



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 133/2023

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de marzo de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la prestación económica por acogimiento familiar de personas menores de edad tuteladas por la entidad pública con competencia en materia de protección de menores de la Comunidad Autónoma de Canarias (Exp. 133/2023 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Por medio de escrito de 10 de marzo de 2023, con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese mismo día, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la prestación económica por acogimiento familiar de personas menores de edad tuteladas por la Entidad Pública con competencia en materia de protección de menores de la Comunidad Autónoma de Canarias (PD).

Se acompaña el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud respecto al PD que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 9 de marzo de 2023 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. Se ha solicitado el presente Dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate de «*Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de*

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea».

A este respecto, la norma proyectada se dicta en cumplimiento del mandato legislativo establecido en el art. 21.3.h) de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, en el que se establece que *«Las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Canarias serán, al menos, las siguientes, en los términos que se recojan en el catálogo de servicios y prestaciones:*

h) Prestación económica para el acogimiento familiar: aquella de carácter periódico destinada a remunerar el acogimiento familiar, tanto en familia ajena como familia extensa, por el tiempo que dure la medida de protección y cuando concurren las circunstancias que reglamentariamente se determinen», y en su disposición final primera se establece que «Se faculta al Gobierno de Canarias para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de las previsiones de esta ley».

Por tanto, nos hallamos ante un reglamento ejecutivo, procediendo por tal motivo la emisión del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia (art. 20.3 LCCC), indicando lo siguiente: *«Asimismo, y al amparo de lo previsto en el artículo 20.3 de la citada Ley, se hace constar la urgencia para la emisión de este dictamen, señalándose un plazo máximo de quince días, estando próxima la fecha de celebración de las elecciones al Parlamento de Canarias para finales de mayo de este año y, por tanto, que tras su celebración, el Gobierno de Canarias cese, continuando únicamente en funciones; ello conlleva que sus facultades queden limitadas al despacho ordinario de los asuntos públicos, es por lo que resulta conveniente realizar con celeridad los distintos actos de instrucción del expediente -entre los que se incluye la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias- con la finalidad de que el Proyecto de Decreto pueda ser aprobado por el Gobierno antes de que este órgano entre en funciones. Además de las cuestiones formales expuestas en el párrafo anterior, hay que añadir razones sustantivas. Así, en razón de la vinculación de la persona menor de edad con la persona o familia de acogida, y de acuerdo con el interés superior del menor, el acogimiento se realizará preferentemente en la propia familia extensa de la persona menor de edad o en familia ajena, por lo que es necesario regular con la mayor celeridad posible la prestación económica que en compensación ha de recibir esta familia extensa o*

familia ajena en aras de la pronta actualización de las cuantías que actualmente se abonan, que en caso de dilación en la tramitación del expediente de aprobación del Proyecto de Decreto, se verían sensiblemente perjudicadas dichas familias».

El citado art. 20.3 LCCC señala que: *«Cuando en la solicitud de dictamen se haga constar su urgencia, el plazo máximo para su despacho será de quince días, salvo que el Presidente del Gobierno o del Parlamento, en su caso, fijaran otro menor. Si este plazo fuera inferior a diez días, el Presidente del Consejo Consultivo podrá establecer, excepcionalmente, que la consulta sea despachada por las Secciones, aun siendo competencia del Pleno. En los supuestos previstos en este apartado la reducción de plazos deberá ser motivada».*

Con arreglo a dicho precepto, el plazo para la emisión del presente Dictamen con carácter urgente culminaría el 30 de marzo de 2023.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones, como por ejemplo en nuestro reciente Dictamen 96/2023, de 9 de marzo, en el que señalábamos:

«Tal y como ha advertido este Consejo Consultivo en numerosos pronunciamientos, por todos nuestro Dictamen 97/2020, de 8 de abril, en los que - citando los Dictámenes anteriores 40/2019, de 4 de febrero, y 192/2019, de 16 de mayo- decíamos: “De acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta debe ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace, como ha sostenido este Consejo, el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Organismo lo sea con la mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que pueda admitirse cualquier motivación al amparo de la posibilidad prevista en el art. 20.3 citado, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Consejo para emitir su parecer (...)»

Por ello, la solicitud de dictamen por la vía de urgencia que permite el art. 20.3 LCCC constituye un cauce excepcional.

La circunstancia que en primer lugar se esgrime para fundamentar la solicitud de tramitación urgente es la de la inminente convocatoria de elecciones al Parlamento

de Canarias, a partir de la cual el Gobierno queda en funciones, por lo que no podrá adoptar este tipo de iniciativas normativas. Este Consejo Consultivo entiende que tal motivo en sí mismo resulta del todo inadecuado para fundar aquella solicitud. En primer lugar, faltando aún dos meses para tal evento, y siendo el sometimiento a consulta de este Organismo el último del proceso inmediatamente anterior a la aprobación del PD por el Gobierno, no aparece fundada la solicitud de urgencia. Y es que, como en esa misma línea doctrinal añade el Dictamen 96/2023, de 9 de marzo, *"la motivación contenida en la solicitud de dictamen no resulta suficiente y es evidente que el acortamiento de plazos afecta al ejercicio de la función consultiva, que puede resentirse al privarse a este Consejo del necesario tiempo para reflexionar sobre el contenido de la norma proyectada."*

Pero además, y en segundo lugar, es doctrina consolidada de este Consejo que tal motivación no resulta suficiente para justificar la solicitud de urgencia, cuando tratándose de una iniciativa legislativa *"existen procedimientos (...) sumarísimos en el reglamento parlamentario que pueden permitir la aprobación de la Ley con anterioridad a la finalización de la actual Legislatura"* (Dictamen 51/2023, de 9 de febrero), mucho más cuando como en el presente caso se trata de la aprobación de un reglamento, cuya tramitación ya está virtualmente concluida al llegar al Consejo Consultivo.

En el asunto que nos ocupa, la justificación de la urgencia no sólo tiene por base la próxima celebración de elecciones, sino también la necesidad de una pronta actualización de las prestaciones económicas a las familias de acogida para evitarles con ello un perjuicio económico. Esta argumentación parece razonable, dado que si bien la prestación para acogimiento ya se viene aplicando al amparo de la normativa que ahora pretende ser sustituida por la que introducirá el PD, la elevación de cuantías y la mejora de la regulación que éste introducirá vendrá a aliviar la carga que soportan las familias de acogida, lo cual habría de esperar a que un nuevo Gobierno formado desde el Parlamento a elegir en el mes de mayo pudiera aprobar esta necesaria y justa modificación. Sólo por esta última razón se considera debidamente motivada la solicitud de urgencia del presente Dictamen.

II

Tramitación del procedimiento de elaboración.

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación

previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016).

Consta, concretamente, en el expediente la acreditación de la práctica de los siguientes trámites:

- El informe de iniciativa reglamentaria, con la justificación y análisis de la misma, emitido por la Dirección General de Protección a la Infancia y la Familia, de 27 de septiembre de 2021, que incorpora la Memoria Económica (art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983, y normas, octava a undécima del Decreto 15/2016, de 11 de marzo).

Además, también se incluyen los informes correspondientes a 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 identidad y expresión de género (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por identidad de género, expresión de género y características sexuales), 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), sobre la familia (disposición adicional décima Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas), sobre el cambio climático (apartado tercero, letra h), del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética) y sobre materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad (disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

- Informes relativos a valoraciones económicas complementarias emitidos por la Dirección General de Protección a la Infancia y la Familia el 1 de julio y el 8 de agosto de 2022.

- Obra también en el expediente el informe de evaluación de impacto de género emitido por la Unidad de Igualdad de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias el día 31 de enero de 2023.

- Un primer informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, de 16 de febrero de 2022 y un segundo informe complementario de 16 de agosto de 2022 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1988, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

- Informes de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de la Consejería de Administraciones Públicas, Seguridad y Justicia, de 31 de marzo de 2022 y de 27 de febrero de 2023 [art. 76, b) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, declarado transitoriamente en vigor por la Disposición transitoria primera del Decreto 203/2019, de 1 de agosto, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Constan los informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 12 de diciembre de 2022 y de 8 de marzo de 2023 [normas, octava a decimoprimeras del ya citado Decreto 15/2016 y el art. 26, letra a) de su apartado 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 16 de febrero de 2023 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo].

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los distintos departamentos de la Administración autonómica [norma tercera, apartado 1.e) del Decreto 15/2016, de 11 de marzo], así como a la realización de los trámites de consulta, información y audiencia a las organizaciones y entidades representativas de los intereses sociales y económicos afectados.

- Informes de valoración de las observaciones y alegaciones presentadas emitidos por la Secretaría General Técnica de Derechos Sociales, igualdad, Diversidad y Juventud con fechas 27 de septiembre de 2021 y 28 de enero de 2022.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica, emitido el 2 de marzo de 2023, que incluye la valoración de las observaciones efectuadas por la Consejería

de Hacienda con ocasión del trámite de consulta a los distintos departamentos de la Administración autonómica, al no haberse efectuado con anterioridad.

- Consta el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno emitido en sesión celebrada el 7 de marzo de 2023 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

III

Objeto y finalidad del Proyecto de Decreto.

1. En cuanto al objeto del presente PD en su Preámbulo se afirma que «En el ejercicio de sus competencias legislativas, Canarias aprobó la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, que contiene una serie de previsiones relativas al acogimiento familiar, dentro del conjunto de actuaciones de amparo, y en particular lo regulado en el artículo 65.3 de la citada Ley.

Entre tales previsiones se contiene la relativa a la compensación económica de los gastos en que incurren las personas o familias de acogida, régimen legal autonómico que no obstante debe interpretarse y aplicarse de conformidad, tanto con la legislación estatal vigente en la materia, incluido lo que dispone al respecto el Código Civil, como respecto a la legislación autonómica en materia de servicios sociales.

En efecto, además de las previsiones normativas estatales expuestas anteriormente, la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, establece en su artículo 21.3, letra h), como parte del sistema de prestaciones económicas de los servicios sociales públicos de Canarias, la prestación económica para el acogimiento familiar, a la que define como aquella de carácter periódico destinada a remunerar el acogimiento familiar, tanto en familia ajena como extensa, por el tiempo que dure la medida de protección y cuando concurren las circunstancias que reglamentariamente se determinen.

(...)

Así pues, sobre la base de las previsiones contenidas en el artículo 21.3 y en la disposición final primera de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, se hace necesario la aprobación del presente Decreto que tiene por objeto la regulación de la prestación económica por acogimiento familiar.

2. En lo que se refiere a su finalidad, en dicho Preámbulo se señala que «Nuestro sistema de protección se dotó en su momento de un régimen de remuneración del acogimiento familiar, previo a la reforma operada en la legislación del Estado, mediante Orden de la entonces Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, de 21 de enero de 2015, publicada en el Boletín Oficial de Canarias, número 20, de 30 de enero de 2015, que es la norma vigente que hasta ahora ha regulado las remuneraciones de los acogimientos familiares.

La pertinencia del presente Decreto no solo radica en la regulación reglamentaria de un derecho legalmente reconocido a las personas o familias de acogida, sino también porque constituye una medida eficaz de fomento del acogimiento de personas menores de edad que en situación de desamparo se encuentran bajo la tutela de la Administración Pública, teniendo en cuenta que, como se desprende del artículo 172 ter del Código Civil, se establece una preferencia legal por el acogimiento familiar, y de no ser posible o conveniente, de forma subsidiaria, por el residencial.

Conforme al artículo 173 del Código Civil el acogimiento familiar produce la plena participación de la persona menor de edad en la vida de una familia e impone a quien la recibe las obligaciones de velar por la persona acogida, tenerla en su compañía, alimentarla, educarla y procurarle una formación integral en un entorno afectivo, pudiendo tener lugar, conforme al artículo 173 bis, con la redacción dada por la citada Ley 26/2015, de 28 de julio, en la propia familia extensa o en una familia ajena, pudiendo en este último caso ser especializado.

El establecimiento entonces a nivel legal de un derecho económico a favor de las personas o familias de acogida que promuevan, apoyen y faciliten el acogimiento familiar y la nueva regulación que se desprende de la normativa legal vigente en materia de acogimiento, hacen necesaria la regulación reglamentaria que contiene el presente Decreto».

IV

Estructura y contenido del Proyecto de Decreto y principios de buena regulación.

1. Este PD integra un Preámbulo y una parte dispositiva.

La parte dispositiva contiene 17 artículos, integrados en tres capítulos, y además tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria, y dos disposiciones finales.

El primer capítulo que comprende los artículos 1 a 3 establece las disposiciones generales del régimen de la prestación económica general definiendo su objeto, ámbito de aplicación y atribuciones de los diferentes órganos.

El segundo capítulo abarca los artículos 4 a 13, que regulan la prestación económica por acogimiento familiar, definiendo aspectos esenciales como su naturaleza jurídica, características, cuantía, requisitos para su reconocimiento, obligaciones generales de las personas perceptoras, duración y devengo de la prestación, así como la posibilidad de reconocimiento del abono de gastos extraordinarios.

El tercero integra los artículos 14 a 17, sobre los procedimientos administrativos en materia de prestación económica por acogimiento, para el reconocimiento del derecho, su modificación o extinción, así como para el reconocimiento en su caso del derecho al abono de gastos extraordinarios.

Las tres disposiciones adicionales están dedicadas a la actualización de las cuantías de la prestación económica, al posible reconocimiento de la prestación respecto de los acogimientos de hecho en proceso de formalización, así como respecto del aplicativo informático para la gestión de las prestaciones económicas.

La disposición transitoria única regula el régimen de adaptación de las prestaciones económicas que ya se vinieren percibiendo conforme al sistema anterior.

La disposición derogatoria dispone la derogación de la actual normativa contenida en la Orden de 21 de enero de 2015.

La disposición final primera establece la facultad de dictar medidas para la aplicación y ejecución del Decreto y la disposición final segunda su entrada en vigor.

2. En el Preámbulo del PD se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los principios de buena regulación a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su FJ 7.b) la STC 55/2018, de 24 de mayo.

Así, en dicho Preámbulo se afirma al respecto que «Desde esta perspectiva, la regulación que se contiene en este Decreto se ajusta a los principios de buena regulación. Así, por un lado, la necesidad de regulación expuesta sirve de base a los

principios de eficacia y seguridad jurídica, puesto que para que las Administraciones Públicas puedan ser eficaces necesitan, entre otros requisitos, estar dotadas de la regulación adecuada, de tal forma que las personas que voluntariamente aceptan acoger a una persona menor de edad, familiar o no, que se encuentra sujeta a una medida legal de protección, puedan hacer frente en condiciones adecuadas a los gastos en que incurren como consecuencia del acogimiento. Por otro lado, se respeta el principio de proporcionalidad, al establecerse la regulación estrictamente necesaria para garantizar el derecho a la percepción de la citada prestación económica; así como el principio de transparencia, al generarse un marco jurídico claro, estable y suficiente. Además, la iniciativa reglamentaria encaminada a su aprobación ha sido sometida a los trámites de consulta pública previa e información pública, permitiendo a la ciudadanía el análisis de su contenido y la formulación de aportaciones. Por lo que se refiere al principio de eficiencia, no se crean cargas administrativas innecesarias, limitándose la norma a regular los trámites imprescindibles para el reconocimiento del derecho a la prestación económica por acogimiento familiar».

Por tanto, con ello se cumple con el mandato legal establecido en dicho precepto, en orden a la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

V

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. En relación con el marco competencial, en materia de protección de menores el Estatuto de Autonomía de Canarias dispone en su art. 147.2 que *«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de protección de menores que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y penal»*.

Este Consejo Consultivo ha manifestado en lo que se refiere a este título competencial en su Dictamen 3/2021, de 13 de enero, entre otros, que:

«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”.

(...) 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 señalando 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)».

Esta doctrina resulta ser de plena aplicación a la norma proyectada.

2. Además, como se afirma en el Dictamen reproducido en el punto anterior, la materia objeto de la norma proyectada también se encuadra dentro de la propia de los Servicios Sociales y sobre ella se ha señalado en el Dictamen de este Consejo Consultivo 145/2021, de 26 de marzo, que:

«En relación con la competencia en materia de Servicios Sociales el art. 142 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), establece que:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, en todo caso:

a) La regulación y la ordenación de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública, así como de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social.

b) El control de los sistemas privados de protección social complementaria».

En relación con esta materia, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 364/2017, de 10 de octubre, que tuvo por objeto el Proyecto de Ley de Servicios Sociales de Canarias, se señaló lo siguiente:

«El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el alcance del título competencial autonómico «asistencia social» y su delimitación con otros títulos competenciales del Estado, singularmente con el previsto en el art. 149.1.1ª CE (SSTC 76/1986, de 9 de junio; 239/2002, de 11 de diciembre; 36/2012, de 15 de marzo; 33/2014, de 27 de febrero; 26/2013, de 31 de enero; 78/2014, de 28 de mayo; 18/2016, de 4 de febrero; 36/2016, de 3 de marzo y 27/2017, de 16 de febrero, entre otras).

Así, en relación con las competencias estatales, en la STC 78/2014 se condensa su doctrina acerca de la competencia autonómica en materia de asistencia social y, fundamentalmente, de la posibilidad de que el Estado pueda legislar en la materia y, en concreto, en relación con el otorgamiento de ayudas, con fundamento en la competencia que le atribuye el art. 149.1.1ª CE. «(...) Esta doctrina nos conduce a declarar que las ayudas objeto del presente conflicto tampoco pueden fundamentarse en el título recogido en el artículo 149.1.1 CE, lo que «no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues el Estado tiene la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social» (STC 26/2013, FJ 6) y, por ende, ciertas facultades de regulación y ejecución de esas ayudas».

Más recientemente, el Dictamen 532/2020, de 10 de diciembre, en relación con el Decreto-ley 20/2020, de 26 de noviembre, por el que se establecen medidas

urgentes para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19 mediante el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las pensiones no contributivas, del fondo de asistencia social, del subsidio de garantía de ingresos mínimos y de la prestación canaria de inserción, residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, aborda en similares términos este título competencial del art. 142 EAC, con cita de nuestro Dictamen 394/2020, de 14 de octubre, en relación con el Decreto-ley 16/2020, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital, así como del DCC 100/2020, en relación con el Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19; del DCC 103/2020, en relación con el Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; del DCC 146/2020, en relación con el Decreto-ley 9/2020, de 7 de mayo, de modificación del Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; y del DCC 244/2020, en relación con el Decreto-ley 10/2020, de 11 de junio, de modificación del Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19.

Sobre esta materia competencial de servicios sociales, una vez que se aprobó la reforma estatutaria de 2018, cabe destacar lo que dijimos en el ya citado Dictamen 100/2020, de 17 de abril:

«Así las cosas, a partir de la previsión contenida en el art. 148.1.20ª de la Constitución Española (asistencia social), el presente Decreto Ley se incardina en el ámbito de la competencia autonómica sobre servicios sociales, reconocida en el art. 142 de nuestro Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma, bajo dicho concepto (servicios sociales), una competencia que abarca tanto los servicios sociales propiamente tales, como la asistencia social interna y externa al Sistema de Seguridad Social.

En efecto, el art. 142.1.a) del Estatuto de Autonomía de Canarias reconoce que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, en todo caso, la regulación y la ordenación de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o

complementaria de otros sistemas de previsión pública, así como de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social».

También la doctrina reflejada en el anteriormente citado Dictamen resulta aplicable al presente PD.

3. Por otro lado, el PD incluye la regulación de diversos procedimientos administrativos. Pues bien, sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia procedimental se ha señalado en el Dictamen de este Consejo Consultivo 502/2021, de 19 de octubre, entre otros, que:

«Además, en lo que se refiere a las medidas que afectan a los procedimientos administrativos, en donde se establece la tramitación de urgencia y la reducción de plazos a la mitad, en el art. 106.1 EAC se dispone que:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:

(...)

c) La aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria».

Además, en el art. 106.2, letra a) EAC, se establece que:

«2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias con respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución el ejercicio de sus competencias en materia de:

a) Procedimiento administrativo común».

Precisamente, el concepto de «procedimiento administrativo común» ha venido siendo delimitado por la jurisprudencia constitucional, debiendo citarse aquí la STC 166/2014, de 22 de octubre, que dice así:

«De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, que el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del iter procedimental a que deben ajustarse

todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado “cuando proceda” de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial “específica en la materia” (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las “normas ordinarias de tramitación” del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre “respetar” ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro

modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo “común”».

4. Por todo ello, procede afirmar que la CAC posee competencias suficientes para regular las materias contenidas en el PD que se dictamina.

VI

Observaciones al texto de la norma.

1. Observaciones al articulado.

- Artículo 7

El artículo 7 señala que “Las personas perceptoras de la prestación económica por acogimiento familiar tendrán las siguientes obligaciones:

“d) Comunicar a la Entidad Pública de protección de menores cualquier ayuda, subvención prestación o ingreso de cualquier naturaleza que pudiera ser incompatible con las prestación económica por acogimiento familiar en los términos previstos en el artículo 5 de este Decreto”.

Dado que el artículo 5 del PD se refiere a la cuantía de la prestación y que es en el artículo 4 -apartado 4, concretamente- en el que se señala los supuestos de incompatibilidad, es a este artículo al que debe remitirse.

- Artículo 14.3.

En este artículo se observan diversos reenvíos a normativa legal y reglamentaria vigente, lo cual, como se ha señalado en muchos Dictámenes de este Consejo Consultivo, por ejemplo en el reciente 96/2023, de 9 de marzo, constituye una deficiente técnica normativa, pues su eventual derogación pudiera afectar, entre otros, a la seguridad jurídica, razón por lo que sería adecuado realizar remisiones genéricas o advertir que esa remisión también se hace a la normativa que pudiera sustituir a la que expresamente se cita.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto que se dictamina se considera ajustado al ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el presente Dictamen.