



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 553/2018

(Pleno)

La Laguna, a 12 de diciembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de modificación de la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores (EXP. 573/2018 PL)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

#### Preceptividad y urgencia del dictamen

##### 1. Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen.

Mediante escrito de 27 de noviembre de 2018, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 28 de noviembre de 2018, en virtud de lo previsto en el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita dictamen sobre el Proyecto de Ley (PL) de Modificación de la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo, adoptado el día 26 de noviembre de 2018, que acompaña a la petición de dictamen (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio). El Consejo Consultivo de Canarias emite la presente consulta con carácter preceptivo conforme con lo dispuesto en el art. 11.1.A.b) LCCC, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen (arts. 15.1 y 16 LCCC).

##### 2. Sobre la urgencia para la emisión del dictamen.

En la solicitud de dictamen del Presidente del Gobierno se hace constar la urgencia, señalándose un plazo máximo de diez días hábiles para su emisión, al amparo del art. 20.3 de la Ley 5/2002, justificándose tal urgencia alegando que *«considerando la trascendencia social del Proyecto de Ley que se proyecta, la*

---

\* Ponente: Sr. Suay Rincón.

*necesidad de dar cumplimiento al mandato del legislador estatal, la conveniencia de que las modificaciones que pretende se promulguen antes de que se produzca el fin de la legislatura, y habida cuenta de lo ya apreciado por el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen num. 15/2007, de 8 de enero, en el cual estimó fundada la petición de dictamen por el procedimiento de urgencia, motivado ello por la última circunstancia citada».*

En dicho Dictamen se manifestó que «se estima fundada la petición del Dictamen por el procedimiento de urgencia, motivada por el inminente fin de la Legislatura y la conveniencia de que tanto el Plan que se aprueba como la modificación de la Ley entren en vigor antes de que se produzca aquella circunstancia».

También la petición cursada ahora con carácter urgente puede considerarse fundada consiguientemente, pues resulta evidente, en atención a la materia que se pretende regular, la trascendencia social de la norma proyectada (si bien tal trascendencia la ha tenido esta materia siempre y no solo en el momento actual), y también es cierto el inminente fin de la legislatura.

Este Consejo Consultivo, actuando con la debida responsabilidad y de acuerdo con el principio de cooperación institucional, emite, pues, el dictamen solicitado dentro del plazo fijado.

Sin embargo, no puede atenderse a la causa concreta de la urgencia referida singularmente al momento en que se produjo el correspondiente mandato del legislador estatal (disposición final sexta de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que establece que «*El Estado y las Comunidades Autónomas adoptarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las medidas necesarias para la efectividad de la presente Ley*»), toda vez que dicha Ley Orgánica entró en vigor el día 12 de agosto de 2015, a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, publicación que tuvo lugar el día 23 de julio de 2015 (BOE num. 175 de 2015). El lapso temporal existente entre dicho momento y el inicio de la tramitación del presente PL determina que la concurrencia de esta concreta causa esgrimida en el sentido expuesto no puede ser apreciada.

Por lo demás, y al margen de las precedentes consideraciones, tampoco puede dejar de indicarse que el ejercicio, en las circunstancias expresadas, de la función consultiva que nos está estatutaria y legalmente encomendada puede resentirse, a menos que el dictamen, en su caso, viniera a recaer sobre una iniciativa normativa exenta de toda complejidad, lo que lejos está de acontecer en el supuesto sometido

ahora a nuestra consideración, ya que el PL sobre el que hemos de pronunciarnos procede a una extensa reforma de la normativa legal actualmente vigente en la materia, una reforma que a sí misma se reconoce como de gran calado y que se organiza en torno a los ochenta apartados que componen su artículo único; todo ello en el ámbito de un sector del ordenamiento jurídico que tampoco escapa al entrecruzamiento de los títulos competenciales y autonómicos que convergen en el mismo, como habrá ocasión de constatar.

## II

### Tramitación del Proyecto de Ley

Constan en el expediente realizados los siguientes informes y trámites:

- Lista de Evaluación, que justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido (art. 44 de la Ley 1/1983), de 11 de abril de 2018, elaborada por la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias. Esta lista incluye el análisis del impacto económico de la norma proyectada, así como la valoración del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), sobre el tejido empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), sobre la infancia y adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor) y sobre la familia (disposición adicional décima Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas), así como Memoria Económica (art. 44 de la Ley 1/1983), en la que se manifiesta que el PL carece de impacto financiero, sobre recursos humanos, planes y programas generales sectoriales y sus medidas carecen de incidencia fiscal.

- Certificación del Acuerdo adoptado por el Gobierno, en sesión celebrada el 16 de abril de 2018, en el que éste manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe la tramitación del Anteproyecto de Ley.

- Ha informado la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], con fecha 27 de julio de 2018. En dicho Informe se indica que

el PL carece de impacto en los presupuestos de gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Informe de 4 de octubre de 2018, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

- También se han emitido los siguientes informes: de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno, de 9 de noviembre de 2018 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]; de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 21 de noviembre de 2018 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo); del cumplimiento del trámite de audiencia a los distintos Departamentos de la Administración autonómica, a los Cabildos Insulares; e igualmente consta que, de acuerdo con el art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana se procedió a la apertura de un periodo de información pública, habiéndose presentado diversos escritos con observaciones referidas al PL.

En fin, obran asimismo en el expediente, entre otros, el Dictamen 3/2018, de 2 de agosto de 2018, del Consejo Económico y Social de Canarias [art. 10.1.c) de la Ley 1/1992, de 27 de abril]; el informe preceptivo del proceso de simplificación administrativa y reducción de cargas [art. 77.c) del Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias, en consonancia con los arts. 7 y 8 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa], acompañado de una Memoria sobre el proceso de simplificación administrativa y reducción de cargas; y también consta el informe de la Dirección General de Protección a la Infancia y la Familia acerca de las observaciones efectuadas con ocasión del trámite de audiencia e información pública.

### III

#### Estructura y justificación del PL

##### 1. Sobre la estructura del Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley consta de:

- Una Exposición de Motivos, que establece la justificación de la norma proyectada señalando su marco competencial y normativo, así como incluyendo también una referencia a la totalidad del contenido de la norma propuesta.

- La parte dispositiva consta de un único artículo, que se divide en ochenta apartados, a través de los cuales se añaden a la Ley que se pretende modificar nuevos artículos o nuevos apartados a los ya existentes, como ocurre con el art. 1 *bis*, art. 3 *bis*, art. 4 *bis*, art. 4 ter, los apartados 3 y 4 del art. 16, el apartado 4 del art. 17, el apartado 4 del art. 18, los apartados 2 y 3 del art. 26, los apartados 4 y 5 del art. 35, los apartados 3 y 4 del art. 46, el apartado 4 del art. 83 y el apartado 3 del art. 98.

Además, se modifican diversos artículos de la referida Ley 1/1997, la cual se extiende al contenido de los artículos y en otras ocasiones a la rúbrica y contenido de los mismos, resultando afectados por dicha modificación los arts. 2, 3, 4, 16, 17, 18, 20, 21, 26, 27, 35, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 90, 95, 96, 98, 103, 105, 106, 107, 111, 114, 115, 120, así como las disposiciones adicionales primera, tercera y cuarta de la Ley 1/1997.

- Y una parte final, que contiene:

Una disposición adicional, referida a la creación de un grupo de trabajo sobre infancia y adolescencia en el ámbito del Consejo Canario de la infancia y Adolescencia.

Una disposición derogatoria.

Por último, cuenta con tres disposiciones finales referidas al Texto Refundido de la Ley de Atención Integral a los Menores, los desarrollos reglamentarios y a la entrada en vigor del PL respectivamente.

## **2. Sobre la justificación y finalidad del Proyecto de Ley.**

A la hora de analizar la justificación de la norma proyectada es preciso tener en cuenta que la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores (LAIM), que se pretende modificar, supuso un hito normativo en la regulación integradora de la infancia y la juventud, tal y como se afirma en la propia Exposición de Motivos del PL sometido ahora a nuestra consideración, persiguiéndose con ella, por un lado, hacer frente de manera global a los problemas que afectan a uno de los colectivos más vulnerables de la sociedad, el correspondiente a la infancia y adolescencia,

otorgándole la protección exigida a los poderes públicos por la Constitución, la cual debe ir más allá de las actuaciones administrativas requeridas en los casos de inasistencia moral o material; y, por otro lado, promover el desarrollo de políticas de bienestar favorecedoras del desarrollo integral de los menores y garantizadoras de un adecuado nivel de vida para ellos.

Pues bien, teniendo esto presente, la norma proyectada se justifica por el transcurso de más de veinte años desde la entrada en vigor de la LAIM, periodo durante el que se han producido importantes cambios sociales que han afectado de forma directa a la situación de la infancia y que requieren la reforma y adaptación de los instrumentos de protección jurídica contenidos en dicha Ley, para con ello cumplir eficazmente el mandato contenido en el artículo 39 de la Constitución.

Por todo lo cual se efectúa lo que se denomina en la Exposición de Motivos como una reforma de gran calado, procurando adecuar la LAIM a las nuevas exigencias derivadas en la legislación estatal, contenidas en 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, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

En lo que respecta a la finalidad perseguida por la norma proyectada, sin perjuicio de lo que acabamos de exponer, cabe señalar que en la Exposición de Motivos del PL también se afirma que en la época actual se han producido grandes avances e innovaciones en el ámbito tecnológico, que han afectado de forma inmediata a las relaciones interpersonales, grupales y colectivas, dando lugar a evidentes mejoras en todos los campos; pero, asimismo, han hecho su aparición una serie de fenómenos nocivos para el bienestar y desarrollo integral de la infancia, que se enumeran de manera pormenorizada en la misma, tales como la violencia en todas sus formas de manifestación; la hipersexualización de la adolescencia; el aumento del consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas por parte de las personas menores de edad; el mal abuso de las nuevas tecnologías; los malos hábitos en el ámbito de la alimentación y nutrición; la falta de atención integral de la salud mental en la infancia; teniendo por finalidad principal la norma proyectada paliar las situaciones creadas por tales problemas.

Además, ello se persigue intentando dar adecuado cumplimiento tanto a las recomendaciones contenidas en el Informe sobre «Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social» del año 2009 y en el

«*Estudio sobre la escucha y el interés superior del menor, revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia*» del año 2014, ambos del Defensor del Pueblo y en la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2010, como al "*Pacto Canario por la Infancia*" suscrito por el Parlamento de Canarias de forma unánime, el 17 de noviembre de 2014, mediante el que se insta a las Administraciones Públicas de Canarias a asumir su responsabilidad hacia los ciudadanos más jóvenes, a dar una atención prioritaria a la infancia creando entornos favorables para ella y a priorizar la inversión en la infancia, lo que, a su vez, supuso la aceptación de la "*Recomendación a los Estados sobre la pobreza infantil*" de la Comisión Europea.

## IV

### Sobre la competencia

En la Exposición de Motivos de la norma proyectada se afirma que la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) para regular la materia propia de la misma, la atención y protección integral de los menores, y evidentemente para actualizar la LAIM, reside en los títulos competenciales regulados en el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), tras la reforma efectuada en virtud de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, en sus arts. 142 y 147, al atribuir a la Comunidad Autónoma, respectivamente, la competencia exclusiva en las materias de servicios sociales y de protección de menores, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y penal del Estado, haciéndose referencia específica a lo dispuesto en el art. 147.4 EAC que dispone que «*Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que, en todo caso, incluye las medidas de protección social y su ejecución*».

Asimismo se asume la competencia para regular esta materia en virtud de lo dispuesto en el art. 110 EAC, que establece que le corresponde a la CAC la competencia exclusiva en las materias de fundaciones y asociaciones en cuanto desarrollen mayoritariamente sus funciones, respetando lo dispuesto en los arts. 149.1.1º y 8º de la Constitución española (CE) en Canarias; en el art. 106 EAC, en cuanto al régimen jurídico y procedimiento administrativo de las Administraciones Públicas Canarias, con respeto a lo dispuesto en el art. 149.1.18º CE; y en el artículo 105 EAC, que atribuye competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre el régimen local, tal y como se señala en dicha Exposición de Motivos, en la que

también se hace referencia directa a la regulación de los derechos de los menores contenida en el art. 13 EAC, para finalizar señalado que la materia correspondiente a la protección de menores deberá ser interpretada teniendo en cuenta el límite de las competencias exclusivas del Estado, entre las que se encuentra la relativa a la "legislación civil", conforme a como lo ha entendido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 234/2004 y STC 31/2010).

En este sentido, este Consejo Consultivo vino a manifestar en su Dictamen 29/1998, de 17 de marzo, en relación con los límites competenciales de la materia propia de la norma ahora proyectada, que:

«Como primer paso en esta tarea se debe advertir que el art. 149.1 CE atribuye al Estado como competencia exclusiva la legislación civil-con la excepción del Derecho civil foral, que no es nuestro caso-, la de los registros e instrumentos públicos, la mercantil, la laboral, la de propiedad intelectual e industrial, la penal, y la procesal (art. 149.1.6º, 7º, 8º y 9º).

De este conjunto de títulos competenciales resulta que compete a la legislación estatal la regulación de las relaciones "inter privados"; ámbito que está sustraído a la competencia normativa autonómica, cuyas materias se encuentran delimitadas por dichos títulos estatales, de forma que se puede afirmar con carácter general que la regulación autonómica de cualquier materia se encuentra con el límite de no incidir en las relaciones de Derecho privado.

En definitiva, de lo que se trata esencialmente es de que a través de las normas autonómicas no se introduzcan derechos y obligaciones en el marco de las relaciones privadas (Véanse al respecto las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 71/1982, de 30 de noviembre; 72/1983, de 29 de julio; 14/1986, de 31 de enero; 88/1986, de 1 de julio; y 225/1993, de 8 de julio. En el mismo sentido nuestro Dictamen 5/1995, de 8 de febrero, entre otros muchos).

(...) La competencia autonómica, de carácter exclusivo, sobre la materia del art. 30.14 del Estatuto de Autonomía ("Instituciones públicas de protección y tutela de menores de conformidad con la legislación civil, penal y penitenciaria del Estado"; y cuya asunción cuenta con la cobertura del primer inciso del art. 149.3 CE, puesto que no es subsumible en ninguno de los títulos competenciales del art. 149.1 CE) no permite, en consecuencia, establecer regulaciones que incidan, contradigan o ejecuten la legislación civil (el concepto de legislación es material, incluye tanto las leyes formales como sus reglamentos de ejecución). Ello resulta del art. 149.1.8º CE



y de la propia literalidad del art. 30.14 EA, que expresamente establece “de conformidad con la legislación civil” y que no habla de “institutos” o de “instituciones jurídicas”, sino de “instituciones públicas”, es decir, de “establecimientos públicos”, como lo confirma la referencia a la legislación penal.

Por esta razón la competencia autonómica ex art. 30.14 EA recae exclusivamente sobre la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones, servicios y establecimientos de protección y tutela de menores. Es decir, fundamentalmente, sobre una materia de organización y régimen de instituciones administrativas, una competencia de carácter reflexivo sobre un sector de la propia organización administrativa autonómica, caracterizado por la finalidad a la que sirve: la protección y tutela de menores.

3. Si en esta materia de protección y tutela de menores las posibilidades de actuación autonómica se dilatan más allá de las que cubre el art. 30.14 EA se debe a otro título competencial, también de carácter exclusivo, el del art. 30.13 EA (Asistencia social y servicios sociales).

Según la jurisprudencia constitucional (SSTC 76/1986, de 9 de junio, FJ 6; 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 2; y 13/1992, de 6 de febrero, FJ 14), la mencionada materia de competencia autonómica comprende las prestaciones y mecanismos reparadores de situaciones de necesidad ajenos al sistema de seguridad social y el fomento y la policía administrativa de las entidades privadas que actúen en este campo -y sobre las cuales el art. 30.7 EA atribuye a la Comunidad Autónoma un título específico al disponer que son de su competencia exclusiva las fundaciones y asociaciones de carácter benéfico y asistencial en cuanto desarrollen esencialmente sus funciones en Canarias-».

Además, en dicho Dictamen se concluye afirmando que «Por lo expuesto, en el ámbito de la protección de menores el título competencial autonómico “asistencia social” comprende la protección social, económica y jurídica de la familia que prescribe el art. 39.1 CE y que no pertenece a la legislación civil ni de Seguridad Social (competencias estatales según los arts. 149.1.8º y 17º CE).

Así, caen dentro de la competencia autonómica toda la actividad prestacional dirigida a la protección de la familia y ajena a la Seguridad Social, la guarda de menores desamparados, la selección de quiénes los acojan familiarmente, el acogimiento residencial en los establecimientos de protección de menores, la organización y régimen de éstos, las propuestas de adopción de menores

desamparados, la declaración de idoneidad de adoptantes, la policía de las fundaciones y asociaciones privadas que desarrollen actividades asistenciales y benéficas en este campo (art. 30.13, 14 y 7 EA y concordantes arts. 172, 173.2, 173 bis.3, 176 y 177.4º del Código Civil); en resumidas cuentas, actividades prestacionales, de fomento, planificación y policía», siendo de aplicación esta doctrina al presente PL.

Teniendo en cuenta lo expuesto, varios preceptos del PL resultan objetables, pues puede considerarse que vulneran la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma establecida en nuestra Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Canarias, en los términos que se indicarán en los apartados de este Dictamen que siguen a continuación.

## V

### Observaciones generales de técnica normativa

Con carácter previo al análisis pormenorizado del Proyecto de Ley, procede realizar las siguientes observaciones de carácter general:

#### 1. Sobre el recurso al empleo de remisiones normativas.

En el PL son abundantes las remisiones normativas. Y sobre esta práctica se ha pronunciado de forma reiterada y constante este Consejo Consultivo, manifestando que esta incorrecta técnica normativa puede dar lugar a que su contenido sea de difícil entendimiento, debiendo evitarse en la medida de lo posible para dotar de mayor claridad al texto normativo.

Se observa que, a lo largo del PL, tampoco son escasas, además, las remisiones normativas específicas y concretas, siendo conveniente que las remisiones no sólo sean las menos posibles por las razones antes expuestas, sino que tengan en su caso carácter solamente genérico, con la finalidad de evitar su obsolescencia en caso de que se sobrevenga un cambio normativo.

Estos reenvíos son los siguientes:

- Artículo 4 ter.3 (apartado 7 del art. único PL).

Se efectúa el reenvío al Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento UE 2016/679).

- Artículo 20.3 (apartado 13 del art. único PL).

Este apartado contiene otro reenvío normativo específico al Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

- Artículo 77.4 (apartado 56 del art. único PL).

Este apartado reenvía a la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional.

- Artículo 81.2 y 95 (apartados 60 y 66 del art. único PL, respectivamente).

Se lleva a cabo en ambos un reenvío a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

- Artículo 111.4 (apartado 73 del art. único del PL).

Se efectúa un reenvío al art. 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## 2. Sobre el uso de la técnica de las reiteraciones normativas.

Asimismo, ha de reprocharse a la norma proyectada el abuso de la controvertida técnica de repetición de otras normas, como lo son la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (LOPJM) y el propio Código Civil.

Este Consejo también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la defectuosa práctica normativa que supone la reproducción de normas estatales en numerosos dictámenes. Así, entre otros, en el Dictamen 219/2011, este Consejo ha señalado:

“La doctrina constitucional sobre las *leges repetitae* se halla recogida, entre otras muchas, en las SSTC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8; 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3; 150/1998, de 30 de julio, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, concluyendo el dictamen que la reproducción de preceptos de la LOPJ que efectuaba el PD entonces dictaminado no podía entenderse dirigida a la mejor inteligibilidad y sentido de la norma.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha advertido que este procedimiento de repetición, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, y 10/1982, de 23 de marzo). En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en

determinar si el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere (STC 149/1985). Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar que su 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 la Comunidad Autónoma (STC 69/1991).

Del mismo modo, en su Sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado, lo que acontece cuando se reproducen en la ley preceptos constitucionales de leyes orgánicas o de normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981, 26/1982, 76/1983 y 162/1996, entre otras). En estos casos, conforme señala el Tribunal, se trata de prácticas 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.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha dejado a salvo la posibilidad de reiteración en la norma autonómica cuando ésta sirve a la finalidad de complementar la norma autonómica para dotarla de sentido o inteligibilidad. Señala así en su Sentencia 47/2004, de 29 de marzo, que esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas por el legislador autonómico no debe extenderse 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 autonómico. Se trata en estos casos, en definitiva, de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico".

De esta manera, se observa tal repetición, en ocasiones con ligeras variaciones, de preceptos de normas estatales en los apartados del artículo único del Proyecto de Ley que a continuación se relacionan, en los que, por otra parte, se reitera una norma jurídica para cuya aprobación la Comunidad Autónoma de Canarias no ostenta

competencia, no solo desde el punto de vista material, sino también formal, dado el rango de ley orgánica de la Ley de Protección Jurídica del Menor. Así:

- Artículo 2 (apartado 2 del art. único PL).

Sobre el principio del interés superior de la infancia, reitera este precepto prácticamente el art. 2 LOPJM, en la redacción dada por el artículo primero, apartado dos, de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio (en adelante LO 8/2015), precepto que fue dictado al amparo del art. 81 CE y de la competencia exclusiva para dictar la legislación civil atribuida al Estado por el art. 149.1.8° CE (disposición final cuarta LO 8/2015).

- Artículo 3 (apartado 3 del art. único PL).

En relación con los derechos de las personas menores de edad, en el apartado 1 de este nuevo art. 3 se reitera parcialmente el art. 3 de la LOPJM, en la redacción dada por la LO 8/2015, precepto que tiene carácter de ley orgánica. Por otro lado, su apartado 4 reproduce prácticamente el art. 10.3 de la LOPJM, que, si bien no tiene carácter de ley orgánica sino de ley ordinaria (ex disposición final vigesimotercera de la LOPJM, en la redacción dada por la LO 8/2015), ha sido dictado al amparo de la competencia exclusiva estatal atribuida por el art. 149.1.2° CE (*"Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo"*), tal y como explicita la disposición final vigesimoprimera, apartado 2, de la LOPJM.

- Artículo 3 *bis* (apartado 4 del art. único PL).

A los deberes de las personas menores de edad se dedican los arts. 9 *bis*, 9 *ter*, 9 *quater* y 9 *quinquies* de la LOPJM, introducidos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (en adelante Ley 26/2015). Si bien tales preceptos no tienen carácter de ley orgánica, sino de ley ordinaria (disposición final vigesimotercera de la LOPM en la redacción dada por la LO 8/2015), han sido dictados al amparo del art. 149.1.8° CE.

- Artículo 4 *ter* (apartado 7 del art. único PL).

En cuanto al tratamiento de datos de carácter personal, reitera este precepto el contenido del art. 22 *quater* de la LOPJM, introducido por la Ley 26/2015, que, si bien no tiene carácter de ley orgánica, sino de ley ordinaria (disposición final vigesimotercera de la LOPM en la redacción dada por la LO 8/2015), ha sido dictado al amparo del art. 149.1.8° CE (disposición final vigesimoprimera de la LOPJM).

- Artículo 49 (apartado 28 del art. único PL).

En su párrafo 6 se reproduce parcialmente el párrafo quinto del apartado 2 del art. 172.2 del Código Civil.

- Artículo 65 (apartado 44 del art. único PL).

El mismo reproduce parcialmente el art. 173 *bis* del Código Civil.

- Artículo 66 (apartado 45 del art. único PL).

Reitera esta norma, sobre el acogimiento especializado y profesionalizado, el contenido del art. 20.1 de la LOPJM en la redacción dada por la Ley 26/2015, con carácter de ley ordinaria dictada en ejercicio de competencia exclusiva estatal en materia de legislación civil (art. 149.1 8º CE).

- Artículo 73 (apartado 52 del art. único PL).

En su apartado 2, al regular el procedimiento de declaración de idoneidad, el artículo reitera el art. 176.3 del Código Civil.

El empleo de esta técnica es tanto más objetable cuando no se trata en estos casos de reproducción de normas básicas cuyo desarrollo normativo corresponde a las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, sino de normas dictadas en el ámbito de una materia sobre la que el Estado ostenta una competencia legislativa plena. Más allá de los requerimientos establecidos por nuestra doctrina en relación con los supuestos de reproducción de normas básicas (la reproducción ha de contraerse en estos casos a lo estrictamente imprescindible a fin de que pueda hacerse inteligible el desarrollo de la normativa básica por las correspondientes normas autonómicas y, en todo caso, han de evitarse las reproducciones parciales o sesgadas), por tanto, resulta perturbador el recurso al empleo de esta técnica en supuestos como el que nos ocupa con vistas a asegurar el respeto al orden de distribución de competencias estatales y autonómicas, de conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

### **3. La indeterminación normativa de algunas de las cláusulas empleadas.**

Finalmente, merece también resaltarse el excesivo uso de conceptos jurídicos indeterminados a lo largo de toda la norma proyectada, lo que resulta contrario al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de la Constitución Española, así como el principio de legalidad, convirtiendo los preceptos en los que se usan tales conceptos en normas en blanco a colmar por el aplicador en cada caso. Ciertamente es que muchos de ellos proceden de la Ley de 1997 que, por otro lado, no fue objeto de

dictamen de este Consejo Consultivo; pero, acometida ahora su modificación, debería aprovecharse la circunstancia expresada para proceder a la concreción de tales conceptos en el sentido expuesto. Así se observa, por ejemplo, en el apartado 25: “de forma evidente”, “esfuerzos necesarios”, “colaborado suficientemente”, “falta de asistencia reiterada”; 28: “formato accesible”, “pronóstico fundado”; 33: “notificarse inmediatamente”; 48: “interferencias innecesarias”; etc.

## VI

### Observaciones particulares al PL

#### 1. Observaciones a la Exposición de Motivos.

Sin perjuicio de algunos errores que habrán de corregirse (como la numeración del párrafo I, señalado como II, o a la omisión de alguna palabra en el párrafo sexto del apartado III, que hace incomprensible la frase: “*unos apartados en el plenamente reconocido y garantizado*”), cabe objetar su extensión, en cuanto que más de la mitad de ella se dedica a describir detalladamente cada una de las modificaciones abordadas, artículo por artículo, lo que resulta innecesario al constituir ello el propio contenido de la norma, debiendo limitarse la Exposición de Motivos a justificar la finalidad de las modificaciones abordadas. En tal sentido, como ha venido señalando el Tribunal Constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio), la justificación de la Exposición de Motivos viene dada por “*la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislativa.*”

#### 2. Observaciones al artículo único PL.

Sin perjuicio de las observaciones ya realizadas en el apartado precedente de este Dictamen, cabe señalar acerca del articulado del PL lo siguiente:

1) Artículos 1 *bis*, 62.4 y disposición adicional primera (apartados 1, 41 y 77 del artículo único PL, respectivamente).

Se añade por medio del mismo el art. 1 *bis* a la LAIM, para ampliar el ámbito de aplicación de la Ley a los mayores de edad, extutelados de la Entidad Pública, “*a los solos efectos de establecer las medidas o programas de preparación para la vida independiente, mediante la formación en habilidades y competencias y otras*

*medidas que resulten necesarias para favorecer su madurez y propiciar su autonomía personal y social al cumplir los dieciocho años de edad”.*

Pues bien, en este punto, así como en los artículos subsiguientes referidos a los mayores de edad, como son el art. 62.4, modificado por el apartado 41 del artículo único del PL, y la disposición adicional primera, modificada por el apartado 77 de del artículo único del PL, deberá preverse el carácter voluntario de las medidas previstas, entendidas como prestaciones y no como obligaciones, a diferencia de las medidas contempladas en la norma dirigidas a la protección de los menores, cuyo principio inspirador es la protección del interés superior del menor. Y ello, dada la premisa de que el mayor de edad ostenta capacidad plena para regir su persona y bienes, *ex art. 322 del Código Civil.*

No obstante, en todo caso, se trata de medidas cuyo lugar de regulación propio viene ya dado por el Proyecto de Ley de Servicios Sociales de Canarias actualmente en tramitación. Así, en el proyecto remitido a este Consejo Consultivo (sobre la que se emitió nuestro Dictamen 364/2017, de 27 de julio), se prevén ya las medidas contempladas en el PL que ahora nos ocupa (art. 12), así como las competencias de la Consejería competente en materia de servicios sociales al respecto (art. 27.2).

Por otro lado, resulta contradictoria la referencia final que efectúa al cumplimiento de los dieciocho años de edad el art. 1 bis en su apartado segundo con el ámbito de aplicación establecido por este apartado (jóvenes extutelados de la Entidad Pública mayores de edad).

Y, en fin, en relación con la disposición adicional primera, por razones sistemáticas lo prevenido en su apartado segundo sobre los programas de preparación para la vida independiente debería figurar dentro del articulado del PL (art. 62.4).

#### 2) Artículo 3 *bis*.1 (apartado 4 del art. único PL).

En este precepto se dispone que «El contenido de los deberes y responsabilidades que han de cumplir las personas menores de edad se regirá por lo dispuesto en la legislación estatal de protección jurídica del menor». Sin perjuicio de lo manifestado anteriormente acerca de los reenvíos normativos, resulta evidente su falta de todo contenido, constituyendo en estos términos un reenvío innecesario.

#### 3) Artículo 17.4 (apartado 11 del art. único PL).

Por medio de esta apartado se modifica el apartado 3 del art. 17 y se introduce un apartado 4 al mismo, para imponer este último la obligación de *“poner en conocimiento del Ministerio Fiscal o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del*



*Estado" a "toda persona que tuviera noticia, a través de cualquier fuente de información de un hecho que pudiera constituir un delito contra la libertad e indemnidad sexual, de trata de seres humanos o de explotación de menores".*

Este nuevo apartado viene a reiterar parcialmente (entre otras omisiones, no se incluye a los órganos judiciales competentes) lo recogido en su art. 264 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En dicha Ley se regula, con carácter general, en su Libro II "Del Sumario", Título I "De la denuncia", específicamente en el art. 259 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el deber general de los ciudadanos de denunciar los delitos perseguibles de oficio, en su art. 262 se impone la obligación de denunciar hechos conocidos por razón del cargo, profesión u oficio y en su art. 264, en el que se regula el deber de colaboración con la justicia, se establece que *«El que por cualquier medio diferente de los mencionados tuviere conocimiento de la perpetración de algún delito de los que deben perseguirse de oficio, deberá denunciarlo al Ministerio Fiscal, al Tribunal competente o al Juez de instrucción o municipal, o funcionario de policía, sin que se entienda obligado por esto a probar los hechos denunciados ni a formalizar querrela».*

Y es que el deber contenido en el art. 17.4 del proyecto normativo no es otra cosa que una obligación de denuncia, lo que constituye un mandato para cuya imposición no es competente la norma proyectada al tratarse de materia procesal penal, de competencia exclusiva del Estado, *ex art. 149.1.6º de la Constitución.*

En tal sentido, el art. 105.4 de la Ley de 1997, que no se modifica, establece como infracción leve no poner en conocimiento de las autoridades competentes la posible situación de riesgo o desamparo en que pudiera encontrarse un menor, infracción que no es predicable de cualquier ciudadano, sino de las personas que por su responsabilidad pública o profesional están obligadas a denunciar la situación de riesgo o desamparo y de prestación de auxilio, tal y como estaba previsto en el art. 17.3.

4) Artículos 26.2 y 35.3 (apartados 17 y 20 del art. único PL, respectivamente).

Es necesario en ambos preceptos, para evitar colisionar con la competencia del Estado en la materia (arts. 149.2.21º y 27º CE), que cuando se hace mención a las telecomunicaciones y medios de comunicación se haga referencia específica a que los mismos pertenezcan o desarrollen sus actividades en el ámbito exclusivo de la CAC.

5) Artículo 44 (apartado 23 del art. único PL).

En su apartado cuarto se ha de establecer que la notificación a la persona menor de edad se le facilite de forma presencial, tal y como se dispone en el art. 172.1 del Código Civil.

Por otra parte, el inciso final de su apartado quinto establece una referencia a las funciones del Ministerio Fiscal que por razones competenciales han de quedar excluidas del presente PL.

6) Artículo 46.4 (apartado 25 del art. único PL).

En correspondencia con lo prevenido por el art. 232 del Código Penal se debería en su apartado c) incluir no sólo el supuesto de las personas bajo cuyo cuidado se encuentra el menor en situación de desamparo cuando se utiliza (directamente) a éste para los fines expresados, sino también cuando ello se hace con consentimiento de tales personas.

7) Artículo 49.2 (apartado 29 del art. único PL).

En este precepto se ha de establecer que la notificación a la persona menor de edad se le facilite de forma presencial, tal y como se dispone en el art. 172.1 del Código Civil.

8) Artículo 51.2 (apartado 30 del art. único PL).

En este apartado se dispone que la guarda provisional cesará por las mismas causas que la tutela. Sin perjuicio de que regular los motivos de cese de la guarda provisional resulta objetable desde el punto de vista competencial al ser materia exclusiva de la legislación civil, debe ceñirse la norma a regular el cese de la guarda provisional desde el punto de vista administrativo y procedimental.

9) Artículo 52.2 (apartado 31 del art. único PL).

En este precepto, bajo la rúbrica "*asunción de tutela*" se establece que la asunción de la tutela tendrá, en orden a la patria potestad o tutela ordinaria, las consecuencias previstas en el Código Civil. Como la determinación de tales consecuencias constituye una materia propia de la legislación civil, de competencia exclusiva del Estado, en tanto que concierne al ámbito privado de las relaciones paterno-filiales, resulta innecesaria la remisión normativa a dicha legislación estatal.

10) Artículo 54.1 y 4 (apartado 33 del art. único PL).

Dicha regulación se efectúa comenzando por manifestar, el apartado primero del precepto, que la tutela de los menores se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en Código Civil, mediante el acogimiento familiar o residencial, priorizando el primero respecto del segundo, reenvío que se considera innecesario por razones competenciales.

El resto de los apartados de este artículo sí que se encamina a la regulación de los aspectos procedimentales, de competencia de la CAC, con excepción del apartado 4.

El apartado 4 de este artículo, en efecto, es reproducción exacta del art. 172.5 del Código Civil, debiendo ser objetado por las razones expresadas con anterioridad, en aplicación de la doctrina elaborada por este Consejo Consultivo acerca de la *lex repetita*, señaladamente, en su Dictamen 382/2017, de 17 de octubre.

11) Artículos 54.3, 70 y 90 (apartados 33, 49 y 65 del art. único PL, respectivamente).

Se modifican por el PL los arts. 54, 70 y la letra a) del apartado 1 y el apartado 3 del art. 90. Tanto en el apartado 3 del art. 54, como en art. 70 y en el apartado 3 del art. 90 se establece la notificación o comunicación "inmediata" al Ministerio Fiscal. Dado el carácter indeterminado de la inmediatez referida en aquellas normas, deberá concretarse el plazo máximo.

12) Artículo 57 (apartado 36 del art. único del PL).

En el artículo 57 se regula la guarda voluntaria en términos similares a los del art. 172 *bis* del Código Civil, siendo objetable por los mismos motivos competenciales que los aducidos en relación con preceptos anteriores. Por lo demás, en su apartado segundo incluye un límite temporal indeterminado que será conveniente delimitar. El art. 57.2 señala en efecto que la guarda voluntaria de un menor asumida por la Entidad Pública podrá prorrogarse excepcionalmente, tras dos años, por la previsible reintegración familiar del menor en un plazo breve de tiempo, sin prever el límite a esta prórroga, salvo por la indeterminada referencia a la reintegración familiar en un "*plazo breve de tiempo*".

13) Artículo 58 (apartado 37 del art. único del PL).

En el artículo 58 se regula la extinción de la guarda voluntaria, estableciéndose los motivos de extinción, lo que constituye materia propia y exclusiva de la legislación civil, correspondiéndole a la CAC solo la regulación de los aspectos procedimentales de la extinción de dicha guarda voluntaria.

14) Artículo 60 (apartado 39 del art. único del PL).

Se establece de forma somera la clasificación de los distintos tipos de acogimiento, con remisión al Código Civil, pero también es objetable por razones competenciales ya que esta materia es propia de la legislación civil. También reitera el Código Civil (art. 176.ter.2) lo dispuesto en el art. 60.2.

15) Artículos 64 y 65 (apartados 43 y 44 del art. único del PL).

En ambos artículos se regula el acogimiento familiar y sus clases, respectivamente, mediante la remisión a los arts. 173 y 173 *bis* del Código Civil, presentando estos dos preceptos con la reiteración del contenido de las disposiciones contenidas en dicho Código problemas de índole competencial por los motivos invocados ya reiteradamente.

16) Artículo 68 (apartado 47 del art. único PL).

Este precepto también incluye un límite temporal indeterminado que será conveniente delimitar. El art. 68.1 establece que el acogimiento residencial sólo podrá acordarse durante "*el tiempo estrictamente necesario*". Entendemos que, en aras de la seguridad jurídica, debe delimitarse este plazo (lo mismo que el previsto en el art. 572, antes indicado), tal y como lo hace el art. 60.3, que viene modificado por el apartado 39 del PL, que, a su vez, reitera el art. 21.3 LOPJM. En el mismo, tras aludir a que el acogimiento residencial de menores de seis años se debe limitar al "*plazo más breve posible*", se añade: "*en todo caso, y con carácter general, el acogimiento residencial de estas personas no tendrá una duración superior a tres meses.*"

17) Artículo 73 (apartado 52 del art. único PL).

Se modifica el art. 73 LAIM, si bien incorrectamente. Así, por un lado, en contra de lo señalado en el Código Civil, se limita en el art. 73.1 la capacidad de ofrecerse para la adopción, además a las personas (debiendo añadirse individuales), a las parejas matrimoniales "*o de hecho*". Sin embargo, el Código Civil, dictado al amparo de la competencia de derecho civil exclusiva del Estado, amplía esta capacidad para

las relaciones de afectividad análogas al matrimonio, con independencia de que se hayan o no constituido como parejas de hecho, lo que habrá de corregirse, por tanto, en el proyecto que nos ocupa.

18) Artículo 90 (apartado 65 del art. único PL).

Se modifican la letra a) del apartado 1 y 3 del art. 90. En cuanto al apartado 3, se señala que las medidas que se imponga serán comunicadas inmediatamente al Ministerio Fiscal, "*progenitores, tutores o representantes legales*".

Dado que tanto progenitores como tutores son representantes legales de los menores (salvo que los primeros hayan sido privados o suspendidos de la patria potestad por resolución judicial), tal y como establecen los art. 162 (patria potestad) y 267 (tutela) del Código Civil, respectivamente, no es correcto discernir entre progenitores, tutores o representantes legales. Por ello, deberá referirse la norma a los representantes legales con carácter general, o bien referirse a los supuestos de representación legal: patria potestad, tutela, curatela (art. 286 del Código Civil) y defensor judicial (art. 299 del Código Civil).

19) Artículo 103 (apartado 69 del art. único del PL).

A través de este precepto se procede a la creación del Consejo Canario de la Infancia y la Adolescencia, pero se lleva a cabo de forma sucinta y del todo insuficiente, dejando la totalidad de su regulación a los futuros reglamentos. Por ello, sería conveniente que al menos con carácter básico, por razones de seguridad jurídica, se regularan los aspectos más importantes del órgano que se pretende crear, tales como composición, funciones, funcionamiento.

20) Artículo 120 (apartado 76 del art. Único PL).

En este apartado se modifica el art. 120, pues, si bien en la norma de 1997 se señalaba que las resoluciones administrativas que se dictaran en relación con las situaciones de riesgo y amparo serían recurribles ante la jurisdicción competente, ahora se atribuye específicamente a la jurisdicción civil, contraviniendo con ello el reparto competencial entre Estado y Comunidad Autónoma de Canarias. Y es que la determinación de la jurisdicción competente para conocer de tales recursos constituye materia procesal, de competencia exclusiva del Estado, *ex art. 149.1.6º* de la Constitución Española.

#### 21) Disposición adicional tercera (apartado 79 del art. único del PL).

Dado que el empleo del concepto de Entidad Pública se utiliza a lo largo de todo el articulado, su definición debe realizarse al principio de la norma, y no al final, como se hace. Así, no es hasta el apartado setenta y nueve del artículo único del PL donde, al abordarse la modificación de la disposición adicional tercera de la LAIM, se determina lo que se entiende por Entidad Pública a efectos de esta Ley.

#### 3. Disposición adicional única del PL.

Dado que lo establecido por esta disposición está ligado directamente con el Consejo Canario de la Infancia y Adolescencia, convendría que por razones sistemáticas se incorporara al art. 103 de la Ley 1/1997, máxime que por tal relación material entre ambos no parece que esta materia sea propia de una disposición adicional si se tiene en cuenta lo establecido en la norma vigesimocuarta del Decreto 15/2016, de 11 de marzo.

#### 4. Disposiciones finales primera y segunda PL.

Deberá unificarse el criterio de referirse a doce meses o a un año en las disposiciones finales primera y segunda.

Por otra parte, para evitar confusiones, debe aclararse que los plazos establecidos en ellas deben empezar a computarse a partir de la fecha de la entrada en vigor de la Ley.

## C O N C L U S I Ó N

Con carácter general, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores resulta conforme a los parámetros constitucionales y estatutarios de referencia, sin perjuicio de las observaciones -y, en particular, de las objeciones de carácter competencial- formuladas en los apartados V y VI de este Dictamen.