se refieran directamente a la composición del órgano, tales como las competencias del presidente, el régimen de suplencia, la posibilidad de convocar a expertos o la previsión de delegación de firma.



En relación con este último extremo, no se entiende muy bien la intención del redactor de la norma al prever que se podrá delegar la firma “*ante situaciones de urgencia*”. Si se pretende que la delegación de firma se produzca de forma particular cada vez de surja un asunto urgente, supone la introducción de un trámite más, lo que no contribuye a la celeridad de la decisión. Por el contrario, si se pretende circunscribir la posibilidad de delegación de firma a la existencia de una causa de urgencia, se está limitando esa posibilidad, prevista en el artículo 12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, a los supuestos en que concurra esa circunstancia.

**Artículo 34. Competencias.-** Este artículo tiene por objeto establecer las competencias que se atribuyen a las Comisiones Provinciales de Protección a la Infancia (apartado 1). El apartado 2 contempla la posibilidad de delegar en el Presidente de dicho órgano “*algunas de las competencias*”, y el apartado 3 prevé la posibilidad que tiene el Presidente del órgano de delegar la firma de los acuerdos en situaciones de urgencia.

En el **apartado 1**, letra e) se propone incluir también la referencia a la revocación de las resoluciones del Presidente, por estar la misma prevista en el artículo 76.1 del anteproyecto. Asimismo, se recomienda añadir a la relación de funciones la relativa a la emisión del informe al que se refiere el artículo 103.

Se sugiere modificar la redacción del **apartado 2** en el sentido de aclarar si todas las competencias enumeradas en el apartado 1 son susceptibles de delegación o sólo lo son algunas de ellas; y, en el caso de que se pretenda esta última interpretación, se debe identificar cuáles son las competencias delegables. A modo de ejemplo, no parece que sean delegables aquellas que tienen por objeto ratificar o revocar actuaciones del Presidente adoptadas por motivos de urgencia.

Este **apartado 3** solo tiene viabilidad jurídica si se interpreta que se refiere únicamente a las competencias que previamente han sido delegadas por el órgano colegiado a su Presidente, es decir, las competencias a que se refiere el apartado 2 y no a las relacionadas en el apartado 1. Por tanto, sería técnicamente más correcto establecer la previsión como un segundo párrafo del apartado 2 y no como un apartado 3 independiente.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Artículo 36. Creación de la Comisión Regional de Atención a la Infancia.-** El precepto crea este órgano colegiado al objeto de actuar en cuestiones que trasciendan el ámbito provincial y *“la gestión del procedimiento en materia de adopción”*. Se sugiere mejorar técnicamente la redacción del mismo haciendo referencia a que se le atribuyen funciones de unificación de criterios y resolución de discrepancias, así como intervenir en los procedimientos de idoneidad para la adopción y de adopción.

**Artículo 37. Composición.-** Se reitera la observación efectuada al artículo 34 que regula la composición de las Comisiones Provinciales, en el sentido de circunscribir el contenido de este artículo a la determinación de su composición, derivando al artículo 39, que regula su funcionamiento, las cuestiones relativas a las atribuciones del presidente y el régimen de suplencia.

Asimismo, se debe realizar un esfuerzo de precisión en la identificación de los vocales de este órgano, dada la indeterminación que supone la referencia a *“la persona o personas titulares de la coordinación”*, así como la subordinación a que queda sometida la ley respecto de lo que disponga una mera relación de puestos de trabajo al referir que, en su defecto, formará parte del órgano colegiado el o los Jefes de Sección de *“protección, adopción y conflicto”* en función de los temas a tratar.

La referencia al Servicio Jurídico debe sustituirse por *“asesoría jurídica”*, a fin de adecuarse a la terminología de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

**Artículo 38. Competencias.-** Este artículo establece las competencias de la Comisión Regional de Atención a la Infancia. Se sugieren las siguientes modificaciones de su redacción a fin de dotar al precepto de mayor precisión.

En la **letra a)**, en lugar de *“promover la unificación de criterios técnicos”*, se sugiere la de aprobar directrices técnicas al objeto de unificar criterios.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

En la **letra f)** incluir una referencia al tipo de procedimiento al que se refiere la facultad de inadmitir solicitudes.

No se entiende a que se refiere la previsión de la **letra j)** que atribuye a la Comisión Regional competencia en *“Otras cuestiones establecidas por otros órganos en la materia”*.

**Artículo 40. Equipos interdisciplinarios de protección a la infancia. Concepto, composición y funciones.-** La redacción de este precepto es susceptible de mejora técnica a fin de ganar en precisión y claridad.

En primer término, ha de señalarse que convendría aclarar la naturaleza de estos equipos. El artículo 31 del anteproyecto los incluye entre los órganos de protección a la infancia, así como el propio título del capítulo en que se incluyen. Sin embargo, observando su regulación, su naturaleza es más propia de unidades administrativas de carácter técnico cuya función es la emisión de informes y la elaboración de propuestas que serán posteriormente aprobadas por los órganos colegiados propiamente dichos (Comisión Regional y Comisiones Provinciales).

En el **apartado 1** se recomienda simplificar su redacción, limitándose a establecer que los Equipos interdisciplinarios de protección a la infancia *“llevarán a cabo la valoración y la elaboración de propuestas para la adopción de los acuerdos relativos a las medidas de protección a adoptar por parte de las Comisiones de Protección”*. En el mismo se sugiere eliminar la referencia a la *“Entidad Pública”*, que induce a confusión, así como la última frase del apartado relativa a la finalidad de estos equipos, dado su carácter meramente explicativo, que tendría un encaje más adecuado en la parte expositiva.

En el **apartado 2** se podría hacer referencia a la existencia de un equipo en cada provincia y a otro más en los servicios centrales de la Consejería y que este último tiene entre sus cometidos el de adoptar criterios dirimentes en el caso de que surjan discrepancias técnicas entre los equipos provinciales en asuntos que excedan el ámbito provincial.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

El **apartado 3**, relativo a la composición, podría redactarse efectuando un mayor esfuerzo de concisión dado que no se fija un número mínimo de personas que lo componen y se acude a conceptos jurídicos indeterminados tales como *“otros profesionales que se estimen necesarios”* o que se garantizará la presencia de profesionales *“en número suficiente para una adecuada atención a la infancia en cada provincia”*. Se recomienda igualmente eliminar de este apartado la referencia a *“que podrán ejercer sus funciones tanto en el programa de adopción como en el programa de protección”*, dado que es una regla que no se refiere a la composición sino a las funciones, por lo que esta previsión debería incardinarse en el lugar donde se regulen estas.

El **apartado 4** dispone en su redacción actual: *“El estudio y valoración, la emisión de informes y el seguimiento de las medidas adoptadas en cada caso, será llevada a cabo por, al menos, dos componentes del Equipo Interdisciplinar, entre los cuales deberá designarse un técnico de referencia responsable”*.

Esta prescripción entra en contradicción con el posterior **apartado 9** que atribuye esas mismas funciones al Equipo interdisciplinar en su conjunto, esto es, como una unidad administrativa de carácter técnico que actúa de manera colegiada. Así, según este apartado, corresponde al Equipo el estudio y valoración de las circunstancias del menor (apartado a), la elaboración de informes (apartado f) y el seguimiento de las medidas de protección que sean acordadas (apartado h).

Finalmente, el contenido de los **apartados 5, 6, 7, 8 y 10** no se corresponde con la regulación de los equipos interdisciplinares, sino que se refiere de modo genérico al *“personal funcionario técnico de intervención con la infancia”*, se encuentre adscrito o no a un Equipo interdisciplinar, pudiendo referirse igualmente a personal de la Administración Local que forme parte de sus servicios sociales. Esta materia debería regularse en un artículo independiente al margen de los Equipos.

Por otra parte, se debe completar la regulación definiendo claramente el ámbito subjetivo al que se refiere la expresión *“personal funcionario técnico de intervención con la infancia”*, a fin de evitar cualquier problema



de interpretación sobre el personal al que se confiere el carácter de autoridad y el ámbito de actuación al que dicho carácter es aplicable. A tal efecto deberá ponerse en relación este precepto con lo dispuesto en el artículo 41.1 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, que atribuye la condición de agente de autoridad al personal funcionario que desarrolle su actividad profesional en los servicios sociales, en el ejercicio de sus funciones relativas a la protección de los niños, niñas y adolescentes.

**Artículo 42. Carácter prioritario.** Este artículo instituye el carácter preferente de las medidas de prevención, siguiendo el mandato contenido en el artículo 4.1 b) de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

Asimismo, dispone que *“las Administraciones públicas establecerán programas y actuaciones preventivas”*, mandato que transcribe el contenido en el artículo 23 de la referida Ley Orgánica. Sin embargo, al tratarse de una norma que viene a concretar el mandato del legislador estatal, debería desarrollar el mismo, comenzando por identificar a qué Administraciones públicas se refiere, que lógicamente será la propia Administración autonómica y las Administraciones locales en función de las competencias que les atribuya la propia ley autonómica.

**Título IV. De la mediación en el ámbito de la infancia y de la familia.-** Este título tiene por objeto regular la mediación en este ámbito, a cuyo efecto contiene una definición y unos principios y efectúa una regulación específica de la mediación familiar, la mediación en materia de búsqueda de orígenes y la mediación para la conciliación y reparación del daño.

Como advierte el Gabinete Jurídico en su informe, ya existe en Castilla-La Mancha una norma con rango de Ley que regula la mediación, en concreto la Ley 1/2015, de 12 de febrero, del Servicio Regional de Mediación Social y Familiar de Castilla-La Mancha. Al proponer una nueva regulación de esta materia sin modificar o derogar la ya existente, se introduce un elemento de inseguridad jurídica que puede dar lugar a problemas interpretativos y, en todo caso, genera al pernicioso efecto de la dispersión normativa.





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Así, la citada Ley ya contiene artículos que definen la mediación familiar, su ámbito de aplicación y los principios rectores de actuación, sin que el texto del anteproyecto se acomode plenamente a esa regulación. Por ejemplo, mientras que la Ley 1/2015, de 12 de febrero, establece que uno de los conflictos que pueden ser objeto de mediación son los relativos a los procesos de ruptura de parejas o de alimentos entre parientes, sin establecer más requisitos, el texto proyectado afirma que *“el ámbito de la mediación familiar se circunscribirá a familias que tengan a su cargo personas menores de edad residentes en Castilla-La Mancha”*.

Otra disfunción se encuentra en el artículo 48 del texto proyectado que establece *“a efectos de esta ley”* tres tipos de mediación, mientras que la Ley 1/2015, de 12 de febrero, tiene un ámbito de aplicación mucho mayor, según se desprende de los artículos 3 y 4 de la misma. Los principios de buena regulación exigen como finalidad obtener un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión, objetivos a los que en nada contribuye la aprobación de normas que parcelan o dividen materias previamente establecidas sin modificarlas o derogarlas expresamente.

La Ley vigente ya contiene títulos específicos para la mediación para la búsqueda de orígenes de personas adoptadas y en materia de conciliación y reparación en el ámbito de la responsabilidad penal de los menores, por lo que los preceptos proyectados en los capítulos III y IV del Título IV no hacen sino reiterar lo ya regulado.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, lo más correcto para garantizar la seguridad jurídica sería eliminar este título del anteproyecto y limitarse a realizar una remisión a la regulación de la mediación en la materia, si se estima oportuno. En el caso de que se considere necesario modificar la regulación de la mediación actualmente contenida en la Ley 1/2015, de 12 de febrero, tal modificación debería incorporarse al anteproyecto de Ley en una disposición final, que son las que tienen objeto incorporar, con carácter excepcional *“Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición”* (directriz 42). Cualquier otra regulación que desarrolle o concrete lo ya establecido en la



citada norma legal y que no requiera rango de ley, tendrá mejor encaje en una norma reglamentaria que la desarrolle.

**Artículo 60. Actuaciones específicas en materia de sanidad.-** El epígrafe 2º dispone que se guardará especial protección al historial clínico de los menores con medidas de protección y a la información que se traslade del mismo, *“recogiendo las recomendaciones establecidas por la persona que ostente la representación legal con aras a salvaguardar su integridad y seguridad”*. El acceso, uso y conservación de la historia clínica del paciente se encuentran regulados en los artículos 16 y siguientes de 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, preceptos que no contemplan previsión alguna de que esas funciones puedan quedar afectadas por lo que recomiende el afectado -ni su representante legal-. Se considera, por ello, que tal inciso debería ser eliminado del texto de la norma.

El epígrafe 3º expresa que *“Se garantizará el acceso de las personas protegidas a su historial clínico”*. Tal afirmación resulta prescindible, pues dicha garantía deviene para todo paciente de lo establecido en el artículo 18 de la mencionada Ley 41/2002, de 14 de noviembre, precepto que recoge los requisitos, condiciones y limitaciones al ejercicio de ese derecho, y al que en último caso debería remitirse el anteproyecto.

**Artículo 63. Actuaciones específicas en materia de inclusión social.-** En el apartado 1 epígrafe c) debe consignarse correctamente el número del artículo relativo al programa de referentes, regulado en el artículo 104 de la norma, atendiendo a su denominación precisa cual es *“programa de personas o familias referentes”*.

**Artículo 65. Indicadores de riesgo.-** El apartado 2 se remite en cuanto a la determinación de factores de riesgo específicos, a lo establecido en el artículo 17.9 y 10 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, concernientes a riesgo prenatal y negativa de los progenitores o personas que ejerzan la tutela o guarda a prestar consentimiento respecto a tratamientos médicos necesarios para salvaguardar la vida o integridad física o psíquica del menor, circunstancias que se contemplan en los epígrafes a) y b). Se añade,



no obstante, un epígrafe c) referente a las personas menores de catorce años en conflicto con la ley que resulta vinculado al artículo 17 bis de la citada Ley Orgánica, por lo que debería ubicarse en apartado diferente, extrayéndolo del apartado 2 que, como se ha indicado, se asocia al artículo 17.9 y 10 de la misma.

No se alcanza a entender la razón por la que en este último epígrafe c) se ha excluido la referencia a delitos contra la “*libertad*” sexual, la cual viene prevista en el artículo 17.bis de la Ley Orgánica en el que trae causa, por lo que se sugiere su revisión y adición.

**Artículo 67. Procedimiento de actuación en las situaciones de riesgo.**- En aras a favorecer la permanencia de la norma, en el **apartado 2** debería eliminarse la referencia a la Consejería de “*Bienestar Social*”, aludiendo a la que resultara competente en materia de protección de menores.

**Artículo 68. Declaración de riesgo.**- El **apartado 2** dispone que la Comisión Provincial de Protección a la Infancia apreciará, en su caso, en virtud del informe recibido de los Servicios Sociales de Atención Primaria y tras el oportuno estudio y valoración e informe propuesta del Equipo Interdisciplinar, la situación de riesgo que será declarada mediante acuerdo motivado de dicha Comisión. La regulación de tal declaración de riesgo se reitera en el **artículo 69** subsiguiente, denominado “*Acuerdo de declaración de riesgo*”, en cuyo apartado 1 se determina la necesidad de audiencia previa a los interesados. Ambos preceptos deberían unificarse e integrarse al tratar el mismo objeto y ser complementarios.

**Artículo 69. Acuerdo de declaración de riesgo.**- A lo anteriormente expuesto cabe añadir que la referencia que recoge el **apartado 2** en cuanto a los requisitos de las notificaciones recogidos en el artículo 40 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, resulta prescindible, al tratarse de un acto dictado por un órgano administrativo, sometido, por ende, a dicha regulación.

Asimismo, y en lo que concierne al **apartado 4**, la referencia al “*recurso de oposición*” debería sustituirse conforme a los artículos 780 y



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

siguientes de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por un escrito de oposición.

**Artículo 71. Plan de Intervención Familiar.-** El apartado 1 define dicho instrumento, el cual ya se había concretado en el previo artículo 69.3. Procede, por tanto, suprimir dicha reiteración.

Para una mejor comprensión del texto, convendría refundir las medidas a adoptar en cuanto a la evaluación y seguimiento del Plan de Intervención Familiar, recogidas en el último punto del apartado 3 y en el apartado 7. En este último apartado debería determinarse el órgano al que se encomienda llevar a cabo los informes de seguimiento.

**Artículo 72. Prórroga y cese de la situación de riesgo.-** Debería expresar claramente el precepto las posibles opciones que resultarían una vez finalizado el plazo inicial fijado en el Plan de Intervención Familiar, referentes a declaración de cese de la situación de riesgo, prórroga de la misma y declaración de desamparo y asunción de tutela. El modo en el que está redactado el artículo, distinguiendo dichas posibilidades en diversos apartados, sin una introducción previa que vincule a los mismos, resulta confuso.

Asimismo, debería unificarse el procedimiento a seguir para lograr dichos eventuales resultados, y la distribución competencial en ese ámbito -informes previos y acuerdo de la Comisión Provincial de Protección a la Infancia-. La plasmación de medidas similares en los diferentes apartados resulta reiterativa e induce a confusión.

Según se expresó en comentarios previos, la mención al artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que se recoge en el apartado 5, resulta prescindible.

**Artículo 73. Concepto de desamparo.-** En el apartado 2 se relacionan circunstancias que pueden dar lugar a la situación de desamparo, transcribiendo el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero. Tal reproducción, no obstante, no se produce fielmente en el epígrafe c) -excluyéndose el supuesto de consumo reiterado de sustancias con potencial



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

adictivo o la ejecución de conductas adictivas de manera reiterada por parte del menor con el conocimiento, consentimiento o tolerancia de progenitores, tutores y guardadores-; ni en el d) -eliminando cuando la falta de atención esté condicionada por trastorno mental grave, consumo habitual de sustancias con potencial adictivo o por otras conductas adictivas habituales, valorándose como indicador de desamparo la ausencia de tratamiento o falta de colaboración al mismo por los responsables del menor-. Teniendo en cuenta que no se ha llevado al expediente la razón por la que se han excluido tales incisos, se sugiere una revisión del apartado en tal sentido. Del mismo modo, en el epígrafe b) relativo a los supuestos en que se ha producido el transcurso del plazo de guarda voluntaria, se ha omitido la excepción recogida en su homónimo del precepto estatal relativa a que la guarda pueda ser prorrogada más allá del plazo de dos años.

**Artículo 74. Detección y valoración del desamparo.-** El apartado 5 establece que la Comisión Provincial de Protección a la Infancia adoptará acuerdo mediante el que se declare la situación de desamparo. Tal regulación no resulta incardinable en el ámbito del precepto -afectante, como se ha indicado, a la detección y valoración de dicha situación de desamparo-, por lo que debería ser eliminada del mismo, máxime cuando se reitera en el artículo 75.1, regulador de tal aspecto.

**Artículo 75. Declaración de la situación de desamparo y asunción de la tutela. Procedimiento ordinario.-** El apartado 4 dispone que, en su condición de tutora, la Comisión Provincial de Protección a la Infancia es la representante legal de la persona menor tutelada, señalando varias obligaciones que le corresponden. Tal afirmación debería precisarse, pues es la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha -así se afirma en el apartado 3- quien ostenta la condición de tutora, si bien la ejerce a través del órgano colegiado citado.

Asimismo, debe destacarse que resulta ambiciosa la alusión en el título del precepto al "*Procedimiento ordinario*", ya que únicamente se recoge en el mismo como aspecto procedimental la preceptividad del trámite de audiencia, sin que a lo largo de sus diferentes apartados se haya diseñado en puridad procedimiento alguno que pudiera integrarse en dicha categoría. Se sugiere, por ello, la revisión de la denominación del artículo.



**Artículo 77. El Plan de Caso.-** Remite el precepto en el **apartado 1**, el desarrollo de las actuaciones protectoras, a un Plan de Caso que contendrá los objetivos a conseguir, las medidas a adoptar y la duración de las mismas, el pronóstico y previsión de la situación, los plazos establecidos, los agentes intervinientes y los medios de coordinación, la relación entre el menor y su familia y las formas de evaluación periódica y final del mismo. Tal plan parece identificarse con el “*plan individualizado de protección*” contemplado en el artículo 19.bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, por lo que se sugiere mantener su denominación evitando confusiones y dudas sobre la identidad o no de ambas figuras. De tener en cuenta esta observación debería modificarse la denominación en todos aquellos preceptos en los que se cita dicho instrumento.

Asimismo, el mencionado apartado indica que dicho plan deberá incluir el “*programa de integración familiar*” para el retorno del menor con su familia de origen. Tal previsión se reitera en el último punto del **apartado 2**, si bien aludiendo al “*programa de reintegración familiar*”, denominación esta última coincidente con la prevista en el citado artículo 19.bis de la norma estatal. A fin de favorecer la coordinación y dotar a la norma de precisión, se sugiere la eliminación de una de las dos previsiones, y la consignación correcta del nombre del programa.

**Artículo 79. Ejecución de los acuerdos.-** En el **apartado 1** se incluye el concepto jurídico indeterminado de “*impedimento grave*” que, en la medida de lo posible, debería ser acotado y precisado.

**Artículo 81. Asistencia letrada.-** Resulta confuso en el **apartado 1** a quién queda referido el pronombre “*aquella*”, por lo que se sugiere su clarificación.

**Artículo 82. Asunción de la guarda.-** En el **apartado 1** recoge las situaciones en que la Administración regional asumirá con carácter temporal la guarda de los menores, recogidas en los artículos 172 y 172 bis del Código Civil. Asimismo, en el **apartado 2** se establece que la guarda se realizará de forma prioritaria mediante acogimiento familiar y no siendo este posible o conveniente para el interés de la persona menor de edad, mediante acogimiento residencial, previsión recogida en el artículo 172.ter del aludido





cuerpo legal. Debería hacerse referencia a lo largo del precepto a los citados preceptos civiles regulatorios de la materia, actuación esta que solo se ha llevado a cabo parcialmente.

**Artículo 83. Disposiciones comunes al ejercicio de la guarda.-** En el **apartado 1** no se contemplan todos los supuestos en los que se ejercerá la guarda conforme a lo dispuesto en el artículo 82.1, por lo que habría de completarse.

**Artículo 84. Guarda voluntaria.-** Es prescindible el **apartado 6**, en el que se expresa que el acuerdo de la Comisión Provincial de Protección a la Infancia será ejecutivo -que no “*ejecutable*”, como erróneamente se afirma- desde la fecha en que se dicte y que se notificará conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**Artículo 86. Guarda por resolución judicial.-** Los genéricos términos en que está redactado el precepto, le hace subsumible en lo previsto en el artículo 83.5, por lo que se plantea su integración en el mismo; o caso de querer destacar la regulación en precepto separado, vincularla a este último precepto citado.

**Artículo 87. Estatuto del ejercicio de la guarda.-** La referencia incluida en el **punto primero** alusiva a los derechos y deberes de los acogedores y derechos de los menores acogidos, debería obviarse en el precepto, en cuanto se regula en el artículo 95 de modo más detallado. Sin perjuicio de dicha observación, ha de manifestarse que la cita del artículo 21 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, recogida en este primer inciso resulta errónea, en cuanto en el mismo se regula el acogimiento residencial y no los derechos y obligaciones de los acogedores familiares.

Asimismo, debería extraerse de este precepto la referencia al programa de personas y familias referentes, al cual todavía no se ha hecho mención en la norma.

**Artículo 88. Definición.-** Define el **apartado 1** el acogimiento familiar, destacando en el **apartado 2** que la Administración “*priorizará el acogimiento familiar frente al acogimiento residencial*”. Se sugiere que esta



previsión sea eliminada del artículo, en cuanto ya se contempló de modo más detallado y preciso en el artículo 57.4.

**Artículo 89. Modalidades.-** Relaciona el **apartado 1** las diferentes modalidades de acogimiento familiar recogidas en el Código Civil. Para mayor precisión debería hacerse mención al artículo 173.bis de dicho cuerpo legal.

En el **apartado 4** se contempla el acogimiento especializado, en función de las especiales necesidades o “*características*” que puedan presentar los menores acogidos. Se sugiere la sustitución del sustantivo señalado por el de “*circunstancias*”, recogido en el artículo 20.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.

**Artículo 90. Del acogimiento especializado.-** Siguiendo la pauta marcada en la relación de los distintos epígrafes que integran el **apartado 1**, el **epígrafe b)** debería comenzar haciendo referencia a “*Personas con...*”.

**Artículo 91. Acceso de las personas y familias al programa de acogimiento familiar.-** En el **apartado 2** se enumeran varios requisitos generales previos para colaborar como familia acogedora, incluyendo en el epígrafe c) “*Los que se determinen en la normativa de desarrollo*”. Se considera que debería ser ya la norma legal la que determinara los requisitos previos necesarios para acceder a la valoración de la familia.

**Artículo 93. Formación sobre acogimiento familiar.-** Para dotar a la norma de una expresión más cuidada, el verbo “*establecerá*” que se recoge en la primera línea debería ser sustituido por “*diseñará*”, “*determinará*”, u otro similar.

**Artículo 94. Valoración de la adecuación de la familia para el acogimiento.-** El **apartado 1** introduce la necesidad de una “*declaración de idoneidad*” para poder acceder a un acogimiento en la familia correspondiente, circunstancia que resulta confusa en cuanto la misma se vincula por la normativa civil a la adopción. Dado que el artículo 20.2 de la Ley 1/1996, de 15 de enero, habla de “*adecuación*” -recogiéndose así igualmente en el título del precepto propuesto-, se sugiere sustituir dicha



declaración de idoneidad por la declaración de adecuación. Si esta observación fuera acogida debería adaptarse el texto en el artículo 95.3 y demás que se relacionen en la norma.

Por otro lado, no parece coherente la afirmación insertada al inicio del apartado de que *“Los criterios de selección se establecerán reglamentariamente”*, cuando se enumeran a continuación, sugiriéndose que se elimine del texto. En el epígrafe a) se señala la priorización para el acogimiento de las personas que pertenezcan a la familia extensa del menor y reúnan las condiciones adecuadas para el acogimiento. Dicha afirmación debería eliminarse, en cuanto ya fue recogida en el artículo 89.2.

**Artículo 95. Derechos y deberes de las personas acogedoras y acogidas.-** En el **apartado 2** la mención al artículo 9 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, debería matizarse, en cuanto se refiere a los deberes de los menores, independientemente de su situación de acogimiento.

Convendría revisar la dicción del **apartado 3**, pues no se alcanza a entender el significado de los términos *“y de la medida”* que figuran al final del mismo.

En el **apartado 4** habría de matizarse la redacción, en cuanto se alude a los casos en que la persona que ha sido acogida *“ya no permanezca bajo la guarda o la tutela de la Comisión Provincial de Protección a la Infancia”*, si bien dicha guarda o tutela la ostenta la Junta de Comunidades, siendo la citada Comisión el órgano que tiene encomendado su ejercicio.

En el **apartado 5** debería eliminarse el último inciso relativo a que las ayudas económicas a los menores con una medida de protección de acogimiento *“tienen la consideración de rentas exentas de tributo en base a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto de la renta de las personas físicas”*. Tal previsión, ya recogida en el ordenamiento, no tiene relación con el contenido de la norma legal que se plantea.

**Artículo 96. Acciones de apoyo y seguimiento del acogimiento familiar.-** El **apartado 2** debería completarse añadiendo al sustantivo



“*Vacaciones*”, los términos “*con familias*” o instituciones adecuadas, según expresa el artículo 172 ter.3 del Código Civil, norma a la que debería quedar remitido.

**Artículo 97. Promoción del acogimiento familiar y otros programas de participación y colaboración.**- Se plantea una mejora en la redacción del artículo eliminando repeticiones.

Por otra parte, en el **apartado 2**, la referencia al programa de personas y familias referentes resulta fuera de lugar, en tanto no ha sido todavía regulado en el texto.

**Artículo 98. Del acogimiento residencial.**- Establece el precepto en el **apartado 3** que “*A efectos de esta ley se utilizarán indistintamente las expresiones hogar o centro residencial para referirse a este recurso*”.

La existencia de ambas modalidades que se desprende de la lectura de dicho apartado -aspecto que también parece inferirse del artículo 100.1.b), que prevé como uno de los tipos de recurso destinado a acogimiento residencial el de los “*Hogares y centros*” con tal fin-, requerirá la definición precisa de cada una de ellas.

La aceptación de tal observación resultaría coherente, además, con la previsión del artículo 99.11, que establece que “*Los hogares residenciales se configurarán como pequeñas unidades de convivencia, concebidos como entornos seguros y de buen trato*”.

En el **apartado 4** se expresa que en el caso de acogimientos residenciales “*se delega la guarda de la persona menor de edad en el director o directora del centro*”. Debería matizarse esta afirmación, pues el artículo 172 ter.1 del Código Civil dispone que “*se ejercerá*” por dicho director.

En el **apartado 6** se destaca que el acogimiento residencial tendrá carácter subsidiario respecto del acogimiento familiar, aspecto que viene a reiterar -como se ha indicado en comentarios previos- lo expresado en los artículos 88.2 y 57.4 del anteproyecto y que, por tanto, debería ser suprimido.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Artículo 99. Criterios de actuación en acogimiento residencial.**- En el **apartado 2** debería precisarse el participio “*marcado*” que se vincula al Plan de Caso.

El **apartado 3** prevé que el hogar o centro contará con un “*proyecto educativo individualizado para cada niño o niña residente, en el que se establezca claramente la finalidad del ingreso, los objetivos a conseguir y el plazo para su consecución, con previsión de su preparación tanto a la llegada como a la salida del hogar, en el marco del Plan de Caso*”. Tal contenido lo vincula el artículo 21.1.b) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de diciembre, a un “*plan individual de protección*” de cada menor, destinando en el epígrafe a) el “*proyecto socio-educativo individual*”, a “*Asegurar la cobertura de las necesidades de la vida cotidiana y [garantizar] los derechos de los menores adaptando su proyecto general a las características personales de cada menor, [persiguiendo...] el bienestar del menor, su desarrollo físico, psicológico, social y educativo, en el marco del plan individualizado de protección que define la Entidad Pública*”. A fin de no dar lugar a error, se considera que resultaría más adecuado mantener ambas figuras con tal denominación y contenido.

**Artículo 101. La atención especializada en acogimiento residencial.**- En el epígrafe d) la “*delegación de guarda*” que se cita, debería modificarse atendiendo a la delegación del “*ejercicio de la guarda*”.

**Artículo 103. Los centros especializados.**- En el **apartado 3** debería completarse la alusión al Capítulo IV del Título II de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, relativo a centros de protección específicos de menores con problemas de conducta.

**Artículo 107. Programas y medidas de apoyo para la preparación a la vida independiente.**- En el **apartado 2**, epígrafe a), se establece que las personas extuteladas por la Administración autonómica tendrán la consideración de colectivo prioritario en el acceso a programas de formación, empleo y acceso a las prestaciones sociales y a la vivienda protegida o ayudas al alquiler, siempre que se encuentren en situación de vulnerabilidad, precariedad o riesgo social y cumplan los requisitos de acceso exigidos



adecuados a su situación. Tal previsión debería quedar circunscrita, como no podía ser de otro modo, al ámbito de la actuación de la Junta de Comunidades.

**Artículo 109. La adopción como medida de protección.-** Define el precepto la figura jurídica de la adopción de forma poco precisa. Dado que no deja de ser una institución de derecho civil, se sugiere que se elimine del texto.

**Artículo 110. Criterios generales para elaborar las propuestas de adopción.-** Fija el precepto los criterios a tener en cuenta para proponer la adopción y ello sin perjuicio de *“los requisitos exigidos legalmente”*. Tal alusión resulta confusa, dado que se recoge en la propia ley. Si lo que se pretende es citar la normativa civil, así debería consignarse.

**Artículo 113. Ofrecimientos para la adopción.-** El título del precepto no se relaciona con su contenido, regulatorio de las sesiones informativas en las que habrán de participar con carácter obligatorio quienes se planteen presentar un ofrecimiento de adopción. Debería, por tanto, revisarse.

**Artículo 115. Requisitos previos para la valoración técnica de solicitudes.-** El epígrafe c) recoge el requisito de la *“Ausencia de discriminación por razón de sexo u origen étnico de la persona menor de edad en la solicitud”*. Debería mejorarse la redacción empleada la cual resulta imprecisa y confusa, introduciendo el modo en que podrá comprobarse dicha circunstancia.

El epígrafe d) alude a *“Haber completado el curso de formación previa”*, considerándose que se debería incluir también que el citado curso debería haberse superado, en consonancia con lo exigido en el artículo 114.

**Artículo 116. Declaración de idoneidad.-** En el apartado 2 se enumeran los requisitos que habrán de valorarse para acordar la idoneidad de las personas oferentes de adopción. En el epígrafe a) se atiende a *“La diferencia de edad con la persona adoptada, en los términos establecidos en la legislación estatal civil”*. Tal requisito no resulta coherente en esta fase de declaración de idoneidad, pues solo podrá hacerse efectivo cuando exista una propuesta de adopción de un concreto menor, pero no de modo previo.





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Artículo 117. Efectos de la declaración de idoneidad.-** El apartado 4 fija un plazo de tres meses para la renovación de la idoneidad. No obstante, no se recoge en la norma el plazo máximo del procedimiento para otorgar la primera.

**Artículo 118. Causas de exclusión del Registro de Adopciones.-** Pese a consignar tal título, regula el precepto los supuestos en que procederá la revocación de la idoneidad, dando lugar de modo subsidiario a tal consecuencia.

Asimismo, en el último párrafo se exige de modo preceptivo el trámite de audiencia previo a la revocación en los supuestos recogidos en los epígrafes a), b) y c) relativos, respectivamente, a haber rechazado injustificadamente una asignación, al incumplimiento de la obligación de comunicar modificaciones de las circunstancias de las personas declaradas idóneas y al falseamiento y alteración consciente de la información tenida en cuenta para la declaración de idoneidad. Para mayor garantía de los afectados, se debería replantear también la obligatoriedad del otorgamiento del trámite de audiencia en el supuesto recogido en el epígrafe d) referente a la imposibilidad de obtener asignación por decisión expresa de la autoridad extranjera del país elegido en relación a una familia determinada o por modificación de su normativa o procedimiento.

**Artículo 120. Tratamiento de la información.-** El apartado 4 presenta una redacción confusa pues, tras expresar que para garantizar el derecho a las personas adoptadas a conocer sus orígenes biológicos deberán establecerse las medidas adecuadas, diseña un procedimiento confidencial de mediación previo a un posible contacto entre ambas partes. Debería dejarse claro en el texto que dicho procedimiento habrá de ser, en cualquier caso, voluntario, debiendo ser solicitado su inicio por el adoptado.

**Artículo 124. Competencias.-** En el apartado 2 no se alcanza a entender el significado de los términos “*del área de conflicto*”, por lo que se sugiere su revisión y clarificación.

**Artículo 125. Principios y criterios orientadores.-** Pese a contar con tal denominación, el precepto solo contempla principios, sin atender a



criterios. Se sugiere, por ende, la omisión de esta segunda categoría en el título del artículo.

**Artículo 126. Finalidad de la intervención.-** Del mismo modo, en el **apartado 1** se atiende a la finalidad de la ley, y no de la intervención que corresponda ejercitar a la Entidad pública, aspecto que es el que debería recoger el artículo.

**Artículo 127. Derechos de especial protección.-** Remitiéndose en el **apartado 2** al artículo 20.4 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica de la responsabilidad penal de los menores, se recoge la garantía de accidentes de los menores infractores que pudieran aparecer durante el desempeño de las prestaciones en beneficio de la comunidad que les hubieran sido impuestas, así como una protección en materia de prevención de riesgos laborales. No se contempla, no obstante, la totalidad de dicho artículo reglamentario estatal, en el que se incluye además la protección prevista en materia de seguridad social para aquellos menores que tengan edad legal de trabajar.

En el **apartado 3**, el epígrafe a) debería concluir atendiendo a las personas menores de edad “*infractoras*”. Asimismo, en el epígrafe b) se alude a “*injerencias innecesarias*”, concepto jurídico indeterminado que, en la medida de lo posible, debería ser acotado y precisado.

**Artículo 133. Actuaciones en materia de conciliación y reparación.-** El **apartado 2** prevé que la implementación de las actividades de mediación para la conciliación y reparación del daño se realizará, por parte de la Administración regional, “*a través de un servicio responsable de la ejecución de las medidas*”. No se alcanza a apreciar la finalidad del precepto, pues surge la duda de si lo que pretende es la creación de una unidad específica, con categoría de servicio a la que se encomienden tales funciones; o, por el contrario, dicha unidad se identificaría con el Servicio de Mediación en Conciliación y Reparación creado por el artículo 30 de la Ley 1/2015, de 12 de febrero, por la que se regula el Servicio Regional de Mediación Familiar de Castilla-La Mancha. Tales dudas deben despejarse en el texto del anteproyecto, clarificando y precisando la redacción del artículo.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Artículo 135. Mediación para la conciliación y reparación.-** La referencia al artículo 63 de la norma resulta errónea, debiendo atender al artículo 55.

**Artículo 140. Coordinación y Equipo de intervención en Medidas Judiciales.-** Se debería eliminar del título del precepto el término “*Coordinación*”, el cual no resulta coherente con su contenido, limitado a plasmar la constitución del Equipo de Intervención en Medidas Judiciales existente en cada provincia.

**Artículo 141. Profesional de referencia.-** Dispone el **apartado 1** del precepto que, para cada persona menor de edad o joven incurso en una medida judicial, se establece la figura del profesional de referencia, que será el técnico del Equipo de Intervención en Medidas Judiciales que asume funciones “*de representación y coordinación*” de las medidas que afecten a esa persona, a lo largo del tiempo que permanezca como usuario del sistema.

Si bien es posible que dicho profesional ejercite funciones de coordinación de tales medidas, no se llega a discernir el sentido y alcance de las funciones “*de representación*” que se le encomiendan, las cuales no podrían ejercerse respecto del menor -al corresponder a su representante legal-, sin poder inferirse a qué otro ámbito podrían resultar vinculadas.

Se sugiere, por ello, que se revise y clarifique dicho aspecto.

En el **apartado 2** se plantea, asimismo, que se sustituya el verbo “*preservan*”, el cual no dota de sentido a la oración en que se inserta.

**Artículo 144. Designación del centro.-** En el **apartado 2** se alude al Equipo de Intervención de Medidas Judiciales “*de referencia*” de la persona infractora, si bien tal categoría se ha reservado en el artículo 141 previo para un técnico de dicho equipo. Se sugiere, por tanto, que se salve dicha incoherencia.

**Artículo 145. Derechos de las personas menores de edad internadas en centros.-** En el **apartado 1** se remiten tales derechos a los recogidos en el artículo 46 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, precepto este que resulta erróneo y, por tanto, ha de ser sustituido por el 56.



En el **apartado 2** la referencia a las personas menores de edad debería vincularse a que estuvieran “*internadas*” en centros, según prevé el artículo.

**Artículo 147. Requisitos de los centros de internamiento.-** Se debería mejorar la redacción inicial del precepto, expresando claramente que se recogen los requisitos mínimos con que han de contar los centros para la ejecución de medidas judiciales de internamiento. Si se pretendiera, a través de la vía reglamentaria, el desarrollo o ampliación de tales requisitos, esta posibilidad debería hacerse constar en párrafo independiente ubicado al final del precepto, una vez expresados todos los requisitos en los diferentes epígrafes.

El **epígrafe c)** contempla como condición exigida a los centros de ejecución de medidas judiciales de internamiento, “*Cualesquiera otras que resultasen de procesos ulteriores de inspección o revisión de las condiciones estipuladas para la prestación de los servicios para los que resultaron habilitados y concertados*”. Las funciones de inspección o revisión de los centros a las que se alude, habrán de limitarse a la comprobación del cumplimiento de los requisitos y condiciones exigidos inicialmente, sin que en esa fase posterior se puedan añadir otros nuevos, tal como parece sugerir el precepto. Se considera, por tanto, que tal epígrafe debería ser eliminado del texto o, cuanto menos, revisada y precisada su redacción.

**Artículo 148. Medidas de vigilancia y seguridad.-** Remite el artículo las actuaciones de vigilancia y seguridad interior de los centros a lo recogido en la disposición final undécima de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia. Realmente, dicha disposición final vino a introducir modificaciones en varios preceptos de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, entre ellos en el artículo 59 relativo a las medidas de vigilancia y seguridad. Se considera, por ello, que ha de ser a este último artículo al que quede referido el precepto que se comenta.

**Artículo 167. Sanciones administrativas.-** Este artículo establece las sanciones que corresponden a las infracciones según su clasificación en leves, graves y muy graves. En el mismo se aprecia un notabilísimo incremento de la cuantía de las multas respecto de la legislación actualmente vigente. Así,



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

las infracciones leves, pasan a sancionarse de 300 a 3.000 euros como máximo; la graves de 3.000 a 15.000 y las muy graves, de 60.000 a 600.000 euros.

La regulación proyectada supone un incremento del 900 %, del 400 % y del 900 %, respectivamente, sin que ni la memoria de inicio ni ningún otro documento del expediente motive o analice la razón de este incremento tan llamativo, de modo que quede justificado su adecuación al principio de proporcionalidad establecido en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Este principio exige que *“En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción”*.

Por tanto, se debe verificar que las cuantías de las multas propuestas se adaptan al citado principio de proporcionalidad dejando constancia razonada de ello en el expediente.

**Artículo 168. Sanciones accesorias.**- Este artículo precede al artículo 169 que regula la graduación de las sanciones. Se recomienda invertir el orden de estos artículos, regulando en primer lugar los criterios de graduación de las sanciones y a continuación las sanciones accesorias.

**Artículo 169. Gradación de las sanciones.** El apartado 2 dispone: *“En los supuestos en que el beneficio económico logrado como consecuencia de la comisión de la infracción supere la cuantía de la sanción establecida en esta ley, la misma se elevará hasta el importe equivalente al beneficio obtenido”*.

Debe aclararse si esta medida lo es a efectos de la graduación de sanciones o si, como parece, en el caso de que el beneficio económico obtenido sea superior al máximo de la cuantía prevista para la correspondiente sanción, se puede imponer una multa superior al tope previsto para la correspondiente sanción.



En este último caso, la previsión debería trasladarse al artículo que establece las sanciones, incorporando al texto la siguiente expresión *“pudiéndose sobrepasar esas cantidades hasta alcanzar el beneficio ilícito obtenido”* u otra de análogo significado.

**Artículo 170. Destino de las sanciones.-** La redacción del precepto no es compatible con el principio de certeza propio de una norma jurídica. La expresión *“se habilitarán fórmulas adecuadas para procurar”* que los ingresos derivados de las sanciones se destinen a programas de atención a la infancia no implica que vaya a ser así, ni tampoco la memoria económica informada por la Dirección General de Presupuestos lo ha contemplado.

Como ha recordado el Gabinete Jurídico en su informe uno de los principios presupuestarios es el de unidad de caja o no afectación de recursos. Este principio significa que todos los ingresos públicos deben destinarse de modo global a la cobertura del gasto público, sin que sea dable la vinculación de ingresos a determinados gastos, salvo que, de manera excepcional una ley así lo disponga. Así lo establece el artículo 13.3 del Texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, al disponer que *“Los recursos de la Hacienda Pública de Castilla-La Mancha se destinarán a satisfacer el conjunto de sus obligaciones, salvo que por Ley se establezca su afectación a fines determinados”*.

Por tanto, el precepto analizado debe reformularse para establecer de manera clara y precisa dicha vinculación eliminando las expresiones *“se habilitarán fórmulas”* y *“procurarán”*, pues únicamente la ley puede acordar la afectación de los ingresos a la finalidad pretendida. A tal efecto sería necesario que se elaborase una memoria económica y justificativa y la aprobación de la medida por la Dirección General de Presupuestos.

**Artículo 171. Prescripción de sanciones.-** A diferencia del artículo relativo a la prescripción de las infracciones, este artículo no establece los plazos de prescripción de las sanciones ni tampoco hace suyos expresamente los fijados en el apartado 1 del artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Por el contrario, transcribe la regulación estatal básica de necesaria observancia contenida en los apartados 2 y 3 del citado artículo.





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Se entiende más razonable establecer los plazos de prescripción de sanciones (bien propios o bien los fijados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre) y remitir al citado precepto estatal las cuestiones relativas a su cómputo.

**Disposición derogatoria única. Derogación normativa.-** Esta disposición deroga la Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha, *“así como cuantas normas se opongan o sean incompatibles con lo dispuesto en la presente ley”*.

A este respecto procede traer a colación la doctrina de este Consejo (por todas, dictamen 19/2022, de 27 de enero) que, siguiendo a la del Consejo de Estado, por ejemplo, en dictamen 1094/2014, de 27 de noviembre, declara que las fórmulas derogatorias genéricas no atienden a la finalidad para la que se concibieron que es dar seguridad jurídica estableciendo o coadyuvando a establecer con claridad, con nombres y denominación, las normas que desaparecen o perviven en el ordenamiento jurídico.

Por tanto, en aras a garantizar el principio de seguridad jurídica se sugiere la realización de un esfuerzo en la descripción de las disposiciones afectadas, independientemente de que tal relación se cierre con una cláusula genérica como la citada -así lo dispone el apartado I.g).41 de las directrices de técnica normativa-.

**Disposición final primera. Modificación de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.-** Se trata una modificación de una norma legal que carece de relación alguna con la materia que regula el anteproyecto y que se ha incorporado al mismo en el último borrador, sin que por tanto -y tal como se ha señalado en la consideración II-, haya sido sometida a ninguno de los trámites procedimentales de elaboración de la norma. Tampoco obra en el expediente informe o memoria alguna que motive las razones que justifican la modificación proyectada.

En relación con la introducción de modificaciones de otras normas en las disposiciones finales, las directrices de técnica normativa califican tal práctica como excepcional (directrices 42 y 59).



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Finalmente debe advertirse de la necesidad de incorporar una **disposición transitoria** que regule la situación de los expedientes que se encuentren en tramitación en el momento de entrada en vigor de la norma proyectada, necesidad que surge de la supresión de los órganos que deben informarlos y resolverlos y su sustitución por otros nuevos creados en la norma.

## VII

**Observaciones de técnica normativa y de redacción.-** Con carácter general, procede incidir en los siguientes aspectos:

**1. Extensión de artículos.-** El apartado I.f).30 de las aludidas Directrices expresa que *“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. [] El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”*.

Tal observación deberá tenerse en cuenta en la redacción del texto definitivo, siendo destacables por su extensión los siguientes artículos:

- El **artículo 40** que contempla los Equipos Interdisciplinarios de Protección a la Infancia, su concepto, composición y funciones, el cual comprende diez apartados. Tal contenido se podría dividir en tres artículos, uno para definir estos equipos, otro para establecer su composición y un tercero para las funciones. Se seguiría así el criterio adoptado por el redactor de la norma para la regulación de la Comisión Regional y las Comisiones Provinciales.

- El **artículo 67** regulador del procedimiento de actuación en las situaciones de riesgo, que integra ocho apartados.

- El **artículo 71** sobre el plan de intervención familiar, que presenta siete apartados, uno de ellos dividido en cinco epígrafes.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

- El **artículo 84** que se dedica a la guarda voluntaria a lo largo de siete apartados, uno de ellos con dos epígrafes.

- El **artículo 99** que recoge diversos criterios de actuación en acogimiento residencial, extendiéndose a once apartados.

**2. Cita de disposiciones.-** Aun valorando positivamente la técnica seguida por el redactor del proyecto en relación a la cita de normas, es preciso destacar que conforme a lo previsto en el apartado I.k).73 de las Directrices de Técnica Normativa sobre normas estatales, *“La cita deberá incluir el título completo de la norma: tipo (completo), número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, fecha y nombre”*; añadiendo en el inciso final que *“Se exceptúan de esta regla aquellas normas preconstitucionales todavía en vigor que, por su antigüedad, no pueden adecuarse a los criterios de cita fijados, por lo que deberían citarse por su nombre”*. En el epígrafe 74 se mencionan los mismos parámetros en relación a la cita de normas autonómicas.

Desde esta perspectiva se sugiere que se revisen las referencias normativas plasmadas a lo largo del texto, en concreto, las referidas a la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio de protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia -artículos 2 y 148-; a la Ley 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad penal del menor -artículos 55.2, 65.2.c), 126.1, 145.1, 146 y 149-; o a la Ley 1/2015, de 12 de febrero, del Servicio Regional de Mediación Social y Familiar de Castilla-La Mancha - artículo 135-; de modo que en el primer artículo en que se citen cualquiera de ellas se plasme su referencia completa, pudiendo abreviar los siguientes al modo fijado en la directriz mencionada.

**3. Uso indiscriminado de mayúsculas/minúsculas.-** Convendría evitar la falta de uniformidad tipográfica en que se incurre con la utilización indistinta de letras mayúsculas o minúsculas al referirse a términos iguales empleados a lo largo del articulado, y teniendo en cuenta que conforme al apéndice V.a) de las Directrices de técnica normativa *“El uso de mayúsculas debe restringirse lo máximo posible”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

En este punto deben citarse -sin ánimo exhaustivo- las referencias a Entidad Pública, Administración regional, Administración Pública, Protección a la Infancia, Plan de Caso, Programa de Reintegración Familiar o Técnico o Técnica, que aparecen indistintamente en mayúsculas o minúsculas a lo largo del texto.

**4. Economía de cita.-** El apartado I.k.69 de las tantas veces mencionadas Directrices dispone que *“Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como <<de la presente ley>>, <<de este Real Decreto>>, excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente”*.

En aplicación de la misma deberá simplificarse la referencia a la *“presente norma”* que figura en el **artículo 135**.

**5. Uso de siglas y acrónimos.-** En el **artículo 127.2** se ha introducido la acotación en siglas del concepto de prestaciones en beneficio de la comunidad -PBC-, si bien tal alusión no vuelve a reiterarse a lo largo del texto. Carece, por tanto, de sentido abreviar la misma.

**6. Cita del Estatuto de Autonomía.-** Conforme al apartado I.k).72 de las aludidas Directrices *“Los Estatutos de Autonomía pueden citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia a la Ley Orgánica por la que se aprueban”*.

De este modo, en el apartado III de la **Exposición de Motivos** debe omitirse la referencia a la Ley Orgánica de aprobación del estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

**Extremos de redacción.-** Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto legal proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

En el título del artículo 3 el sustantivo *“Coordinación”* debe comenzar en minúscula.

Al finalizar el artículo 10 debe insertarse un punto.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

En el artículo 57.1 debe insertarse una coma en el primer párrafo, después de “*contenidos en el título Preliminar*”. Asimismo, “*título*” debe figurar en mayúscula.

El epígrafe 2º del artículo 60 debe concluir con punto.

En el artículo 65.2.b), tercera línea, debe sustituirse “*den*” por “*de una*”.

En el artículo 67.2 deberá figurar con tilde el verbo “*evaluaran*”. En el apartado 3 las preposiciones “*a*” que figuran en las dos primeras líneas deben sustituirse por “*para*”.

En el artículo 69.1 los participios “*motivado*” y “*dictado*” han de consignarse en femenino al vincularse a la situación de riesgo. Igualmente, en el apartado 2 la abreviatura “*art*” deberá eliminarse integrando el sustantivo completo.

En el artículo 72.1 la contracción “*del*” que precede a “*resto de agentes implicados*” debe sustituirse por el artículo “*el*”. Conforme a lo señalado en el comentario anterior, en el apartado 5 la abreviatura “*art*” deberá eliminarse integrando el sustantivo completo.

En el artículo 73.2.a) “*por que*” debe figurar unido. El epígrafe b) debe concluir con punto. En el epígrafe c) el término “*Desamparo*” ha de figurar en minúscula. En el epígrafe e) debe introducirse la conjunción “*o*” entre los términos “*imposible*” e “*Inadecuado*”. En el epígrafe h) el sustantivo “*Tutela*” debe consignarse en minúscula.

En el artículo 74.1 se ha de evitar la repetición de “*Para ello*”. En el apartado 4 el informe propuesta ha de emitirse “*con*” carácter preceptivo.

En el artículo 75.1 debe consignarse completa la abreviatura “*art*”. En los apartados 4.b) y 5 ha de eliminarse mayúscula en “*Tutelada*”.

En el artículo 84.2.b) el sustantivo “*Desamparo*” debe figurar en minúscula.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

En el artículo 88.2 el artículo “*las*” que precede a “*niños*” debe consignarse en masculino.

En el artículo 94.1.e) la abreviatura “*art*” deberá eliminarse integrando el sustantivo completo.

En el artículo 98.1 se repite “*una medida de protección*”.

En el artículo 99.5 debe suprimirse el determinante “*su*” que precede a “*el Plan de Caso*”.

En el artículo 114 el término “*previa*” que figura en la tercera línea debe consignarse en masculino al vincularse a “*curso*”.

En el artículo 118, párrafo inicial, debería insertarse una coma después de “*Registro de Adopciones*”.

En el artículo 128.a).4º debe incluirse la preposición “*a*” delante de “*los recursos*”. Asimismo, en el epígrafe b) debe eliminarse la preposición “*de*” que aparece delante de “*conductual*”.

En el artículo 131.2.d) el artículo “*la*” que lo inicia debe comenzar por mayúscula.

Esta misma observación se efectúa en relación al término “*intervención*” que figura en el título del artículo 140.

En el artículo 141.1 debe sustituirse “*de*” por “*del*” previamente al “*Profesional de Referencia*”. Igualmente, en el apartado 2 debe introducirse una coma entre “*medida*” y “*como*”.

En el artículo 149 debe eliminarse o “*a lo dispuesto*”, o “*a lo recogido*”, que resultan reiterativos.

A la vista del gran número y trascendencia de las observaciones que con carácter esencial se recogen en el presente dictamen, así como de las advertencias que aun sin alcanzar el carácter esencial, se consideran de relevancia a los efectos de la calidad y precisión de la norma, se aconseja una





**CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA**

revisión total del texto, a la luz de los criterios recogidos en este informe, previo a su elevación al Consejo de Gobierno.

No obstante lo anterior, y en el caso de no acoger la anterior alternativa, en mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de Atención a la Infancia en Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las observaciones recogidas en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL**