

MEMORIA NORMATIVA RELATIVA AL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN NAVARRA Y GARANTÍA DE SUS DERECHOS

I- JUSTIFICACIÓN DE LA MEMORIA NORMATIVA

El artículo 19.1.a) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), establece que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno de Navarra o Diputación Foral, mediante la presentación de proyectos de ley al Parlamento.

Por su parte, el artículo 7.3 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, atribuye al Gobierno de Navarra el ejercicio de la iniciativa legislativa, aprobando los proyectos de Ley Foral para su remisión al Parlamento de Navarra.

El procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley Foral y la participación la ciudadanía en la elaboración de las normas viene regulado en los artículos 128 y siguientes de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional. Dicha norma, señala en su artículo 129 que en el ejercicio de la iniciativa legislativa el Gobierno actuará de acuerdo a los principios de calidad normativa y buena regulación. Dentro del principio de buena regulación se encuentra el principio de seguridad jurídica, señalando que la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en

consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Respecto al inicio del procedimiento, y en lo que atañe a la presente memoria, el artículo 132 dispone que el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico y el listado de las normas que quedan derogadas.

II. SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.

El artículo 148.1.20º de la Constitución Española (CE) dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social.

Por otra parte, la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia exclusiva en materia de asistencia social, así como, de forma específica, en materia, entre otras, de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otros territorios del mismo; cultura; patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico; archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal; promoción y ordenación del turismo; promoción del deporte y adecuada utilización del ocio; espectáculos; asistencia social; desarrollo comunitario, políticas de igualdad, política infantil, juvenil y de la tercera edad; ferias y mercados interiores; instituciones y establecimientos públicos de protección y tutela de menores y de reinserción social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

Asimismo, conforme al artículo 47 del mismo cuerpo legal, es de la competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las leyes orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención,

expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía.

El artículo 49 de la Lorafna atribuye a Navarra competencia exclusiva sobre ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio foral y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios. y, conforme al 49.1 c) corresponde a Navarra la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propias de Navarra.

El artículo 53 de la Lorafna atribuye a Navarra en materia de sanidad interior e higiene, las facultades y competencias que actualmente ostenta y, además, el desarrollo legislativo y la ejecución de legislación básica del Estado.

El artículo 58.1.b) de la Lorafna atribuye a Navarra la ejecución de la legislación laboral del Estado asumiendo las facultades y competencias y servicios de carácter ejecutivo que actualmente ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales sin perjuicio de la alta inspección de éste.

El artículo 55.1 de la Lorafna atribuye a la Comunidad Foral de Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el estatuto jurídico de la radio y la televisión.

El artículo 46 de la Lorafna dispone que, en materia de Administración Local, corresponden a Navarra las facultades y competencias que ostenta en virtud de su derecho histórico y las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las comunidades autónomas o provincias, todo ello sin perjuicio del reconocimiento de la autonomía municipal.

De conformidad con el artículo 58.2 de la Lorafna corresponde a la Comunidad Foral la ejecución dentro de su territorio de los Tratados y Convenios Internacionales en lo que afecten a las materias propias de la competencia de Navarra.

Por su parte el artículo 149.1. 8ª CE señala que el Estado tiene competencia exclusiva en legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades

Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

El artículo 48 de la LORAFNA dispone que Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral, plasmada en la Compilación de Derecho Civil o Fuero Nuevo, que procede adaptar al artículo 12 de la CIODPD y a la Ley 8/2021.

Por su parte el artículo 40 LORAFNA establece, que en las materias que sean competencia exclusiva de Navarra, corresponde a la Comunidad Foral, entre otras, la potestad legislativa.

III. MARCO NORMATIVO Y DISPOSICIONES AFECTADAS.

A. 1) Internacional

El 30 de marzo de 2007, España suscribió el Nueva York la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en nueva York el 13 de diciembre de 2006, publicándose en el BOE de 21 de abril de 2008 el Instrumento de Ratificación de la Convención, fecha a partir de la cual, cumpliéndose ya los requisitos previstos en la propia Convención y conforme al artículo 96.1 de la Constitución española y al artículo 23.3 de la Ley Orgánica 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Acuerdos Internacionales, forma parte del ordenamiento jurídico interno, desde el 3 de mayo de 2008, una vez publicada en el BOE.

Además, conforme al artículo 10.2 de la Constitución española, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la propia Constitución reconoce se interpretarán de conformidad, entre otros, con este Tratado Internacional.

Junto a la CIDPD en sí, han de tenerse en cuenta los informes y Observaciones Generales sobre la misma realizados por el Comité de Derechos de las personas con discapacidad previsto en el artículo 34 de la propia CIDPD.

El Comité ha elaborado ya Observaciones Generales sobre capacidad jurídica, accesibilidad, discriminación, educación inclusiva, vida independiente, igualdad de oportunidades, participación y está trabajando en una 8ª sobre empleo.

Por lo que respecta al ámbito de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, hecha en Estrasburgo en el año 2007 y que goza de un estatuto jurídico equiparable al de los Tratados de la UE, contiene importantes referencias a los Derechos de las personas con discapacidad, principalmente en los artículos 21 y 26 de esta Carta, que recoge:

- en el primero, referido a la “no discriminación”, que prohíbe “toda discriminación, y en particular la ejercida por razón”, entre otras circunstancias, “de discapacidad”;

- en el 26, denominado “integración de las personas discapacitadas”, la UE reconoce y respeta el derecho de las personas con discapacidad “a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.”

Por su parte el Consejo de Europa ha tenido desde su creación el mandato de proteger y promover los derechos humanos y ya en su segundo especialmente relevante en materia de derechos humanos, la Carta Social Europea, consagró el derecho de las personas con discapacidad a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad. Posteriormente ha ido aprobando sucesivas Recomendaciones relacionadas con las personas con discapacidad, como la Rec (2006) 5, adoptada el 5 de abril de 2006, para la promoción de sus derechos y la plena participación en la sociedad

A. 2) Estatal.

La Constitución Española de 1978 al enumerar, en el Capítulo III del Título I, los principios rectores de la política social y económica, hace mención en su artículo 49 a que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieren y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos, estando en trámite una modificación de dicho precepto, con varios objetivos, como adaptar la terminología o ampliar los tipos de discapacidad a que ha de atenderse.

El Código civil es una norma del régimen común clave, junto a la legislación procesal, en cuanto al ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad que, conforme al lenguaje del mismo anterior a su reforma mediante la Ley 8/2021, de 2 de junio, vigente desde septiembre, no podían autogobernarse, al contener las instituciones jurídicas con que se hacía frente a la necesidad de apoyos de las personas con discapacidad para que pudieran actuar en el tráfico jurídico, incapacitaciones, incapaces, tutelas, patria potestad prorrogada y rehabilitada.

Para adaptarse al art. 12 CIDPD la Ley 8/2021 ha eliminado todas ellas y ha pasado a un nuevo régimen que se caracteriza por la prohibición de impedir el ejercicio de la capacidad cuando son precisos apoyos para ello, que da prioridad a los derechos, deseos, voluntad y preferencia de la persona y pone en primer plano las medidas voluntarias y la guarda de hecho como sistemas de apoyos prioritarios respecto a las medidas judiciales (curatelas o defensor judicial).

Por otro lado, la norma específica que regula los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social en España es el

Texto Refundido aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que ha refundido:

- la que era Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad, que contenía la regulación y apoyos para las personas con discapacidad (en forma de un sistema de prestaciones económicas y servicios, medidas de integración laboral, de accesibilidad y subsidios económicos, junto a principios generales),

- la que era Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (que se centraba especialmente en dos estrategias de intervención: la lucha contra la discriminación y la accesibilidad universal) y

- la que era Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establecía el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Esta norma acaba de ser modificada, entre otras cosas, para incorporar aspectos relacionados con la accesibilidad cognitiva.

También debe destacarse la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas.

Sin ánimo de exhaustividad, otras Leyes estatales de gran relevancia para las personas con discapacidad son:

- La Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad (reformada en parte por la Ley 8/2021).

- El Código Civil, la Ley de la Jurisdicción Voluntaria, la LEC, la reguladora del Registro civil y la reguladora del Notariado, también objeto de modificación por la Ley 8/2021.
- La Ley de Arrendamientos Urbanos y la Propiedad Horizontal, también actualmente en revisión la segunda, para completar el régimen previsto para las obras que faciliten tener ascensor en edificio en que vivan personas con discapacidad o de más de 70 años.
- Las especialidades de las LLOO reguladoras de la protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen o de la de protección de datos personales.
- La Ley Orgánica de protección del Menor.
- Multitud de normas del ámbito laboral y de la SS.

De las recientemente aprobadas, destaca la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que contiene diversas normas específicas aplicables a las personas con discapacidad.

A.3) Comunidad Foral de Navarra.

De las normas forales, se ven afectadas varias de ellas, que son objeto de modificación, empezando por la Ley 1/1973 de 1 de marzo, que aprobó la Compilación del Derecho civil de Navarra, como un fiel reflejo del derecho civil realmente vigente en Navarra. Esta Compilación fue adecuada al marco constitucional a través de la Ley 5/1987 y objeto de una importante modificación reciente mediante la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo.

Aunque el Fuero ha aspirado desde su origen a la regulación integral y sin remisiones al régimen común de las materias objeto de regulación, en materia de incapacitaciones y tutelas no existía un exhaustivo desarrollo de todo su contenido y sí una remisión, aunque en 2019 se incorporaron novedades relevantes para las personas con discapacidad.

La aludida reforma operada por la Ley 8/2021 para adaptarla al artículo 12 de la CIDPD y a las recomendaciones de la OG nº 1 del Comité, hace que sea preciso modificar más de una veintena de Leyes del FN para eliminar las remisiones a instituciones desaparecidas del Código Civil y no adaptadas al art. 12 CIDPD.

Ha sido preciso modificar, por no estar adaptada en algunos aspectos a la CIDPD la Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra.

Por otro lado, también se ha tenido en cuenta, para la parte referida a los servicios sociales, la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, que además ha sido objeto de varias modificaciones, unas para adaptarla al art. 12 CIDPD, y otras para reducir las sanciones.

También se ha mantenido la modificación en el ámbito de Vivienda, prevista en la Ley Foral de Accesibilidad Universal, pero, formalmente, decepcionándola de la derogación de la misma.

Las previsiones que afectan a la infancia se han ajustado a las previsiones de la Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, ya que entra en vigor el 19 de julio.

También se ha tenido en cuenta, para su aplicación al procedimiento de elaboración, en materia de procedimiento administrativo, la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional, que recoge las normas generales de actuación administrativa en sus relaciones con la ciudadanía, así como las especialidades del procedimiento administrativo, incluyendo el de elaboración de disposiciones generales.

Finalmente, hay que destacar la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre mujeres y hombres, que tiene por objeto promover las condiciones para que el derecho constitucional a la igualdad entre mujeres y hombres en la Comunidad Foral de Navarra sea real y efectivo en todos los ámbitos y etapas de la vida y obliga a un cambio de valores sociales para lograr la igualdad real y efectiva. Señalar que el proyecto de ley del que se informa, articula y recoge los principios y obligaciones previstos en esta norma.

Como normas de carácter reglamentario hay que recoger, por las remisiones a la misma que se realizan, sobre todo, el 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, en el que se contienen tanto las reglas concretas sobre los derechos para las personas usuarias o residentes en centros o servicios para personas con discapacidad, y las obligaciones al respecto de quienes les presten servicios, como el régimen de la Red de Atención Centrada en la Personas y de la Comisión que le da apoyo.

Otros Reglamentos a que cuya regulación se alude o que desarrollan cuestiones abordadas en el Anteproyecto son el Decreto Foral 28/2011, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Navarro

de la Discapacidad, el Decreto Foral 60/2010, de 20 de septiembre, por el que se regula el Comité de Ética en la atención social de Navarra y los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro, o el Decreto Foral 211/2011, de 28 de septiembre, por el que se regula el uso de sujeciones físicas y farmacológicas en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra, cuya regulación se ha completado desde la perspectiva de acercar el régimen a las previsiones del art. 12 de la CIDPD, al no tener competencias en relación con la legislación procesal.

Conclusiones y disposiciones a derogar.

El anteproyecto de Ley Foral es coherente y desarrolla tanto la normativa internacional como la estatal de aplicación preferente o supletoria en esta materia, así como con la normativa foral señalada en esta memoria, que se modifica en la medida que lo exige o lo recomienda la aplicación de la propia CIDPD, sin perjuicio de que proceda la derogación expresa de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal, al haber integrado su contenido en este anteproyecto en su Título VII.

Lo cual se informa a los efectos oportunos, en Pamplona, a 13 de julio de 2022

SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DEPARTAMENTO DE DERECHOS SOCIALES



Fecha:
2022.07.1
9 17:09:44
+02'00'

Ignacio Iriarte Aristu

