



INFORME DE IMPACTO NORMATIVO EN RELACIÓN CON LA APROBACIÓN DEL CONVENIO DENOMINADO PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN ENTRE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA, A TRAVÉS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE CEUTA, Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, A TRAVÉS DEL GOBIERNO VASCO Y DE LAS DIPUTACIONES FORALES, EN SU CALIDAD DE ENTIDADES PÚBLICAS DE PROTECCIÓN DE MENORES, PARA LA COORDINACIÓN DE LAS ACTUACIONES REFERIDAS AL TRASLADO INTERTERRITORIAL Y LA PROTECCIÓN DE PERSONAS MENORES DE EDAD MIGRANTES NO ACOMPAÑADAS

a) OPORTUNIDAD Y MOTIVACIÓN TÉCNICA.

Desde el año 2019, y con mayor intensidad a lo largo del año 2020 hasta la actualidad, la Ciudad Autónoma de Ceuta viene padeciendo los efectos de una crisis migratoria procedente del continente africano, la cual se ha visto agudizada, además, como consecuencia de la crisis sanitaria causada por el SARS-CoV-2 (COVID19) y que afecta al conjunto de la comunidad internacional.

Una parte importante de las personas migrantes que arriban a las costas de Ceuta son menores de edad, ya sea porque así se determina conforme a su documentación, ya sea porque, en aplicación del principio garantista de presunción de minoría de edad, así se determina cautelarmente, a resultas de lo que se resuelva en el correspondiente procedimiento de determinación de edad.

En este contexto, los sistemas públicos de atención integral de menores en la Ciudad Autónoma de Ceuta se encuentran desbordados y colapsados, viéndose dicha ciudad autónoma obligada a la puesta en marcha, de manera inmediata, de numerosos dispositivos de emergencia para aquella atención integral; dado que, por razones obvias, la red ordinaria no se encuentra dimensionada para atender situaciones excepcionales de crisis.

En los dispositivos de emergencia puestas en marcha, el Gobierno de la Ciudad de Ceuta garantiza el nivel de asistencia básico a todas las personas menores de edad acogidas, y, en particular, respecto a los derechos fundamentales básicos de los que son titulares. En cualquier caso, no puede obviarse la circunstancia de que no son dispositivos que garanticen, a medio y largo plazo, una asistencia integral e integradora de las personas residentes. Partiendo de esa perspectiva, el objetivo común del presente Protocolo persigue procurar y garantizar la adecuada y debida atención, integral e integrada, de las personas menores de edad migrantes no acompañadas de acuerdo con la Ley y las normas internacionales suscritas en la materia, en condiciones de igualdad.

Ante esta situación, el Gobierno de la Ciudad de Ceuta es consciente de su obligación de promover todas aquellas actuaciones que estén a su alcance para que las personas menores migrantes no acompañadas que se encuentran bajo su tutela puedan recibir una atención integral e integradora, en todos los ámbitos de intervención personal, familiar y social previstos en nuestro ordenamiento jurídico; prevaleciendo con ello, el interés superior de la persona menor de edad, a cuya supremacía se refiere el artículo 11.2 letra a) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (en adelante, LOPJM), debiendo ser valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado.



Las administraciones públicas vascas son sensibles a esta crisis migratoria, y las consecuencias y los efectos que ella conlleva, de forma especial, sobre las personas migrantes que son menores de edad. Y, siendo esto así, comparten con el Gobierno de la Ciudad de Ceuta la necesidad de buscar fórmulas ágiles y eficaces que permitan, en el marco del principio constitucional de solidaridad interterritorial contenido en el artículo 2 de la Constitución Española, contribuir a la mejor atención posible de las personas menores migrantes no acompañadas, con independencia del lugar al que inicialmente hubieren llegado, y ofrecerles la atención que resulta más adecuada, siempre sobre la consideración de su interés superior, y teniendo en cuenta sus características o circunstancias particulares (personales, familiares, educativas o sociales).

Es por ello que, en los términos previstos en las estipulaciones del convenio, el Gobierno Vasco, junto a las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, adquieren un compromiso solidario de cooperación y auxilio al Gobierno de la Ciudad de Ceuta, en virtud del cual manifiestan su compromiso de asumir la atención integral de personas menores migrantes no acompañadas que actualmente residen en la Ciudad Autónoma de Ceuta, a través de sus propios medios humanos, técnicos y financieros, incluida la asunción de la tutela administrativa por ministerio de la ley.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39.4 de la Constitución Española, las niñas y los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. En este punto, varios son los instrumentos jurídicos internacionales suscritos por el Estado Español en la materia, además de las normas comunitarias de obligada observancia, pudiendo citarse, por todos ellos, el artículo 3.1 de la Convención de Derechos del Niño, en virtud del cual en todas las medidas concernientes a las niñas y a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a la que deberá atenderse será el interés superior de la persona menor de edad.

De otro lado, la LOPJM, que traspone los principios de la Convención de los Derechos del Niño, reconoce que el estatus jurídico de la persona menor de edad migrante está presidido por la igualdad de trato con respecto a las personas nacionales.

Por su parte, las Observaciones Generales números 6 y 14 del Comité de Derechos del Niño, adoptadas respectivamente el 1 de septiembre de 2005 y el 1 de febrero de 2013, ponen de manifiesto la situación particularmente vulnerable de las personas menores no acompañadas y se establece que el concepto de interés superior de la persona menor de edad es complejo y su contenido se debe determinar caso por caso.

En este contexto, la modificación de la LOPJM, operada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, refuerza estos principios y prioriza a las personas menores no acompañadas como grupo vulnerable, procurando que cualquier política o medida que pueda afectarles les especifique mediante esta categoría.

Así, las personas menores migrantes que se encuentren en España tienen derecho a la educación, a la asistencia sanitaria y a los servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que las personas menores españolas. Las administraciones públicas velarán por los grupos especialmente vulnerables como las personas menores migrantes no acompañadas, quienes presenten necesidades de protección internacional, con discapacidad y quienes sean víctimas de abusos sexuales, explotación sexual, pornografía infantil, de trata o de tráfico de seres humanos, garantizando el cumplimiento de los derechos previstos en la ley (art. 10.3).

El circuito de atención a las personas menores migrantes no acompañadas está regulado íntegramente por la legislación en materia de extranjería; en particular, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril; así como por la Resolución de



13 de octubre de 2014, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo marco sobre determinadas actuaciones en referencia a los menores extranjeros no acompañados.

El artículo 21.1.18 de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta regula, entre las competencias exclusivas de la Ciudad Autónoma de Ceuta, la asistencia social (artículo 21.1.18). Asimismo, al amparo del Real Decreto 30/1999 de 15 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta en materia de asistencia social, ésta asume las competencias sobre protección y tutela de menores, según lo establecido en la LOPJM.

Por su parte, la Comunidad Autónoma del País Vasco, en virtud de lo previsto en el artículo 10 de su Estatuto de Autonomía, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, tiene atribuida competencias exclusivas en materia de asistencia social (artículo 10.12), de organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria (artículo 10.36), así como de desarrollo comunitario, condición femenina y política infantil y juvenil (artículo 10.39).

Las diputaciones forales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco son las entidades públicas competentes en materia de protección de menores, en el ámbito territorial de su competencia, y, en particular, en ejercicio de las competencias para la realización de las actuaciones previstas en materia de protección a niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo, y que les atribuye el artículo 104.2 letra a) de la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia

De acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Anexo I del Decreto Foral 29/2017, la presente propuesta normativa cumple con los principios de buena regulación que debe observar la Diputación Foral de Álava en el ejercicio de la iniciativa normativa y la potestad reglamentaria, a saber: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia

b) CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

1. Contenido

Corresponde al Consejo de Gobierno la aprobación del convenio de colaboración entre la Ciudad Autónoma de Ceuta, a través del Gobierno de la Ciudad de Ceuta, y la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Gobierno Vasco y de las diputaciones forales, en su calidad de entidades públicas de protección de menores, para la coordinación de las actuaciones referidas al traslado interterritorial y la protección de personas menores de edad migrantes no acompañadas, de acuerdo con el texto de que se acompaña como anexo y que consta de la siguiente estructura:

Una parte expositiva de los antecedentes que fundamentan el traslado de menores desde la Ciudad Autónoma de Ceuta a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Una parte de clausulado, consistente en cinco estipulaciones con el siguiente contenido:

- 1º- Objeto y contenido
- 2º- Colectivo destinatario
- 3º- Medidas de protección
- 4º- Programación del traslado
- 5º- Coordinación y seguimiento



El artículo 12 del Decreto Foral 29/2017, del Consejo de Gobierno de 23 de mayo, que aprueba el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general establece que *“una vez redactadas la propuestas de textos normativos, deberán contar con la aprobación previa por el órgano que haya dictado la resolución de iniciación, antes de evacuar los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan”*

2. Análisis jurídico

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su Capítulo VI del Título Preliminar, regula los requisitos de validez y eficacia de los convenios, su contenido, efectos y extinción de los mismos.

Por su parte, el artículo 6-1 de la Norma Foral 52/1992 de 18 de diciembre de organización Funcionamiento y régimen Jurídico de la Diputación Foral de Álava prevé que corresponde al Consejo de Gobierno:

“1.2.- Aprobar y remitir a la Juntas Generales, para su ratificación, las propuestas referidas, a: (...)

- Convenios con el Gobierno Vasco o el del Estado con otros territorios históricos, comunidades autónomas o provincias.”

Al tratarse de un convenio con el Gobierno Vasco, con otros territorios históricos y comunidad autónoma de los previstos en el apartado 2.b) del artículo 6 de la Norma Foral 7/1983 sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Álava, corresponde a las Juntas Generales la ratificación del mismo mediante norma foral.

El Plan Anual Normativo de la Diputación Foral de Álava para 2021, no recoge la previsión de la tramitación del Proyecto de Norma Foral de ratificación del protocolo general de actuación entre la Ciudad Autónoma de Ceuta, a través del Gobierno de la Ciudad de Ceuta, y la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Gobierno Vasco y de las diputaciones forales, en su calidad de entidades públicas de protección de menores, para la coordinación de las actuaciones referidas al traslado interterritorial y la protección de personas menores de edad migrantes no acompañadas siendo necesaria su tramitación debido a razones de inaplazables generadas por la crisis migratoria que desde el año 2019, y con mayor intensidad a lo largo del año 2020 hasta la actualidad, la Ciudad Autónoma de Ceuta viene padeciendo los efectos de una crisis migratoria procedente del continente africano, la cual se ha visto agudizada, además, como consecuencia de la crisis sanitaria causada por el SARS-CoV-2 (COVID19) y que afecta al conjunto de la comunidad internacional y en relación con menores no acompañados.

Respecto a su incidencia en el ordenamiento jurídico vigente, la regulación propuesta no vulnera lo dispuesto en la normativa en vigor, puesto que precisamente se refiere a los compromisos que asumen distintas administraciones para articular la cooperación interterritorial.

El deber de colaboración entre administraciones públicas es uno de los principios que informa la mencionada Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, y que desarrolla en el Título III “Relaciones Interadministrativas”. El artículo 140 enumera entre los principios que han de regir dichas relaciones los de lealtad institucional, adecuación a la distribución de competencias, colaboración, cooperación, coordinación, eficiencia en la gestión de los recursos públicos y responsabilidad. Más en concreto el artículo 143 establece:

“1. Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio.



2. La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios”

Así mismo el artículo 144.2 determina: “En los convenios y acuerdos en los que se formalice la cooperación se preverán las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben”.

En otro orden de cosas, corresponde al Gobierno de la Ciudad de Ceuta asumir, a su costa, el total de los gastos derivados del traslado de las personas menores de edad y al personal que las acompañe, desde el dispositivo de emergencia de partida hasta los recursos que se señalen por parte de cada una de las diputaciones forales.

La entrada en vigor se prevé que se produzca al día siguiente de su publicación en el BOTHA.

3. En cuanto a los trámites seguidos en el procedimiento de elaboración de la propuesta se prevé que se realicen los siguientes:

1. Resolución de iniciación del procedimiento, y aprobación previa del texto normativo
2. Informe de impacto normativo
3. Informe de evaluación previa del impacto en función del género
4. Informe de control económico normativo
5. Informe de incidencia presupuestaria
6. Control de legalidad
7. Aprobación del proyecto de norma foral por el Consejo de Gobierno y su remisión a Juntas Generales.
8. Publicación en el BOTHA

En lo referente a los trámites de consulta pública y audiencia e información pública, ha de estarse a lo previsto en la Disposición Adicional segunda, apartado a) punto quinto, del Decreto Foral 29/2017, tras la modificación efectuada por el Decreto Foral 50/2017 del Consejo de Gobierno Foral de 19 de septiembre: quedan exentas de los trámites de consulta pública previa y audiencia e información pública los proyectos de norma foral que detalla, entre los que se encuentra la ratificación de las propuestas de la Diputación Foral en los casos de convenios con el Gobierno Vasco, otros territorios históricos y otras comunidades autónomas.

3 IMPACTO ECONÓMICO PRESUPUESTARIO.

El impacto económico presupuestario viene explicitado en el informe emitido por la subdirección del Área Económica.

4 OTROS IMPACTOS

No se detectan otros impactos que los ya expuesto en el desarrollo del presente informe.

En Vitoria-Gasteiz, a 24 de septiembre de 2021.



Arrate Cortijo Fernandez
Subdirectora Técnica del Área de Contratación y Régimen Jurídico

