

CRÓNICA LEGISLATIVA

PARLAMENTO DE NAVARRA

MARTÍN M^a RAZQUIN LIZARRAGA
Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pública de Navarra

I. RELACIÓN DE LEYES FORALES APROBADAS ENTRE 1 ENERO 2011 Y 30 JUNIO 2011

El Parlamento de Navarra, en el semestre comprendido desde enero de 2011 a junio de 2011, ha aprobado un total de trece Leyes Forales. Son las siguientes:

- Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y se regula la organización, las funciones y el régimen del personal que configura los equipos y el órgano de valoración de la situación de dependencia en Navarra (BON núm. 40, de 28 de febrero de 2011).

- Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un código de buen gobierno (BON núm. 60, de 28 de marzo de 2011).

- Ley Foral 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres (BON núm. 60, de 28 de marzo de 2011).

- Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica el título VII de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (BON núm. 60, de 28 de marzo de 2011).

- Ley Foral 5/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas (BON núm. 60, de 28 de marzo de 2011).

- Ley Foral 6/2011, de 17 de marzo, por la que se crea el artículo 9 bis de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (BON núm. 60, de 28 de marzo de 2011).

- Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (BON núm. 65, de 4 de abril de 2011).

- Ley Foral 8/2011, de 24 de marzo, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte (BON núm. 65, de 4 de abril de 2011).
 - Ley Foral 9/2011, de 24 de marzo, de modificación de la Ley Foral 17/1998, de 19 de noviembre, de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra (BON núm. 65, de 4 de abril de 2011).
 - Ley Foral 10/2011, de 1 de abril, de Cuentas Generales de Navarra de 2009 (BON núm. 70, de 11 de abril de 2011).
 - Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud (BON núm. 70, de 11 de abril de 2011).
 - Ley Foral 12/2011, de 1 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra (BON núm. 70, de 11 de abril de 2011).
 - Ley Foral 13/2011, de 1 de abril, Ley Foral de modificación de la Ley Foral 7/2009, de 5 de junio, por la que se regula la asignación tributaria del 0,7 por 1000 que los contribuyentes de la Comunidad Foral destinan a otros fines de interés social (BON núm. 70, de 11 de abril de 2011).
- Asimismo debe tenerse en cuenta, aunque propiamente no se trate de una ley foral, de la reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra efectuada por Acuerdo del Pleno de 24 de marzo de 2011.

II. BREVE COMENTARIO

a) Leyes Forales que se limitan a otorgar autorizaciones

Se trata de leyes de objetivo muy determinado y que se agotan con la autorización que conceden. En este período se ha aprobado la Ley Foral 10/2011, aprobatoria de las Cuentas Generales de Navarra de 2009.

b) Leyes que tienen como objeto modificar aspectos concretos de otras leyes anteriores

En este apartado cabe incluir las Leyes Forales 4/2011, 5/2011, 6/2011, 7/2011, 9/2011, 12/2011 y 13/2011.

La Ley Foral 4/2011 modifica la Ley Foral de Administración Local, en relación con la función pública local, para dar solución a la cuestión relativa a los Cuerpos de Secretarios e Interventores tras la Sentencia del Tribunal

Constitucional 130/2009, de 1 de junio. Dado que reforma la Ley Foral de Administración Local es una ley foral de mayoría absoluta. Hay que deslindar dos aspectos: a) la regulación general, que perfecciona algunos aspectos de la anterior regulación pero sin reformas que puedan ser calificadas de sustanciales; y b) la regulación específica relativa a la convocatoria de la habilitación foral para puestos de trabajo de Secretaría e Intervención.

La regulación general sigue en líneas generales las previsiones ya contempladas en la Ley Foral de Administración Local desde 1990. La principal de ellas la división de los puestos de trabajo de las entidades locales en dos clases: a) puestos reservados a funcionarios con habilitación foral y b) demás puestos de trabajo propios de las entidades locales. Por lo demás, la legislación local sólo contempla los aspectos más generales y propios del ámbito local, siendo supletorio el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (artículo 233.4).

Por un lado, se señalan las funciones públicas necesarias en todas las entidades locales: Secretaría, Intervención y Tesorería, para luego especificar en qué casos estas funciones van a ser desarrolladas por funcionarios con habilitación foral. Destaca como novedad de la Ley Foral de 2011 la inclusión de largas enumeraciones para describir cada una de las funciones públicas necesarias. Se reservan a funcionarios con habilitación foral las funciones de Secretaría e Intervención, debiendo existir el puesto de Secretaría en los municipios de población igual o superior a 2.000 habitantes y de Intervención en los de población igual o superior a 3.000 habitantes, además en este segundo caso con una subclasificación de niveles de los Interventores en función de que la población exceda o no de 7.000 habitantes.

La selección para los puestos reservados a funcionarios con habilitación foral así como su provisión se encomienda a la Administración Foral, sin perjuicio de que los funcionarios pertenezcan luego a cada entidad local. La Ley Foral contiene unas disposiciones generales en sus artículos, que deben ser matizadas por las previsiones de las disposiciones adicionales y transitorias, que pretenden dar solución a un problema enquistado en Navarra dado que desde el año 1990 no se ha realizado nada en este sentido y el único intento derivado de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre acabó con una sentencia de inconstitucionalidad.

Estas previsiones transitorias por un lado obligan a esperar a una futura Ley Foral de Agrupaciones de municipios para compartir los puestos de secretaría e intervención y, por otro, a la convocatoria de un solo proceso de selección para la habilitación foral antes de que entre en vigor esta futura Ley Foral que se anuncia.

De ahí, por tanto, la importancia de la regulación transitoria contenida en las disposiciones adicionales (remisión de proyecto de Ley Foral de Agrupaciones antes del 30 de septiembre de 2012, singularidad del municipio de Pamplona y regulación de las Agrupaciones de municipios) y sobre todo de las propiamente transitorias (mantenimiento de los actuales funcionarios Secretarios e Interventores, única convocatoria antes de la futura Ley Foral de Agrupaciones, y procedimiento de concurso oposición para las tres primeras convocatorias, con valoración del 70 por ciento para la oposición y del 30 por ciento para el concurso).

La Ley Foral 5/2011 modifica seis preceptos o apartados de la Ley Foral de Infraestructuras Agrícolas. Su finalidad primordial es facilitar la colaboración de las entidades locales en una época de crisis, permitiendo su financiación conforme a la ejecución de las obras y no por adelantado como se exigía anteriormente. Además se añade una clase de obras de interés general bajo el subtipo de obras de transformación o modernización de regadíos denominada “mejoras territoriales en terreno comunal”, que deberán ser promovidas y ejecutadas por las entidades locales y contarán con una subvención del 40 por 1000 del Gobierno de Navarra.

La Ley Foral 6/2011 persigue recuperar el artículo 9 bis, sobre el complemento de especial riesgo, que había sido suprimido de la Ley Foral del Estatuto específico del personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea por la Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre. Es llamativo que en tan corto período de tiempo se haya procedido, primero a suprimir este precepto y luego a recuperarlo, debiendo llamarse la atención sobre la cruda autocrítica que el legislador hace de sí mismo en la exposición de motivos de la Ley Foral 6/2011.

La Ley Foral 7/2011 formaliza la incorporación de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia al Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Sin perjuicio de su singularidad, y con base en la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, sobre reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se produce la plena incorporación jurídica a la función pública foral del personal ya transferido al servicio de la Administración de Justicia. En consecuencia en el Estatuto General de la Función Pública Foral se crea un nuevo Título (al igual que se hizo en su día con el personal transferido de educación) que lleva como rúbrica el personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra. En concreto se recogen disposiciones sobre la oferta de empleo público, la movilidad, el sistema retributivo y el encuadramiento en los niveles funcionariales. Se trata de equipararles de derecho al régimen de prestación de servicios de los funcionarios de la Administración Foral.

La Ley Foral 9/2011 tiene como finalidad aprobar el régimen transitorio de financiación de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra, como consecuencia de las modificaciones introducidas para las Cámaras por el Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre. Por un lado, cabe destacar el carácter voluntario de la pertenencia a la Cámara (nuevo artículo 8), por otro, el régimen transitorio de exigencia del recurso cameral permanente durante los años 2011 y 2012 (nueva disposición transitoria cuarta) y, por último, se requiere a la Cámara para que adapte su Reglamento de Régimen Interior en el plazo de nueve meses (disposición adicional 1^a).

La Ley Foral 12/2011 modifica el sistema de responsabilidad para los casos de daños causados por las especies cinegéticas con cierta exoneración de los titulares de los cotos y asignación de responsabilidad a los propietarios o titulares de las vías, autopistas, canales o infraestructuras (artículos 20.2.i) y 86.2) y asimismo se reforma el artículo 45 en sus dos primeros apartados relativos a las monterías y batidas en caza mayor.

La Ley Foral 13/2011 viene a dar solución a algunos problemas detectados en relación con la aplicación de la asignación tributaria del 0,7 del IRPF a otros fines de interés social. Por un lado, requiere que se dé información a los contribuyentes sobre las distintas opciones que pueden marcar en las correspondientes casillas de la autoliquidación del impuesto y, asimismo, la realización de diversas convocatorias entre los grupos beneficiarios a fin de agotar el conjunto del fondo del 0.7 por ciento.

c) Leyes forales de contenido específico

En este apartado se incluyen las Leyes Forales 1/2011, 2/2011 y 3/2011.

En primer lugar, la Ley Foral 1/2011 es una ley de organización administrativa, toda vez que desarrolla las previsiones de la Ley de Dependencia en orden a fijar el sistema de valoración de la situación de dependencia y los órganos de valoración, siguiendo las directrices fijadas por el Consejo Territorial. Su carácter organizativo se revela en que es de aplicación supletoria el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (artículo 1.3).

En su regulación sustantiva, el Capítulo II se dedica a los equipos y órgano de valoración, estableciendo su adscripción al Departamento competente en materia de asuntos sociales. De este Capítulo cabe resaltar su carácter de normas de función pública. Se diferencia entre equipos de valoración y órgano de valoración, exigiéndose su carácter multiprofesional e imponiéndose a sus componentes una

serie de conocimientos mínimos en materia de dependencia y asuntos sociales. Se establece la necesaria formación y el continuo perfeccionamiento del personal, así como los deberes del personal valorador. El acceso a las plazas de valoración se efectuará conforme a las reglas generales del Estatuto del Personal.

El Capítulo III regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema. Este Capítulo es de normas procedimentales y por tanto marca las distintas fases del procedimiento: a) inicio, que será en principio mediante solicitud aunque se contempla también la posibilidad de iniciación de oficio, y se fija el lugar de presentación así como la subsanación de las solicitudes defectuosas; b) informe social, que será emitido por los servicios sociales de base, centros de salud o centros de salud mental, para valorar la situación sociofamiliar del solicitante; c) valoración de la situación de dependencia: se establece el procedimiento de valoración y el plazo máximo que será de 3 meses desde la solicitud; d) programa individual de atención: se elaborará un programa individual de atención conforme a lo dispuesto en la Ley de Dependencia; e) audiencia: se preve un trámite de audiencia en relación con la propuesta de programa individual de atención así como con el grado y nivel de dependencia determinado en la valoración técnica que se ha realizado previamente; f) resolución de reconocimiento de la situación de dependencia: sigue como trámite subsiguiente la presentación de una propuesta previa de resolución, que servirá de base para que el órgano administrativo competente dicte la correspondiente resolución de reconocimiento de la situación y del derecho a las prestaciones del sistema, resolución que fijará la fecha de efectividad de las prestaciones; y g) recursos: la resolución administrativa se somete a los recursos administrativos previstos en las leyes generales. La situación de dependencia es revisable así como también lo es el programa individual de atención. Finalmente se prevé la extinción del derecho a la prestación por diversas causas.

Por último, el Capítulo IV se refiere al seguimiento de las prestaciones económicas y de los servicios, imponiéndose un deber de colaboración con la Administración y previéndose en caso de incumplimiento el reintegro de las cuantías recibidas.

Por su parte la Ley Foral 2/2011 establece un código de buen gobierno, es decir, un conjunto de reglas de actuación de los miembros del Gobierno de Navarra, altos cargos de la Administración Foral y de los cargos electos de las entidades locales. En primer lugar, se fija como norma básica de conducta el cumplimiento del principio de legalidad.

A continuación, se establecen diversos principios éticos: promoción de derechos fundamentales y libertades públicas, persecución de los intere-

ses generales, igualdad de género, transparencia, responsabilidad, buena fe, sigilo y reserva, neutralidad y esfuerzo. Y como principio de conducta se recogen los de plena dedicación para altos cargos, ejemplaridad, rechazo de regalos, accesibilidad a los ciudadanos, diligencia, y protección de la cultura y la pluralidad lingüística.

Por último, se establece un seguimiento del cumplimiento de este Código de buen Gobierno, para lo cual anualmente se efectuará un informe para el Gobierno de Navarra por el Consejero de Presidencia, en el que se señalen en su caso los incumplimientos. En el ámbito local se deja a las entidades locales la fijación del control del cumplimiento de este Código.

En tercer lugar, la Ley Foral 3/2011 se refiere a la custodia compartida en los casos de ruptura de la convivencia entre los padres. Es una ley foral de mayoría absoluta por afectar al Fuero Nuevo de Navarra, cuya reforma se solicita al Gobierno mediante la remisión de un proyecto de ley foral. En definitiva se trata de facilitar la fórmula de la custodia compartida frente a las determinaciones del Código Civil, que tienden a otorgar la custodia a uno solo de los padres. Se trata de que la custodia de los hijos menores persiga su interés, y también la igualdad de los progenitores y se facilite el acuerdo de éstos a través de la mediación familiar. Esta se contempla como forma voluntaria de resolución de discrepancias, disponiéndose que el Gobierno de Navarra cuente con un servicio de mediación familiar público e imparcial para las partes. El precepto esencial de la Ley Foral es su artículo 3 dedicado a la guardia y custodia de los hijos menores a falta de pacto de relaciones familiares. La decisión sobre la custodia corresponde al Juez, al que se le fijan una serie de criterios en orden a su decisión. Si se decide la custodia compartida, el Juez fijará su régimen y si decide la custodia individual deberá garantizar al otro progenitor el ejercicio de las facultades y deberes propios de la patria potestad. Finalmente se contemplan supuestos en que no cabe la custodia ni individual o compartida, como los procesos penales y la violencia doméstica o de género.

d) Leyes forales importantes y destacadas

1) Ley Foral 8/2011

La Ley Foral 8/2011 regula el denominado derecho a una muerte digna. Por tanto, la Ley Foral tiene como fines principales los de asegurar una muerte digna y asimismo la autonomía de la voluntad personal.

El artículo 4 recoge los principios básicos: respeto de la dignidad personal, promoción de la autonomía personal, rechazo de tratamientos no deseados, recibir cuidados paliativos, igualdad y no discriminación en el acceso a los servicios sociosanitarios en el proceso de la muerte. Seguidamente el artículo 5 recoge una enumeración de definiciones.

El Título II de la Ley Foral contiene los derechos de las personas en el proceso de la muerte: información clínica, realizar la declaración de voluntades anticipadas, a recibir cuidados paliativos, al alivio del sufrimiento, a la intimidad personal y familiar y a la confidencialidad. En este epígrafe se dictan normas específicas para las personas en situación de incapacidad y para los menores de edad.

El Título III regula los deberes de los profesionales sanitarios que atienden a las personas en el proceso de la muerte. Son deberes respecto de la información clínica, de la toma de decisiones clínicas, de la declaración de voluntades anticipadas, de las personas en situación de incapacidad de hecho y de limitación del esfuerzo terapéutico.

En el Título IV se recogen las garantías que deben proporcionar los centros e instituciones sanitarias y sociosanitarias a las personas, a fin de que se cumplan los derechos antes reconocidos. A este respecto se contemplan de forma especial el acompañamiento de los pacientes, el acompañamiento asistencial, el apoyo a la familia y personas cuidadoras, y la estancia en habitación individual. A tal fin, se obliga a los centros a disponer de comités de ética asistencial.

Por último, el Título V regula las infracciones y sanciones, con remisión a la Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud.

2) Ley Foral 13/2011

La Ley Foral 13/2011 constituye una ley general sobre las políticas de juventud tanto de la Administración Foral como de las entidades locales de Navarra Así lo establece su Título Preliminar que se complementa con los principios generales (artículo 3) y las oportunidades y responsabilidades de las personas jóvenes (artículo 4).

El Título I versa sobre las competencias administrativas y la planificación. En cuanto a las competencias administrativas fija las de la Administración Foral en general, como de su Departamento competente en materia de juventud, y las de las entidades locales. Cabe resaltar el artículo 8 titulado “diálogo estructurado” que persigue enmarcar el ejercicio de las competen-

cias en consulta y diálogo con el Consejo de la Juventud de Navarra y demás organizaciones juveniles.

La planificación se concreta en un documento marco, denominado Estrategia Foral de Juventud, que recoge las directrices generales y los planes de juventud que cada Administración aprueba para su ámbito territorial en aplicación y desarrollo de las previsiones de la Estrategia. Además la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la Ley Foral se realizará por el Parlamento por medio del Plan específico que debe presentar anualmente la Administración Foral.

El Título II se dedica a las políticas de juventud. Por un lado se dispone que estas políticas darán respuesta a las necesidades de las personas jóvenes y ampararán la libre elección, la igualdad y la atención a la diversidad, así como el talento, el esfuerzo, el compromiso y la responsabilidad. Las políticas de juventud se dividen en dos tipos: políticas específicas y políticas transversales. Las primeras persiguen diversas finalidades: información y asesoramiento juvenil, educación no formal en materia de juventud, otros servicios juveniles, actividades juveniles, instalaciones y equipamiento de juventud y la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Por su parte, las políticas transversales se dividen entre

a) políticas básicas: son aquellas que deben tomarse en los diversos sectores de actividad administrativa atendiendo de forma singular a las personas jóvenes (salud, deporte, seguridad vial y relaciones interpersonales);

b) políticas de fomento de oportunidades: en materia de educación, empleo, espíritu emprendedor, familia, vivienda, movilidad e internacionalización, servicios sociales, y medio rural.

c) políticas de acceso juvenil: en materia de cultura, medio ambiente, nuevas tecnologías y consumo;

d) políticas de participación juvenil: tendentes a potenciar la participación cívica, el voluntariado, y el asociacionismo juvenil. Es aquí donde se regula el Consejo de Juventud de Navarra, como entidad de derecho público e independiente, que se configura como máximo órgano de representación de las entidades juveniles y de la juventud, así como principal interlocutor con las Administraciones Públicas. Además se prevén Consejos comarcales y locales de juventud.

El Título III versa sobre la financiación de las políticas de juventud, que al ser definidas como políticas públicas, fundamentalmente se efectuarán con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas de Navarra. Se prevé así por ejemplo la financiación pública del Consejo de Juventud. No

obstante, también se contempla el pago de tarifas por los jóvenes usuarios de actividades o servicios.

Por último el Título IV contiene el régimen sancionador, refiriéndose primero a la inspección en materia de juventud y luego a las infracciones y sanciones en esta materia.

e) La reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra

La reforma del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra de 8 de octubre de 2007 afecta a numerosos preceptos y entra en vigor en la siguiente legislatura parlamentaria, es decir, la iniciada tras la constitución del Parlamento de Navarra el día 15 de junio de 2011. De esta reforma cabe destacar los siguientes aspectos principales:

1) Incorporación al Reglamento de las modificaciones introducidas en el Amejoramiento del Fuero por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre. Las modificaciones de diversos preceptos obedecen a este motivo: nueva denominación Presidente de la Comunidad Foral de Navarra en lugar de Presidente del Gobierno de Navarra, convalidación de los Decretos-leyes Forales, convenios que debe ratificar el Parlamento de Navarra, nuevos plazos de investidura y apertura de un nuevo período completo de legislatura.

2) Los Grupos parlamentarios reciben también modificaciones tendentes a regular tanto el Grupo Mixto como los parlamentarios forales no adscritos.

3) También se incorporan las nuevas competencias derivadas del Tratado de Lisboa respecto de la Unión Europea. Se crea la Ponencia de Asuntos Europeos y se contempla el procedimiento de control del principio de subsidiariedad.

4) El voto de los parlamentarios forales recibe nuevo tratamiento, con la apertura de la posibilidad en casos excepcionales de voto delegado (maternidad, hospitalización o enfermedad grave).