

En relación con las recomendaciones del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa sobre el anteproyecto de Ley Foral de atención y protección a niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derechos e igualdad, se emite el siguiente

INFORME

En relación con los aspectos procedimentales, se ha aportado constancia de la remisión de la solicitud de conformidad a la Intervención a la Memoria Económica, recabada el 19 de octubre de 2021, se ha transmitido que se remitió al Servicio de Presupuestos por motivo del artículo 5, artículo que, tras reunión con la Dirección General de Presupuestos, se modificó ya para conciliar la necesaria asignación de fondos, incluso en épocas de reducción de ingresos, con la existencia de necesidades que justifiquen mantener o aumentar el gasto, sin que las medidas incluidas en el anteproyecto impliquen por sí un incremento de gasto, existiendo algunas que, como se indica en la memoria, podrían generar ahorros, destacando en ese sentido todas las relacionadas con la detección temprana y la mejora de las medidas en situación de riesgo y de intervención con las familias o el aumento de acogimientos familiares respecto a los residenciales (se aportará al expediente el Informe de Presupuestos).

Aunque algunos documentos remitidos como aportaciones no se hallan firmados, eso responde, por un lado, a que se ha admitido el correo electrónico como cauce de remisión de propuestas y aportaciones, pero se han incorporado tanto los envíos de documentos fechados y firmados como los correos recibidos, en que consta la fecha de recepción, de los que, además, se ha extractado en la Tabla de aportaciones quién la realizaba, a qué artículo o cuestión se refería, cuál era su contenido, y cuál el resultado de aceptación y/o justificación de la aceptación parcial o rechazo (se ha aportado esa tabla y las aportaciones recibidas en documentos firmados, pero se dispone, como se indicó al recabar el informe, de todos los correos recibidos). Responde, por otro lado, a que gran parte de las aportaciones se han realizado verbalmente en las distintas reuniones celebradas con los distintos grupos de trabajo, pero recogiendo el resultado de esos debates, además de en la Tabla aludida, en los documentos que reflejaban esas propuestas, debates y aportaciones.

Además, tanto los documentos de los grupos de trabajo, en sus diferentes versiones, según se iban celebrando reuniones, como la tabla de aportaciones una vez que ya se compartió un texto articulado de anteproyecto, se han enviado a las personas integrantes de los grupos entre cada reunión o después de haber cambios significativos por aportaciones de otros grupos o entidades (se conservan todos esos envíos).

En concreto en relación con los Departamentos de Educación, Salud y Políticas Migratorias y Justicia, y otros puntualmente afectados por cuestiones concretas, además de recibir las convocatorias, actas o resúmenes, Tabla de aportaciones y versiones del anteproyecto las personas integrantes de los grupos de trabajo internos creados para la elaboración de la norma, también se remitió el anteproyecto en distintos momentos y versiones a los Departamentos y, posteriormente, de nuevo a todos ellos, celebrándose reuniones de cierre tras sus últimas aportaciones y recogiendo en la tabla de Aportaciones, como puede comprobarse.

En relación con las propuestas referidas a mejorar la redacción técnica y/o gramatical, por la redacción de algunos apartados, largas y con exceso de oraciones subordinadas y perífrasis, que dificultan la lectura, o algunos artículos con muchos párrafos, se han revisado los arts. 12.4, 19.10, 20.8, 40.2 a), 40.10, 49 p), 66.1 q), 67.6 a), 76 c), 99.1, 103.1, 109.5, 133.1 y la DA 1ª y se han redactado todos ellos separando en frases, en párrafos o en apartados la parte del contenido que aceptaba una división favoreciendo una mejor comprensión.

Para evitar la confusión causada por empleo de sinónimos en relación con el “Plan de Reintegración Familiar”, denominado así en los arts. 96 b), 97.3 y 98.2, mientras que en el 97. 11 se habla de “programa de apoyo a la reintegración”, no de “plan” y en el art. 106.1 vuelve a hablar de “programa de reintegración familiar”, se han sustituido en estos dos últimos las expresiones semejantes por la de plan.

En el art. 142.5 d), donde no se decía qué es el “Registro de Manifestaciones Instadas”, se ha completado la redacción para que quede claro que la alusión lo es al registro de Adopciones previsto en el Decreto Foral 111/2014 (Cap IV, en el que se contiene el art. 50.2, que prevé esa posibilidad de anotación registral por parte de personas de las familias biológicas para el momento en que la persona adoptada muestre interés por sus orígenes).

Es cierto que se usan términos distintos como “Administración de la Comunidad Foral”, “órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral”, “Entidad Pública”, “Entidad Pública de Protección del Menor” y “órgano competente”, y que todos estos nombres son de la misma entidad u organismo (actualmente la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas), pero para evitar dudas sobre a quién identifica, tal y como hacía el artículo 7 de la vigente Ley Foral 15/2005, donde se dice que la entidad pública de protección es la Administración de la Comunidad Foral, a través del Departamento competente en materia de menores, ahora se dice en el artículo 33.1.

Se han corregido la erratas y errores de hecho advertidas en los siguientes arts. 12.4 (suprimir “s” en “les” porque es singular –menor-), 19.2, tras letra e) (se han numerado como párrafos el 3 y los siguientes han pasado a ser del 4 al 10), 52.2 (conjunción copulativa “y”), 59.2 f) (falta “y” antes de las dos últimas palabras), 64 (se modifica la redacción para clarificar), 71.1 (mayúscula al principio), 72.1 j) (“basadas en el género” se pone en singular, tras “violencia”, y

se añade “así como” delante de “las promesas”), 116.8 (se concilia con la previsión del art. 115.1 j) que prevé un régimen de comunicación como regla general), 117.3 (se sustituye la alusión a la “Diputación Foral” por la de la Entidad Pública de Protección), 145 (se incorporan letras ordinales) y, se completan todas las menciones a “ley” en lugar de a “ley foral”, como sucedía en arts. 49 g), 84.4, 119.1 y 124.

Se admite que sería posible haber modificado algunas más de las normas sobre las que se contiene regulación que, en algunos aspectos, amplía o expresa de otra manera lo recogido en la normativa sectorial, pero se ha optado por sustituir la regulación en el anteproyecto por una modificación expresa sólo en relación con la modificación del impuesto de sucesiones y donaciones, acordada con la HTN, por entender que la parte “general” del anteproyecto, referida al conjunto de menores, no pretende sustituir las normas sectoriales sino recoger algunos aspectos esenciales relacionados con materias en las que la normativa internacional, estatal y foral reconocen distintos derechos y articulan variados mecanismos facilitadores de su ejercicio en relación con la particularidad de afectar a personas menores, sirviendo para compilar o reunir aspectos variados con ese nexo común, con filosofía semejante a la que supuso la aprobación de la Convención de Derechos del Niño y el resto de normativas autonómicas.

Se han revisado las ubicaciones sistemáticas de la parte del articulado que se ha recomendado revisar, pero, reconociendo que sería posible otra ubicación desde cierta perspectiva, se ha concluido que, salvo en la DA 6ª, la ubicación es razonable: en el art. 66.1 o) porque, aunque se ejerce ese derecho ya de mayor de edad, se ejerce en razón de haber sido menor en protección y se recogen los derechos de menores con medidas de protección, que implican derechos relacionados con ello que se ejercen tras la mayoría de edad – el relacionado con la búsqueda de orígenes no es el único -); en el 78.3-6 (en relación al 81, porque se trata de una actuación previa, que es lo que regula el 78); en el 98.10 (respecto al 99) porque son supuestos específicos para la guarda voluntaria; en el 132.2 (respecto al 136.2) porque es diferente la valoración de adoptabilidad, referida a la persona menor que precisa una media de protección, de la de idoneidad, referida a la persona o familia dispuesta a adoptarla y que solicita adoptar; en el 138.2 (respecto al 133), porque la posibilidad de propuesta de adopción por la entidad pública sin ofrecimiento previo es un tipo de propuesta, además de una excepción a la regla general en cuanto al momento de obtenerse el ofrecimiento; 142.5 (porque la búsqueda de orígenes es una actuación posterior a la adopción). Sí se ha transformado la DA 6ª, por ser un mandato normativo, en una Disposición Final.

Respecto al carácter de la ley foral, dado que, como se expresa en la propia Exposición de Motivos y en la Disposición Final 1ª, parte del articulado consiste en ejercicio de competencia relativa al derecho civil foral, materia que es propia de ley foral de mayoría absoluta (art. 20.2 en relación al art. 48.2, ambos de la LORAFNA), se incluye en la Exposición de Motivos (al final de su Apartado I) alusión expresa en el texto de cara a su posterior tramitación y aprobación parlamentaria. No se ha planteado modificar del derecho civil foral contenido en el Fuero Nuevo porque, tal como nos transmitió la especialista en

Derecho Civil Foral integrante de uno de los grupos de trabajo y del grupo que intervino en esta parte de la última modificación del Fuero Nuevo (en 2019), en el momento de aquella modificación ya se consideró que otros aspectos civiles relacionados con la protección de menores convenía incorporarlos a la normativa civil especial contenida en la legislación específica sobre menores.

Por lo mismo que para la materia civil, respecto de las modificaciones que se contienen sobre el Defensor del Pueblo de Navarra, cuyas atribuciones se encuentran sujetas al régimen de mayoría absoluta según el art. 18 ter. 2 de la LORAFNA, se incluirá la mención en la Exposición de Motivos, pero se mantienen, tal como se acordó con la persona que hizo las propuestas correspondientes por parte de la propia Institución, las menciones a la Institución en esta Ley Foral, aunque también estén en parte y podrían estar en su propia normativa.

Se acepta la conveniencia de un glosario de términos para que cualquier persona pueda entender el contenido y significado de las expresiones menos comunes para no especialistas o conocedores de este sector, para lo que se prevé su elaboración y aprobación por la Consejera de Derechos Sociales en una nueva Disposición Final Cuarta (como mandato), retrasándose la vacatio legis de la Sexta para que se elabore y apruebe antes de la entrada en vigor de la Ley Foral y se contenga en un instrumento más fácil de adaptar a la evolución de los conceptos y metodologías que una ley foral.

Aunque se comparte que el plazo de notificación del art. 87, de 48 horas para “notificar”, es difícil de cumplir y depende más de la Administración cumplir y la celeridad de la actuación administrativa si ese plazo es sólo para “cursar la notificación”, se mantiene la redacción, conforme a la incorporada en la Disposición Final Quinta de la Ley de protección jurídica del menor, por entender que el fin de esa norma es garantizar que las personas destinatarias han sido notificadas en forma (además, en la forma que se previene, con presencialidad, por afectar a menores y familias de menores de las que se les separa) y constituye una garantía que se ha establecido para constituir un mínimo común para todas las Administraciones.

En relación con las reflexiones sobre gobernanza, instrumentos y herramientas aludidos en el artículo 40, se admite que la ley foral no establece con precisión cómo se va a coordinar la actuación de cada uno de los instrumentos, entidades y órganos que se mencionan y de aquellos otros que eventualmente pudieran crearse, por lo que, se introduce una remisión expresa a los posibles desarrollos reglamentarios, entendiendo que son cuestiones que variarán de unos ámbitos a otros y que conviene en ocasiones regular y en otras no, y dejar abiertas aunque con unas condiciones mínimas que exijan que se mantengan y formalicen esas fórmulas de funcionamiento, orgánicas o no, con esos principios esenciales.

Respecto a la reproducción del contenido de legislación básica, se entiende que cuando se ha reproducido o reproducido en parte es o bien porque la finalidad era la de dotar de mayor inteligibilidad al texto, o bien porque Navarra

cuenta con competencias exclusivas en las materias afectadas en los términos aludidos en la Exposición de Motivos, sin perjuicio de respetar los mínimos fijados por la normativa básica, o de desarrollo de esa normativa básica, sin que se haya incurrido en invasión de competencia estatal ni vulnerado los mínimos básicos.

Se han revisado las remisiones y corregido las erróneas que se han detectado en los arts. 45.1 (no ya 1 c) y d) sino 1 d) y e), 48 g) (al 19.6, no ya 5), 66.2 c) (que remite al apartado l) no k), 127 l), 141.9 (a lo previsto para las transiciones en la regulación de los acogimientos). En el 154.4 la referencia, aunque es sobre responsabilidad civil, implica gasto como consecuencia de esa responsabilidad y se entiende que la exigibilidad debe seguir la misma regla establecida para que proceda que padres, madres o responsables por otro concepto se hagan cargo cuando sus ingresos se lo permiten).

En cuanto a la revisión de algunas tipificaciones de infracciones:

Para evitar una posible colisión con materia penal en conductas que, según su gravedad, pudieran perseguirse y sancionarse como delitos, se han incorporado dos apartados en el artículo 46:

El nuevo 4, para que, en caso de que alguna de las acciones u omisiones que se recogen en los artículos siguientes pudiera, por su gravedad o relevancia, ser constitutiva de delito recogido en el Código penal tenga prioridad la jurisdicción penal, no pudiendo imponerse sanción administrativa por hechos en los que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento con el enjuiciado penalmente.

Y el nuevo 5 para que, en caso de que, iniciado un procedimiento sancionador, se tuviere conocimiento de la tramitación de un procedimiento penal por los mismos hechos, proceda la suspensión del procedimiento administrativo hasta que se produzca un pronunciamiento penal firme.

Para adecuarnos a que, sobre algunas materias, como, por ejemplo, en la de publicidad, se dispone de competencia limitada, se ha limitado la previsión de los tipos infractores de los apartados s) y t) del art. 49 a la publicidad emitida o difundida para la Comunidad Foral de Navarra.

Por último, en cuanto a la excesiva amplitud de algunos tipos, en materia de comercio, que podían convertir en subsumibles a actividades habituales, se ha reducido el rigor del apartado g) del art. 47, no bastando que puedan incitar a violencia sino a actividades delictivas, y se ha limitado el tipo del 48 l) a menores de 12 años.

En el art. 84.3 se menciona expresamente la audiencia a quien ejerce la tutela, además de a quien ejerce la guarda, para que la omisión no sugiera que quien ostenta la tutela (y normalmente por ello la guarda) no ostenta el ejercicio de este derecho.

En relación con el Artículo 6.3, para conciliar la importancia de favorecer las denuncias de actos o conductas que constituyan delitos o lesionen gravemente derechos de las personas menores, por interés superior de la persona menor y la realidad del miedo a denunciar identificándose, con la reglas generales sobre denuncias incorporadas a la normativa de procedimiento administrativo común en 2015, se ha suprimido la alusión a la admisibilidad de denuncias anónimas y, de conformidad con el artículo 62.2 de la Ley 39/2015, se exige que la denuncia exprese la identidad de la persona o personas que la presenta y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración, pero se mantiene la posibilidad de actuaciones de oficio no a instancia de denuncia sino con base en las investigaciones que en su caso permitan esas denuncias que contengan suficiente información.

En relación con el Artículo 8, referido a los entornos amigables y forma de comunicación, se ha modificado la redacción para evitar dudas del alcance de aplicación en ámbito privado, separándose las obligaciones para el ámbito público en los dos primeros apartados y estableciendo para el ámbito privado en el nuevo apartado 3º una obligación pública de promoción de esos entornos y formas de comunicación.

En relación con el Capítulo denominado “La promoción de derechos”, se ha sustituido expresión, puesto que es más adecuado considerar que lo que se puede promover es el conocimiento y el ejercicio de los derechos por sus ciudadanos, en vez de promover los derechos en sí mismos.

En relación con el Artículo 17.3, referido a formas de organización de las personas menores, se ha suprimido la alusión a las fundaciones porque en las mismas no existen las figuras de miembros, socios o asociados, y, para que no se pueda interpretar que se está haciendo referencia a asociaciones ordinarias o contraviniendo la normativa sobre derecho de asociación y las especificidades al respecto para menores, se remite a ambos bloques normativos.

En relación con el régimen en casos de denegación de audiencia, se pasa a limitar la regulación de un procedimiento a seguir en los casos en que la audiencia sea denegada motivadamente, para el ámbito administrativo, considerando que no es competencia de Navarra regular el proceso judicial (donde ya existe además ese régimen por la regulación estatal), y que no es adecuado ni está pensado para el ámbito familiar, para el que se mantiene sólo la regulación del primer párrafo.

En relación con el Artículo 20.6, se modifica la redacción para que no quepa interpretar que se está modificando o interfiriendo en la normativa sobre Asociaciones de Padres y Madres, conforme a la que únicamente podrán ser miembros de las Asociaciones de Padres de Alumnos los padres o tutores de los alumnos, sino promoviendo la participación en las actividades o vida escolar de otras personas de la familia, como abuelos y abuelas, que, en muchas ocasiones, se encargan del cuidado y educación en parte de sus nietos y nietas.

En el Artículo 21.1 se sustituye la expresión “derecho a ser feliz”, por el alcance difuso que podría entenderse que tendría la correlativa obligación, y se

sustituye por la obligación de promover medidas que puedan facilitar que alcancen la felicidad, siendo ejemplo de ellas las actuaciones a que se refiere ese artículo, básicas para la felicidad de personas menores.

En relación con el Artículo 33.2 d) en la parte referida a la exigencia de presentación de una Memoria anual de actuaciones por las entidades locales, si bien es cierto que las relaciones entre la Administración Foral y las entidades locales se encuadra, entre otros principios, por el voluntario de cooperación, y que, por ello y por ser más favorable al principio de autonomía local, se acepta el recoger que la comunicación sea en los términos previstos en el correspondiente instrumento de cooperación (ya se conviene con todos los entes locales competentes para los programas básicos de atención primaria conforme a la ley Foral de Servicios Sociales, entre los que está el relacionado con la atención a la infancia), el hecho en sí de obligar a que existan esas comunicaciones de las memorias forma parte de los medios que tanto la LRBRL (arts. 6, 7 y 10) como la LFAL recogen, tanto para ajustar las relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, como para constituir instrumentos para el principio, que también rigen en estas relaciones interadministrativas, conforme a dichas normas y a la LRJSP, de coordinación.

Porque dicho principio exige esa información, especialmente cuando, como prevé el art. 10.2 LRBRL, proceda la coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas. En el ámbito de protección de menores, concurren sobradamente las tres circunstancias: el trabajo de las entidades locales en el nivel preventivo y cuando existe aún sólo riesgo trasciende del mero interés local porque, si no da sus frutos o en función de cómo sea esa intervención familiar, esas personas menores necesitarán o no la adopción de otras medidas de protección de competencia de otras Administraciones; por el mismo motivo, incide claramente en los intereses en que es competente y debe actuar la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y condiciona el ejercicio de sus competencias (no sólo por las actuaciones que pasan a depender de ella tras un desamparo, para la protección de menores, sino para el fin deseable de las mismas según se trabaje con las familias para que sea posible el retorno con las mismas) y, por último, como se insiste a lo largo del articulado del anteproyecto, estamos en un ámbito de competencias concurrente y complementarias, en que la Administración de la Comunidad Foral no sólo actúa una vez que las intervenciones locales no han podido impedir o reducir suficientemente un riesgo aún no grave o cronificado, sino que ejecutan acciones cuando sólo hay riesgo cuando los medios de las entidades locales son insuficientes o inadecuados por el nivel de complejidad de los casos para la ejecución de las medidas del nivel de atención primaria.

A ello hay que añadir que, para favorecer la elaboración de planes locales coherentes con la planificación a nivel foral, se han introducido en los artículos 31 y 32 mecanismos de cooperación y asistencia por parte de la Administración

de la Comunidad Foral para apoyar la propia elaboración, seguimiento y evaluación de los mismos.

Respecto al Artículo 41, en la parte que se refiere a los órganos colegiados, para que no exista duda sobre que constituya una autorización en el caso de estos para establecer aspectos que no se ajusten a las previsiones de los artículos 18 y 19 de la Ley Foral 11/2019, se añade la alusión a la citada legislación como marco jurídico que, según el tipo de organización, exigirá limitar las potestades de autoorganización a lo que sea posible según el tipo de órgano colegiado conforme a la citada normativa.

Respecto al Artículo 42, dedicado al Consejo Navarro de la Infancia y la Adolescencia, que, como se prevé en la Exposición de Motivos, sustituye al Consejo del Menor con la nueva denominación, se incorpora una Disposición Transitoria Tercera para aclarar su relación con el que existía en virtud de la Ley Foral que se deroga, y para ordenar el sistema de nombramientos de manera que continúen las personas que siguen representando a entidades integrantes del Consejo previsto en el anteproyecto hasta que acabe su mandato (o pierdan el cargo por el que forman parte del mismo) y se incorporen a los nuevos tras la entrada en vigor de la Ley Foral, por el tiempo que reste respecto a los nombramientos para el vigente Consejo Navarro del Menor.

Respecto al Artículo 63 d) que no concretaba a quién correspondían las competencias decisorias para el cese de las medidas de protección que esté aplicando una entidad local cuando hayan desaparecido las circunstancias que las causaron, se introduce una alusión a la aplicación de la normativa organizativa de las propias entidades locales, respetando la autonomía local en ese núcleo claramente local que es la autoorganización de su Administración.

Respecto al Artículo 77, sobre competencias de la Comisión de Valoración, se clarifica que, junto a su función de informe como "órgano colegiado competente para informar acerca de la necesidad de declarar una situación de desprotección y de las medidas de protección que se deben adoptar", la posibilidad de que en la misma sesión se pueda también resolver conforme a lo informado y propuesto por ella, se condiciona a que forme parte de la misma y suscriba el acuerdo y la resolución el órgano competente para resolver.

Respecto a los Artículos 82 y 84, relacionados con el trámite de audiencia, se modifica en el primero la redacción para que quede claro que, además de suponer la puesta a disposición de la documentación e información obrante en el expediente para las personas menores y resto de sujetos con derecho de audiencia, implica la posibilidad para las primeras, como para el resto, de formular alegaciones y proponer pruebas; y se modifica en el segundo para que quede claro que lo que se interrumpiría, en su caso (los del apartado 4 d) sería la comparecencia prevista para informar, acceder al expediente y posibilitar la formulación de dudas, alegaciones o propuestas de prueba.

En relación con el Artículo 136. 4 y 137.5, referido a las suspensiones de plazo y denegaciones transitorias, sin negar que podrían ser suficientes las

reglas al respecto sobre suspensión de plazos de la Ley 39/2015, o que podrían empezarse procedimientos nuevos una vez finalizados por caducidad los iniciados, se considera que, por un lado, sí existe justificación para esta especialidad procedimental, para lo que Navarra cuenta con competencias conforme al artículo 49 Uno c) de la LORAFNA, porque se trata de procedimientos que se alargan en la práctica por distintos motivos, ajenos muchas veces tanto a las personas interesadas como a la Administración, y a dichas personas o familias no les es indiferente “empezar de 0” y, por otro, no se hace reduciendo las garantías para las personas interesadas, ya que son ellas las que pueden solicitar esas suspensiones, en el caso del artículo 136, y, en el caso de idoneidad transitoria, adecuado para no dar por cerrada una inidoneidad que pueda responder a una circunstancia coyuntural y que se puede cambiar y trabajar durante un tiempo para mejorar o eliminar los aspectos que transitoriamente impiden la declaración de idoneidad, las personas interesadas que consideren que son idóneas pueden recurrir si no están de acuerdo o trabajar en los ámbitos en que, en su caso, compartan que es preciso solucionar algún aspecto antes de obtener la idoneidad.

Pamplona, a 17 de noviembre de 2021

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO


Fecha:
2021.11.1
9:07:14:09
+01'00'

Ignacio Iriarte Aristu