

# **MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y DE PROMOCIÓN DE SUS FAMILIAS, DERECHOS E IGUALDAD**

## **Título Preliminar**

El objeto del anteproyecto, es, por un lado, como en la Ley Foral 15/2005, asegurar la atención integral a los y las menores en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, estableciendo el marco jurídico de protección para la infancia y la adolescencia, así como las medidas y actuaciones administrativas de prevención y promoción, y la intervención de orientación e inserción con respecto a las personas menores sujetas al sistema de reforma, ahora redenido como de Justicia Juvenil, en el marco de la ejecución de las medidas impuestas por los órganos jurisdiccionales, garantizando el ejercicio de sus derechos y la defensa de sus intereses, así como su desarrollo integral en los diferentes ámbitos de convivencia, y, por otro lado, se añaden dos aspectos:

Por un lado, en virtud de la trascendencia que se atribuye en el ordenamiento internacional, el estatal que resulta de aplicación y en la planificación estratégica del Departamento, a la protección de la familia, como entorno ideal para el desarrollo de los y las menores, se introduce dicha protección de forma específica y, por otro lado, dada la relevancia que se atribuye a los factores que hacen que la libertad e igualdad ante la ley precisen de actuaciones específicas para que sean reales y efectivas cuando concurren situaciones, sobre las que se introducen enfoques específicos, como la pobreza o los problemas socio-económicos, la discapacidad, la situación diferente que persiste aún en muchos casos por ser hombres y mujeres o las problemáticas derivadas de los procesos migratorios, se añade, en términos análogos a la cláusula de igualdad real del art. 9.2 CE, para destacar que ha de ser también objeto de la Ley Foral remover los obstáculos que impidan o dificulten que la libertad e igualdad de los y las menores sean reales y efectivas.

Como se recoge en la parte expositiva, se pueden distinguir dos bloques de normas interrelacionados: el primero, dirigido al conjunto de niños, niñas y adolescentes que, por ser menores de edad con domicilio o residencia transitoria en Navarra, tiene derecho a obtener de las Administraciones públicas de Navarra, de forma coordinada, una protección integral, se dirige al conjunto de personas menores de 18 años, más de 130.000, y se dirigen no sólo a reconocer sino a velar por el efectivo goce de los derechos que la Convención y esta Ley Foral les atribuye, como sujetos de derechos y necesarios protagonistas de sus vidas, apoyando para ello a sus familias en sus funciones, siempre considerando el de las personas menores un interés primordial o el interés primordial.

A todas esas personas menores se va a aplicar toda la parte general de la nueva Ley Foral, especialmente el Título preliminar, los Títulos I, II y III, con un claro enfoque de derechos y con vocación de universalidad.

El segundo, derivado también de la propia Convención y de la normativa básica estatal, implica que, aunque sea excepcional, también ha de estar garantizado un sistema de protección que determine una atención específica para situaciones de riesgo y, en algunos casos, la separación de personas menores de sus familias en interés superior de las mismas, con declaraciones de desamparo y asunción de la tutela y de otras formas de guarda, y otras actuaciones protectoras específicas. Aun referido a un número de personas menores mucho más pequeño, ya que el atendido en Atención primaria ronda el 10 % del total y el de personas menores en situación de guarda ronda el 1 % de ese total de menores, tasa de atención por los recursos de protección infantil en Navarra que, conforme se recogió en el II Plan, es baja en términos relativos y comparativos (379,8 por cada 100.000 habitantes) con respecto a la media española, es fundamental, tanto fortalecer y mejorar ese sistema de protección y darlo a conocer a la sociedad, para sensibilizarle, como perseguir en todo momento que las personas menores dentro de ese sistema alcancen en igualdad de condiciones los derechos que se reconocen a la generalidad de niños, niñas y adolescentes.

En ese sentido, también, junto a las normas referidas a los Títulos sobre el sistema de protección o la justicia juvenil, les son de aplicación todas las generales.

No se incorporan novedades sustantivas en la regulación, en el artículo 2, del ámbito personal y territorial, más allá de la utilización, como en el resto del anteproyecto, de un lenguaje inclusivo, y de prescindir por motivos jurídico-formales, del apartado que remite a lo previsto en los artículos 9 a 16 del Código Civil en caso del conflicto entre distintos ordenamientos jurídicos, dado que, aunque eso sigue siendo así, lo es porque, en el ejercicio de su competencia exclusiva al respecto, el Estado ha establecido dicha regulación.

Antes de regular los principios rectores, se ha introducido un artículo específico, como en la normativa de Baleares, dedicado al interés superior de la persona menor, porque, por un lado, como principio, no es uno más, sino el principio esencial en este ámbito, ante el que cualquier otro principio o interés debe ceder en caso de conflicto, para que este prevalezca, y la misma posición fundamental se le atribuye en el ordenamiento internacional y el estatal de obligada aplicación, y, además, junto a su dimensión como principio, conforme han recogido las Resoluciones sobre la Convención referidas a dicho principio, en especial la n° 13, así como la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección Jurídica del Menor, especialmente tras su reforma de 2015, existen otras dimensiones y se han desarrollado unos criterios para su aplicación en cada caso, a los que conviene remitir, sin necesidad de reproducir dicha normativa, optando por ello, como en la normativa valenciana, conforme a la doctrina del TC y como se concluyó en el grupo interno motor de trabajo, por no incluirla más que en la medida precisa para la comprensión adecuada de la regulación.

Con esta explícita y separada inclusión de dicho principio y contenido sustantivo se recoge también la propuesta realizada en el seno del grupo externo del Consejo Navarro del Menor, que se acompaña, como se concluyó en el mismo que conviene y conforme a varias de las propuestas de la fase de consulta previa, con la proyección expresa en relación con la posterior regulación.

Entrando en el resto de los principios rectores, pasan a agruparse los mismos en tres bloques: en el primero de ellos se recogen los que son de aplicación por igual a personas o entidades del ámbito privado y del público, tanto a las familias y ciudadanía como a las Administraciones

públicas y resto de instituciones y poderes públicos; en el segundo se recogen los específicos principios de actuación y organización de las Administraciones Públicas de Navarra; y en el tercero, como concreción del principio de igualdad real e interdicción de cualquier discriminación, los enfoques en relación con los distintos ámbitos y situaciones en que la situación real de personas y familias precisa de una atención y valoración distinta para que la libertad e igualdad de sus componentes o de ellas mismas sea real y efectiva, como la CE exige y esta Ley Foral pretende garantizar.

De entre los principios, destacan, como novedades, tres principios transversales, como son la parentalidad positiva, la atención centrada en la persona y el trabajo en red, y la potenciación de la participación de las propias personas menores por sí mismas, como instrumento de su empoderamiento y acceso a la ciudadanía plena.

En relación con la ACP, en los mismos términos en que forma parte de Plan Estratégico de Servicios Sociales y se ha incorporado a la normativa sobre autorizaciones, comunicaciones previas y homologaciones de los distintos servicios sociales, se promueve para la atención a personas menores que dicha persona menor esté en el centro, comportando ello no sólo tomar las decisiones orientándolas en función de su interés superior sino que se cuente con las mismas para adoptarlas, reforzando su información y participación efectiva en esa toma de decisiones, empezando por la propia tramitación de este anteproyecto de Ley Foral.

Se incorpora un nuevo artículo, denominado "evaluaciones de impacto", para que, tal como recomienda la OG 14, en su apartado h) 99, las Administraciones públicas de Navarra tenga que realizar estas evaluaciones al formular sus proyectos normativos (como en el art. 22 quinquies de la LOPJM tras la reforma de 2015), planes (como ha hecho la Ley valenciana) o cualquier decisión administrativa de carácter general, para prever sus repercusiones sobre niños y niñas y el disfrute de sus derechos.

Fue también una aportación de la representante de UNICEF en el seno de uno de los Grupos de trabajo constituidos a partir del Consejo Navarro del Menor, el grupo adulto (en adelante GTACNM).

Es, además, una forma de hacer efectivo el principio de integralidad que, con base en la propia CDN, que, conforme recuerda el Comité de Derechos del Niño en sus OOGG, no permite establecer jerarquías entre los derechos que se reconocen a la infancia y adolescencia, exige mantener el enfoque de la normativa foral anterior y la de la mayoría de las autonómicas recientes, que no regulan solo la protección sino la salvaguarda de los diferentes derechos, la prevención en los distintos ámbitos, aunque, en el caso de esos otros aspectos sectoriales, ello se haga respetando las citadas regulaciones y complementándolas o detallándolas conforme a los principios y reglas de cada uno.

Se incorpora al articulado lo que era objeto de una Disposición adicional, la prioridad presupuestaria, conforme al artículo 4 de la CDN y a las OOGG 5 y 19, esta última de 2016, así como a las propuestas del GTACNM, porque, como recoge en estas el Comité, dar prioridad a los derechos del niño en los presupuestos, según exige la CDN, no solo contribuye a hacer efectivos esos derechos, sino que tiene repercusiones positivas duraderas en el crecimiento económico futuro, en el desarrollo sostenible e inclusivo y en la cohesión social.

Por ello, se incorporan tres reglas concretas para garantizar esa efectividad: que el presupuesto para ello se incrementará como mínimo en la misma medida que lo haga el techo de gasto en cada ejercicio, cuando se incremente (como la norma valenciana); que, caso de no existir incrementos, el presupuesto para la efectividad de los derechos de la infancia y adolescencia en todo se mantendrá (análogo a lo previsto en la norma catalana); que la parte dedicada al seguimiento y captación de las familias acogedoras se incrementará si no se consiguen los objetivos de crecimiento de acogimientos familiares que se fijen conforme al artículo que prevé la obligación de establecer indicadores y unos mínimos (entre ellos el referido a esta cuestión de la prioridad del acogimiento familiar sobre el residencial).

Se prevé también el seguimiento de la ejecución del gasto presupuestario en infancia, habiendo recabado la información de los 3 Departamentos que generan el gasto mayor (Educación, Salud y Derechos Sociales), para avanzar en las previsiones de transparencia y trazabilidad que postula el Comité de Derechos del Niño, así como de otras partidas de

otros Departamentos relacionadas directamente o que tiene como beneficiarias a personas menores.

Otro correlato del principio de integralidad es el principio de corresponsabilidad, que destaca la necesidad de implicación

En línea con no restringir la normativa a dar respuesta a situaciones de desprotección o resolver problemas o situaciones perjudiciales o de vulneración, para promover el bienestar infantil y adolescente, se regulan normas sobre cómo deben ser los entornos físicos y la comunicación para adecuarse a las necesidades infantiles o adolescentes y crear el clima adecuado en las relaciones de todo tipo con menores y las condiciones mejores para un ejercicio de sus derechos y lograr su bienestar.

A propuesta de CERMIN, y en la línea ya recogida en el artículo 5.3 de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal, que exige para garantizar la libertad en la toma de decisiones, que la información y el consentimiento deberán prestarse en formatos adecuados, siguiendo las reglas marcadas por el principio de diseño universal o diseño para todas las personas, de manera que les resulten accesibles y comprensibles y teniendo en cuenta las circunstancias de cada persona y su capacidad para tomar cada decisión en particular, garantizándose la prestación del apoyo necesario, se añade en el apartado 3, que, para las decisiones difíciles, por urgentes que sean, debe darse una información clara y en lo esencial por escrito y respetar unos tiempos que permitan valorar y tomar con información y tiempo las decisiones trascendentes.

Las previsiones concretas en relación a la manera de percibir a menores con discapacidad, responde a desarrollar la obligación de colaborar a la toma de conciencia sobre las mismas prevista en el artículo 8 de la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad de 2006 (Convenio de Nueva York, vigente en España desde 2008).

También se ha incorporado una alusión específica a la existencia de espacios adecuados para atender a menores víctimas de violencia evitando la victimización secundaria, reforzando las políticas que, conforme a la Ley Orgánica 8/2021, es preciso desarrollar para prevenir, enfrentar y reparar en caso de violencia contra menores, habiendo

acordado con la Dirección General de Justicia el desarrollo de un proyecto para analizar e implantar un recurso como las barnhaus.

## **Título I**

### **Capítulo I. Principios generales**

Las previsiones respecto a la protección de los derechos de los y las menores se completan, por un lado, con la alusión expresa al Convenio de Nueva York, de 2006, por la importancia que tiene también la protección de los derechos de menores con discapacidad, y con la inclusión de la etnia, de forma expresa, entre las circunstancias en que queda prohibida cualquier discriminación, dado el peso y relevancia que la multiculturalidad ha adquirido en nuestras sociedades en los últimos años.

Por otro lado, se incorpora también un apartado referido a la obligación de hacer efectivos los mismos y utilizar el máximo de recursos disponibles para ello, tal como prevé el artículo 4 de la CDN y recomienda la OG nº 5.

Por último, se pasa a reubicar en esta parte, sobre protección de derechos, la intervención de la institución de Defensor del Pueblo de Navarra, ya que, aunque su labor también puede coadyuvar a la promoción y divulgación de los derechos, siempre será mayor su impacto sobre su protección, añadiendo también, a sus funciones en este ámbito, a propuesta de la propia institución, funciones de institución de mediación en materias relacionadas con esta ley foral, conforme a lo previsto en su normativa reguladora.

En la parte de promoción y divulgación, se ha completado el mandato genérico a las Administraciones públicas de Navarra con el de promover actos y jornadas para difundir los contenidos de la Convención de Derechos del Niño y los trabajos del Comité de Derechos del Niño, tal como prevé la propia CDN, y se añade también que se cuente para ello con la participación de agentes que colaboran para su efectividad, especialmente las familias de acogida, al fomentarse de esa manera, por un lado, una visión cualificada

y privilegiada en la divulgación, por su experiencia en relación con la materia y, por otro, que un aspecto clave del sistema de protección, como las familias de acogida, sea a la vez objeto de difusión y conocimiento por la sociedad, con el consiguiente beneficio respecto al conocimiento por esta de la existencia de la realidad a que con ellas se hace frente y del ejemplo de solidaridad y corresponsabilidad que suponen.

En relación con la promoción y divulgación de los derechos se han introducido otras tres importantes novedades:

Se ordena al Departamento competente en materia de protección de menores que tenga un sistema institucionalizado de seguimiento del bienestar infantil en Navarra, tanto para orientar las políticas en este ámbito como para divulgar esa información para sensibilizar a la sociedad, contando para ello con la experiencia que acumula en los últimos años el Observatorio de la Realidad Social que, con esa u otra denominación, deberá aprovechar dicha experiencia y los medios con que cuenta para continuar en este ámbito, como previene también el II Plan de Apoyo a la Familia, Infancia y Adolescencia en Navarra 2017-2023, recabando y analizando datos y políticas en relación con los derechos de las personas menores.

Se faculta también al Departamento competente en materia de protección de menores para recabar informes del Comité de Ética en la atención social de Navarra, para reforzar la efectividad de los derechos de los y las menores, dado que la función de este Comité, previsto en el artículo 46.2 de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, y desarrollado reglamentariamente mediante la regulación contenida en el Decreto Foral 60/2010, de 20 de septiembre, es precisamente sensibilizar al personal de los servicios, centros e instituciones de servicios sociales respecto de la dimensión ética presente en la práctica que desarrollan, velar porque la práctica asistencial no vulnere el derecho de las personas al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad sin discriminación alguna, así como identificar, analizar y evaluar los aspectos éticos de la práctica social y colaborar con los Comités de Ética sectoriales o de centro en las cuestiones en las que éstos lo soliciten, por lo que sus informes pueden ser una herramienta muy útil para que no se

produzcan esas vulneraciones de derechos o discriminaciones y se potencie el conocimiento del sustrato ético del respeto a esos derechos y a la dignidad humana.

Por último, al Departamento competente en materia de protección de menores se le insta también a colaborar con entidades que cuenten con teléfonos de asistencia a menores para facilitar la divulgación de la existencia de los mismos y articular su intervención cuando se detecte la necesidad a través de dichas llamadas, promovándose la realización de convenios que garanticen aprovechar la existencia de esta otra herramienta de promoción y divulgación de derechos de menores.

## **Capítulo II. De los derechos: su promoción y protección.**

En relación ya con la promoción y protección de cada derecho, en relación con el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica y al desarrollo, uno de los 4 principios generales básicos de la CDN para el Comité de Derechos del Niño, conforme a las exigencias constitucionales (art. 15), se mantiene la obligación de las Administraciones Públicas de Navarra, de realizar actuaciones preventivas y atender a las personas menores que sufran cualquier forma de violencia, especificándose algunas y garantizando la aplicación del principio de interés superior de la persona menor ISM, que exige que, ante un riesgo para la vida o la integridad física o psíquica, se haya de actuar protegiendo la de las personas menores, incluso si no se contara con el consentimiento de sus progenitores. Prevalencia del ISM que se proyecta también en otros artículos, como el 61.2 p.3º.

En relación con la protección de la vida y la integridad, ante la situación de indefensión que revelan y han narrado en el proceso participativo tantas niñas y adolescentes, se ha incorporado también la necesidad de garantizar su seguridad, teniendo en cuenta en la planificación de la misma los riesgos en espacios y horarios determinados, como ocurre con los nocturnos en zonas alejadas o poco iluminadas.

En relación a la detección y denuncia de las situaciones señaladas, el mandato de establecer los mecanismos y

protocolos actualizados de coordinación adecuados, se remite ahora a la normativa orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, por cuanto concreta esta tanto los derechos (Tít. I), como el deber de comunicación (Tít.II), como los derechos y obligaciones en relación con la sensibilización, prevención y detección precoz (Tít. III), garantizando las pautas y coordinación en los distintos ámbitos clave (familiar, educativo, sanitario, de servicios sociales, judicial, NNTT, deporte y ocio, seguridad, protección de datos) y los protocolos respectivos (incluyendo los de los centros de protección de menores).

Conforme a la citada Ley Orgánica, además, se promoverá la atención especializada y se utilizará y divulgará el anterior Registro Unificado de Maltrato Infantil, que pasa a denominarse, conforme al artículo 44 de la LO, Registro Unificado de Servicios Sociales sobre Violencia contra la Infancia (RUSSVI) y los controles a través del Registro Central de delincuentes sexuales, que pasa a denominarse Registro Central de delincuentes sexuales y de trata de seres humanos (art. 57 y siguientes y DA 5ª de la LO). La atención a la protección integral contra la violencia que la referida LO desarrolla es necesaria por los datos de situaciones de violencia contra niños y niñas que siguen existiendo, las previsiones de la CDN respecto a las medidas necesarias a adoptar por ello, los recordatorios de los Informes del Comité de Derechos del Niño en su informes cada cinco años sobre el cumplimiento de la CDN en España o los propios objetivos de la Agenda 2030, que incluye el de reducir significativamente todas las formas de violencia.

Se ha incorporado también la obligación de las Administraciones públicas de Navarra de garantizar a cualquier menor el derecho al desarrollo alineado con los objetivos de la Agenda 2030, en los términos de la resolución de la Asamblea de la ONU 41/128, de 4 de diciembre de 1986: como derecho humano inalienable de todo ser humano, que les faculta para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo, como sujeto central del mismo y participante activo para su consecución, y a disfrutar de él como beneficiario de ese derecho.

En la regulación del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen por un lado, se ha añadido, conforme las previsiones de la CDN (art.16) y CE (art.18.1 a 3), como parte de su contenido, la protección frente a los ataques a la honra y a la reputación y, en un segundo apartado, por su relación con la intimidad, pero por tratarse conforme al CE (18.4 CE) y JTC, de un derecho independiente, que alcanza al control sobre los propios datos aunque no afecte a la intimidad, se ha encomendado a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra velar por el respeto a la normativa sobre protección de datos personales y la divulgación de la misma para favorecer su conocimiento.

En relación con el derecho a la identidad, se mantiene la regulación referida a que, en los Centros Sanitarios en que se produzcan nacimientos se establezcan las garantías suficientes para la inequívoca identificación de los recién nacidos, y las medidas necesarias para la inscripción del nacimiento de cada menor en el Registro Civil cuando quienes tienen la obligación legal de promover tal inscripción no lo hagan y se añaden dos apartados.

Uno, para garantizar el respeto a otro aspecto constitutivo de la identidad, como es la libre elección de la identidad cultural y de pertenecer o no a una comunidad, sin ser objeto de discriminación, de exclusión o de asimilación forzada, que incluye el derecho a expresar libremente la identidad cultural, realizar prácticas culturales y llevar una forma de vida propia de la misma, dentro del respeto a las normas de convivencia.

Otro, para que se respete y promueva el respeto a la expresión de la identidad sexual y de la orientación sexual, como exige también la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+.

En relación con el derecho a la información, se mantiene junto a la obligación de facilitar el acceso de las personas menores a los servicios de información, documentación, bibliotecas y demás servicios culturales, conforme a los arts. 13.1 y 17 CDN y al art. 20.1 d) CE, y se actualizan las previsiones en relación con la protección ante los medios de comunicación audiovisual y la publicidad, refiriéndose ahora a las normas contenidas en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, que derogó la normativa de 1994 vigente en el momento de aprobarse la Ley

Foral de 2005 (e igualmente, en consecuencia, se opera dicha sustitución en la correspondiente Disposición adicional), todo ello de conformidad con las previsiones del art. 20.4 CE.

En cuanto a la regulación de la libertad de pensamiento, conciencia y religión de personas menores, obligada conforme al art. 14 CDN y el art. 16 CE, se concreta que las Administraciones Públicas de Navarra respetarán y desarrollarán actuaciones destinadas a que los padres, madres o representantes legales respeten el ejercicio de la libertad ideológica de las personas menores, sin imponerles sus ideas, sin perjuicio de orientarles en lo que consideren más adecuado para su desarrollo, adición que responde a la doctrina del TC, ya que, conforme ha declarado en sus SSTC 141/2000 o 154/2002, "desde la perspectiva del art. 16 CE los menores de edad son titulares plenos de sus derechos fundamentales, en este caso, de sus derechos a la libertad de creencias y a su integridad moral, sin que el ejercicio de los mismos y la facultad de disponer sobre ellos se abandonen por entero a lo que al respecto puedan decidir aquéllos que tengan atribuida su guarda y custodia o, como en este caso, su patria potestad, cuya incidencia sobre el disfrute del menor de sus derechos fundamentales se modulará en función de la madurez del niño y los distintos estadios en que la legislación gradúa su capacidad de obrar". En definitiva, podrán orientarles, pero no sustituir sus ideas (de las personas menores) por las suyas (a quienes corresponda su guarda y custodia).

En lo que se refiere al derecho a la participación social y al asociacionismo, a abordar conforme a las exigencias de la CDN (arts. 9.2 y 15) y constitucionales (art.9.2 y 22 CE), se completa el mandato a las Administraciones Públicas de Navarra para propiciar que cualquier menor pueda participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, por diferentes cauces, con la alusión a la necesaria inclusión de los ajustes razonables precisos para menores con discapacidad, de conformidad con la Convención de 2006 (arts. 5.3, 9 y 30), y el amparo que exigen el art. 49 CE y la legislación estatal y foral sobre accesibilidad universal.

Se completan las previsiones respecto a participar en actividades de iniciativa y propuesta en relación con la promoción y defensa de sus derechos con el reconocimiento

del cauce específico que constituye el Parlamento Joven, al que, para impulsar y facilitar su adecuado funcionamiento, se le habilita para recabar la intervención de representantes de los Departamentos competentes en las materias sobre las que quieran debatir o realizar iniciativas o propuestas.

Se dio cuenta a quienes componen actualmente el Parlamento Joven de este anteproyecto y se introdujeron varias aportaciones nacidas de su debate sobre el mismo.

Se completa también la previsión de fomento de la existencia de las asociaciones infantiles y juveniles, fundaciones y otras formas de organización de las personas menores, con la concreta previsión de asistir a aquellas que le soliciten asesoramiento por no contar con personas mayores de edad en sus órganos directivos, evitando que esa circunstancia les impida constituir ese tipo de entidades asociativas por falta de conocimientos sobre los trámites para la constitución y funcionamiento conforme a la normativa sobre el derecho de asociación.

Uno de los derechos en que se ha hecho más hincapié, como lo hace la propia CDN y el Comité, elevándolo a otro de los 4 principios fundamentales de la propia CDN, es el de participación en cuanto a ser oídos y a la libertad de expresión que, ya desde el título y denominación del artículo correspondiente, se refuerza con la expresión de ser oídos "y escuchados", acorde con tratar de facilitar una participación no sólo formal sino efectiva y significativa, conforme a uno de los principios rectores.

La propia elaboración del anteproyecto se ha desarrollado ampliando los cauces de escucha directa a las propias personas menores, añadiendo a los habituales grupos de trabajo y Consejos participativos con personas adultas que representan a menores o entidades cuyo objeto es su protección y promoción, las reuniones y sesiones, tanto desde el Departamento de Derechos Sociales, como desde el de Presidencia, a través de su Servicio de Participación, con menores de edad de distintas edades y circunstancias, incluyendo menores en los colegios, en asociaciones infantiles o juveniles, y del sistema de protección.

Además de reforzar en el apartado 1 la exigencia de accesibilidad en relación a la participación que afecte a menores con discapacidad, como en el artículo anterior y por

los mismos motivos, se mantiene en el 2 la regulación de los factores a tener en cuenta para facilitar y desarrollarse esa participación, añadiendo a las condiciones de madurez del menor y en vez de sólo la edad, la capacidad intelectual y emocional sea cual sea su edad, así como su situación y el grado en que la cuestión le afecte, adecuándonos así a las OGGG del Comité de Derechos del Niño, que recomienda no fijar sólo límites de edad, dejando fuera la posibilidad de participación de menores por debajo de la edad en que presumimos madurez, sino atender a la madurez de cada menor y a la situación en que está y el tipo de decisión sobre su persona en que se le permite participar, ya que, cuanto más intensa es la afectación, más importante es que sean escuchadas.

En esa misma línea, se incorpora al apartado 4 que, aunque la escucha no siempre conllevará atender lo expuesto o querido por la persona menor, debiendo aplicarse el ISM, las Administraciones Públicas de Navarra tendrán en cuenta lo expresado por ellas y justificarán expresamente los motivos para resolver en sentido opuesto, dejando constancia en todo caso de la valoración de su interés superior, como recomienda también el Comité de Derechos del Niño en su OG 14.

Ambas novedades se alinean también con la recomendación de la institución del Defensor del Pueblo de España en relación a esta cuestión y se ajustan a la previsión al respecto del Convenio de 1997 para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la Biología y la Medicina, conocido como Convenio de Oviedo (art. 6.2 p.2º) y vigente en España desde 1999.

También se ha añadido que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra divulgará y tendrá en cuenta el criterio de los consejos locales o estructuras estables de participación integradas por niños, niñas y adolescentes con funciones consultiva y de participación a nivel municipal que se crearon o se creen conforme a la Ley Foral al art. 56 de la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra, a los que se invita también a participar o proponer iniciativas a tratar en el Consejo Navarro de la Infancia y Adolescencia previsto en el artículo 42 y siguientes.

En lo que se refiere al derecho a la protección de la salud, son también varias las novedades respecto al régimen legal vigente, en desarrollo de este derecho previsto en la CDN sus arts. 24 y 25 y en el art. 43 CE.

Destaca, dentro del apartado 2, la aplicación a las reglas referidas a la información y decisiones de menores en este ámbito, así como a las decisiones adoptadas por representación, de los criterios sobre participación de menores resumidos respecto al artículo anterior y contemplados en el Convenio de Oviedo.

Por ello, se encomienda a la Administración sanitaria de Navarra garantizar a las personas menores el derecho a recibir información sobre su salud y obtener su consentimiento en los términos legalmente establecidos (en la Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra), lo que ya implica que decidan a partir de los 16 años y entre los 12 y los 16 si tienen madurez suficiente, estableciendo una serie de reglas complementarias respecto a menores de 16 años:

1ª: La posibilidad de que con menos de 12 años estén en condiciones de formarse un juicio propio, conforme a las OG 12 del Comité de Derechos del Niño.

2ª: La obligación de escuchar su opinión y de informar de forma adaptada a sus capacidades también cuando se haya concluido que no tienen suficiente capacidad intelectual y emocional para comprender el alcance de una intervención, ya que, aun que en esos casos por ISM haya de tomarse una decisión por representación, quien le represente deberá decidir conociendo primero la voluntad, deseos y preferencias de la persona menor, todo ello conforme a la normativa sobre derechos y deberes en materia de salud (actualmente en Navarra, la LF 17/2010, de 8 de noviembre).

3ª) La opción, cuando el personal sanitario no tenga información o seguridad sobre la capacidad intelectual y emocional para comprender el alcance de una intervención sobre su salud, de condicionar su conclusión al respecto a la información adicional que se pueda obtener de otras figuras adultas de su centro educativo o su ámbito familiar que cuenten con más información, dado que, como la aludida OG 12 establece, "la tarea de evaluar la edad y la madurez de un niño se ve facilitada cuando el grupo de que se trate forma parte de una estructura duradera, como una familia,

una clase escolar o el conjunto de los residentes de un barrio en particular”.

Se concreta también, por ISM, que podrá actuar, en caso de discrepancia entre las personas a quienes corresponda consentir por representación, cuando el personal sanitario entienda que existe riesgo grave para la integridad física o psíquica para la persona menor o la posibilidad de ocasionarles lesiones físicas o perjuicios psíquicos irreversibles, salvaguardando los derechos a la vida y a la integridad física y psíquica conforme a los arts. 6 CDN y 15 CE.

En cuanto a la información, también se añade, en el apartado 7, que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra garantizará que forme parte de ella, en todas las actuaciones asistenciales sanitarias, la relacionada con su eficacia y efectividad, con sus efectos adversos y si superan los beneficios de la propia actuación y con los beneficios de las mismas con un enfoque riesgo-beneficio basado en evidencia científica

Se completa en el apartado 3 la previsión respecto a garantizar a las personas menores el derecho a estar acompañadas de sus padres, madres, representantes legales u otros familiares, incluyendo todo tipo de familia, o de personas de su confianza, durante su atención en los servicios de salud, añadiéndose que debe ser sin que comporte costes adicionales, y con derechos a contactar con dichas personas en momentos de tensión, tal como prevé la Carta Europea de Derechos del Niño Hospitalizado.

De acuerdo, con dicha Carta, se completa en el apartado 4, para cuando sea necesario el internamiento de menores en los centros sanitarios, que la existencia de espacios adaptados a la infancia que ha de posibilitarse, para facilitar el derecho al juego, sea disponiendo de juguetes, libros y medios audiovisuales para ello.

En el apartado 5, se incorpora como novedad, para cuando se haya constituido un acogimiento familiar, que las familias acogedoras tendrán derecho a recibir de oficio la información sanitaria sobre las personas menores que acogen y a una primera cita en el Centro de Salud para ser informadas de los antecedentes de salud de la persona acogida, para que puedan proteger su salud como cualesquiera otras personas

que, por conocer ya los antecedentes de sus hijos, hijas o personas tuteladas, pueden cumplir con esa deber propio de la responsabilidad parental en igualdad de condiciones para familiares y menores.

En unos nuevos apartados, el 6 y el 8, se recogen orientaciones que deben mantenerse en el sistema de salud público de Navarra, como la de humanización, que se aplicará en todo caso en ámbitos como la atención humanizada al nacimiento y lactancia y los cuidados paliativos pediátricos; la de atención centrada en la familia y entornos; y la de atención de enfermedades crónicas, con procesos diagnóstico-terapéuticos y educativo-sociales que faciliten, desde el principio, información sencilla, adaptada y accesible sobre requerimientos y recursos disponibles, promoción de la enfermería de enlace y acceso a personal psicólogo para menores y sus familias; y se promoverá el apoyo conductual positivo, para menores y sus familias, especialmente para el manejo de situaciones agudas críticas en personas con discapacidad intelectual o trastornos del espectro del autismo con problemas de autorregulación.

También se han completado y actualizado de forma relevante las actuaciones relacionadas con el derecho a la Educación, conforme exigen los arts. 28 y 29 CDN y el 27 CE.

En relación con la garantía de la existencia de un número de plazas adecuadas y suficientes que aseguren la atención escolar de las personas menores, se ha incorporado la obligación de establecer, para un funcionamiento adecuado y en condiciones de igualdad de la reserva de plazas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeducativa que la LOE exige, un protocolo con la participación de representantes de los Departamentos competentes en educación y derechos sociales y de los centros educativos y los Servicios Sociales de Base, para homogeneizar criterios de forma que por los mismos motivos se considere o no alumnado de esa categoría.

En relación con velar para que la educación proporcione al menor una formación integral, se completan los ámbitos a que debe alcanzar la misma que ya se exigían con la educación emocional y personalizada, que fomente los derechos de la infancia conforme a la Convención de Derechos del Niño, y

con la previsión de que esa educación integral no se limite a las sesiones de clase, sino que se aprovechen cualquiera de los espacios, actividades y horarios escolares.

En conexión con los valores que forman parte de una educación integral, se añade la promoción de las tutorías y debates sobre los mismos y otros que en cada momento les preocupen, con especial hincapié en las desigualdades a que se refieren el artículo 4.3 y el siguiente Capítulo de este Título (las relacionadas con el género, la exclusión social, la discapacidad y la interculturalidad), y en temas como la sexualidad, el feminismo, el valor de las lenguas propias o los conflictos, todos ellos asuntos en los que la juventud a lo largo del proceso participativo ha mostrado su interés en tratar (como el Parlamento Joven), y que a través de los mecanismos aludidos facilitarán su formación como ciudadanos y el desarrollo de herramientas para la reflexión y la vida en sociedad.

También es novedad el introducir, como se hace en el apartado 3, que las Administraciones Públicas de Navarra hayan de procurar que los centros y servicios que cuidan a menores en los primeros años, cualquiera que sea su denominación genérica (Escuela Infantil o guardería o casa amiga u otras análogas), clasificación o titularidad (pública municipal o foral, privada), contribuyan a la atención social, espiritual y educativa de éstos, mediante el desarrollo de sus capacidades de relación, observación, conocimiento del propio cuerpo y adquisición progresiva de autonomía, orientando sus prestaciones primordialmente a satisfacer las necesidades de niños, niñas y adolescentes y a promover su bienestar en un ambiente sano y seguro. Es decir, no sólo en las Escuelas Infantiles se garantizará, conforme a la normativa educativa que desarrolla los requisitos y aspectos curriculares de las mismas, un mínimo sobre los objetivos en esa atención, por eso, mientras los centros educativos que imparten el primer ciclo de Educación Infantil contarán con el currículo, las instalaciones, personal y condiciones que establezca el Departamento competente en educación (actualmente los establecidos en el Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo), para los que no reúnan esos requisitos se exige reunir los que prevea el Departamento competente en derechos sociales, que incluirán los referidos a formación, y mínimos en el estilo de crianza que garanticen una atención emocional adecuada y una calidad de vida en los aspectos psicofísicos, emocionales y sociales.

En relación con el cumplimiento de la escolaridad obligatoria, se introduce que se promoverá la continuación de los estudios obligatorios y no obligatorios, con arreglo a la legislación vigente, coordinando y emprendiendo las acciones y Comisiones necesarias para fomentar la asistencia regular a los centros de enseñanza y evitar no sólo el absentismo escolar sino también el abandono escolar antes de finalizar los estudios no obligatorios y, para ambas cosas, exige priorizar, frente a la mera vigilancia y medidas punitivas, la motivación, las metodologías flexibles y la implicación de las respectivas familias, como caminos más idóneos para conseguir objetivos a medio y largo plazo y más sólidos.

En cuanto a los aspectos específicos de Navarra en los que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra procurará que el alumnado tenga un adecuado conocimiento junto a la historia, la cultura y la realidad social, natural, se añaden la realidad institucional y las lenguas propias de Navarra, y que, de ese modo, adquieran competencias para enfrentar retos y dificultades de cualquier tipo.

Se mantiene por otro lado la promoción de la creación en los centros educativos junto a las Escuelas de Padres y Madres, que se amplían considerándolas abiertas a abuelos y abuelas u otras figuras que desempeñen las funciones parentales o marentales, de Asociaciones de Padres y Madres, como otra medida de apoyo, educación compartida y prevención.

Se completan y desarrollan de forma importante respecto a la Ley Foral anterior las acciones que el Departamento competente en materia de educación, deberá, realizar, para prevenir y corregir cualquier situación de acoso y violencia entre los niños, niñas y adolescentes, pasando a incluir expresamente el trabajar las emociones, empatía, asertividad, relaciones y sistema de resolución pacífica de conflictos, para crear una cultura del buen trato y relaciones interpersonales equilibradas en grupos cohesionados, garantizando un clima escolar adecuado; el regular y fomentar, como ya está previsto en el nivel reglamentario (Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, con todas las herramientas desplegadas tras la reforma de 2014), las Comisiones y Planes de Convivencia de los centros y las herramientas curriculares transversales; así como el contar

con figuras como la de coordinador o coordinadora de bienestar y protección, prevista tanto en la última modificación de la LOE como en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, y con programas específicos, como el de mentoría, para facilitar la acogida de alumnado nuevo o que padezca problemas de convivencia.

En la misma línea, y para, al margen de la detección, prevención y actuación ante casos de acoso escolar, al Departamento competente en materia de educación se le insta a promover una escuela inclusiva que contemple la integración socio educativa, lo que, conforme al anteproyecto implica en los centros que cuenten con Planes de Convivencia que la planifiquen; contar con las familias y con un profesorado dinámico que propugne una escuela atractiva como piezas clave, y con herramientas y metodologías flexibles y motivadoras, adecuadas a las circunstancias de cada colectivo y cada menor, promoviendo los intercambios entre grupos diferentes para convivir contando con la diversidad, así como con el apoyo de figuras como la de promotor o mediador escolar; estar abiertos al alumnado de cualquier tipo de familia o en cualquier tipo de situación de vulnerabilidad, al que se tratará de normalizar y acoger, promoviendo herramientas como los planes de acogida, para un tratamiento preferente para familias y alumnado, incluyendo el afectado por la migración o las diferencias culturales, la discapacidad, la situación socioeconómica desfavorecida o la pertenencia al sistema de protección o cualquier aspecto que le coloque en situación de especial vulnerabilidad; contar con un plan de coeducación que desarrolle las estrategias establecidas por el Departamento competente en materia de educación, incluyendo el trabajo con mujeres referentes que ayuden a eliminar sesgos de género en la elección de preferencias de estudio; contar el profesorado con información y una oferta de formación específica en atención de alumnado en situación de adopción o acogimiento.

También es novedad el apartado que exige a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra promover la digitalización de los centros educativos, exigiendo que sea con 3 condiciones: metodológicamente, mediante procesos planificados, en términos sociales, salvaguardando la igualdad de oportunidades en el acceso y evitando una brecha digital y social y, en cuanto a la potencialidad de las NNTP, aprovechando las mismas tanto para el ejercicio de derechos

en relación con la educación como para la participación infantil.

Por último, se ha introducido también respecto a la normativa anterior, la posibilidad para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra de facilitar servicio de comedor en los centros educativos comarcales.

También respecto al derecho a la cultura y al ocio, que el art.31 CDN exigen que se adopten medidas y acciones, se han introducido novedades, empezando por configurar tal derecho como interrelacionado con la promoción de las relaciones y, por ello, añadiendo a ese elemento del proceso de socialización y desarrollo evolutivo, la vigilancia que este proceso ha de alcanzar a cualquier menor y han de promoverse medidas para evitar la soledad, como se ha demandado por los propios niños y niñas, como parte de facilitar su derecho a ser felices y entendiendo que constituye un factor que facilita o impide ese gozo o satisfacción anudados a la consecución de unos deseos infantiles universales.

Otra novedad, para garantizar que las actividades de juego, ocio y deporte se adapten a las distintas necesidades y desarrollo de cualesquiera menores, es exigir los ajustes precisos para personas con discapacidad; promover, para evitar que niños y niñas no tengan donde jugar en la calle o espacios abiertos, según la edad, espacios seguros en que puedan jugar y desarrollar su autonomía y capacidades sin supervisión directa; y fomentar, tal como han demandado en el proceso participativo las personas jóvenes, una oferta diferencial para la época de la adolescencia (estas dos últimas cuestiones, como propuso también el Parlamento Joven).

Por último, respecto a este ámbito, a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a las entidades locales de Navarra competentes se les insta a promover y colaborar para ampliar la oferta de plazas de deporte, ocio, campamentos de vacaciones y otras actividades, conforme se prevé en el II plan de Apoyo a la familia, infancia y adolescencia, con una visión vigilante de la igualdad de oportunidades, por ello priorizando que sean con precios adaptados a la situación económica de las familias y al número de menores de las mismas, y, para que alcance a las personas menores a que se aplican medidas de protección o

que sufran alguna otra situación que les pueda hacer especialmente vulnerables, ordenando que existan también actividades de respiro familiar, terapéuticas-ocio, vacacionales adecuadas para menores del sistema de protección, vulnerables o en riesgo de exclusión.

Al regular el derecho al medio ambiente, se ha añadido el derecho a la sostenibilidad, acorde con el conocimiento actual sobre la importancia no sólo de cuidar y mantener para futuras generaciones el medio ambiente, sino de adoptar actuaciones concretas ante riesgos cada vez más elevados e inminentes, sobre los que, existe además ya un compromiso internacional, que lo es con la sostenibilidad y la lucha frente al cambio climático, que hace que la acción administrativa en Navarra parta de la base del Acuerdo de París y la Agenda 2030 de Naciones Unidas, para, como pretende la normativa estatal y la foral en trámite el sobre cambio climático y la transición energética, facilitar la transición hacia un nuevo modelo socioeconómico y energético con una economía baja en carbono basado en la eficiencia y en las energías renovables, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos naturales, y adaptado a los efectos climáticos, así como una movilidad sostenible y el impulso de la planificación al respecto, buscando emisiones cero.

También son abundantes los cambios que se incorporan respecto al derecho que la anterior normativa denominaba a la integración social y el anteproyecto a la Inclusión Social, denominación reivindicada por el sector, en el proceso participativo y recogida ya en otras normas relacionadas, destacadamente en la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada

La primera modificación de calado, coincidente con lo concluido al respecto por el Informe del Parlamento de Navarra en colaboración con CERMIN y la UPNA, sobre la adaptación de la legislación foral de Navarra a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, es que a las Administraciones Públicas de Navarra no se le insta a garantizar a los y las menores con discapacidad el mayor grado de integración posible, como si no fuera posible el mismo que para el resto de personas, sino el derecho a que se les facilite el mismo grado de

inclusión en la sociedad que al resto de niños, niñas o adolescentes, debiendo facilitarse en su caso los apoyos que sean precisos, conforme exigen la aludida Convención de Nueva York o la normativa estatal y foral sobre accesibilidad universal y la reciente Ley 8/2021, de 2 de junio.

Se ha incorporado, además, en relación con la barrera a la inclusión social que puede constituir la falta de recursos, la obligación de las Administraciones Públicas de Navarra, en el ámbito de sus competencias, de prevenir la pobreza infantil mediante un sistema de garantía de ingresos destinado a las personas que no tienen cubiertas sus necesidades básicas, ya sea a través de prestaciones, como es el caso de la Renta Garantizada a que se tiene derecho conforme a la vigente Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, o a través de deducciones fiscales por hijo o hija a cargo, y mediante el ejercicio del derecho a la inclusión social.

También se ha incorporado a la nueva normativa un mandato específico a las Administraciones Públicas de Navarra para desarrollar políticas sobre vivienda, acorde con las previsiones del art. 27.4 CDN, que tengan en cuenta las necesidades de familias con hijos o hijas, especialmente las de las familias monoparentales y de personas que hayan sido protegidas mediante acogimiento, para consolidar actuaciones de apoyo como las que ya se vienen desarrollando (David, Emancipa) en línea con las previsiones también del II Plan de Apoyo a la familia, infancia y adolescencia.

Por último, se ha actualizado la obligación de las Administraciones Públicas de Navarra de garantizar la atención temprana a los y las menores entre 0 y 6 años con retos del desarrollo con el objeto de asegurar su inclusión social para dar respuesta a las necesidades permanentes o transitorias que presenten como consecuencia de alteraciones o trastornos en el desarrollo, o por una situación de alto riesgo por estar expuestos a factores de carácter biológico o psicosocial, en los términos en que se ha ido desarrollando reglamentariamente (Decreto Foral 198/2019, de 28 de agosto, por el que se regula la Red de Atención Temprana de Navarra) y en la práctica la Atención Temprana..

Por último, en relación con los derechos, los derechos económicos y laborales, también son objeto de desarrollo, conforme al art. 32 CDN, para la protección de menores, de acuerdo con lo establecido en la legislación laboral vigente,

frente al desempeño de actividad laboral por debajo de la edad mínima fijada al efecto (actualmente 16 años) o al desarrollo de cualquier trabajo que pueda resultar peligroso, perjudicar a su salud o entorpecer su educación y formación o su desarrollo integral.

Se ha actualizado la previsión de aplicar con el mayor rigor el régimen de prohibiciones establecido por la legislación en materia de contratos públicos, actualmente la LF 2/2018, de Contratos Públicos, cuando constaten la existencia de condena o sanción por los hechos que haya tenido como víctimas a menores que dicha legislación contempla y el delito o la infracción hayan supuesto, no ya solo el caso de la explotación económica, sino también el de la trata o de menores, y, además de la vulneración de sus derechos laborales, los casos de violencia de género (ambas adiciones presentes actualmente en el art. 22.1 a) LFCP).

### **Capítulo III. Promoción de la igualdad y no discriminación.**

En este Capítulo, añadido respecto a la normativa anterior, se desarrollan los 4 principales ámbitos en que, en la práctica, se pueden producir discriminaciones, no sólo por vulneración de la igualdad ante la ley (art.14 CE) sino, dadas las dificultades de partida por formar parte de ciertos colectivos o grupos o compartir cierta condición, de la igualdad real o efectiva (art.9.2 CE), que exige de las Administraciones públicas acciones positivas para prevenir, reducir o eliminar la desigualdad real inicial.

El primero lo constituyen quienes, por pertenecer al sexo femenino, junto a la igualdad formal, precisan que se impulse un cambio de valores que elimine las barreras a una sociedad en que niñas y niños tengan la misma consideración y despierten las mismas expectativas, colaborando también a empoderar a las niñas frente a posibles actitudes o mensajes que les hagan, les presenten o consideren de peor condición que a los niños.

También se recoge expresamente, dentro de la promoción de la igualdad y no discriminación, el respeto a la orientación sexual y la expresión de identidad sexual, especialmente en el ámbito escolar, debiendo tenerse en cuenta las necesidades específicas de menores y adolescentes

LGTBI+ a efectos de garantizarles el derecho a recibir atención sanitaria en condiciones objetivas de igualdad.

En relación con las personas con discapacidad, se parte, conforme a las previsiones del art. 23.1 CDN, de la obligación de garantizar a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad el disfrute de los derechos a que hace referencia la propia Ley Foral y la Convención de los Derechos del Niño, sin discriminación alguna por motivo de dicha discapacidad, como exigen igualmente los arts. 3 b) y 5 de la CDPD.

De nuevo, junto a esa igualdad formal, para hacer efectiva y real la misma, las Administraciones Públicas de Navarra promoverán para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad el disfrute de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, les permitan llegar a bastarse a sí mismos o al máximo de autonomía en condiciones de igualdad y faciliten su participación activa en su entorno comunitario y en la sociedad.

Una tercera circunstancia que puede provocar desigualdad que se aborda es la vulnerabilidad socioeconómica, exigiendo que las Administraciones Públicas de Navarra adapten sus políticas y prestaciones para familias para garantizar especialmente el apoyo a niños, niñas y adolescentes cuando existan situaciones de riesgo debido a la pobreza y contar con estrategias que permitan a los hogares en riesgo de pobreza acceder a alimentos suficientes y saludables.

Y una cuarta situación, que puede generar desigualdades y que ha ido en aumento en nuestra sociedad, como en el resto de las occidentales, es la interculturalidad, objeto de una atención específica, como en el II Plan de Apoyo a la familia, infancia y adolescencia.

Conforme al mismo, se ordena a las Administraciones públicas de Navarra promover la sensibilización de la sociedad y la formación del personal que trabaja con menores migrantes o de otras culturas, concretando los aspectos claves, como son los procesos migratorios, los duelos migratorios que generan esos procesos, al forzar a menores a abandonar su familia, entorno y lengua y costumbres habituales, la forma en que abordar la convivencia intercultural, la situación de niños, niñas y adolescentes

adoptados pertenecientes a etnias minoritarias en nuestra Comunidad, o la lucha contra el racismo y la xenofobia, como formas extremas de discriminación.

También se les manda promover una estrategia de acogida e intervención especializada con la población migrante, que permita atender adecuadamente y paliar, con el necesario acompañamiento, el duelo migratorio, especialmente en situaciones de reagrupación familiar, en que ha de recomponerse la convivencia interrumpida, atendiendo las distintas claves culturales que concurren, ya que puede suponer el conflicto por la asunción de distintas claves por quienes ya llevan un tiempo en otro país y cultura.

También se obliga a prestar atención a planificar intervenciones específicas con segundas y terceras generaciones, para su visibilización y para garantizar una adecuada inclusión entre el resto de iguales, evitando que se cronifiquen las dificultades propias de venir de otros países y culturas cuando ya se trata de personas que han creado un arraigo en nuestra Comunidad.

Otro aspecto por el que han de velar las Administraciones públicas de Navarra planificando una atención integral a menores de familias de origen migrante ante factores de riesgo, es el de articular medidas que les garanticen acceso a la vivienda y unos ingresos mínimos, por ser condicionantes para su inclusión, como para cualquier persona menor, sin olvidar el acceso de menores de familias de origen migrante a los soportes informáticos necesarios para un adecuado desarrollo en el ámbito educativo, evitando de esa forma la brecha digital.

Igualmente, se prevé que promoverán medidas para que no existan para las familias de origen migrante barreras idiomáticas que impidan una adecuada comunicación en los espacios en los que tengan que comunicarse con sus hijos o hijas menores.

Por último, a efectos de contar con la información necesaria para adoptar decisiones y revisar el efecto de las políticas en este ámbito, el Departamento con competencias en migración, en colaboración con el competente en materia de análisis de la realidad social, deberán realizar estudios de la situación de la migración en Navarra.

## **Capítulo IV. De la integración social adulta.**

Acorde con el enfoque de derechos en que se sustenta la normativa internacional, nacional y foral sobre menores, se ha definido la asunción de responsabilidades propia de la madurez no como un listado de deberes que se impone a niños, niñas y adolescentes, sino como un derecho a que las personas que les orientan gradualmente para alcanzar esa madurez les acompañen en esa transición a la vida adulta.

Y, respecto al listado de responsabilidades, acorde con el enfoque de género y la consiguiente exigencia de corresponsabilidad, como proyección de impulso de esos valores, como prevé el artículo 25.1 del anteproyecto, se añade a los que ya se recogían el de ayudar en los quehaceres del hogar sin distinciones de roles por sexo.

## **Título II. Organización administrativa**

### **Capítulo I. Diagnóstico, planificación y evaluación**

Se mantienen las obligaciones de diagnosticar, planificar y evaluar, pero se introducen para cada una de estas funciones diferentes matices respecto a la normativa anterior.

Para el diagnóstico, como paso previo a la elaboración de cada Plan, se tendrán en cuenta, además de la situación de la infancia en Navarra y los estudios llevados a cabo por las Universidades y el Departamento competente en materia de menores, los informes sobre esta materia de la institución del Defensor del Pueblo de Navarra.

Para la planificación de alcance local, cuya elaboración corresponde a las Entidades Locales, respetando, como hasta ahora, los mínimos establecidos por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se prevé que las mismas podrán solicitar informe o apoyo del Departamento con competencias en políticas de infancia y adolescencia para la elaboración de sus planes.

A los principios en que deberá inspirarse la planificación de las políticas de atención y protección a la infancia en Navarra se incorpora expresamente el de realizarla detallando objetivos e indicadores que permitan su seguimiento y evaluación.

Junto a la planificación general plurianual de ámbito autonómico, se pasa a prever la elaboración de planes operativos anuales, que identificarán los objetivos principales a acometer en cada ejercicio y, para garantizar la cooperación interadministrativa en todos los órdenes, especialmente en los ámbitos familiar, educativo, sanitario y de servicios sociales, y particularmente con las Entidades Locales y otras instituciones públicas, se exige contar con ellas para esa concreción anual, tal y como se puesto en marcha ya en 2021 a través del Consejo Navarro de Bienestar Social, en que tiene representación.

Para que los Planes se realicen permitiendo su posterior evaluación contando con ella, se prevé un sistema de evaluación de la eficacia y calidad de los recursos, servicios y procedimientos específicos para el desarrollo de las actuaciones previstas en esta Ley Foral, que garantice la evaluabilidad de los respectivos planes, de sus políticas de atención y protección a la infancia y adolescencia y, para homogeneizar y garantizar el acierto técnico, se prevé que se tenga en cuenta para ello lo establecido en el ya existente Protocolo de Evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra. Para facilitar introducir la misma en sus planes a las entidades locales de Navarra, se prevé que puedan solicitar al Departamento competente en materia de derechos sociales información sobre el citado Protocolo, sin perjuicio de la publicidad activa respecto al mismo, a través del Portal de Gobierno Abierto de Navarra, por transparencia.

En lo que respecta al adecuado seguimiento y evaluación de lo planificado:

Se concreta el cauce para favorecer un diseño de un sistema de seguimiento orientado a la evaluación, con perspectiva de género (para lo que se prevé también que los sistemas de seguimiento tendrán en cuenta las diferencias de efecto de las medidas entre mujeres y hombres), y para emitir para la planificación integral de ámbito foral informes anuales de seguimiento: la Comisión de Promoción del

Bienestar Infantil, Atención Comunitaria y Trabajo en Red prevista en el artículo 40 del anteproyecto.

Se concretan también aspectos mínimos de ese sistema de seguimiento orientado a la evaluación: dispondrá de indicadores de realización (y entre los indicadores habrá necesariamente alguno en la planificación integral que permita evaluar la prioridad de los acogimientos familiares y habrá necesariamente alguno en las planificaciones locales que permita evaluar el resultado de las acciones preventivas o de protección de apoyo familiar), resultado e impacto, que abarcarán al menos los criterios evaluativos de participación, acceso, cobertura eficacia, eficiencia e impacto y, nuevamente, para ello, se remite a un documento técnico, la Guía de Evaluación de Políticas Sociales del Observatorio de la Realidad Social, que define y desarrolla esos conceptos y criterio, y sobre la que, nuevamente, podrán solicitar información las entidades locales de Navarra, sin perjuicio de la publicidad activa respecto al mismo en el Portal de Gobierno Abierto de Navarra.

Además, las unidades y organismos del Departamento con competencias en materia de derechos sociales en colaboración con el organismo o unidad responsable del seguimiento institucionalizado del bienestar infantil, determinarán las preguntas de evaluación, su tipología y su diseño, siendo responsables de la coordinación y supervisión del proceso y quienes comuniquen a través del organismo o unidad aludido los resultados, conclusiones y recomendaciones, en relación a la planificación foral del artículo 31.2 y pudiendo colaborar con las entidades locales de Navarra para las suyas.

Por último, para poder obtener la información precisa para evaluar con la anterior metodología, se exige identificar las entidades o unidades responsables de las acciones previstas, que estarán obligadas, a través de las personas titulares de cada órgano competente, a dar cuenta de lo ejecutado o de las razones de la inejecución y las previsiones de ejecución y, para que, dado el carácter plurianual de estos planes, no impida la evaluación los cambios entre responsables de unidades afectadas, se obliga a informar al respecto, en su caso, a quienes pasen a ser responsables o titulares de las entidades, organismos o unidades mientras sigue vigente un plan.

## **Capítulo II. Competencias**

En relación con las competencias de la CFN, apenas hay cambios, reforzándose algunas de las referidas a la fase preadoptiva y de postadopción, en coherencia con el desarrollo de las mismas en el Capítulo IV del Título IV.

En las de las entidades locales, dado que fueron abordadas ya en regulación reglamentaria de los programas básicos y el sistema de financiación de los Servicios Sociales de Base, aprobada en 2020, y en la que aprueba la Cartera de servicios sociales de ámbito general, también más detallada y posterior a la anterior Ley Foral, así como sus diversas modificaciones, se ha remitido a lo asignado en dichas normas (Decreto Foral 48/2020, de 15 de julio, y Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio) o en el resto del ordenamiento jurídico.

Además, en lo que se refiere a la conexión de unas y otras, al recoger las atribuidas al Departamento, junto a la de colaboración para el desarrollo de los servicios básicos y especializados de apoyo a la familia, se concreta que se asumirá por el Departamento la ejecución de medidas en situaciones de riesgo cuando, correspondiendo hacerlo a las entidades locales competentes, acuerden con estas asumirlo por la complejidad del caso o la carencia de medios, o cuando estas no las ejecuten y, para el caso de desacuerdo, se intentará resolver la discrepancia a través de comisiones de las previstas en el artículo 40 o de los instrumentos que estas acuerden para ello.

Sobre este aspecto se ha alcanzado un acuerdo con la FNMC y, tras el mismo, en la Comisión Foral de Régimen local se obtuvo un Dictamen favorable al aneproyecto.

## **Capítulo III**

### **Subsección 1ª. Familias**

Se trata de un Capítulo novedoso en lo que a la Subsección 1ª se refiere, coherente con la estrategia, también incorporada al II Plan de apoyo a la familia, infancia y adolescencia, de potenciar el apoyo a las familias como entorno ideal para que las personas menores adquieran

el apego, arraigo y autoestima que permita y favorezca su desarrollo como personas, en coherencia con el derecho a la familia que para los menores reconocen tanto la CDN como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art.8).

La primera cuestión que se aborda en el art. 35 respecto a la promoción de las familias es la del reconocimiento de la pluralidad de formas posibles. Como se recogía en el aludido II Plan, el reconocimiento y apoyo a la diversidad familiar es preciso cuando, hoy en día, los modelos familiares trascienden a la figura de la pareja heterosexual casada, con hijos biológicos y especialización en el trabajo, en el que el padre ejercía de sustentador principal y la madre se encargaba del cuidado y las tareas domésticas. Las familias navarras cada vez son más plurales, más libres y más complejas en sus modelos de convivencia. Además, algunos de estos modelos familiares entrañan más fragilidad, debido a su mayor exposición a determinados riesgos sociales, por lo que no sólo se reconocen, sino que se prevé que serán beneficiarias de medidas de apoyo específicas (como ocurre con las monoparentales o en situación de monoparentalidad), como se recoge en el apartado 8 de este artículo 35. Por ello, se parte del reconocimiento del profundo proceso de cambio en el que se encuentran inmersas las estructuras familiares, las trayectorias de vida familiar y las relaciones intrafamiliares y busca que todas las relaciones familiares tengan el mismo grado de reconocimiento y de protección social, incluyendo expresamente las derivadas de los acogimientos familiares.

Dentro de esa reconocida diversidad, se incluye expresamente la protección frente a cualquier tipo de discriminación a la unión de personas LGTBI+; debiendo incorporarse programas de información dirigidos a las familias con el objetivo de divulgar las distintas realidades afectivas y de género y combatir la discriminación por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género; fomentando el respeto y la protección de los niños y las niñas que vivan en el seno de una familia LGTBI+, ya sea por nacimiento, por acogida o por adopción; estableciendo los mecanismos necesarios para que la documentación administrativa se adecue a las relaciones afectivas de las personas LGTBI+ y a la heterogeneidad del hecho familiar; considerando como violencia familiar cualquier forma de violencia que se ejerza en el ámbito familiar por causa de la orientación sexual, expresión de

género e identidad sexual o de género de cualquiera de sus miembros, y como situación de riesgo la negativa a respetar la orientación o identidad sexual de un o una menor por parte de las personas que tengan atribuida su responsabilidad parental o tutela. (apartado 9).

En segundo lugar, acorde con la importancia que la estrategia del Departamento y la del II Plan de apoyo a la familia, infancia y adolescencia, atribuyen, como la Agenda 2030, a la reducción de la pobreza infantil y al apoyo a las familias para que puedan tener el número de hijos que desean tener, se recoge expresamente, tanto que, en las prestaciones para cubrir las necesidades básicas, como la Renta Garantizada, se tendrá en cuenta el número de hijos o hijas, a efectos de determinar su cuantía, como ya ocurre ahora, en que, conforme a la Ley Foral 15/2016, se incrementa la prestación para unidades familiares de un solo miembro por cada hijo/a que forme parte de la misma, como que las Administraciones Públicas de Navarra favorecerán el acceso a las Escuelas Infantiles de los hijos e hijas de familias con mayor vulnerabilidad por motivo socioeconómico, así como de las personas menores con discapacidad, favoreciendo que no tengan que renunciar a sus trabajos por no poder atender a sus hijos o hijas de más corta edad, antes de su escolarización, habitualmente ya a los 3 años.

Para que, junto al acceso privilegiado a Escuelas Infantiles, la crianza no sea una tarea que dentro de las familias recaiga de forma única o desproporcionada en las mujeres, se prevé expresamente que se promoverá el asesoramiento a entidades y empresas para facilitar y sensibilizar sobre la corresponsabilidad en los cuidados de menores y la conciliación, especialmente en el caso de madres y padres jóvenes.

Ya dentro del ámbito de la sensibilización dirigido a las propias familias, en coherencia con la importancia atribuida al principio rector de parentalidad positiva, se prevé en el apartado 5 que las Administraciones Públicas de Navarra sensibilizarán, orientarán y fomentarán la formación a las familias en relación con una parentalidad positiva, centrada en sus capacidades, es decir, centrada en incrementar las competencias de las personas menores, madres, padres y otros miembros de la familia, atendiendo a sus fortalezas y capacidades y reforzándolas, antes que en sus carencias (art. 4.1 i).

También se exige, en relación con la planificación que se regula en el Capítulo I de este Título, que forme parte de la misma lo relacionado con el apoyo a las familias.

Además, se promoverán espacios de participación de toda la familia en los distintos ámbitos de intervención (apartado 7), tal como se deduce de la trascendencia en este anteproyecto tanto de la participación como de la vida familiar y tal como se ha demandado por las propias familias en el proceso participativo.

Por último, se incorpora expresamente la promoción en primera Infancia, como se detalla al regular la Atención Temprana, de modelos de atención centrados en la familia y los entornos naturales.

### **Subsección 2ª. Entidades colaboradoras**

En relación con las entidades colaboradoras se han producido dos cambios.

Por un lado, dado que las funciones que realizan son objeto de contratación o concertación social, al margen de las autorizaciones vigentes, se ha considerado, como en el caso de las homologaciones en relación con el resto de servicios sociales, que es más adecuado a las reglas establecidas por la Directiva de servicios y al principio de simplificación administrativa, sustituir en todos estos casos la tramitación de un procedimiento específico para comprobar los requisitos, que, además en muchos aspectos (los relacionados con los medios humanos y materiales) varían en función del servicio concreto y personas a atender, por la acreditación automática derivada de la adjudicación por contrato público o concierto social, en cuyo procedimiento, se habrán tenido que comprobar que se reúnen los aludidos requisitos y en función del servicio a prestar.

Por el mismo motivo, cuando no son servicios que la Administración encomiende, valdrá la comunicación previa.

Por otro lado, la otra novedad consiste en completar las funciones propias de estas entidades.

## **Capítulo IV**

### **Subsección 1ª. Trabajo en red**

En este Capítulo, también nuevo respecto a la legislación anterior, se plasma el esquema para hacer operativo el principio rector del anteproyecto de la Ley Foral (4.2 a) y del II Plan, del Trabajo en Red, como superación del trabajo coordinado, en que se persigue compartir entre los distintos agentes, las entidades locales y forales y los Departamentos afectados, "objetivos, planes, metodología y seguimiento de las actuaciones respectivas".

Para ello, se insta al Departamento competente en materia de derechos sociales y protección de menores a abordar las cuestiones que afecten a la infancia y adolescencia promoviendo elaborar instrumentos que aporten homogeneidad a las intervenciones desde distintas instancias, o a revisar o actualizar los que ya existen, y a promover formar al personal al respecto y compartir guías de actuación.

En segundo lugar, se identifican las Mesas o Comisiones como técnica orgánica de trabajo en red y se insta a impulsar la colaboración entre los distintos agentes afectados mediante la creación o trabajo en las mismas, identificándose ámbitos en que deberán existir por ser materias que afectan especialmente a la infancia y adolescencia (vivienda, educación, salud y empleo), así como una específica para compartir herramientas de información, homogeneizar las metodologías de trabajo y para la coordinación entre el conjunto de profesionales implicado en el ámbito de infancia y adolescencia, a la que tanto en su denominación (promoción del bienestar infantil, atención comunitaria y trabajo en red) como en sus cometidos mínimos, como establecer un modelo básico y consensuado de trabajo en red, se le configura como el cauce idóneo para trabajar en este ámbito en red.

Se incluye también, conforme a la obligada perspectiva de género, en el sentido previsto en el art. 3 f) de la Ley Foral Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, que informa el anteproyecto, de acuerdo con su art. 4.3 a), el cauce específico de trabajo en red de la misma, contando con la unidad de igualdad del Departamento, conforme al art. 9.2 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, y el organismo competente en igualdad, actualmente el INAI, como medio de

ejercicio de la superior competencia en políticas de igualdad ex arts. 7 y 8 de la ley Foral 17/2019, todo ello al servicio además de "transversalizar el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el diseño, implantación y evaluación de todas las políticas públicas conforme al art. 4.1 b) de la Ley Foral 17/2019.

Se prevé también la incorporación de las personas y entidades titulares de servicios de atención o protección de la infancia o adolescencia a la Red de Atención Centrada en la Persona constituida conforme al artículo 44 del Decreto Foral 92/2020, de 2 de diciembre, para que las que quieran puedan aportar y recibir o solamente recibir información sobre las actuaciones que desarrolle el Departamento competente en materia de servicios sociales o la Comisión de la Red, así como el citado Departamento. Igualmente, se prevé la posibilidad para personas expertas de ese sector, de incorporarse a la Comisión de Apoyo a la Red de Atención Centrada en la forma y para las funciones previstas en los arts. 44 y 45 de la citada norma, dándose cuenta también a la representación sindical de lo en ella tratado o informado sobre la aplicación de esta Ley Foral, tal como prevé el apartado 5 del referido art. 44.

Se consolidan también las Mesas de Acogimientos Familiares y Residenciales, con representantes de las familias acogedoras, personal especializado de protección de menores de las Administraciones públicas, entidades sin ánimo de lucro y profesionales de las mismas, para intervenir en relación con las acciones de fomento del acogimiento familiar previstas en el anteproyecto (art 108). Se prevé la incorporación a las mismas de un/a representante de la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra, tal como propuso MAGALE y aceptó el Defensor del Pueblo.

Se consolida también la estructura para trabajar en red en el ámbito de la Atención Temprana, trayendo al anteproyecto y completando los rasgos esenciales con que se ha regulado en el Decreto Foral 198/2019, de 28 de agosto.

Por último, se establecen una serie de reglas comunes de funcionamiento para estas fórmulas orgánicas: que, en todas ellas, se facilitará al personal de las Administraciones públicas su participación, se promoverá la participación de padres y madres y que cuenten con espacios para reuniones de quienes comparten problemas o

preocupaciones, se garantizará que tiene la posibilidad de intervenir las propias personas menores, se preverá expresamente la forma en que la labor coordinadora se extiende en los distintos ámbitos locales, reforzando y promoviendo las redes locales y vecinales y fomentando la figura de conectores a nivel territorial local, que asuman en los distintos ámbitos competenciales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la coordinación con los correspondientes referentes del ámbito local, se aprobarán los correspondientes objetivos, calendarios y reglamentos internos de funcionamiento por los propios órganos.

### **Subsección 2ª. Consejo de participación**

Respecto al órgano de participación, al Consejo Navarro del menor, se le cambia el nombre, por uno más inclusivo, y se amplía su composición en un doble sentido: se incorpora una entidad representativa de los derechos de las personas menores con discapacidad o que agrupe a las entidades de dicho sector, y a cuatro representantes de las organizaciones sindicales más representativas, incluyendo las dos que lo sean a nivel general de Navarra y las dos que sean más representativas en el ámbito sectorial correspondiente a los servicios sociales excluidas las dos anteriores, así como a quien represente la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra (como propuso MAGALE y aceptó el Defensor).

### **Capítulo V. Régimen sancionador**

La principal novedad en cuanto a las infracciones es la adición de nuevos tipos:

Dentro de las leves, se matizan o actualizan, mejorando la tipificación, algunos supuestos (como los de los apartados b) y c), y se añaden otras 5: e) La resistencia, falta de respeto, amenazas, insultos, represalias, leves, o cualquier otra forma leve de presión ejercida contra profesionales que atienden a menores en los centros y servicios dedicados a la prevención o protección.

f) La falta de justificación para una oposición a intervenciones socioeducativas o terapéuticas consideradas necesarias para sus hijos o hijas por el personal especializado que intervenga para la atención o protección de menores que retrase las mismas.

g) Ofrecer, vender, alquilar difundir por cualquier medio a menores o hacer exposición pública, de modo que queden libremente a su alcance, de publicaciones, objetos, materiales audiovisuales, juegos informáticos o materiales de cualquier naturaleza que inciten a la violencia o a actividades delictivas o a cualquier tipo de discriminación, o que tengan un contenido pornográfico o inciten al consumo de sustancias o a la comisión de actuaciones que generen adicciones o que inciten a tener actitudes o conductas que vulneren los derechos y los principios reconocidos a niños, niñas o adolescentes.

h) Proyectar material audiovisual de cualquier tipo en lugares públicos o en espectáculos accesibles a menores con los contenidos descritos en el apartado anterior.

i) Incumplir los padres, madres, personas tutoras o guardadoras, durante la tramitación del expediente de desamparo la obligación de asistencia al trámite de audiencia a que se les convoque, cuando no constituya una infracción grave.

También se añaden nuevas graves: o) La resistencia, falta de respeto, amenazas, insultos, represalias o cualquier otra forma de presión ejercida contra profesionales que atienden a menores en los centros y servicios dedicados a la prevención o protección.

p) Los daños graves sufridos por hijos o hijas por la oposición injustificada a intervenciones socioeducativas o terapéuticas consideradas necesarias para sus hijos o hijas por el personal especializado que intervenga para la atención o protección de menores.

q) No informar a la administración pública competente u otra autoridad pública de que un niño, niña o adolescente está en situación de riesgo o de desamparo o ha huido del hogar, cuando hay posibilidades reales para actuar y cuando el hecho de omitirlo comporta, de manera notoria, la prolongación de la situación de desprotección, de conformidad con lo que disponen esta ley y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil, y de la Ley de enjuiciamiento civil.

r) No poner a disposición de la administración pública competente o de otra autoridad pública o de la familia, en el plazo de 24 horas, a un niño, niña o adolescente que se encuentre abandonado, extraviado o escapado de su casa.

s) Emitir o difundir publicidad que contravenga las prohibiciones o los principios establecidos en esta ley

Foral. La responsabilidad de estas acciones corresponde a los medios que la emiten o la difunden.

t) Utilizar personas menores de edad en la publicidad de manera que se contravenga lo que establece esta Ley Foral. La responsabilidad de esta acción corresponde al anunciante y a los medios que la emiten o la difunden.

u) Recibir a un niño, niña o adolescente ajeno a la familia con la intención de su futura adopción, sin la intervención del órgano competente de la entidad pública.

v) Amparar o ejercer, las personas titulares de centros o servicios de atención a la infancia y a la adolescencia sin ánimo de lucro o el personal a su servicio, prácticas lucrativas, incluyendo percibir cantidades no autorizadas como contraprestación por los servicios de atención a la infancia y a la adolescencia o a sus familias.

w) Incumplir, alguno de los padres y madres o alguna de las personas que tengan atribuida la tutela o la guarda del niño, niña o adolescente, durante la tramitación de un expediente de desamparo, la obligación de comparecer en la sede administrativa en la cual se les convoque cuando el incumplimiento comporte o pueda comportar un peligro grave o muy grave para la integridad física o psíquica de la persona menor de edad.

x) Incumplir los requerimientos de la entidad u organismo que tiene que elaborar o enviar informes de seguimiento post-adoptivo o de seguimiento de otras medidas protectoras previas a la adopción y de acogimiento de menores en la forma y el tiempo determinados por la legislación aplicable, o bien obstaculizar la actuación de la entidad u organismo con relación a la elaboración o el envío de los informes mencionados.

También se añaden varias muy graves: c) La agresión física a profesionales que atienden a menores en los centros y servicios dedicados a la prevención o protección.

d) La agresión física a menores.

e) Intervenir, los centros sanitarios, las personas profesionales de la sanidad, de los servicios sociales o del derecho, o cualquier persona física o jurídica, en funciones de mediación para el acogimiento o la adopción de un niño, niña o adolescente sin la habilitación correspondiente cuando haya habido precio, engaño o peligro manifiesto para la integridad física o psíquica del niño, niña o adolescente.

f) Recibir a un niño, niña o adolescente ajeno a la familia con la intención de su futura adopción, sin la intervención del órgano competente de la entidad pública cuando haya

habido precio, engaño o peligro manifiesto para la integridad física o psíquica del niño, niña o adolescente.

g) Utilizar niños, niñas o adolescentes en actividades publicitarias o espectáculos si esta ley lo prohíbe cuando haya habido precio, engaño o peligro manifiesto para la integridad física o psíquica del niño, niña o adolescente.

h) Utilizar niños, niñas o adolescentes en actividades publicitarias o espectáculos prohibidos cuando haya habido precio, engaño o peligro manifiesto para la integridad física o psíquica del niño, niña o adolescente

i) Formalizar adopción internacional en un país extranjero con amparo en una declaración de idoneidad para la adopción dictada para otro país diferente.

j) Incumplir, la persona que tenga conocimiento de la situación de desamparo en que se encuentra un niño, niña o adolescente, el deber de comunicación establecido en esta Ley Foral cuando el incumplimiento comporte o pueda comportar un peligro grave o muy grave para la integridad física o psíquica del menor o la menor de edad.

k) Obstaculizar o imposibilitar la ejecución de las medidas de protección acordadas por la entidad pública competente en materia de desamparo cuando la situación comporte o pueda comportar un peligro grave o muy grave para la integridad física o psíquica del menor o la menor de edad

l) Proporcionar quienes tengan atribuido el ejercicio de la guarda de una persona menor de edad protegida, un trato degradante que afecte a su dignidad, así como vulnerar, causándole un perjuicio, los derechos que tiene reconocidos en el capítulo I, del título III de esta Ley Foral y en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.

m) Incumplir de forma reiterada los requerimientos de la entidad u organismo que tiene que elaborar o enviar informes de seguimiento post-adoptivo o de seguimiento de otras medidas protectoras previas a la adopción, o seguimientos del acogimiento de menores en la forma y el tiempo determinados por la legislación aplicable, o bien obstaculizar la actuación de la entidad u organismo con relación a la elaboración o el envío de los informes mencionados.

La principal novedad en cuanto a las sanciones es la reducción de las previstas, dado que, conforme justificó la Institución de Defensor del Pueblo de Navarra, las anteriores eran desproporcionadas.

También se incorpora una previsión específica para distinguir la sanción de las posibles consecuencias indemnizatorias, como propuso MAGALE.

### **Título III. Prevención**

Se han completado la delimitación de algunas de las finalidades atribuidas a la prevención, como en los apartados 2 b), d) y e), y se han añadido dos nuevas: acorde con el principio rector del art. 4.2 a) y las previsiones y reglas del art.40, en un nuevo apartado f) "trabajar en red para una detección precoz de cualquier vulneración de derechos" y, de acuerdo con el principio rector del art. 4.2 b), en un nuevo apartado g), "incorporar en todas las Redes locales de toda Navarra el enfoque preventivo, con un abordaje preventivo en la detección, sensibilización e intervención, y local y comunitario, de acompañamiento permanente a las labores de crianza."

Se han reforzado también las actuaciones preventivas en los distintos ámbitos.

Así, en el de la sensibilización sobre los derechos de las personas menores: en el a), se añade a la información sobre sus derechos y recursos disponibles, la referida al sistema de protección y, en especial, la labor de las familias de acogida, porque conocer esa realidad, tanto en su vertiente negativa (necesidad de medidas de protección) como positiva (colaboración de la sociedad civil en dicha tarea a través de las familias de acogida), puede ayudar tanto a prevenir situaciones que luego lleguen a generar la necesaria separación del núcleo familiar de origen, como a fortalecer la respuesta cuando no queda otro remedio.

En el apartado b), se añade a los cauces de comunicación y consulta, como remedios accesibles ante las dudas o la indefensión, los teléfonos de asistencia permanente, con los que se insta a la Administración a colaborar.

En el apartado c), la concienciación acerca de las necesidades de las personas menores y de las formas adecuadas de atenderlas se articula como un objetivo de reforzar las capacidades para atenderlas, acorde con el principio de parentalidad positiva del art. 3.1 i).

Se añaden además dos nuevos ámbitos sobre los que sensibilizar: el del e), acorde con el principio rector y perspectivas del art. 3.3 y del Capítulo III del Título II, sobre las dificultades añadidas que pueden provocar situaciones relacionadas con el género, la discapacidad, la vulnerabilidad socioeconómica o la interculturalidad y dos, relacionadas, sobre el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en un entorno libre de violencia (apartado f) y, en el caso de niñas y adolescentes, a vivir en un entorno libre de violencia de género (apartado g).

En el ámbito educativo, se completan y actualizan algunas de las actuaciones y se incorporan tres nuevas: la primera, acorde con la encomienda de fijar unos contenidos mínimos para la atención en el período en que no es obligatoria la escolarización, conforme al art.20.3, añade fijar esas pautas educativas; se añade también la atención en los distintos programas a las necesidades específicas en el ámbito rural y, por último, la prevención de la violencia y los abusos sexuales a personas menores, tal como se deduce también de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

En el ámbito sanitario, se completan y matizan algunas, como las referidas a la preparación para la paternidad y maternidad, que se adelanta al inicio del embarazo e incluye el apego seguro o la labor preventiva en el ámbito psicosocial y del bienestar emocional, completando la prevista para prevenir conductas autolesivas. Se añaden además otras 4: programas para la prevención de problemas de salud mental en menores o en su progenitores o progenitoras; prevención de la obesidad y promoción de nutrición sana y ocio saludable, uso seguro de pantallas y estilos de vida saludables, incluyendo la importancia del descanso y con un enfoque de autonomía y autocuidado; prevención en relación con el trabajo de menores mayores de 16 años; y detección precoz de las situaciones de violencia sexual y programas terapéuticos de intervención con niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual; programas para la detección e intervención temprana con niños, niñas y adolescentes víctimas de trata con fines de explotación sexual; protocolo de actuación para detectar y evitar situaciones de matrimonio a edad temprana, concertados o forzados; programa dirigido a la detección de niñas en riesgo de sufrir mutilación genital femenina.

En la parte de apoyo familiar, se actualizan y completan actuaciones como las referidas a la supresión del castigo físico, incompatible con los principios de la CDN, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, y los principios rectores del art. 4 del anteproyecto, incidiendo, con forme a los mismos, en la parentalidad positiva.

En el caso de las relaciones sociales, el ocio y animación, se completan las previsiones relacionadas con el uso del tiempo libre, primando que sean en el entorno comunitario, de acuerdo con la relevancia del mismo en el II Plan de apoyo a la familia, infancia y adolescencia y en los principios rectores del anteproyecto (art. 4.2 c).

En el ámbito de la formación, el empleo y las condiciones de trabajo, se completa, en relación con el fomento del empleo joven, la previsión de adaptaciones a las características de quienes tienen carencias formativas de nivel básico, como ocurre con parte de las personas menores migrantes, para quienes han de promoverse formaciones en habilidades básicas, como las que viene desarrollando actualmente el SNE.

Por último, se añade un nuevo ámbito, el de la Atención Temprana, para hacer referencia al conjunto de actuaciones de prevención, evaluación e intervención que, de forma coordinada, se dirige a la población infantil entre 0 y 6 años, a sus familias y al entorno, que desde una perspectiva integral da respuesta a las necesidades permanentes o transitorias que presentan los niños y niñas como consecuencia de alteraciones o trastornos en el desarrollo, o por una situación de alto riesgo por estar expuestos a factores de carácter biológico y/o psicosocial.

Se atribuye al Departamento competente en materia de Derechos Sociales la articulación y coordinación de las actuaciones que de manera integral se organicen dirigidas a la población desde el nacimiento hasta los 3 años y a sus familias y al competente en materia de Educación las actuaciones dirigidas a la población de 3 a 6 años, conforme a la regulación reglamentaria de 2019.

Esta atención implica, para ambos, acompañar a las familias, y a los agentes de los entornos comunitarios de las personas menores, favoreciendo la competencia de las

mismas, y garantizando la participación de las familias y las personas menores.

Se exige que las prácticas de atención temprana estén basadas en la evidencia científica y la ética y centradas en la familia y que tengan como base y aspiración contribuir al empoderamiento familiar y el sentimiento de autocompetencia, que redunde en la calidad de vida de las personas menores y de las familias, participando la familia en el diseño, planificación y ejecución de los objetivos de trabajo, estando las intervenciones dirigidas a la población infantil, a sus familias y al entorno y contribuyendo a la generación de contextos protectores e inclusivos.

Se incorporan también los principios: accesibilidad universal, igualdad de oportunidades, gratuidad, participación, inclusión, transdisciplinariedad, cohesión de los servicios, calidad, intervención centrada preferentemente en los entornos naturales, carácter dinámico e individualizado del proceso de atención, descentralización en todas las zonas de la Comunidad Foral, e intervención integral.

## **Título IV. Protección**

### **Capítulo I. Disposiciones generales**

Se mantiene en esencia el esquema del sistema de protección que ya completó la Ley Orgánica 1/1996, separándose por un lado las situaciones de riesgo y desamparo, en función de dos condiciones: la menor o mayor gravedad de la situación y, en consecuencia, que sea o no necesaria la separación del núcleo familiar. En la definición de ambas se han incorporado las cuestiones principales añadidas en la reforma de 2015 a la normativa de 1996 vigente en el momento de aprobarse la Ley Foral de 2005.

Se ha añadido expresamente, por ser una situación distinta en que se evitan riesgo y desamparo, la guarda voluntaria, cuyo régimen se detalla después en el art. 98.

A su vez, se separa de ambas y se modifica la denominación de lo que venía llamándose conflicto social o dificultad social, ya que, como se recoge en la Disposición

Adicional primera del anteproyecto, son conceptos que remiten a que la persona menor sea la causante de un conflicto o dificultad para la sociedad en vez de la víctima o sujeto del riesgo, aunque también lo pueda comportar para terceras personas. De ahí que se aborde su protección en otro apartado y con otra denominación, problemas de conducta, que sitúen el foco en la protección de las personas menores que por su situación de grave inadaptación pudiesen encontrarse en riesgo de causar perjuicios a sí mismas o a otras personas.

Las medidas de protección siguen siendo las mismas 8, aunque se matiza o completa la redacción de algunas, para flexibilizar los aspectos formales en relación con las medidas de apoyo a las familias, incluir expresamente en la guarda los supuestos de guarda provisional o actualizar la denominación de lo que se venía llamando "conflicto social" y pasa a llamarse "problemas de conducta".

Respecto a los criterios de intervención, se han completado y matizado algunos, para reforzar el carácter temporal de las medidas residenciales y la revisión periódica de cualesquiera medidas conforme a los plazos de la normativa o el Manual y teniendo en cuenta el efecto del paso del tiempo sobre las personas menores, y la prioridad de los acogimientos familiares o la ayuda para comprender la situación de origen, en unos casos o, respecto a las intervenciones policiales, evitar en lo posible vehículos rotulados y actuación de agentes uniformados.

Y se han añadido varios, en primer lugar, todos los que a nivel legal (Ley Foral 15/2006) y reglamentario (Decreto Foral 92/2020) se han establecido para el conjunto de los servicios sociales, así como: el de participación del menor o la menor, en función de sus capacidades, y la de sus padres o madres siempre que sea conveniente para los intereses de aquéllos, en la toma de decisiones sobre su situación y sobre las medidas a adoptar; el de posibilidad de establecer la obligatoriedad de aplicación para la valoración de las situaciones de desprotección y su nivel de gravedad de lo previsto en los Manuales de Intervención que apruebe y difunda entre el personal que interviene en la protección; o el de progresividad de las medidas, de modo que todas las situaciones de desprotección sean valoradas y todas las medidas adecuadas para los distintos niveles de gravedad

agotadas antes de, motivadamente, proponer o aprobar las propias de niveles de mayor gravedad.

En cuanto a los derechos específicos de las personas menores protegidas, se han completado algunos, como el referido a su protección (incluyendo la atención especializada propia de los casos de problemas de conducta); el referida a ser oídas, y ahora también escuchadas, en el sentido previsto para las personas menores en general; reforzando en relación con el manteniendo de los vínculos afectivos con la familia o con lo que implica la inclusión social; ampliando el enunciado de las instituciones con que tiene derecho a relacionarse (añadiendo la del Defensor del Pueblo de Navarra).

Se han incorporado varios nuevos, algunos con carácter general: a ser reconocidas beneficiarias del derecho de asistencia jurídica gratuita cuando se encuentren en situación de desamparo; a que se planifiquen y se faciliten la información, los servicios y los apoyos que sean necesarios para hacer efectivos los derechos de menores con discapacidad; a recibir el apoyo educativo y psicoterapéutico que precisen, incluyendo el apoyo en situaciones de observación y acogida inicial que impidan o dificulten acudir a los centros educativos, así como, el demandado expresamente en el proceso participativo, para la orientación y apoyos precisos cara a las elecciones sobre el futuro académico y profesional; a acceder a su expediente y conocer los datos sobre sus orígenes y parientes biológicos, una vez alcanzada la mayoría de edad; a que la Administración, cuando tenga noticia de vulneraciones de su derecho a la integridad física denuncie ante Juzgados o Tribunales las mismas, en coherencia con las obligaciones establecidas en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio,; a obtener de la Administración acceso a toda la información de que disponga, adaptada a su capacidad intelectual y emocional, relacionada con su situación vital y familiar, en especial si se ha producido el cese en la convivencia familiar, así como de todos los procesos y decisiones que se adopten en educación con las mismas y, en especial, de los derechos que les asisten.

Se han añadido también algunos específicos para casos de acogimiento: como el de participar plenamente en la vida familiar de quien o quienes les acogen, obteniendo compañía y desarrollo psicoafectivo, alimentación, educación y

formación integral; o a mantener relación con la familia de acogida tras el cese del acogimiento si el órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral entiende que conviniera a su interés superior y siempre que lo consintieren el menor o la menor si tuviere suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de doce años, la familia de acogida y la de origen o, en su caso, la familia adoptiva o de acogimiento permanente; a solicitar a cualquiera de las personas o entidades aludidas en el apartado k) del párrafo anterior información sobre el acogimiento familiar y a pedir, por sí mismos, si tuvieran suficiente madurez, la suspensión o el cese del acogimiento familiar.

Y, en el caso de adopciones, también: a solicitar y obtener información sobre los servicios públicos previos y posteriores a la adopción que se prevén en esta Ley Foral y a acceder a los mismos cuando proceda; a que se tengan en cuenta, en su caso, las problemáticas por haber sufrido abandono, trauma por adversidad temprana o falta de apego, ya que, las adopciones que forman parte del sistema de protección, siempre traen causa de una situación que ha comportado separación de la familia de origen y, en ocasiones, de todo el entorno inicial anterior; a recibir apoyo en las diversas fases de preparación, acoplamiento y adaptación a la nueva medida de protección que conlleva la adopción; a ser informadas sobre su condición de adoptadas y de los derechos que les asisten respecto a su situación personal y familiar, en los términos establecidos en la legislación vigente; o a la escolarización tardía inmediata en los supuestos de adopción o guarda con fines de adopción con posterioridad al periodo ordinario de escolarización, tal como se recoge en la Disposición adicional sexta del anteproyecto y ya en el Decreto Foral vigente de admisión.

Respecto al personal especializado, se mantiene la exigencia de tal especialización para intervenir con personas menores, pero completándolo con su derecho a recibir la formación complementaria que sea precisa en materia de protección de menores.

La obligación de facilitarles la información y asistencia activa que precisen para el cumplimiento de las funciones asignadas, se añade que existe sin necesidad de recabar consentimiento alguno, al existir una obligación legal de intervenir y un interés público superior (el ISM)

que constituyen una base suficiente de legitimación para que la cesión de datos sea válida conforme a la normativa europea y estatal al respecto (todo ello sin perjuicio del posterior deber de confidencialidad y de la proporcionalidad y vinculación a la finalidad con que deberán actuar con esa información). También se prevé facilitarles una identificación acreditativa, para facilitar ese acceso a la información que precisen de terceras personas o entidades en el ejercicio de sus funciones.

Otra novedad, para conciliar la transparencia con la protección de su seguridad, es la posibilidad para este personal de sustituir sus datos por un número identificativo vinculado a un Registro en que se encontrarán sus datos personales identificativos.

También se ha considerado importante respecto al mismo que, en las acciones de sensibilización previstas en esta Ley Foral, se reconozca y ponga en valor su trabajo.

Por último, se ha previsto la regulación de un sistema de guardias para la atención de situaciones en que hay que atender a menores o asistir a comparecencias como la prevista en el artículo 28.2 la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal del Menor, fuera de los días y horarios habituales.

A la responsabilidad en la crianza y formación se han añadido previsiones para el caso de oposición de un/a progenitor/a a una intervención psico-educativa (en línea con la reforma operada al respecto por la Ley 8/2021) o terapéutica necesaria y derechos y deberes de las familias de origen tras la adopción de una medida de protección, siempre que sea compatible con dicha medida.

Entre los derechos destacan: a la notificación de las resoluciones administrativas relativas al inicio y fin de procedimiento para valoración de una situación de desprotección, constitución o cese de las medidas de protección, modificación o suspensión del régimen de visitas y cualquier otra que se considere de interés en relación a la persona menor de edad, por cuanto es indudable su interés en las mismas, se evita indefensión y, por afectar al derecho a la vida familiar de su descendencia, se evita también vulnerar el ISM; por los mismo motivos, a participar en la planificación y desarrollo del acogimiento familiar, así

como en la toma de decisiones que en el marco de la acción protectora afecten a su hija o hijo o tutelada o tutelado; así como a mantener visitas, relación, comunicación o, en su caso, estancias con la persona menor de edad acogida, salvo que ello conlleve un grave riesgo o perjuicios relevantes para esta o no resulte conveniente a su interés superior. Desde esa misma perspectiva, se recoge el derecho a recibir apoyo técnico para favorecer y, en su caso, posibilitar el retorno de la persona menor de edad a la familia de origen, y a contribuir a la mejora de la relación afectiva entre los progenitores, progenitoras o personas que ejercen la tutela y la propia persona menor de edad; y el derecho a solicitar a la Entidad Pública, dentro de los plazos legalmente establecidos, la revocación de la declaración de la situación de desamparo y el retorno de la persona menor de edad a la familia de origen que, transcurridos dos años desde la declaración de desamparo, se convierte en derecho a facilitar a la Entidad Pública información referida al cambio de las circunstancias que dieron lugar a la declaración de la situación de desamparo y motivaron la adopción de la medida de protección, y que propician que se encuentren en condiciones de asumir nuevamente la responsabilidad parental o la tutela de la persona menor de edad. Para el caso de que se haya producido la reunificación familiar, el derecho a que realice la Entidad Pública un seguimiento posterior y facilite los apoyos técnicos precisos a la propia familia.

En cuanto a los deberes, destacan el de velar por el bienestar y el interés superior de sus hijos o hijas; el de mantener una actitud de colaboración e implicación en relación al apoyo técnico establecido para la valoración y mejora de sus competencias parentales; el de facilitar y, en su caso, participar en la ejecución de las medidas y actuaciones de protección acordadas para el caso, colaborar con el personal técnico encargado de éste y, cuando así se haya previsto, con la familia o personas acogedoras para favorecer la consecución de los objetivos perseguidos por la acción protectora; el de abonar las cantidades que, en su caso, haya establecido la Comunidad Foral de Navarra para contribuir, en concepto de alimentos y en función de sus posibilidades, a los gastos derivados del cuidado y de la atención de la persona menor de edad, así como los derivados de la responsabilidad civil que pudiera imputarse a esta por actos que ella misma hubiese realizado; el de respetar el derecho a la privacidad de las personas o familias acogedoras y guardar confidencialidad de los datos que conozcan de las

mismas (en el caso de acogimiento residencial, preservando el mismo derecho de las personas convivientes con las personas menores de edad).

Por último, en estas disposiciones generales, en la parte de las visitas dentro de la convivencia y relación entre padres y madres e hijos e hijas, se completa la alusión a las mismas con las reglas sobre la posibilidad de su suspensión.

## **Capítulo II. Riesgo**

Se ha actualizado el listado de situaciones que producen o indican riesgo, añadiendo a las que había y al supuesto de violencia de género, al de riesgo prenatal, al de tener hermanos o hermanas en situación de riesgo y a la concurrencia de circunstancias o carencias materiales, lo que ha incorporado a la Ley Orgánica 1/1996 la Ley Orgánica 8/2021: La evolución negativa de los programas de intervención seguidos con la familia y la obstrucción a su desarrollo o puesta en marcha; las prácticas discriminatorias, por parte de los responsables parentales, contra los niños, niñas y adolescentes que conlleven un perjuicio para su bienestar y su salud mental y física, en particular las actitudes discriminatorias que por razón de género, edad o discapacidad puedan aumentar las posibilidades de confinamiento en el hogar, la falta de acceso a la educación, las escasas oportunidades de ocio, la falta de acceso al arte y a la vida cultural, así como cualquier otra circunstancia que, por razón de género, edad o discapacidad, les impidan disfrutar de sus derechos en igualdad, así como la no aceptación de la orientación sexual, identidad de género o las características sexuales de la persona menor de edad; el riesgo de sufrir ablación, mutilación genital femenina o cualquier otra forma de violencia en el caso de niñas y adolescentes basadas en el género, las promesas o acuerdos de matrimonio forzado; la identificación de las madres como víctimas de trata; los ingresos múltiples de personas menores de edad en distintos hospitales con síntomas recurrentes, inexplicables y/o que no se confirman diagnósticamente; el consumo habitual de drogas tóxicas o bebidas alcohólicas por las personas menores de edad; cualquier otra circunstancia que implique violencia sobre las personas menores de edad que, en caso de persistir,

pueda evolucionar y derivar en el desamparo del niño, niña o adolescente.

### **Capítulo III. Desamparo**

En el año 2020 fueron declarados en situación de desamparo 197 menores, que aun siendo inferior a la de 2019 (222), mantiene el alza respecto a los años anteriores (144 en 2018, 90 en 2017, 40 en 2016, 35 en 2015, 19 en 2014 y 21 en 2013).

La norma debe seguir facilitando que el grado de detección se mantenga y se intervenga en todas esas situaciones que el interés de las personas menores exija esa protección.

Se actualiza también el listado de situaciones concretas que, entre otras, se considerarán de desamparo, acorde con la incorporación de algunas en la LO 1/1996 tras la reforma de 2015, por un lado, completando algunas de las que ya existían: como el abandono, el maltrato, las relacionadas con la mendicidad y con las adicciones, o la negligencia física o emocional, u otras en que se concreta como indicador en relación con la drogadicción o alcoholismo o trastorno mental grave en padres, madres o quienes ejerzan la responsabilidad parental, la falta de tratamiento o colaboración suficiente con el mismo.

Por otro, añadiendo nuevos supuestos: como el transcurso del plazo de guarda voluntaria, bien cuando sus responsables legales se encuentren en condiciones de hacerse cargo de la guarda del menor o la menor y no quieran asumirla, o bien cuando, deseando asumirla, no estén en condiciones para hacerlo, salvo los casos excepcionales en los que la guarda voluntaria pueda ser prorrogada más allá del plazo de dos años; la falta de las personas a las cuales corresponde ejercer las funciones de guarda o cuando estas personas estén imposibilitadas para ejercerlas o en situación de ejercerlas con peligro grave para el menor o la menor; y cuando se produzcan perjuicios graves al recién nacido o nacida causados por maltrato prenatal.

Respecto al procedimiento para declarar el desamparo, son varias las novedades y desarrollos:

1º) Se incorpora una detallada regulación de las posibles medidas provisionales antes de iniciar un procedimiento

2ª) También antes del inicio, se regula la posibilidad de una información previa para decidir si se inicia o no.

3ª) Se regula el inicio del procedimiento y las condiciones en que se permitirá el anonimato en favor de la protección.

4ª) Se contemplan también las medidas provisionales una vez iniciado el procedimiento.

5ª) Se detalla la labor instructora y las garantías para una correcta instrucción.

6ª) Se amplía la regulación del trámite de audiencia, así como los supuestos e que podrá suprimirse o interrumpirse.

7ª) Se introduce la guarda provisional.

8ª) Se completa la regulación de la resolución, notificación y oposición, así como los supuestos y reglas del procedimiento abreviado.

9ª) Se incluye también la posibilidad de una resolución inmediata, sin más trámites que la propia resolución en unos supuestos tasados.

10ª) Se define el expediente administrativo y reglas sobre su custodia y acceso al mismo.

## **Capítulo IV.**

### **Sección 1ª. Apoyo a la familia**

En 2020 el Departamento apoyó a 1053 familias y también superaron las 1000 familias apoyadas en los años anteriores: 1098 en 2019, 1296 en 2018, 1134 en 2017, incluyendo las atendidas por equipos de atención a la infancia y a la adolescencia, familias acogedoras y que reciben apoyo técnico, familias que reciben ayuda económica por

acogimiento, familias con menores en programas sin guarda, como centros de día, programa de intervención familiar, programa de educación para adolescentes, y familias con prestaciones económicas compensatorias.

En esta Sección se regulan el concepto y contenido del apoyo a la familia como medida de protección de menores y se enuncian las actuaciones que lo constituyen, enfatizando en el refuerzo de capacidades, conforme al principio de parentalidad positiva, y en superar la conflictividad grave que pudiera existir, para promover el buen clima de convivencia adecuado para el desarrollo de las personas menores, conforme a los principios rectores de este anteproyecto y de la Ley Orgánica 8/2021.

Serán medidas de protección en cuanto se haya decidido que lo sean y, como novedad, se establece su carácter prioritario y preceptivo, en línea con el principio de prevención, salvo que perjudicara en algún caso el interés superior de las propias personas menores, acorde con el derecho a la vida familiar y al papel fundamental de esta para un adecuado desarrollo.

## **Sección 2ª. La guarda**

En 2020 el número de personas menores en guarda atendidos por el sistema especializado de protección ha sido de 1081 menores, algo inferior al de 2019 (1301), pero superior al de 2018 (797) o 2017 (751).

En esta Sección se regulan en primer lugar el concepto, competencia y contenido incorporando expresamente, como en la normativa estatal, que se ejercerá siempre a través del acogimiento familiar, salvo que no fuera posible o conveniente para el ISM. Se añade también la identificación de quien la ejercerá en cada caso, incluyendo el supuesto de guarda provisional, en que será quien dirija o sea responsable del COA (Centro de orientación y Acogida) y la necesaria perspectiva de género.

En los supuestos, sin perjuicio de que se decida judicialmente, en los supuestos en que es fruto de una decisión administrativa, se añade a los de tutela tras desamparo y a la guarda voluntaria la guarda provisional.

En cuanto a la duración, manteniendo que sea por el tiempo imprescindible, se vincula la misma tanto con los plazos que se hayan establecido y se deben establecer en los Planes Individualizados de protección o los que se hayan establecido en su caso en los Planes de Reintegración Familiar.

Se sigue exigiendo que cualquier variación se acuerde motivadamente, añadiéndose ahora que dicha resolución recogerá, caso de afectar a personas menores con discapacidad, los apoyos especializados que viniera recibiendo y precise mantener o lo adecuados a sus necesidades.

Se mantiene también, pero en términos más imperativos, las actuaciones para que exista colaboración por parte de padres y madres, así como que, participen en el sostenimiento de las cargas derivadas de su cuidado cuando disponen de medios, pasándose a concretar esa disponibilidad en los términos en que lo hace actualmente la regulación del derecho a la inclusión social y a la Renta Garantizada, es decir, deberán hacerlo quienes superen los ingresos que den derecho a ella, y la aportación en la medida de sus posibilidades se concreta en que, como mínimo, sea por la cuantía en que conforme a la citada normativa, se incrementa la Renta Garantizada por cada hijo o hija de la unidad familiar.

Se añaden también en relación con el ejercicio de la guarda otras tres novedades:

1ª) Se introduce una medida flexible, de guarda con condición resolutoria o reincorporación familiar gradual, que facilite y concilie tanto la posibilidad de retorno en casos de progresos en las familias de origen con que se susciten aún dudas sobre si es la medida más adecuada conforme al ISM, previéndose que, cuando el acogimiento haya finalizado por la reintegración de la persona menor de edad con su familia de origen podrá implementarse un programa de apoyo a la reintegración familiar y, durante los seis meses posteriores a dicha reintegración, se podrá prorrogar la situación de desamparo, pero siendo asumido el ejercicio de la guarda por los padres o representantes legales, con el fin de constatar la extinción de las causas que motivaron dicha situación.

2ª) Se recoge para las personas menores de edad en situación de acogimiento que tendrán la consideración de colectivo prioritario en el acceso a recursos en el ámbito educativo, sanitario, de discapacidad y alcanzada la mayoría de edad, en el acceso a la vivienda, la formación, el empleo y otras prestaciones que puedan facilitar su proceso de autonomía.

3ª) Además, para reforzar las actuaciones tendentes a garantizar que los acogimientos sean medidas temporales y se busquen soluciones lo más estables posibles. la Entidad Pública habrá de remitir al Ministerio Fiscal informe justificativo de la situación de una determinada persona menor cuando ésta se haya encontrado en acogimiento residencial o acogimiento familiar temporal durante un periodo superior a dos años, debiendo justificar la Entidad Pública las causas por las que no se ha adoptado una medida protectora de carácter más estable en ese intervalo.

Otra novedad respecto a la normativa foral anterior es la regulación más detallada de la guarda voluntaria, estableciéndose los presupuestos para que proceda; los aspectos que deben quedar acreditados y el alcance de la misma; la regla general sobre los consentimientos, de titulares de la responsabilidad parental o tutela y de la propia persona menor, y los supuestos, en el primer caso, en que puede bastar uno, por ISM, y los plazos para recabar el que falte cuando proceda; se prevé la relación con los supuestos de desamparo; la formalización y contenidos mínimos de la resolución; las características y notificación de la resolución; la duración; los supuestos de cese y la posibilidad de medidas complementarias tras el mismo.

También se desarrolla más los supuestos de cese de la guarda, añadiendo las previsiones de flexibilización mediante condiciones resolutorias o suspensiones, así como, las condiciones que deben concurrir para que se produzca el cese por reintegración con la familia de origen.

### **Sección 3ª. La tutela**

En 2020 el número de personas menores tuteladas ha sido de 512, algo inferior al de 2019 (574), pero superior al de 2018 (427) o 2017 (347).

En esta Sección del anteproyecto se complementa en primer lugar la regulación de la atención inmediata, que se mantiene, y se concretan diversos aspectos:

1º) Se prevé el desarrollo reglamentario de las ayudas a que tienen derecho las familias acogedoras de urgencia, con el objeto de sufragar los costes en que puedan incurrir, exigiendo que incluyan en todo caso compensación en los aspectos coincidentes con las circunstancias que tienen las familias de acogida en caso de acogimientos permanentes.

2º) Como en cumplimiento de la obligación de prestar atención inmediata, el órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral podrá asumir la guarda provisional de menores, se establecen unas garantías procedimentales y temporales mínimas: se exige que sea mediante resolución administrativa, que se comunique al Ministerio Fiscal, en todo caso dentro de las cuarenta y ocho horas a partir de que se asuma, y que se practiquen las diligencias precisas para declarar lo antes posible el desamparo o adoptar la medida de protección procedente.

3º) En casos de atención en centros de primera acogida a niños, niñas o adolescentes que se sospeche hayan sido víctimas de abuso sexual, se establecen unas pautas de actuación, como que se recoja información si parte de la propia persona menor, con la mínima victimización, que se interponga denuncia en su caso y que se recabe la actuación pericial, fijándose, tras analizarlo con la Dirección General de Justicia, que se realizará en ambos casos en un máximo de 15 días, para evitar que sea tarde para obtener pruebas determinantes para una posterior condena.

En cuanto al ejercicio de la tutela, se complementan las previsiones respecto a las medidas adicionales a los acogimientos, añadiendo a las relacionadas con el retorno las tendentes a reparar el daño causado por la desprotección y mantener las relaciones familiares.

Se mantiene la posibilidad de que situaciones de desprotección se eviten con tutelas ordinarias, incorporándose las condiciones para que ello se promueva, siendo no sólo que existan personas que, por sus relaciones con la persona menor o por otras circunstancias, puedan asumir la tutela con beneficio para estos y estas, sino cuando, en atención al interés superior de la niña, del niño

o adolescente, sea descartada la posibilidad de retorno de la persona menor de edad acogida con su familia de origen, o que, consideradas las condiciones y circunstancias que concurren en la persona o familia acogedora, se considere conveniente la conversión de la medida de acogimiento familiar en una tutela, solicitando en su caso la atribución de las facultades tutelares en tanto esta se resuelva.

Igualmente, y dado que, la reforma de las guardas de hecho a través de la Ley 8/2021, de 2 de junio, ha mantenido el carácter provisional de las mismas cuando se refieren a personas menores de edad, se prevé, en estos casos, informar y asesorar para convertir dicha situación informal en una formal de tutela (que también pervive en el ámbito de las personas menores de edad) o de acogimiento familiar.

#### **Sección 4ª. Menores con características especiales**

En esta Sección se han pasado a incluir los supuestos de menores con características especiales, que antes estaban dentro de la parte referida a la adopción, por cuanto en estos casos se establecen algunas especialidades no sólo a efectos de adopción sino también de acogimientos familiares.

Se han completado o modificado algunos supuestos: como el caso de las personas menores con discapacidad o enfermedad grave que requieran un tratamiento crónico, al que se añade el supuesto de quienes tienen antecedentes clínicos de problemas de salud hereditarios o problemas de salud especiales; para el caso de quienes cuenten con informe médico en el que conste una probabilidad elevada de desarrollar una discapacidad, aunque no la tengan en el momento actual, se añade el de que conlleven dificultades en la autonomía personal o requieran cuidados especializados para su adecuada atención; a los grupos de hermanos o hermanas se suman los que estén en reagrupamiento familiar unidos con lazos y vínculos afectivos que no hacen aconsejable su separación; en el caso de menores de cierta edad, se eleva el umbral de dos años a que sea superior a los cuatro o siete años, según se trate de una medida u otra; en el caso de menores provenientes de una adopción anterior o un acogimiento familiar, no es preciso para considerarles tales que se considere o haya sido fracasada.

Se añaden dos supuestos: el de menores que hayan vivido situaciones de desprotección muy graves y presenten especiales problemas emocionales y el de menores de edad que hayan vivido en un hogar en el que se haya producido violencia de género.

### **Sección 5ª. El acogimiento**

En 2020 el número de acogimientos formalizado ha sido de 264, que llevan a una cifra de menores en acogimiento de 669, algo inferior al de 2019 (382 para sumar 675), pero superior a los de 2018 (231 para sumar 520) o 2017 (174 para sumar 494).

En esta Sección, antes de entrar a regular las modalidades de acogimiento, se han incorporado 5 bloques de regulación que no incluía la normativa foral legal anterior.

1º) Se regula la constitución del acogimiento: fases previas de valoración, audiencias, elaboración de informes técnicos y del Plan Individualizado de Protección, contenidos mínimos de la resolución y notificación de la misma.

2º) Se concretan respecto al Plan Individualizado de Protección: sus objetivos y partes, su carácter de guía para la intervención individual y familiar; la obligación y forma de presentarlo y explicarlo; su entrega; las responsabilidades al respecto de la persona técnica encargada de su seguimiento; los aspectos que como mínimo contendrá; las previsiones específicas para casos de víctimas de abusos sexuales; y las revisiones y actualizaciones.

3º) Seguimiento del acogimiento: personas responsables; finalidades, tanto en relación con las personas acogidas como con las familias de origen y con las acogedoras; fuentes de información; duración y periodicidad; informes de seguimiento; previsión respecto al conocimiento de los orígenes de la persona acogida.

4º) Medidas de apoyo: beneficiarias, duración y tipos; objetivos esenciales; apoyos económicos en los familiares; supuestos en que no alcanzarán a las familias de origen;

actuaciones de preparación y transición al acogimiento y actuaciones durante el desarrollo del acogimiento, en ambos casos tanto en relación con las personas acogidas como con las familias de origen y con las acogedoras; preparación para el cese o medidas ante el cese imprevisto; acciones tras finalizar la vigencia por llegarse a la mayoría de edad.

5°) Régimen de visitas: competencia para su regulación, beneficiarias, fines y límite; criterios para que las personas menores acogidas conserven sus vínculos afectivos (especialmente entre hermanos y hermanas); exigencia de resolución; seguimiento, revisión y modificación; forma y lugar de encuentros o visitas en circunstancias especiales (PEF, progenitores en prisión).

En cuanto a las modalidades de acogimiento, se mantiene las dos formas previstas en la normativa civil (familiar y residencial), pero, en cuanto a las establecidas en función de su duración y objetivos, como en la reforma de la legislación estatal de 2015, desaparece la denominación de simples y de preadoptivos (aunque se introduce la de delegación de guarda con fines de adopción, que se ubica tras regular las adopciones) y se definen los de urgencia (dirigido principalmente a personas menores de seis años, en tanto se decide la medida de protección familiar que corresponda, cuya duración no podrá superar, en ningún caso, el plazo de seis meses), temporales (de carácter transitorio, bien porque, por la situación de la persona menor de edad, se prevea la reintegración en su propia familia, o bien en tanto se adopte una medida de protección que revista un carácter más estable, como el acogimiento familiar permanente o la adopción, y cuya duración máxima será de dos años, salvo que el interés superior de la niña, niño o adolescente aconseje la prórroga de la medida por la previsible e inmediata reintegración familiar, o la adopción de otra medida de protección definitiva) y permanentes (que se constituirá en casos de personas menores de edad con necesidades especiales, cuando las circunstancias de la persona menor de edad y de su familia así lo aconsejen o al finalizar el plazo de dos años en acogimiento temporal, una vez constatada la imposibilidad de la reintegración familiar.

Para estos últimos, se prevé que la Entidad Pública podrá solicitar al Juez o a la Jueza que atribuya a las personas o familias acogedoras permanentes aquellas facultades de la

tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, atendiendo, en todo caso, al interés superior de la niña, del niño o adolescente.

También se recogen otras dos modalidades: una, atendiendo a las características de las familias, siendo en familia extensa, cuando exista parentesco entre persona o familia acogedora y persona menor acogida, y siendo en familia ajena en el resto de casos.

La otra, dentro de los de familia ajena, atendiendo a la especialización precisa, habrá acogimientos especializados cuando se exijan esos requisitos cualificados y, dentro de ellos, a si existe relación laboral, en cuyo caso serían profesionalizados.

A continuación, se mantienen los criterios a aplicar, pero se completan y aumentan.

Entre lo primero, para concretar la prioridad el familiar sobre el residencial, se deberá dejar constancia expresa al constituirlo de la imposibilidad de que fuera familiar o las razones de que no conviniera que lo fuera y de las acciones o plazos establecidos para que el residencial sea por el menor tiempo posible; en cuanto al de facilitar las relaciones entre cada menor y su familia natural, se añade al objetivo de posibilitar su reintegración a la misma, los de reparación del daño y el de mantenimiento de los vínculos afectivos familiares; y en cuanto al de mantener el acogimiento por el tiempo estrictamente necesario, se concreta con su encaje con lo planificado para cada menor y con las pautas del Manual de Intervención.

En cuanto a los nuevos añadidos, se incorporan tres más: el de favorecer e intervenir en los casos en que las personas acogidas no conozcan sus orígenes; el de valorar los requisitos y criterios de idoneidad y lo relacionado con su declaración, conforme a lo establecido también reglamentariamente y resultando de aplicación analógica las previsiones al respecto para solicitantes de adopción; y el de intentar agrupar en un mismo núcleo familiar o residencial a quienes estén en franjas de edad parecida, debiendo adoptar medidas preventivas y de seguimiento específicas cuando no sea posible.

Por último, en vez de prever la posibilidad de modificaciones de acogimientos establecidos judicialmente, dado que constituirlos es una competencia administrativa, se establecen los supuestos en que se procederá a ello por la Entidad Pública o que se promoverá si estuviera constituido judicialmente; y se concretan las circunstancias y cauces para conocer los cambios relevantes para que pueda proceder una modificación de los acogimientos, al haber cambiado las circunstancias en que se valoró la idoneidad, introduciendo, para el caso de que afecte a la separación de matrimonios o parejas estables al momento de la constitución, el derecho de ambas partes a conocer los criterios para la modificación.

### **Sección 6ª. El acogimiento familiar**

En esta Sección, que no existía en la legislación foral anterior, con el objetivo de mejorar el porcentaje de este tipo de acogimiento, prioritario sobre el residencial, ya que se ronda el 60 % de residenciales, se han introducido:

1º) Disposiciones generales, como la finalidad de estos acogimientos, el efecto en relación con la vida familiar de quien acoge, la compatibilidad con conservar otros vínculos afectivos y las condiciones para la misma, las implicaciones del principio de ISM y las personas llamadas a participar en la formalización y desarrollo.

2º) Los derechos y deberes específicos de las personas o familias que realizan acogimientos familiares, constituyendo u estatuto para las mismas, que sus representantes han solicitado también en el proceso de participación.

3º) Previsiones para aumentar y mejorar la captación y apoyo a familias acogedoras: una estrategia de sensibilización y captación; previsión de subvencionar acciones de este tipo, que complementen y potencien las campañas y acciones; y de colaboración con entidades sin ánimo de lucro, familias interesadas en la adopción y las Administraciones públicas de Navarra para difundir las campañas, información y organizar sesiones conjuntas de sensibilización y promoción; garantizará de información y formación a las familias interesadas y, posteriormente, de seguimiento de su labor una vez constituido un acogimiento,

(y mínimos que incluirán); mantenimiento y revisión del sistema de ayudas y compensaciones económicas; trato fiscal igual en el impuesto de patrimonio de las personas menores acogidas respecto a hijos o hijas biológicos; previsión para personas o familias acogedoras que sean personal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra del derecho a la retribución prevista como ayuda familiar en las mismas condiciones que las familias biológicas; previsión de establecer, con participación de las propias familias, a través de la Comisión o Mesa correspondiente, criterios y estándares de calidad, con los mínimos y sendas de mejora para los aspectos que se acuerden, y lo que incluirán, como mínimo: en línea con la estructura de los estándares utilizados por el grupo previsto en la DA 3ª de la Ley 2015, de 28 de julio, formado por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y las Comunidades Autónomas de Castilla La Mancha, Galicia, Madrid, Murcia, País Vasco y Comunidad Valenciana; en relación con la concreción de alguno de los derechos reconocidos a las personas o familias acogedoras en la normativa de protección jurídica del menor, se prevé colaborar para su máxima operatividad, pudiendo sustituir, por ejemplo, el régimen de autorización para viajes por el de comunicación cuando convenga al interés del menor o la menor y de la familia; además, se priorizarán presupuestariamente el seguimiento y captación de familias acogedoras, en tanto no se consigan los porcentajes de acogimiento familiar que se establezcan conforme al artículo 32 del anteproyecto.

4º) Procedimiento y fases previas del acogimiento familiar: solicitud; valoración psicosocial y circunstancias determinantes para la no admisión de ofrecimiento o para ser estimadas negativamente; la resolución y la constitución y formalización.

5º) Actualización de la valoración con los supuestos en que procede y los efectos que puede conllevar.

6º) Pérdida automática y revocación de la idoneidad: supuestos en que procede, actuaciones consiguientes y efectos.

7º) Reglas y criterios para la selección de persona o familia acogedora.

8º) Modificación de la medida de acogimiento familiar: presupuestos, requisitos y procedimiento y especialidades en caso de acogimientos de urgencia.

9º) Suspensión de la medida de acogimiento familiar: condiciones, procedimiento, régimen de visitas o comunicación, aspectos que mantiene su vigencia y que pueden suspenderse, actuaciones consiguientes, duración máxima y alternativas tras el período de suspensión.

10º) Cese de la medida: causas, supuestos en que acarrea revocación de la declaración de idoneidad, efectos según el acogimiento fuera en familia extensa o ajena y régimen de visitas.

### **Sección 7ª. El acogimiento residencial**

Tampoco esta Sección existía en la legislación foral anterior, y se han introducido:

1º) Las obligaciones frente a las personas menores en acogimiento residencial.

2º) Limitaciones en relación con la edad y preferencia por los núcleos reducidos en condiciones similares a las familiares.

3º) Inspecciones y supervisión, periodicidad mínima semestral.

4º) Se mantiene el listado de derechos de las personas residentes en centros, actualizándose o completándose algunos (como el de tener cubiertas las necesidades fundamentales, con la concreción en el ámbito sanitario y educativo, o el derecho a la participación, con la información a sus representantes legales, o el de las relaciones familiares, con el derecho a la compañía de hijos o hijas menores de 3 años) e incorporándose también lo relacionado con las quejas, constancia de las mismas e información sobre los sistemas de queja y reclamación externos al centro, además de los que son consecuencia de las obligaciones asumidas conforme al art. 124.

5ª) Se completa el estatuto con las obligaciones de las personas residentes en centros, añadiendo a las que ya se

recogían en la legislación de 2005 la de utilizar adecuadamente las instalaciones del centro y los medios materiales que se pongan a su disposición.

6ª) Convivencia en los centros: se cambia la denominación de la regulación de las faltas disciplinarias para poner el énfasis en la gestión de la convivencia, pasando al primer plano la conciliación, reparación y medidas correctoras con intención educativa, de modo que, además de eliminar parte de las medidas que se podían imponer como castigo y evitar que puedan afectar a derechos o interferir con el régimen de visitas establecido, se prohíbe aplicar medidas correctoras sin haber intentado antes la resolución pacífica del conflicto y la restitución o reparación, mediante instrumentos no punitivos, incluyendo la mediación o la adopción de compromisos de convivencia en los términos previstos en la normativa sobre convivencia en los centros educativos de Navarra.

### **Sección 8ª. La adopción**

Aunque el número de adopciones, tanto nacionales (2 en 2020), como internacionales (4 en ese año), se ha reducido, en años anteriores las cifras se han mantenido o aumentado: 9, 11, 8 y 7, entre 2019 y 2016, en el caso de las nacionales, y 22, 29, 22 y 15 entre 2019 y 2016, en el caso de las internacionales).

En la primera Subsección, se mantienen los principios generales que debe tener en cuenta el órgano competente para proponer la adopción como medida de protección.

Se modifica el orden, para no poner como cabecera el criterio de prioridad temporal, que aparece en la normativa vigente en primer lugar, salvo para menores con características especiales, sino el de primar el ISM sobre cualquier otro, "como consideración primordial", conforme a la CDN, que siempre la CDN exige tenerlo en cuenta, pero, en el caso de las adopciones, lo considera no un interés a tener en cuenta, sino el primordial.

Pasa a ser el primero de los enunciados el de adaptación de las capacidades de las personas que quieren adoptar a las necesidades de cada menor a adoptar, principio, que, conforme al citado de ISM y como reflejo del mismo, no puede estar

subordinado a un orden temporal, sin perjuicio de mantenerse que este orden pueda tenerse en cuenta cuando no se trate de menores con características especiales.

A los ya existentes, se añaden otros 4:

Uno para fomentar la adopción de adolescentes del sistema de protección, especialmente trascurridos los plazos máximos previstos para acogimientos residenciales, con el consiguiente mandato acorde al principio, de la LOPJM y del anteproyecto, de que las medidas estables prevalezcan sobre las temporales.

Otro para promover la incorporación de los y las menores de 6 años a la Atención Temprana, entendiéndose que las adopciones que son medidas de protección siempre traen causa de una situación en que la persona menor vio afectado su desarrollo al carecer del apoyo esencial para el mismo en la infancia.

Otro para valorar necesariamente la posibilidad en interés del menor o la menor, conforme al Plan Individualizado de Protección de cada caso, de proponer una adopción abierta, para que la persona menor pueda mantener cierta relación con su familia biológica, cuando las circunstancias de ambas familias lo permitan.

Y otro para subrayar el derecho de las personas adoptadas, como cualesquiera menores, a conocer sus orígenes, colaborando tanto para informar sobre la identidad de padres o madres y la existencia de hermanos o hermanas, en cuanto derecho reconocido en la CDN, como para, en su caso, facilitar un contacto con dichas personas cuando lo quisieran ambas partes, como se recogió ya a nivel reglamentario en 2014.

En la regulación de los requisitos de la adopción, se estructura el artículo en tres partes y apartados: en la primera, se desarrolla en detalle la condición de adoptabilidad como requisito previo a la propuesta de las Entidad Pública: las causas o supuestos, los trámites y aspectos que habrá de tener en cuenta la Entidad Pública para valorar la situación de adoptabilidad y el procedimiento para la misma.

En la segunda, no se reproducen los requisitos que ya recoge el Fuero Nuevo en su Ley 58 en cuanto a las condiciones que deben reunir las personas para adoptar, sino que se completan los mismos.

En la tercera, dado que no se recogían en el Fuero Nuevo los supuestos de adopción privada, los casos en que no existe necesidad de propuesta de la Entidad Pública, se recogen, como los vigentes en el Código Civil.

Se introduce como novedad un artículo estableciendo prioridades entre solicitudes de adopción desde dos perspectivas: desde una se priman ofrecimientos para adopciones abiertas, ya que permiten el contacto con la familia de origen y, desde la otra, solicitantes para menores de características especiales, dada la mayor dificultad para que esas personas sean adoptadas.

Se mantiene el reconocimiento del derecho a información y los contenidos que implica y se complementa con el derecho a la formación y el deber de colaborar las personas o familias que adopten dando la información que se les requiera.

Antes de entrar en la regulación de los criterios de idoneidad, se regulan sus objetivos; se completan los requisitos ya regulados reglamentariamente; respecto a los criterios de valoración y circunstancias que pueden conllevar la falta de idoneidad o dejarla sin efecto, se añade el mandato de desarrollarlas y aclararlas a las personas interesadas, que se extiende a la información sobre el resultado de las valoraciones y los factores a reforzar; se introduce, por último, la posibilidad de aplazar la resolución de una solicitud, a instancia de parte, por un plazo no superior a dos años, si concurren circunstancias coyunturales que lo justifiquen.

Se incluye una regulación de la declaración de idoneidad, que identifica los aspectos a determinar y conseguir con las entrevistas previas a las propuestas de resolución; las reglas conforme a las que se resolverá declarar idóneas a las personas o familias que lo soliciten (procedimentales, contenidos y validez y actualización) o no idóneas (y el régimen de explicaciones), así como la posibilidad de una no idoneidad transitoria pendiente de la desaparición de circunstancias coyunturales o de la

realización de acciones formativas, educativas, terapéuticas o de otro tipo.

En la regulación de la propuesta de adopción nacional, la principal novedad es la posibilidad de elevar propuesta de adopción sin ofrecimiento previo, atendiendo a las singulares relaciones de una persona tutelada por la Administración de la Comunidad Foral que responde al interés de la persona tutelada, que queda pendiente del consentimiento de esas personas con las que ya se relacionaba la persona menor y de la declaración de su idoneidad.

Se mantiene una regulación de las solicitudes de adopción internacional, pero la regla general de no admitirse a la vez más de una solicitud no contempla ya excepciones en relación con solicitudes para otros países (sí para tramitar nacional e internacional). Se eleva al rango legal la regla de la posibilidad de suspensión temporal de tramitación de solicitudes en las circunstancias en que está actualmente previsto reglamentariamente. Se mantienen también las necesarias particularidades en forma de remisiones a las exigencias del país de origen de la persona menor.

Como novedad, se incorpora también al anteproyecto una regulación completa de la selección de familias adoptantes: los criterios que se tendrán en cuenta para que proceda esta medida; los criterios que se tendrán en cuenta para elegir entre las personas o familias solicitantes la más adecuada; la posibilidad de entrevista previa; todo lo relacionado con la aceptación y la no aceptación.

Una de las principales novedades respecto a la Ley Foral de 2005 la constituye la regulación de las actuaciones posteriores a la adopción: desde su primer apartado se delimitan los posibles contenidos y funciones a disposición de las personas menores y sus familias adoptivas; se regulan las formas de iniciación, los supuestos en que se actuará de oficio y los tipos de intervención (individual, familiar o grupal); se detalla la forma en que debe asumir la Entidad pública el seguimiento de las personas menores adoptadas y reflejarlo en el Plan individualizado de protección y la periodicidad; las peculiaridades y obligaciones para las familias para adopciones en el extranjero y un prolijo desarrollo de las acciones orientadas a la búsqueda de orígenes, que incluye los principios, aspectos procedimentales y objetivos, enunciado de las diferentes

acciones en que se puede concretar y la formación y experiencia necesarias para el acompañamiento.

Se mantiene el Registro de Adopciones creado mediante la Ley Foral de 2015 (art. 82) y se añaden su naturaleza y funciones, la obligación de confidencialidad, la estructura y los efectos de las inscripciones.

Se añaden también dos figuras nuevas respecto a la legislación foral anterior: la adopción abierta y la delegación de guarda con fines de adopción.

Respecto a la primera, incorporada a la LOPJM en la reforma de 2015, pero que no encuentra ahí el desarrollo de la misma, se establece su carácter preferente si responde al ISM y, especialmente, si favorece relaciones con hermanos/as biológicos; formas que puede adoptar; los criterios a valorar para decidir si se ajusta al ISM; requisitos en relación con las familias adoptivas; contenidos necesarios de la consiguiente propuesta; y previsión de seguimiento.

En cuanto a la delegación de guarda con fines de adopción, se regulan los requisitos previos a la resolución; las posibles consecuencias según resulte de la supervisión de la fase de preparación y acoplamiento; los contenidos mínimos de la resolución de delegación de la guarda con fines de acogimiento; sujetos a que se notifica; obligación de formalizarla e inscribirla; y acompañamiento y seguimiento posteriores conforme al necesario Plan de acompañamiento familiar.

## **Capítulo V: Atención especializada por problemas de conducta.**

Al colectivo que se venía considerando de conflicto social y pasa a denominarse con problemas de conducta, situación en que en 2020 se encontraban 368 menores, se incluye a menores de 14 años, por ello por debajo de la edad en que pueden ser penalmente responsables conforme a la normativa estatal, con diligencias penales preliminares, menores que reciben la atención especializada en centros de observación y acogida (121 en 2020) y los que se atienden en otros programas del sistema de protección (168 en 2020). El número se ha reducido respecto a los dos últimos años (483 y 540).

Las medidas de actuación previstas hacen hincapié en la orientación y seguimiento a través de programas educativos especializados, en la formación ocupacional prelaboral y en la atención socioeducativa o terapéutica.

Tal como se propuso en el proceso participativo por familias de personas menores afectadas, se incorporan como ejemplos de programas educativos las labores de trabajo comunitario o voluntariado, así como, con carácter educativo y preventivo, las visitas a centros de que atienden a personas víctimas de adicciones.

#### **Capítulo VI: De la delegación de guarda para estancias, salidas de fin de semana o vacaciones.**

Se introduce esta figura con el fin de favorecer la integración personal y social de la persona menor de edad acogida, de apoyar en su labor a la persona o familia acogedora, o cuando sea conveniente a su interés por otras razones.

Sólo se seleccionará a personas o instituciones adecuadas a las necesidades de la persona menor de edad, por lo que las familias con las que se realicen las salidas periódicas han de estar en posesión de certificado de idoneidad emitido por la Entidad Pública.

Se recogen el procedimiento y requisitos y garantías (apartados 3 a 5) y, para las familias declaradas idóneas que tengan delegada la guarda de una persona menor para estancias, salidas de fin de semana o vacaciones, se prevén el acompañamiento técnico y apoyos.

#### **Capítulo VII: De los programas de autonomía y preparación para la vida independiente.**

El Departamento de Derechos Sociales viene desarrollando programas para menores con edad entre 16 y 18 años sobre los que ha recaído alguna medida administrativa o judicial, para conseguir o mejorar su integración social y laboral, habiendo atendido a 194 menores en programas de autonomía en 2020, aumentando más la tendencia creciente de

los años anteriores (36 en 2017, 48 en 2018 y 81 en 2019), pretendiendo consolidar y reforzar estos programas.

En cuanto a lo que la legislación foral de 2005 denominaba programas de autonomía, además de introducir una nueva denominación, se completa la regulación existente y se añaden nuevos aspectos.

Entre lo primero, respecto a la posibilidad de concesión de ayudas, se añade la referencia a lo previsto en el Fuero Nuevo en relación con los gastos ordinarios y extraordinarios, para que el tratamiento sea equiparable al que sería de aplicación si a esos gastos hubieran de hacer frente progenitores biológicos.

Otras posibles actuaciones son: que se podrán beneficiar como destinatarias preferentes de las ayudas al alquiler y al acceso a la vivienda y/o ser colectivo prioritario de atención en los Programas y medidas de Incorporación Sociolaboral de los Servicios Sociales de Atención Primaria y especializados.

En el ámbito del acceso y formación académica y profesional, también se prevé una discriminación positiva en el acceso a dichos estudios, exención en el pago de tasas, matrículas, acceso prioritario a becas, de manera que se garantice que las personas ex tuteladas puedan continuar su formación a su mayoría de edad, todo ello para estar en las mismas condiciones que cualquier joven de su edad, no teniendo que renunciar a dicho derecho por carecer de un contexto familiar y autonomía económica.

Se mantiene también la posibilidad de solicitar las propias personas menores su participación en estos programas, sin perjuicio de que la adecuación del mismo a las necesidades de las mismas deba contar con la valoración y aprobación de la Entidad Pública.

Se mantiene también la previsión de convenios para favorecer la integración laboral, añadiéndose que, al margen de que existan convenios o no, para dicho fin de integración, en el diseño de las medidas y convocatorias de formación laboral y empleo juvenil por parte de las Administraciones y entidades, se favorecerá el acceso de jóvenes que hubieran estado bajo medida de protección, así como jóvenes en estos

programas de preparación para la vida independiente, a través de una discriminación positiva en los requisitos de acceso.

Con este mismo fin, en otro apartado se prevé que la Entidad Pública favorecerá la integración laboral de estas personas jóvenes, utilizándolo como un criterio de adjudicación o una condición de ejecución de índole social en los contratos o conciertos sociales que celebre.

Entre la nueva regulación, destaca:

1º) La definición del apoyo y seguimiento personalizado que estos programas deberán proporcionar, que, en función de las necesidades del o de la joven para su desarrollo personal, integración social y laboral, podrá proporcionar acompañamiento socioeducativo, apoyo psicológico, acompañamiento en la gestión económica y provisión de alojamiento, inserción socio-laboral, además de ayudas económicas, y prestando especial atención a las necesidades específicas de las personas que presentan discapacidad.

2º) La promoción de la presencia de personas de referencia o mentoría, incluyendo a familiares de acogida, que puedan mantener acompañamiento en su proceso o apoyos puntuales para preparación para la vida independiente de quienes lo soliciten, informándose a dichos referentes de la posibilidad de adoptar a personas mayores de edad conforme a la Ley 59 del Fuero Nuevo.

3º) Como requisito previo a la implementación del programa, se exige constancia de la voluntariedad y el compromiso de participación activa de la persona menor o mayor de edad, y que se mantengan durante su permanencia en el programa (pudiendo suponer su incumplimiento el cese del mismo).

4º) Para todas las actuaciones previstas se prevé que se utilizarán, siempre que sea posible, los recursos de carácter general destinados al conjunto de la población, a la juventud, o a las personas en riesgo de exclusión, complementándolas con apoyos o prestaciones de la entidad pública de protección.

5º). Las actuaciones de estos programas se realizarán con perspectiva de género.

6°). Cuando quienes participen en estos programas sean jóvenes que tengan alguna discapacidad todas las actuaciones se acompañarán de los ajustes que necesiten para favorecer su autonomía personal.

Formalmente, se ha desdoblado en dos artículos la parte de concepto y contenido de la de actuaciones, siguiendo en este aspecto, como en relación a otros artículos, las propuestas del Consejo Navarro de Derecho Civil, para evitar párrafos o artículos que pudieran resultar oscuros o complejos por su excesivo contenido.

## **TÍTULO V. De las actuaciones en el sistema de Justicia Juvenil.**

En este Título, como en el II Plan de apoyo a la familia, infancia y adolescencia, se sustituye la denominación de "reforma" por la de Justicia Juvenil.

En 2020 se dictaron 179 medidas para cumplimiento en medio abierto y 25 de internamiento, manteniéndose en ambos casos la reducción respecto a años anteriores (en el caso de medidas en medio abierto: 376 en 2019, 335 en 2018, 325 en 2017, 251 en 2016, 242 en 2015; y en el de internamiento: 58 en 2019, 49 en 2018, 44 en 2017, 39 en 2016 y 36 en 2015).

Respecto las personas menores a que se aplica, dado que viene delimitado por la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal del Menor, y esta fija la edad para ser penalmente responsable en los 14 años, se prevé, para cuando sean menores de 14 años, que se promoverán las medidas de prevención y protección previstas en los Títulos III y IV de esta Ley Foral. Manteniéndose que se intervendrá cuando no proceda la incoación de expediente ante la jurisdicción penal, cuando se acuerde su sobreseimiento o en los demás supuestos previstos en la legislación reguladora aludida, determinando entonces las medidas y actuaciones de naturaleza administrativa aplicables y llevando a cabo su ejecución

No varían las competencias que corresponden a la Administración de la Comunidad Foral en este ámbito, esencialmente de ejecución material de las medidas adoptadas por los Juzgados de menores en aplicación de la normativa

estatal reguladora de la jurisdicción de menores, determinando los aspectos concretos del cumplimiento de la medida, de conformidad con lo dispuesto en la normativa estatal y creando, dirigiendo, organizando, gestionando, inspeccionando y controlando los servicios, instituciones y programas precisos para el desarrollo de esas funciones.

Se mantiene también los principios que rigen en la ejecución de las medidas, completando el de fomento de la participación y colaboración del grupo familiar, de las personas de su entorno próximo y de las instituciones y entidades, públicas y privadas, que incluyan tal actividad entre sus fines, con la sensibilizando a las familias sobre su obligación de colaborar, y añadiendo a los que ya recogía la normativa anterior el de que las actuaciones, en la medida en que sean limitativas, se guíen por el principio de intervención mínima, lo que implicará que la práctica de registros a menores quedará restringida a supuestos de imperiosa necesidad por razones de seguridad, habiendo de observarse las garantías establecidas en la Ley Orgánica 5/2000 y su normativa de desarrollo.

Se mantiene también las actuaciones de apoyo postmedida y de seguimiento y, en relación con la ejecución de las medidas y marco de la ejecución, a efectos de la responsabilidad civil solidaria de padres o madres o representantes legales, se prevé que se tendrán en cuenta los criterios previstos en la Ley Orgánica 5/2000 y en el artículo 97.9 de este anteproyecto, de modo que no se incentive la despreocupación de las propias personas menores y sus pares y madres o representantes legales respecto a las consecuencias lesivas de las actuaciones de sus hijos e hijas.

#### **Disposición Adicional Primera. Prevención de la estigmatización.**

Se introduce que se procurará no facilitar el encasillar a personas menores con denominaciones como MENAS o conflicto social o dificultad social, que pueden provocar una referencia social y propia negativa, por lo que se han sustituido dentro del anteproyecto, pero sin perjuicio de que se aborden sus necesidades igualmente desde el sistema de protección, prestando especial atención a la forma de

dirigirse a personas con las que existe mayor riesgo de encasillamiento, como las migrantes, extranjeras o de otros orígenes adoptadas nacional o internacionalmente.

**Disposición Adicional Segunda. Publicidad y programación televisiva y de otros medios audiovisuales.**

En lo referente a la protección de menores frente a la publicidad y programación de televisión y otros medios audiovisuales que pueda resultar perjudicial para su desarrollo, por un lado, se sustituyen las alusiones a la derogada Ley 25/1994, de 12 de julio por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, por la norma vigente, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual y, acorde con la previsión por esta de prohibiciones y limitaciones respecto al contenido que pueda ser perjudicial para personas menores y que, para ello algunos se limitan en franjas horarias de protección reforzada, se prevé la promoción del conocimiento de dichas limitaciones y franjas.

**Disposición Adicional Tercera. Día de la Infancia y Disposición Adicional Cuarta. Promoción de esta Ley Foral.**

Se mantiene la obligación de promover tanto la celebración anual del Día de la Infancia en la Comunidad Foral de Navarra, haciendo coincidir su fecha con la elegida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre, como la propia Ley Foral y se añade que, se deberá aprovechar la correspondiente jornada y la promoción para acciones de divulgación, sensibilización y puesta en valor de las familias de acogida y otras entidades sociales que trabajan con menores y el personal del ámbito de la atención o protección de menores, como pilares representativos del sistema de protección, en ambos casos, y de la solidaridad e implicación de la sociedad civil en el primero de ellos.

**Disposición Adicional Quinta. Cooperación al Desarrollo.**

Se mantiene que en la concesión de subvenciones en el marco de la Cooperación al desarrollo los proyectos dirigidos a la atención y protección de la infancia se priorizarán, pero, a la vez, se remite para esa priorización, parte de una estrategia global para la que ya existe un sistema participativo para su elaboración en la Ley Foral 5/2001, de 5 de marzo, de cooperación al desarrollo de Navarra, a los términos en que se planifique dicha cooperación en el marco de la aludida Ley Foral.

Se añade además, en relación a las actuaciones reguladas en la Ley Foral 5/2001, de 5 de marzo, de cooperación al desarrollo de Navarra, por un lado, que además de tenerse en cuenta en la valoración de las subvenciones aquellas acciones de cooperación que promuevan la mejora de las condiciones de vida de las personas menores de los países destinatarios de dichas ayudas, en estos proyectos se deberá asegurar que son conformes con la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989.

Y, por otro lado, se prevé que las Administraciones Públicas de Navarra, a través de sus unidades administrativas competentes en la protección y atención a la infancia y adolescencia, podrán colaborar en proyectos de cooperación técnica que tenga por finalidad el refuerzo de las capacidades de los sistemas de protección y atención de los países socios de la cooperación navarra.

**Disposición Adicional Sexta. Escolarización en caso de acogimientos o adopciones.**

Se prevé que la normativa sobre escolarización recogerá, de acuerdo con lo previsto en la normativa básica estatal, las medidas para favorecer en los criterios de admisión a los hijos e hijas acogidas en términos análogos a los que existan para los biológicos o adoptivos y las medidas para garantizar la escolarización tardía inmediata para cuando se constituyen acogimientos o adopciones con posterioridad al período ordinario de escolarización, habiéndose recogido ambas cosas en el Decreto Foral 33/2021, de 28 de Abril, por el que se regula la admisión del alumnado

en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra, recogiendo lo primero en el apartado 1 h) del art.12, el carácter prioritario del criterio "situación de acogimiento familiar del alumno o alumna" y en el 20 la valoración con 0,8 puntos, así como en el artículo 13.3, previendo la aplicación a las personas menores acogidas de la valoración del criterio prioritario de existencia de hermanos o hermanas matriculados en el centro, y lo segundo en el art. 36.1 p.2º al prever que el Departamento de Educación autorizará, conforme a lo que a tal efecto se regule en la normativa que desarrolle el presente decreto foral, un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por aula, bien para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía, bien por necesidades que vengan motivadas por traslado de la unidad familiar fuera del plazo establecido para el periodo de preinscripción y matrícula, debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, o bien debido al inicio de una medida de acogimiento familiar en el alumno o la alumna.

#### **Disposición Transitoria Única. Estándares de calidad de los centros.**

En tanto no se establezcan los estándares de calidad para los centros previstos en el artículo 124 se prevé que se apliquen los previstos en el Anexo III del Decreto Foral 92/2020, de 2 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento de los servicios residenciales, de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social, del sistema de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra, y el régimen de autorizaciones, comunicaciones previas y homologaciones, que ya contempla unos mínimos tanto para la adecuada tención de las personas usuarias, como para el personal, como para la gestión del servicio.

#### **Disposición Derogatoria Única**

Se sigue manteniendo la vigencia del Decreto Foral 168/2002, de 22 de julio, por el que se regula la

habilitación de entidades colaboradoras en materia de adopción internacional, en lo que no se oponga a esta Ley Foral, siendo ello conforme con las previsiones de la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/2021, de 18 de febrero, que ha resuelto sobre la inconstitucionalidad de las previsiones de la reforma legal de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, y de las conexas del Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, que privaban a las Comunidades con competencias en asistencia social de sus competencias ejecutivas en esta materia, incluyendo no sólo la acreditación, control y seguimiento de las entidades colaboradoras (que en la citada normativa se denominan organismos de intermediación), sino también su regulación.

**Disposición Final Primera. Naturaleza del articulado.**

Se enuncian los artículos del anteproyecto que son de naturaleza civil y por ello se dictan al amparo del artículo 48 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

En pamplona, a 15 de octubre de 2021

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

  
Fecha:  
2021.10.1  
5 09:14:16  
+02'00'

Ignacio Iriarte Aristu