



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Legislación sobre derechos del menor.
Importancia de las Ordenanzas
Municipales en la cobertura pública de sus
necesidades básicas. Estudio concreto del
Ayuntamiento de Murcia

Trabajo fin de estudio presentado por:	Francisco García Cano
Tipo de trabajo:	Académico Teórico
Director/a:	Pablo Abascal Monedero
Fecha:	13 de julio de 2022

Resumen

Este trabajo fin de grado de Derecho, versa sobre la importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de las necesidades básicas de los menores de la ciudad de Murcia. Se estudiarán los diferentes textos legislativos existentes de relevancia, así como Convenciones y tratados de protección infantil que aseguran el desarrollo de derechos para los menores, realizando un recorrido histórico del proceso de creación del Estado de Bienestar en Europa.

La importancia de todas y cada una de las leyes que se han creado para proteger a los menores, así como las competencias que tienen atribuidas cada uno de los diferentes sectores dentro de la Administración pública, nos ayudarán a ver la gran relevancia que tiene la Administración Local para la cobertura de las necesidades de los menores.

Para finalizar, se establecerá como medida de mejora la necesaria y periódica revisión de las Ordenanzas municipales tal y como viene recogido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Palabras clave: Menores, Ayuntamiento de Murcia, Ordenanzas Municipales, necesidades básicas

Abstract

This final degree project in Law deals with the importance of the Municipal Ordinances in the public coverage of the basic needs of underage people in the city of Murcia. The different existing legislative texts of relevance will be studied, as well as Conventions and treaties on child protection that ensure the development of rights for minors, making a historical tour of the process of creating the Welfare State in Europe.

The importance of each and every one of the laws that have been created to protect underage people, as well as the competences attributed to each of the different sectors within the Public Administration, will help us to see the great relevance that the Local Administration has for the coverage of the needs of underage people.

Finally, the necessary and periodic review of the Municipal Ordinances will be established as an improvement measure as it is included in Law 39/2015, of October 1, on Common Administrative Procedure of Public Administrations.

Keywords: Underage people, Murcia City Council, Municipal Ordinances, basic needs

Índice de contenidos

1. Introducción	5
1.1. Justificación del tema elegido.....	5
1.2. Finalidad del trabajo	6
1.3. Objetivos.....	7
2. Marco teórico y desarrollo.....	8
2.1. Creación del Estado de Bienestar en Europa.....	8
2.2. Convenciones y legislación internacional	9
2.3. Derechos del menor y necesidades básicas	14
3. Legislación positiva nacional y autonómica en la cobertura pública de las necesidades básicas de los menores.....	19
3.1. La CE de 1978. implicación de lo público en la construcción social. la protección de los menores.....	19
3.2. Ley 3/2021 de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.	20
4. Las Ordenanzas Municipales.....	21
4.1. Principio de Subsidiariedad	21
4.2. Las Ordenanzas Municipales, una técnica para el desarrollo normativo.....	24
4.3. Principios a seguir en la aprobación de las Ordenanzas según las Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ...	27
4.4. Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Murcia	29
5. Conclusiones.....	32
Referencias bibliográficas.....	33

1. Introducción

1.1. Justificación del tema elegido

Este trabajo de Fin de Grado de Derecho se ha centrado en el tema de la cobertura de las necesidades básicas de los menores de la ciudad de Murcia y del papel que desempeñan las ordenanzas municipales como herramienta reglamentaria a disposición de la Administración Local para dar respuesta a esas necesidades de la población.

Es un tema que desde mi punto de vista es muy actual, y por ello quiero estudiar dos aspectos de este instrumento reglamentario que son las Ordenanzas Municipales:

- Si son necesarias para cubrir una parcela dentro de nuestro derecho, donde otras normas de carácter superior no logran “aterrizar” en las necesidades del ciudadano y plasmar de forma cercana los derechos que los menores poseen.
- Si están actualizadas con relación a las necesidades sociales actuales

Para concretar el estudio, estudiaremos el papel que cumplen las Ordenanzas Municipales a la hora de ser capaces de cubrir las necesidades básicas que tienen los menores, específicamente en el municipio de Murcia, cuando sus progenitores o tutores no son capaces de satisfacerlas por diferentes causas, como pueden ser crisis económicas, socio-sanitarias, desempleo, etc. Son estas circunstancias motivos que aumentarán el número de menores que se encuentren en riesgo de exclusión social y por lo tanto la imposibilidad de que se cubran estas necesidades desde los sistemas más primarios al menor.

Por el otro lado, se analizará si las disposiciones que contiene la ordenanza se corresponden con las actuales necesidades de la población o por el contrario requiere actualización para cumplir su función.

En definitiva, pretendemos saber si los instrumentos legislativos y reglamentarios existentes son suficientes para el reconocimiento efectivo de derechos y la cobertura pública de las necesidades básicas de los menores.

1.2. Finalidad del trabajo

La finalidad evidente en este trabajo fin de grado es conocer la legislación existente en relación a los derechos de los menores tanto a nivel internacional como nacional y poder ir valorando como esos derechos que tienen los menores, incluyen en una serie de coberturas básicas que deben de ser cubiertas, en primera instancia desde su núcleo más primario y si esto no es posible con carácter público por el reconocimiento de los diferentes textos legislativos que se organizan jerárquicamente y que hacen que en su estamento más próximo al ciudadano se encuentre, entre otras, las ordenanzas municipales.

Como finalidad del trabajo se podría fijar la importancia de la herramienta reglamentaria que tienen las Administraciones Locales y en particular el Ayuntamiento de Murcia para hacer frente a las diversas problemáticas que se les pueda plantear.

Más concretamente, las referentes a las necesidades de la población infantil donde se deberá estudiar, si es suficiente con la legislación que se tiene actualmente o si se necesita una actualización de la misma.

Por último, queda la opción de valorar si se debe de iniciar un proceso legislativo que desemboque en una nueva ordenanza que se adapte y cubra todos y cada uno de los aspectos referentes a la cobertura pública de las necesidades básicas de los menores residentes en el término municipal de Murcia.

1.3. Objetivos

Los objetivos que nos proponemos son los siguientes:

- *Análisis jurídico de la cobertura de las necesidades básicas de los menores del municipio de Murcia por la legislación existente.
- *Estudio del papel que desempeñan las ordenanzas municipales en la cobertura de las necesidades básicas de los menores del municipio de Murcia.
- *Estudio de las cuantías económicas de las Ayudas Económicas Municipales para la atención de las necesidades sociales en el municipio de Murcia.

2. Marco teórico y desarrollo

2.1. Creación del Estado de Bienestar en Europa

El nacimiento del estado de bienestar en Europa se produjo en Alemania a finales del Siglo XIX, más concretamente sobre el 1850. En esta época la gran parte de los países capitalistas que se encontraban en vías de industrialización poseían algún tipo de leyes de lucha contra la pobreza, e incorporaron medidas de protección específicamente en el ámbito laboral (Polanyi [1954], 1957). Al mismo tiempo el Estado prusiano en 1840 había comenzado con un seguro social. Pero el gran avance vino de la mano de Bismarck en Alemania, quien implantó a gran escala los seguros sociales obligatorios por primera vez (Kuhnle y Sander, 2010), ampliando con un seguro de enfermedad, un régimen de accidentes industriales y un seguro de vejez e invalidez, todo ello a lo largo de varios años de implantación. Esto provocó que varios países europeos siguieran sus políticas.

El estado de bienestar fue la respuesta al enigma de cómo lograr y mantener un orden económico, socio-económico y cultural que estuviera unido y cohesionado. Todo lo vivido anteriormente en Europa como fue la miseria social, protestas, conflictos y guerras que posteriormente desembocó en reconciliaciones, paz, cooperación influyó para que se creara este estado de bienestar, que se ha vivido y sentido por todos los europeos como un logro a nivel político y social. Por todo ello el estado de bienestar actual es un ejemplo en el que otros países se miran y que deben tender a imitar sin el cual difícilmente podríamos imaginar unas economías solventes, sociedades avanzadas y gobiernos eficientes. Según el expresidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso:

“Sí, debemos reformar nuestras economías y modernizar nuestros sistemas de protección social. Pero un sistema de protección social eficaz que ayude a las personas que se encuentran en situación de necesidad no es un obstáculo para la prosperidad, sino un elemento indispensable para ella. De hecho, los países europeos que cuentan con los sistemas de protección social más eficaces y con los modelos de colaboración social más desarrollados son precisamente las economías más prósperas y competitivas del mundo” (Barroso, 2012).

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

Sin embargo, este sistema de estado de bienestar debe hacer frente a las amenazas de índole demográficas, económicas, financieras y políticas que hacen que esté siempre de actualidad los debates que cuestionan la razón de ser del estado de bienestar.

Teniendo en cuenta que el estado de bienestar descansa sobre cuatro pilares, la educación, la sanidad, la seguridad social y los servicios sociales, tradicionalmente se han venido distinguiendo tres tipos de estados de bienestar que brevemente describimos:

- **Modelo Socialdemócrata:** dota de asistencia social a toda la población, sin imponer unos requisitos estrictos para su acceso, lo que se traduce en un escaso papel del mercado en lo referente a la provisión de prestaciones y servicios a la ciudadanía. Se caracterizan por un nivel alto de impuestos, de nivel de vida y de confianza entre sus ciudadanos.
- **Modelo Conservador:** en este sistema se establecen elementos diferenciadores en función de la condición social y ocupacional de sus ciudadanos. Se caracteriza por baja participación de la mujer en el mercado laboral, el historial laboral es decisivo a la hora de adquirir los derechos sociales, lo que provoca que las personas con empleo cuentan con un nivel de protección dentro del sistema y las que no, quede al margen del mismo.
- **Modelo Liberal:** existe un bajo nivel de gasto por parte del estado lo que provoca mucha desigualdad y bajo nivel de protección social de sus ciudadanos. Nos encontramos ante un sistema que está orientado al mercado, fomentándose la contratación de seguros sociales privados y enfocándose el estado en medidas dirigidas a ayudar principalmente a los pobres, y no a toda la ciudadanía.

2.2. Convenciones y legislación internacional

En la actualidad podemos afirmar sin lugar a dudas que la infancia puede estar considerada como una etapa del desarrollo humano que se caracteriza de una forma peculiar y que posee unos derechos. Para llegar a este punto, a lo largo de la historia se han producido acercamientos para dotar a los niños de unos relativos niveles de atención, centrados principalmente en torno a motivaciones religiosas y/o provenientes de instituciones benéficas.

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

Se han producido también diferentes textos legislativos, pero a continuación nos centraremos en algunos de ellos que desde nuestro punto de vista son fundamentales.

Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, de 20 de noviembre de 1989

Se recogen los diez principios básicos que se estipulaban en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y los complementa, siendo firmada por España el año 1990, más concretamente el 26 de enero. y ratificada el 30 de noviembre del mismo año. Indicar que entró en vigor (con cierto retraso) el 5 de enero de 1995.

Esta declaración supuso un avance fundamental para que se crearan políticas específicas de Bienestar Social que creara una sociedad más justa e igualitaria para el colectivo de los menores. Es una referencia a nivel mundial tanto a nivel jurídico, como político y social que sirvió para proteger a los menores que les dotaba como portadores o poseedores de derechos. Por todo ello, esta convención obtuvo una gran acogida entre los países y fue ampliamente ratificada, creándose para la protección de los menores, unos mecanismos controladores que aseguraban sus derechos en convivencia con los derechos de los adultos. “Lo que aporta la Convención de 1989 es la capacidad de recomponer, de acoger las normas adoptadas con anterioridad e integrarlas en un sistema coherente, así como la función de señalar las directrices en el marco de las cuales se debe proceder a la adopción de nuevos instrumentos jurídicos, razón por la que el Convenio bien se podría calificar, sólo en este sentido, como un Convenio-Marco referido al conjunto de los derechos del niño “(Díaz Barrado 1998:32)

Ya en el Preámbulo de este texto nos encontramos con alusiones a otros textos legislativos anteriores como fueron la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Declaración de Ginebra de 1924 y la Declaración de los Derechos del Niño de 1959.

Como artículos destacados de esta Convención indicamos los siguientes:

- Art. 2: se opone a la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma y religión.
- Art. 3: todas las decisiones tomadas en relación al menor, incluida la adopción, deben salvaguardar el “interés superior” del mismo.
- Art. 4: velar por los derechos de carácter social, cultural y económico de los menores.
- Art. 21: la adopción internacional es considerada como una medida de sustitución, que ha de controlarse por las autoridades competentes, con la finalidad de evitar beneficios para quienes intervienen en su tramitación.

También nos encontramos en este texto unos valores y principios normativos básicos que muy escuetamente pasamos a exponer:

- El valor de la vida, donde el Estado debe de garantizar no solo la supervivencia del menor sino también su desarrollo. Se incluye el derecho a ser inscritos tras su nacimiento, a poseer un nombre y una nacionalidad.
- El valor de la dignidad, enfocándose en el derecho del niño a no hacer pública su vida privada, a sus familiares, su entorno doméstico y su correspondencia sin que se produjeran episodios no deseados a su honra y/o a su reputación. Se debe de garantizar que se pueda dar en el menor un desarrollo en toda su amplitud y específicamente de su personalidad, protegerlo frente a actividades que incluyan la explotación, tortura u otros tratos inhumanos y degradantes.
- El valor de la libertad, tanto de opinión como de información y asociación.
- Como principios normativos básicos se encuentran los de una protección a nivel universal de los menores por parte de todos y cada uno de los Estados, donde prevalezca el interés superior del niño, que se pueda asegurar una subsidiariedad por parte de los Estados implicados, se establezcan principios de vigilancia, así como de evaluación y se puedan exigir responsabilidades.

Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional de la Haya 1993.

Este Convenio surge ante el espectacular aumento de adopciones internacionales que se viene produciendo en las últimas décadas y siempre velando por los intereses de los menores y el respeto a todos sus derechos fundamentales. España firma este Convenio el 27 de marzo de 1995, ratificado el 11 de julio de 1995 y con entrada en vigor el 1 de noviembre de 1995. Por todo ello establece un marco de cooperación entre las autoridades implicadas (del país de origen y de destino). Los Estados deberán garantizar que se cree una Autoridad central que tenga como función la vigilancia y el correcto cumplimiento de todas las obligaciones recogidas en el presente Convenio. En definitiva, podemos indicar que este Convenio define una serie de garantías de carácter internacional para las adopciones de niños por parte de diferentes países, con una finalidad clara de reducir el tráfico, los abusos y todas aquellas

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia
irregularidades que se puedan producir en la adopción de los menores, especialmente, de origen extranjero.

Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y libertades fundamentales: Roma, 1950.

Fue firmada esta Convención en el año 1950, concretamente el 4 de noviembre. Su entrada en vigor se retrasó hasta el año 1953 y fue ratificada por nuestro estado español el 24 de noviembre de 1977. Toma como base lo legislado en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, y destacamos brevemente los artículos más significativos:

- Art. 5.1: Nadie puede ser privado de libertad, si no es con arreglo al procedimiento establecido por la Ley, y en los casos que se prevén en este precepto.
- Art. 8.2: Hace referencia a la vida privada y familiar, indicándose que no se toleraran la injerencia de la autoridad pública si no está prevista en la ley.
- Art. 9.1: trata la libertad de pensamiento, así como la de conciencia y de religión, incluyendo el ámbito privado y el público. También incluye la libertad de enseñanza y la de culto.
- Art. 12: Se refiere al derecho a crear una familia, todo ello, a partir de la edad núbil.
- Art. 14: Indica que el disfrute de todos los derechos y las libertades que se recogen en este Convenio se deben asegurar sin distinción alguna de aspectos como la raza, el sexo, el color, la lengua, etc.
- Art. 19: Para que se aseguren el cumplimiento de lo recogido en esta Convención, las partes implicadas del mismo se comprometen a establecer una Comisión a nivel europeo y un Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Carta Social Europea: Turín, 1961

Se firma el 18 de octubre de 1961, entrando en vigor el 26 de febrero de 1965 y ratificada por España el 27 de abril de 1980. A continuación, se exponen los artículos que hacen mención a la familia y a los menores:

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

- Art. 7: Derecho de los niños y adolescentes a una protección especial contra los peligros físicos y morales en el desarrollo de su actividad laboral.
- Art. 8: Se establece un tiempo mínimo de descanso para las mujeres después del parto, así como considera ilegal el despido de éstas durante este tiempo que considera imprescindible para la crianza de sus menores.
- Art. 16: Se quiere mejorar las condiciones para el pleno desarrollo de la familia fomentando la protección económica, jurídica y social de las familias.
- Art. 17: Consagra el derecho a la protección social y económica de la madre y de los niños.

Resolución del Parlamento Europeo A3-0172/92, sobre una carta europea de los Derechos del Niño, de 8 de julio de 1992.

Esta Resolución manifiesta que la infancia de todo individuo y sus circunstancias particulares en las que se encuentra inmerso, refiriéndose a su entorno socio-familiar, marcan de forma significativa su vida como adulto. Inciden en la importancia de poseer una familia y en el papel que ésta desempeña para el correcto desarrollo de su personalidad ya que los menores tienen unas necesidades específicas que se deben de proteger y satisfacer. A su vez estas necesidades derivan en unos derechos que deben de ser satisfechos por sus padres, por el Estado y por la sociedad.

También tiene un reflejo los menores que provienen de terceros estados, y en los que sus progenitores son residentes legales en uno de los países participantes, así como la población refugiada y los apátridas.

De igual forma, indican que los niños tienen derecho a tener unos padres y si este aspecto no fuera posible, a estar atendidos por otras personas o instituciones.

En este texto se deja entrever un cierto sentimiento de preocupación, principalmente por la actividad que pueden llevar a cabo las sectas y/o ciertos novedosos movimientos de índole religiosa, que pueden repercutir negativamente en el ámbito educativo, cultural y social de los menores.

Por último, se hace un llamamiento específico a los Estados Miembros para que designen un defensor de todos los derechos de los menores a nivel nacional y otro a nivel comunitario.

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

De los textos legislativos analizados anteriormente se puede extraer la idea general de que no son de aplicación directa sobre nuestro ordenamiento jurídico, sino que son unas directrices u orientaciones que deben de servir como guía para ser incorporados en futuras legislaciones.

Indicar que en ellos no existe una concreción de las necesidades básicas que deben de tener cubiertas todos los menores.

2.3. Derechos del menor y necesidades básicas

En primer lugar, debemos de indicar que la cobertura de necesidades básicas de los menores recae sobre sus tutores legales, antes de ser una obligación del Estado a través de sus diferentes administraciones. Por ello, queda regulado el derecho de alimentos en nuestro Código Civil, en el título IV del libro Primero, específicamente el artículo 142 y siguientes.

Según esta legislación se denomina como derecho de alimentos a aquel que reconoce la Ley a las personas que se encuentran en un estado de necesidad que les lleva a reclamar a sus parientes más próximos (definidos más adelante) los auxilios necesarios para la cobertura de su sustento (enfocado principalmente en los alimentos), habitación (refiriéndose a vivienda), asistencia médica (tema sanitario) , vestido y en general aquellas necesidades indispensables para vivir, es decir para cubrir sus necesidades básicas.

El artículo 142 del Código Civil, nos aporta una definición de lo que se entiende por alimentos en los siguientes términos:

“Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica”. A esto último habrá que añadir también la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y aun después cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable. Entre lo que se considera como alimentos se incluirán los gastos de embarazo y parto, en cuanto no estén cubiertos de otro modo”.

El derecho de alimentos cuenta con las siguientes características:

- El carácter personalísimo: se trata de un derecho que se fundamenta en el parentesco, lo que implica que sólo puede reclamarse por aquella persona que ostenta ese parentesco. Si estamos en el supuesto de una persona que está incapacitada para

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

realizar una reclamación de alimentos a sus familiares descendientes, dicha reclamación recaerá en quien ostente su representante a nivel legal.

- Reciprocidad: nos encontramos ante una obligación cuya característica es la reciprocidad, basada en el parentesco.
- Irrenunciable: No cabe la posibilidad de renuncia.
- Imprescriptible: Este derecho no tiene fecha de prescripción, es decir, que no se extingue por el paso del tiempo. Que tiene la opción de reclamación siempre y cuando exista dicha necesidad.

En palabras de Sánchez Román en su publicación Estudios de Derecho Civil, se trataría del medio a través del cual se realiza el principio de asistencia expresión de la necesidad que tiene el ser humano, atendida su debilidad al nacer, su deficiencia hasta cierta edad y el desarrollo gradual ulterior para proveer por sí a las exigencias de su vida física, intelectual y moral e incluso su insuficiencia individual dentro del orden social para el cumplimiento por sí solo de todos los fines del destino humano.

La sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de fecha 4-2-2005 nos define el derecho de alimentos entre parientes como “una deuda surgida entre parientes, basada en lazos de solidaridad familiar, y que tiene su fundamento en el derecho a la vida configurado como un derecho de la personalidad, a cuya conservación tiende esta figura que tutela.

Por ello la obligación de alimentar a un pariente solo implica el compartir con él el patrimonio hasta donde lo necesite para sus necesidades básicas y mientras no ponga en peligro la propia subsistencia del alimentante”.

Por otra parte, el Tribunal Supremo en sentencia de 13 de abril de 1991 indica sobre el derecho de alimentos lo siguiente: “La obligación alimenticia se ha de entender como deber impuesto a una o varias personas, de asegurar la subsistencia de otra o de otras y supone la conjunción de dos partes: una acreedora, que tiene derecho a exigir y a recibir los alimentos, y otra deudora, que tiene el deber moral y legal de prestarlas, con la particularidad de que ha de reunir, hipotéticamente, la condición de necesitado, y el segundo poseer bienes y medios aptos para atender la deuda”.

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

En cuanto a quién está obligado a prestar los alimentos y quienes son las personas que tienen el derecho a dichos alimentos, el artículo 143 del Código Civil indica lo siguiente " *Están obligados recíprocamente a darse los alimentos:*

1. *Los cónyuges*
2. *Los ascendientes y descendientes*
3. *Los hermanos solo se deben los auxilios necesarios para la vida cuando los necesiten por cualquier causa que no sea imputable al alimentista, y se extenderán en su caso a los que precisen para su educación."*

La prestación de alimentos consiste según nuestro Código Civil en que el alimentante (sujeto sobre el que recae la obligación de dar alimentos en el momento concreto), pague al alimentista (sujeto sobre el que recae el derecho también en el momento concreto), una pensión económica que le dote para subvenir sus necesidades tanto de vivienda, alimentación, vestimenta, asistencia sanitaria..., es decir para cobertura de sus necesidades básicas.

Por todo ello podemos afirmar que este derecho a los alimentos que se tiene entre familiares no se extingue en ningún momento, tal y como hemos indicado anteriormente. Lo que si tiene fecha de caducidad es el derecho a la pensión de alimentos. Lógicamente se produce la extinción del mismo cuando ya no exista la causa que dio origen a la misma.

Además, se obvio que se extinguirá por el fallecimiento de la persona alimentista, así como por la del alimentante u obligado a prestarlos. Todo ello es evidente, ya que es una obligación de carácter personalísimo y una vez que ha fallecido la persona alimentista se debe dar por hecho que finaliza la necesidad (artículos 150 y 152.1 del Código Civil).

Además, se recogen otras causas que dan lugar a la extinción de la pensión de alimentos y que vienen recogidas en el artículo 152 Código Civil. En resumen, nos indica que cuando la persona que está obligado a dar los alimentos no tuviera patrimonio que lo hiciera posible (por una disminución de su fortuna) o cuando la persona alimentista hubiera mejorada su situación que provocara que no necesita de esta ayuda.

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

Se establece también como causa de extinción cuando se haya dado alguna situación que derive en la desheredación del alimentista o cuando la necesidad de alimentos provenga de una situación de mala conducta o falta de aplicación al trabajo, se extinguirá mientras dure dicha causa.

Una vez expuesta la legislación que define el derecho de alimentos, se nos plantea el supuesto de que este derecho no se pueda hacer efectivo por circunstancias diversas. Nuestro sistema judicial nos abre la puerta a dos formas de reclamar la ejecución de este derecho cuando se nos haya otorgado por sentencia judicial. Son las siguientes vías:

- La acción penal (Art. 227 del Código Penal). Éste es un mecanismo de presión bastante efectivo para obligar a la parte condenada a prestar el derecho de alimentos, es decir que la haga efectiva. Se puede interponer denuncia ante cualquier comisaría de policía, así como directamente ante el juzgado de instrucción de guardia.
- La ejecución de sentencia (Vía Civil). Es más lenta que la anterior. El procedimiento de solicitud judicial de cumplimiento se denomina “Ejecución de Sentencia” o “Ejecución de Títulos Judiciales”. Este procedimiento puede llegar incluso a dictar el embargo sobre los bienes del demandado para la ejecución de la sentencia.

Aún después de estos trámites puede darse el caso de que no se pueda hacer efectivo el derecho de alimentos, porque entre otros motivos, no pueda atenderse por el alimentante porque su situación haya cambiado.

Es en este punto donde la Administración Local debe garantizar la cobertura de las necesidades básicas de todos sus habitantes, tal y como se regula en la Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia, y más concretamente el Ayuntamiento de Murcia, a través de sus Ayudas Económicas Municipales.

Dentro de la Convención sobre los Derechos del Niño, podemos encontrar una clasificación de sus derechos:

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

- un primer bloque que bien se podría denominar derecho de los menores a la protección, el cual englobaría los derechos a la vida, a la convivencia familiar, violencia o explotación laboral.
- un segundo bloque, denominado derecho a la provisión, que abarcaría el derecho a la sanidad, a un medio ambiente saludable o todo tipo de recursos favorecedores del desarrollo tanto físico, mental, espiritual, moral y social.
- un último bloque destinado a la participación, compuesto fundamentalmente por el derecho a la identidad y a una nacionalidad. También contendría el derecho a la información y a dar una opinión con libertad.

Todos los derechos enumerados anteriormente tienen como nexo de unión cuatro principios fundamentales, que son, la no discriminación, el interés superior del menor, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.

Por todo ello, se le reconoce a los menores los siguientes derechos:

- a la salud, a la educación y a la protección
- a la justicia y a la presunción de inocencia
- a no ser reclutado
- a que sus tradiciones (sociales, religiosas o culturales) no interfieran en su salud
- a un nivel de vida adecuado para que se produzca un desarrollo personal pleno
- a la participación

De todos estos derechos enumerados y reiterados en diferentes convenciones y tratados, y siguiendo a López y Colbs, 1995 podemos clasificar las necesidades básicas en tres grandes grupos:

- de carácter físico-biológico: incluyen las relacionadas con la subsistencia y el buen desarrollo del menor
- cognitivas: relacionado con lo sensorial, la relación existente con su entorno físico y social, la transmisión de normas y valores de tolerancia hacia los otros.
- emocionales y sociales: centradas en las condiciones necesarias para la resolución de conflictos, relación con sus iguales, el apego y la adecuada participación en la sociedad.

3. Legislación positiva nacional y autonómica en la cobertura pública de las necesidades básicas de los menores

3.1. La CE de 1978. implicación de lo público en la construcción social. la protección de los menores.

A lo largo de nuestra Constitución Española de 1978, en diferentes partes de la misma, se observa que el Estado Social, como estado tendente a la igualdad, tiene un carácter primordial en la construcción de lo público. A modo de ejemplo podemos apuntar lo que nos dice el art. 1.1: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

El Estado Social tiene su origen después de la Revolución Industrial (desarrollo de industrias, un éxodo de población rural, gran crecimiento de las ciudades, etc..) y se observará un cambio de la sociedad tal y como se venía conociendo hasta ese momento.

El ciudadano obtiene un salario proveniente de su trabajo y lo destina a ser consumidor de bienes y servicios, aunque el Estado debe de intervenir en temas relacionados con la sanidad, la educación, vivienda y crear el acceso a unas prestaciones básicas a los ciudadanos.

Partiendo de las medidas implementadas por Bismarck en Alemania y que hemos desarrollado ampliamente con anterioridad, en España se van creando una serie de medidas sociales, creando leyes relativas a seguros obligatorios de enfermedad, de accidentes de trabajo, invalidez o vejez. No hay que olvidar que también se creó la Seguridad Social con sus prestaciones a la ciudadanía. Todo ello sucedió a finales del Siglo XIX.

Por ello el Estado no podía evadir su responsabilidad en relación a estas cuestiones y las incorpora dentro de la Constitución Española creada después del régimen de Francisco Franco.

Al hilo de lo anterior, la Constitución Española pivota su modelo social a través de tres pilares básicos, que son los siguientes:

- Art. 9.2. Principio de igualdad material.
- Capítulo III del Título I (arts. 39-52). Los derechos sociales.

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

- Título VII (arts. 128.1 y 2, 129.2, 131.1, 133.1, 134.1, 135.1 y 136.1). La regulación del modelo económico

Como artículo principal dentro de la carta magna se podría indicar el número 39, el cual se divide en cuatro apartados que analizo a continuación:

El primero de ellos declara que son los poderes públicos los encargados de asegurar la protección de la familia, considerándose como tal todas y cada una de los diferentes tipos de familia (monoparentales, extramatrimoniales, etc.) para no discriminar a unos menores frente a otros por la simple razón de ser miembros de un tipo de familia en particular. Se deriva de ello que la familia es un concepto que puede darse en nuestra sociedad fuera de la institución matrimonial.

Se indica también que la protección de la familia se debe de realizar y desarrollar desde un plano socio-económico, haciendo visible el derecho al trabajo y a una remuneración económica suficiente para que las familias puedan hacerse cargo de la cobertura de las necesidades básicas de sus menores.

En su apartado segundo, este artículo reconoce la importancia que tienen los padres para proteger a los hijos independientemente del tipo de filiación que tengan, no admitiendo categorías intermedias de filiación.

En este artículo también aparece el derecho que tienen los menores de que se declare cual es su filiación biológica, para que se pueda discernir el deber de los padres respecto a la cobertura de las necesidades básicas de sus hijos.

Por último, se hace referencia al papel tan importante y que hemos destacado anteriormente en este trabajo de los Tratados Internacionales que protegen a la infancia.

[3.2. Ley 3/2021 de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.](#)

Dentro de esta ley de reciente aprobación, se puede observar un objetivo global de mejorar la calidad de vida de todas las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión social en la Región de Murcia, incluidos la población infantil a la que está centrada nuestro trabajo de fin de grado. Se tiende a crear una política integral para apoyar a las familias y, por ende, proteger a los menores que en ellas se encuentran.

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

En su Título II la citada Ley 3/2021, se centra en la distribución de competencias, hace un reparto de las mismas entre todos los implicados en el sector público del Sistema de Servicios Sociales (Consejo de Gobierno, Consejerías y Administración Local).

Por tanto, podemos observar que este sistema actúa como una red pública que posee un conjunto de servicios, prestaciones, recursos y actuaciones que en ciertos supuestos son desarrollados por las administraciones locales a través de sus Ordenanzas Municipales.

No solo se van a cubrir las necesidades personales básicas, entendiéndose por estas a las centradas en la subsistencia de los menores (calidad de vida, autonomía personal, funcional y relacional) sino que abarca también las denominadas necesidades sociales, que tienen un desarrollo mucho más amplio, incluyendo las relaciones familiares, de grupo e interpersonales (integración y participación en la sociedad).

Este sistema de Servicios Sociales tiene como finalidad, recogida en el artículo 5 de la mencionada ley, la de promover y garantizar a toda persona (incluyendo a los menores) la cobertura de las necesidades personales básicas y sociales, con el acceso a los recursos necesarios para ello.

Lo recogido en este artículo se lleva a cabo a través de una serie de prestaciones que irán destinadas a la atención de las necesidades personales básicas en las situaciones de urgencia social.

En el artículo 23 de la Ley 3/2021, son las entidades locales las encargadas de la tramitación y gestión de dichas ayudas económicas municipales y las que se tendrán que encargar del estudio, detección y prevención de dichas necesidades, priorizando las referentes a las situaciones de riesgos en el ámbito de la infancia y la exclusión social.

4. Las Ordenanzas Municipales

4.1. Principio de Subsidiariedad

Como se ha visto en el apartado específico de legislación, la protección de los menores viene regulada de forma multinivel. Los Derechos del Niño declarados por Naciones Unidas en

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia el año 1989 y que entró en vigor en 1990, son recogidos en los artículos 39, 43, 49 entre otros, de la Constitución Española de 1978. El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, atribuye en su artículo 10, uno, 18 a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en este ámbito.

Esta ley se aprueba de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, dotándole a la Comunidad de Murcia de las competencias exclusivas en temas tan importantes como la política infantil, incluyendo la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva.

Pero ¿qué papel desempeñan las Administraciones Locales en la protección del menor?

Como sabemos, la función legislativa está atribuida a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Los Ayuntamientos, instituciones que representan la organización de los municipios, no tienen capacidad legislativa a pesar de ser una institución dirigida por gobiernos elegidos democráticamente por sufragio universal, aunque sí podrán ejercer las competencias que marquen las distintas legislaciones estatales y autonómicas.

¿Dónde queda aquí el repetido principio de subsidiariedad que las instituciones europeas declaran en sus estatutos respecto a la ejecución de competencias? Es ya un principio general de la Unión, la convicción de que las competencias han de ejecutarse bajo el principio de subsidiariedad. ¿Y qué significa esto? El principio de subsidiariedad defiende que tanto la definición de la agenda política como la determinación de soluciones deben venir dadas por el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, siendo los ayuntamientos las instituciones más cercanas a la ciudadanía.

En los últimos años ha ido consolidándose una forma de entender el papel de los ayuntamientos que los sitúa bastante más allá de lo que tradicionalmente se había entendido como administración local. La reivindicación municipalista apela al poder de lo próximo, de problemáticas propias y de exigencia de capacidades de gobierno que hagan realidad lo que se denomina, autonomía local.

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

Así lo destaca Subirats, actual ministro de Universidades: “Podemos afirmar que el bienestar hoy va pasando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. Cada vez se hace más difícil desde ámbitos centrales de gobierno dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente de sus necesidades específicas. Y esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, aumentando así los gobiernos y servicios descentralizados”¹.

La Ordenanza Municipal se puede considerar un instrumento normativo que se incluye dentro de los reglamentos, y que se caracteriza por estar subordinada a la Ley.

Ésta, debiera interpretarse bajo un principio de proximidad en la prestación de servicios y satisfacción de necesidades dentro de dicho ámbito, basado en las diferentes necesidades que tenga un municipio en función de sus características y particularidades históricas, demográficas, económicas, sociales, climatológicas, entre otras.

La potestad reglamentaria reconocida legalmente a los entes locales en el artículo. 4.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, debe leerse observando lo dispuesto respecto de la autonomía local recogida especialmente en el artículo 140 CE junto con la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), implicando que en aquellos ámbitos competenciales que deben ser necesariamente ejercidos por los municipios, cabe la regulación por medio de ordenanza municipal, dando paso a lo que la doctrina conoce como *vinculación negativa del principio de legalidad*, posición imperante en España en la actualidad.

Es evidente que la autonomía otorgada constitucional y comunitariamente (por medio de la CEAL), junto con la actual tendencia en España a considerar la aplicación de una vinculación negativa de la potestad reglamentaria local con la Ley, hacen dotar a los municipios de un margen amplio para reglamentar, por medio de ordenanzas, todas aquellas cuestiones que les correspondan dentro de sus límites competenciales.

¹ Subirats, J. “Gobiernos locales e implicación ciudadana”, en: *Papeles*, nº 105 (2009), p. 35.

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

También, si las Administraciones competentes superiores no hubiesen regulado al respecto, cabría la posibilidad que el municipio lo hiciera, siempre teniendo en cuenta no invadir campos que únicamente pueden ser regulados por el Estado y las Comunidades Autónomas. De hecho, la normativa ya prevé que las Ordenanzas y Reglamentos que contradijeran otras de superior jerarquía, serán ineficaces.

Los ayuntamientos, y en concreto el Ayuntamiento de Murcia, dentro de sus competencias y para la gestión de sus intereses promueve actividades, así como presta servicios públicos para dar respuesta a esas necesidades de sus vecinos, siempre al amparo de lo que le encomienda la Ley de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Pero además establece y gestiona ayudas que son de vital importancia para la protección de uno de los sectores más vulnerables de la población, los menores, y ello a través de ayudas directas que afectan a la vida diaria de estos menores.

4.2. Las Ordenanzas Municipales, una técnica para el desarrollo normativo

Las Ordenanzas son disposiciones administrativas de carácter general y de rango inferior a la ley, aprobadas por los entes locales. Es preciso que al aprobar las ordenanzas los entes locales no excedan de la esfera de su competencia, y que su aprobación esté prevista por la ley.

Aunque en ocasiones se habla de Ordenanzas y Reglamentos como sinónimos, si bien las limitaciones para su aprobación pueden ser las mismas, su contenido material es diferente. Los reglamentos suelen referirse al funcionamiento y organización de órganos colegiados mientras que las Ordenanzas concretan la regulación de derechos y obligaciones de los ciudadanos, siempre dentro del marco facultado por la ley.

En todo caso Ordenanzas y Reglamentos no son considerados actos administrativos ya que en ambos casos son susceptibles de una pluralidad indefinida de aplicaciones, al contrario que los actos administrativos, que se agotan o consumen con su ejecución.

Ni las Ordenanzas, ni los Reglamentos locales, contendrán preceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales. La potestad reglamentaria es atribuida por la Ley, por lo que sin la previa atribución legal la Administración no podrá aprobar las ordenanzas.

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

Es el artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local la que permite a los municipios, provincias e islas, la potestad para aprobar ordenanzas y reglamentos.

Dada la repercusión en los derechos y obligaciones de los ciudadanos que la ordenanza puede suponer, requiere un procedimiento complejo de aprobación regulado en el artículo 49 de la citada ley de régimen local que contiene, aprobación inicial, Información pública y audiencia para la presentación de reclamaciones y sugerencias, y por último aprobación definitiva con resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Además, para poder desplegar jurídicamente sus efectos, la ordenanza ha de ser publicada en boletín oficial y comunicada al Estado y la Comunidad Autónoma en la que se encuentre ubicado el ente local.

Pero el hecho de que el municipio, tal y como dispone el artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su calidad de Administración pública de carácter territorial y dentro de sus competencias, ostente las potestades reglamentarias y de auto-organización, no supone que lo pueda reglamentar u ordenar todo. En primer lugar, ha de tener atribución sobre la materia objeto de reglamentación, conforme recoge el artículo 25 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Para el supuesto que nos ocupa hay que tener en cuenta que este artículo 25 contempla en su punto 2.e) que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

En segundo lugar, debe existir una ley habilitante para la aprobación de la ordenanza. Pues bien, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en su artículo 17.2 establece que las bases reguladoras de las subvenciones de las corporaciones locales se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones.

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

A pesar de estos límites, el respeto a la autonomía local ha hecho que la reserva de ley se interprete en un sentido amplio que permite la aplicación del principio de subsidiariedad de tal modo que los entes locales, instituciones con ámbito más cercano al ciudadano, puedan concretar múltiples derechos y obligaciones en sus ordenanzas.

En palabras del Tribunal Supremo, siguiendo una importante jurisprudencia reiterada: “se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas [municipalidades] sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir”, lo que inclusive se extendería respecto de las Comunidades Autónomas: “las anteriores reflexiones son también predicables a supuestos en que las Entidades Locales extiendan el ámbito de aplicación de normas autonómicas a supuestos en éstas no previstos (...), dotando de una determinada regulación a un campo concreto de la realidad social sujeto al ámbito de sus competencias”.

Podríamos concluir, por tanto, que la potestad reglamentaria municipal, en este caso, viene a satisfacer un principio de proximidad para la prestación de servicios, siempre teniendo en cuenta que esta potestad no debe llevar a establecer criterios que claramente quebranten el principio de igualdad entre los ciudadanos.

El Ayuntamiento de Murcia para hacer efectivo el ejercicio de la “Prestación de los servicios sociales y de Promoción e inserción social” con fecha 30 de enero de 2003, por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Murcia aprobó la Ordenanza municipal reguladora de ayudas económicas municipales para la atención de necesidades sociales, publicada en el B.O.R.M., n.º 108, de 13 de mayo de 2003.

La Ordenanza municipal tiene por objeto la definición y regulación de las diferentes ayudas municipales destinadas a la atención de necesidades sociales, entendiendo por tales, según el propio preámbulo de la ordenanza, “el conjunto de ayudas y prestaciones económicas de carácter no periódico destinadas a paliar o resolver, por sí mismas o complementariamente con otros recursos y prestaciones, situaciones de emergencia social, a prevenir situaciones de exclusión social y a favorecer la plena integración social de los sectores de población que carezcan de recursos económicos propios para la atención de sus necesidades básicas”. (art. 1 de la Ordenanza). Esta ordenanza ha contribuido, en gran medida, a mejorar la situación de menores en situación de emergencia social en el municipio de Murcia.

4.3. Principios a seguir en la aprobación de las Ordenanzas según las Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Apostando por una mayor transparencia y una participación ciudadana real, la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, desde la exposición de motivos ya manifiesta que se va a suponer una mejora en la regulación que hasta ese momento se tenía en aspectos tales como la jerarquía, la publicidad de las normas y los principios de buena regulación.

Además, se suman otras novedades para que la participación de los ciudadanos tenga más presencia a la hora de elaborar una norma, plasmándose en recabar previamente a la elaboración de una norma, la opinión tanto de los ciudadanos como del sector empresarial acerca de la norma que se va a crear (objetivos, soluciones, problemas...).

Dentro de este texto legislativo nos vamos a centrar en los artículos 128 y siguientes que nos van a ayudar a ver como desde la Administración Local y a través de sus Ordenanzas Municipales se exponen las actuaciones que han de seguir los Ayuntamientos para aprobar sus ordenanzas.

En el artículo 128 de la ley 39/2015 se regula fundamentalmente la potestad reglamentaria que tiene el Gobierno de la Nación, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, incidiendo en que ninguna norma de rango inferior puede vulnerar los preceptos de una norma de rango superior.

Existen unos principios de buena regulación, que deben de quedar justificados en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley o en los preámbulos de los reglamentos. Quedan recogidos en el artículo 129 de la citada ley y que se resumen en los siguientes:

- Necesidad y eficacia
- Proporcionalidad
- seguridad jurídica
- Transparencia

- Eficiencia

En cuanto a la obligatoriedad de realizar revisiones periódicas de la normativa que se encuentre en vigor, el artículo 130 de esta ley, así lo establece para ir adaptándola a los principios de buena regulación y para comprobar el grado de consecución de los objetivos previstos.

A las normas se les debe de dar publicidad para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Como mínimo se deberán de publicar en el diario oficial correspondiente.

En su artículo 132, la Ley 39/2015, recuerda la obligatoriedad que las Administraciones Públicas tienen de publicar anualmente un Plan Normativo donde se indiquen las iniciativas legales o reglamentarias que opten a ser aprobadas al siguiente año.

Los ciudadanos podrán participar en la elaboración de las Leyes y reglamentos de la siguiente forma:

- se realizará una consulta pública anterior a la elaboración del texto legislativo, para recoger las opiniones de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas afectadas por la norma.
- cuando afecte el texto a los derechos e intereses de las personas, se realizará una publicación en el portal web correspondiente para dar audiencia a los afectados.
- estas audiencias señaladas en el punto anterior se podrán complementar con opiniones de los afectados.
- en el caso de normas presupuestarias u organizativas estos trámites anteriormente enumerados podrán ser prescindibles.

Como aspecto a destacar, indicar que esta Ley 39/2015 no indica plazo para que se dé la participación de los ciudadanos que hemos expuesto anteriormente. Asimismo, y en el caso de que se recojan dichas opiniones previas no deben de ser contestadas ni atendidas por la Administración competente, sino que solamente tiene por objeto conocer la opinión de los ciudadanos.

4.4. Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Murcia

En la Ordenanza Reguladora de las Ayudas Económicas Municipales para la Atención de Necesidades Sociales publicada el 14 de abril de 2003, en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia», n.º 86 y solo para destacar su importancia mencionamos las ayudas recogidas en su artículo 4 y que nos pueden dar una idea del peso específico que tiene la acción municipal en la protección de los menores (el texto íntegro se adjunta en los Anexos del TFG). Se recogen recurso para costear las necesidades de alimentación, en su vertiente amplia del término, incluyendo, por ejemplo, los costosos alimentos para población que son celíacos o alimentación específica para población infantil. Se incluyen igualmente prestaciones económicas para alquiler de viviendas, reparación de las mismas y la compra del equipamiento necesario. No se olvidan de recoger el pago de los suministros básicos de la vivienda. En el ámbito sanitario, incluyen la adquisición de gafas, audífonos, prótesis y demás ayudas técnicas necesarias. Queda a valoración del técnico responsable la cobertura de cualquier otra necesidad no recogida en la ordenanza.

Se completa la importancia de esta ordenanza con el resto de determinaciones que se establecen en la misma como son la condición de beneficiario, los requisitos para su adquisición, la documentación acreditativa, las causas de denegación o las obligaciones de los beneficiarios y perceptores.

La normativa vigente que regula las Ayudas Económicas Municipales para la atención de necesidades básicas del Ayuntamiento de Murcia, data del año 2003. Desde entonces no se ha modificado dicha normativa, estando todavía en vigor después de diez años desde su creación. Esto por sí mismo ya denota que no se ha revisado para adaptarse a los diferentes cambios que ha sufrido y que está sufriendo nuestra sociedad, en todos sus ámbitos (pandemia, conflictos bélicos, desempleo, vivienda, incremento de impuestos, etc.). Es lógico pensar que habrá situaciones de desigualdad entre futuros beneficiarios de esta ayuda, por la no actualización e incorporación de nuevas realidades sociales a la normativa que rige dichas ayudas.

Dentro de las Ayudas Económicas Municipales encontramos diferentes tipologías (ya enumeradas anteriormente e incluidas en los anexos), y todas ellas deben de regirse por unos indicadores de tipo económico. Para el acceso a estas ayudas no se deben rebasar los umbrales

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia económicos indicados en la tabla que se presenta a continuación, en la que se tienen en cuenta la composición de la unidad familiar, así como las características de los miembros que la componen. Quedan reflejados de la siguiente forma:

1 MIEMBRO = 935,38 €			
CONVIVE CON....		CONVIVE CON....	
Un miembro menor, discapacitado o persona mayor dependiente	1085,40 €	Una persona autónoma o mayor de edad	935,38 €
Dos miembros menores, discapacitados o personas mayores dependientes	1234,70 €	Dos personas autónomas o mayores de edad	935,38 €
Tres miembros menores, discapacitados o personas mayores dependientes	1384,36 €	Tres personas autónomas o mayores de edad	935,38 €
Cuatro miembros menores, discapacitados o personas mayores dependientes	1534,02 €	Cuatro personas autónomas o mayores de edad	935,38 €
Cinco miembros menores, discapacitados o personas mayores dependientes	1683,68 €	Cinco personas autónomas o mayores de edad	935,38 €
Seis miembros menores, discapacitados o personas mayores dependientes	1833,34 €	Seis personas autónomas o mayores de edad	935,38 €
Siete miembros menores, discapacitados o personas mayores dependientes	1993 €	Siete personas autónomas o mayores de edad	935,38 €

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa que regula la Ayudas Económicas Municipales del Ayuntamiento de Murcia. Orden publicada en el BORM nº 108 de 13 de mayo de 2003.

En la práctica, y sin que medie ninguna ordenanza reguladora, observamos que la población que solicita esta ayuda solo puede hacerlo en concepto de cobertura de necesidades básicas,

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia quedando en un segundo plano el resto de necesidades que la normativa refleja como necesidades sociales.

Observamos que según la legislación estudiada anteriormente, manifestaba como necesidades básicas no solo la alimentación, sino el vestido, la vivienda y la asistencia médica, y en esta ordenanza municipal quedan reflejadas en mayor o menor medida en alguna de los tipos de ayudas reguladas, pero en la realidad vemos que no se cumple con esta cobertura de necesidades básicas, sino solamente por la cobertura del término alimentos, sin aplicar la amplitud del mismo que se incluye en nuestro Código Civil.

También encontramos en estas Ayudas Económicas Municipales (AES) una regulación que indica que solamente se podrá solicitar esta ayuda una vez al año, es decir, que una unidad familiar solamente puede beneficiarse de esta ayuda una vez cada año, sin tener en cuenta el número de personas que componen la unidad familiar, los ingresos, los menores que la componen, los gastos que tienen dicha unidad familiar, etc.. , salvo en aquellos casos excepcionales en los que por necesidad sobrevenida requieran de atención urgente o inmediata.

5. Conclusiones

Es evidente que el papel que tienen las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de las necesidades básicas de los menores en el Ayuntamiento de Murcia es fundamental para hacer efectivos derechos legislativos reconocidos.

Es un instrumento que hace posible que se pueda regular para y por el ciudadano y dotar de las herramientas necesarias a la Administración Local de poder aplicar normativas de rango superior a la población.

Como hemos podido ver a lo largo de este trabajo, el Ayuntamiento de Murcia gestiona de una manera autónoma todos los temas en los que tiene atribuidas competencias y/o que presentan un interés para la ciudadanía, amparándose en la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta ley en su artículo 4, atribuye una potestad reglamentaria para llevarlo a cabo.

Esta potestad ha sido utilizada ampliamente por el Ayuntamiento de Murcia que dispone de más de 50 ordenanzas municipales aprobadas.

Centrándonos en la ordenanza analizada, podemos observar que ha quedado, cuanto menos, desfasada. Como hemos podido indicar, en la misma Ley 39/2015 se dan las indicaciones para poder realizar evaluaciones periódicas sobre la aplicación y consecución de objetivos de esta legislación. Es evidente que una norma que se aprobó hace prácticamente 20 años y que no ha sufrido ninguna modificación, necesitaría de la misma.

Este texto indica diversas necesidades que se pretenden dar cobertura desde esta Ordenanza Municipal, en especial, la cobertura pública de las necesidades básicas de los menores del municipio y es sorprendente que no se haya modificado el catálogo de las mismas. Ni tan siquiera la actualización económica de ellas.

Desde la Administración Local se debe trabajar hacia la actualización periódica de las ordenanzas existentes, para que reflejen fielmente las características y necesidades de sus ciudadanos, lo que nos llevará a garantizar unos sistemas públicos eficaces y eficientes. Dentro de estas políticas de mejora se deberían establecer unos plazos de revisión.

Sin duda las Ordenanzas Municipales cumplen su papel dentro de los textos jurídicos y es impensable a día de hoy que una sociedad decida dar respuesta a sus ciudadanos sin ellas.

Por todo lo indicado las ordenanzas municipales son absolutamente necesarias para concretar derechos sociales y dar cobertura a prestaciones básicas de los grupos sociales más vulnerables, como es la infancia. Así mismo, para que las prestaciones sean efectivas, se hace necesario conforme a los principios que establecen la Ley 39/2015 de 1 de octubre, su periódica actualización.

Referencias bibliográficas

Bibliografía básica

OCÓN DOMINGO, J. <<Normativa internacional de protección de la infancia>>. Cuadernos de Trabajo Social, 2016. Vol. 19, 113-131

<< Modelos del Estado de Bienestar en Europa>>. Disponible en: <https://www.Learneurope.eu/index.php?CID=329>

<<El Estado de Bienestar en Europa>> Disponible en: <https://www.bbvaopenmind.com>

<<Materiales formativos para profesores sobre la Constitución Española de 1978>>. Educa.jcyl.es, 2018. Disponible en: <https://www.educa.jcyl.es/profesorado/es/contitucion>

DE LA CALLE VELASCO, M.D. <<Sobre los orígenes del Estado social en España>>. Revista ayer, 1997, núm. 25, 127-150

SÁNCHEZ ROMÁN, F. Estudios de Derecho Civil. Tomo V, 2 ed. Madrid 1912, p. 1224

FARIÑA, F. Psicología jurídica al servicio del menor. Barcelona, CEDECS, 2000

SUBIRATS, J. Gobiernos locales e implicación ciudadana. Papeles. 2009, núm. 105, p. 35

Legislación citada

Constitución Española. Disponible en : [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/(1)/con)

Legislación sobre derechos del menor. Importancia de las Ordenanzas Municipales en la cobertura pública de sus necesidades básicas. Estudio concreto del Ayuntamiento de Murcia

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-21315-consolidado.pdf>

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Disponible en: <https://www.boe.es/eli7es/l/1985/04/02/7/con>

Ordenanza reguladora de ayudas económicas municipales para la atención de necesidades sociales. Disponible en: https://www.murcia.es/documents/11263/242162/ayudas_ans.pdf