

**Expediente:** 12/2007

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se constituye el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales

**Dictamen:** 19/2007, de 21 de mayo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 21 de mayo de 2007,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 10 de abril de 2007 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se constituye el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 2 de abril de 2007.

#### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

El expediente remitido contiene, entre otros, los siguientes documentos:

- a) Orden Foral 75/2001, de 8 de marzo, de la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud, por la que se acuerda iniciar el

procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se constituye el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales, designando como órgano adecuado para su elaboración y tramitación al Servicio de Planificación, Evaluación de Calidad e Inspección.

- b) Observaciones diversas al documento básico para la elaboración del Decreto Foral por el que se pretende constituir el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales remitido por la Directora del Servicio de Planificación, Evaluación de Calidad e Inspección del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, a distintas dependencias (Instituto Navarro de Bienestar Social, Dirección General de la Familia, Instituto Navarro de la Mujer, Dirección General de Administración Local...).
- c) Remisión, el 28 de marzo de 2007, del acuerdo de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se constituye el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales a los miembros de la Comisión de Coordinación.
- d) Memorias justificativa, normativa, organizativa y económica del proyecto de Decreto Foral.
- e) Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, del impacto por razón de sexo.
- f) Informe de la Dirección General de Política Económica y Presupuestaria a la memoria económica correspondiente al proyecto de Decreto Foral.
- g) Informe emitido por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
- h) Certificado, de 28 de marzo de 2007, de la Comisión Foral de Régimen Local, que informa favorablemente el Proyecto.

- i) Informe jurídico, de 28 de marzo de 2007, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- j) Certificado del Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de que en la sesión de la Comisión de Coordinación de 29 de marzo de 2007 fue examinado el proyecto de Decreto Foral.
- k) Propuesta de acuerdo, de 2 de abril de 2007, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, que se eleva a la Consejera del citado Departamento.
- l) Acuerdo, de 2 de abril de 2007, del Gobierno de Navarra, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral, a efectos de la petición de dictamen al Consejo de Navarra.
- m) Proyecto de Decreto Foral por el que se constituye el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales.

Con fecha 12 de abril tuvo entrada en el Consejo de Navarra documentación complementaria, en concreto el texto del proyecto de Decreto Foral que se remitió para informe a la Comisión Foral de Régimen Local.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El Proyecto sometido a examen comprende un texto introductorio, ocho artículos, tres disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El texto que precede al articulado fundamenta el Proyecto en examen en la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, que aprobó el Parlamento navarro en ejercicio de su competencia en materia de asistencia social. Esta Ley -que hace una apuesta clara por la coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias en la materia, como señala el texto introductorio del proyecto de Decreto Foral- prevé, en su artículo 45, la creación del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales como instrumento destinado a favorecer la coordinación

de las políticas públicas de servicios sociales e impulsar una descentralización adecuada que facilite el acceso a estos servicios.

El artículo 1 del Proyecto fija el objeto del mismo, que no es otro que la constitución y regulación del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales.

El artículo 2 determina la naturaleza y adscripción del citado Consejo. Se configura como órgano permanente de cooperación administrativa en materia de servicios sociales entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las Entidades Locales, quedando adscrito al Departamento competente en materia de servicios sociales.

El artículo 3 establece las funciones del citado Consejo. Las mismas se reconducen fundamentalmente a tareas de información del Plan Estratégico de Servicios Sociales, de planes sectoriales sobre la materia, así como a llevar a cabo propuestas relativas a traspaso de servicios de titularidad de la Administración de la Comunidad Foral a las Entidades Locales o a planes, actuaciones y protocolos de acción y de intervención social conjunta que afecten a las citadas Administraciones.

La composición del Consejo se encuentra prevista en el artículo 4 del Proyecto. Conforme a su carácter colegiado estará formado por un Presidente, que será quien ostente la titularidad del Departamento competente en materia de servicios sociales, un Vicepresidente, que será quien presida la Federación Navarra de Municipios y Concejos, un Secretario “y un número de vocales, que será variable en función de los criterios establecidos en el punto 4 de este artículo, *pero que deberá respetar en todo caso la exigencia de que el Consejo tenga el mismo número de miembros de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de las Entidades Locales de Navarra*”. El punto 4 de este precepto determina el origen de las vocalías, que corresponderán a representantes de los Departamentos de Economía, Administración Local y Función Pública, así como representantes de las Entidades locales en función de su población.

La duración de la condición de miembro del Consejo vendrá dada por su origen. Tanto el Presidente, como el Vicepresidente, serán miembros en tanto ostenten el cargo por el que fueron designados. Los representantes de la Administración de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales de menos de 20.000 habitantes, lo serán mientras no sean sustituidos por quien los designó. Los representantes de las Entidades Locales con población superior a 20.000 habitantes, lo serán mientras la población no pase a ser inferior a 20.000 habitantes y no sean sustituidos por quien los designó, con la salvedad que se contiene en la disposición adicional tercera, a la que se hará referencia.

Se prevé en el artículo 6 que cada miembro tenga un suplente para los casos de ausencia del titular.

El régimen de organización y funcionamiento se encuentra en el artículo 7 del Proyecto. Está prevista una reunión ordinaria al año y con carácter extraordinario cuando lo convoque el Presidente o lo solicite el Vicepresidente. El funcionamiento interno del Consejo se regulará por un reglamento de régimen interior que elaborará y aprobará el propio Consejo. Por lo demás, el régimen de organización, así como el estatuto de sus miembros, será el contenido en la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (desde ahora, LFACFN) y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (desde ahora, LRJ-PAC).

En el artículo 8 se contemplan las indemnizaciones a que tendrán derecho los miembros del Consejo por los gastos ocasionados por los desplazamientos a que se vieran obligados para acudir a las reuniones del Consejo. Las cuantías por este concepto serán las establecidas para los funcionarios públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

La primera de las disposiciones adicionales contempla la habilitación de créditos; la segunda, se pronuncia, en la medida que resulte posible, por una representación equilibrada entre hombres y mujeres en el Consejo; y la

tercera, que prevé la modificación de la composición del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales, se encuentra redactada en los términos siguientes: “1. A efectos del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4 y 5, las Entidades Locales con población inferior a 20.000 habitantes que alcancen esa población, podrán presentar los datos del padrón al Presidente de la Federación Navarra de Municipios, quien solicitará del Consejo la modificación de su composición. Esta modificación tendrá lugar en el plazo máximo de un mes desde dicha presentación. 2. No obstante lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 5, los miembros del Consejo representantes de Entidades Locales de población superior a 20.000 habitantes y que pasen a tener población inferior a esa cifra, continuarán en el Consejo mientras dure el mandato de la correspondiente corporación municipal en los términos del artículo 194.1 de la Ley Orgánica de Electoral General”.

La primera de las disposiciones finales habilita a la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud, para que dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral; la segunda, contempla la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre. El precepto citado establece en su letra f) el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes.

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a desarrollar determinados aspectos -en particular, los referidos al Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales- de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre.

Así pues, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f de la LFCN) y no vinculante (apartado 2 del artículo 3 de la LFCN).

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso, constan en un expediente ciertamente desordenado –con ausencia de fechas y firmas de quienes asumen los contenidos de algunos documentos- las memorias justificativa, normativa, económica, organizativa, elaboradas, al parecer, por la Secretaría General Técnica del Departamento responsable, así como informe de impacto por razón de sexo, firmado por la Secretaria General Técnica. Obran, asimismo, en el expediente certificado del Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior en el que se acredita que el proyecto de Decreto Foral fue remitido con anterioridad a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y el informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud que justifica la corrección del procedimiento llevado a cabo en su tramitación, así como la adecuación del contenido del Proyecto al ordenamiento jurídico.

Se han llevado a cabo algunas observaciones al texto inicial por parte del Servicio de Planificación, Evaluación de Calidad e Inspección y de la Dirección General de Familia, ambos del Departamento promotor de la norma, así como del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local. También consta informe a la memoria económica realizado por la Dirección General de Política Económica y Presupuestaria del Departamento de Economía y Hacienda.

Dado que resulta directamente implicada la Administración Local, se ha sometido a informe de la Comisión Foral de Régimen Local, según se acredita mediante certificado de la Secretaría de la citada Comisión, de fecha 28 de marzo de 2007.

Igualmente, el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación ha elaborado informe en el que, si bien se concluye la corrección en la tramitación, se recomienda considerar las modificaciones que se proponen tanto al texto como a la estructura del mismo, habiendo sido asumidas algunas de ellas en el Proyecto.

El documento básico sobre el que descansa el texto del proyecto de Decreto Foral “no se ha sacado a participación ciudadana porque se trata de un Consejo formado únicamente por Administraciones Públicas”, según se afirma desde la Secretaría General Técnica del Departamento, cuyo criterio compartimos en este caso.

De todo ello cabe concluir que la tramitación del proyecto de Decreto Foral es ajustada a Derecho.

### **II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de la LRJ-PAC -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente –en particular, artículo 56.1 y 2 -, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

En nuestro caso, el marco normativo inmediato a considerar está constituido por la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales. Su artículo 45 prevé la constitución del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales como órgano permanente de cooperación



administrativa entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las Entidades Locales de Navarra.

Con arreglo al precepto señalado, el citado Consejo “tendrá como finalidad favorecer la coordinación de las políticas públicas de servicios sociales e impulsar una descentralización adecuada” (artículo 45.2).

El párrafo 3 del mismo artículo, además de establecer la Presidencia del Órgano en la persona que ostente la titularidad del Departamento competente en materia de servicios sociales, ordena que la composición del Consejo se encuentre formada “por igual número de representantes de la Administración de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales de Navarra”.

El apartado 4 del artículo 45 de la Ley Foral 15/2006 contiene las funciones que el Consejo va a ejercer; en particular, las siguientes: a) informar el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra; b) Informar los planes sectoriales de ámbito general y local; c) proponer al Gobierno de Navarra el traspaso de servicios de titularidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a las Entidades Locales, debiendo incluir en dicha propuesta la valoración de los medios financieros, materiales y personales que se traspasen, siendo necesario contar, en todo caso, con la conformidad previa de dicha Entidad Local; y d) cualquier otra función que le sea atribuida por disposición legal o reglamentaria.

Finalmente, el apartado 5 del precepto señalado remite a una disposición reglamentaria posterior la composición concreta y el régimen de funcionamiento del Consejo.

Pues bien, el artículo citado constituye un parámetro de legalidad con el que se debe confrontar el contenido de la norma en estudio.

También, debe examinarse la adecuación de esta norma reglamentaria al capítulo III -órganos colegiados- de la LFACFN, dado que el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales es un órgano colegiado. La LFACFN define a los órganos colegiados de la Administración de la Comunidad Foral como “aquéllos que se creen en el seno de la misma,

actúen integrados en ella, estén formados por tres o más personas, y a los que se atribuyan funciones administrativas de deliberación, asesoramiento, propuesta, decisión, seguimiento o control”.

### ***A) Justificación***

El dictado del Proyecto se justifica -como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y recoge también el texto que precede a su articulado- en la necesidad de desarrollar el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales conforme a la previsión legal contenida en la Ley Foral 15/2006.

### ***B) Contenido del proyecto***

El contraste del Reglamento proyectado -cuyo contenido ha sido ya apuntado en los antecedentes- con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

1. Los dos primeros preceptos del proyecto de Decreto Foral en los que se fija el objeto, la naturaleza y adscripción del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales se ajustan a las previsiones contenidas en los apartados 1 y 3 del artículo 45 de la Ley Foral 15/2006.
2. El artículo tres del Decreto Foral proyectado especifica las funciones del Consejo y su descripción coincide parcialmente con la realizada en el artículo 45, apartado 4, de la Ley Foral. Cabe destacar en este punto que el artículo de la norma reglamentaria que se acaba de citar, en sus letra d), e) y f) -acorde a la previsión legal de que reglamentariamente se puedan atribuir otras funciones- incorpora nuevas funciones con el contenido que se ha dejado transcrito con anterioridad. Ninguna de ellas transgrede o contraviene la Ley Foral que le sirve de cobertura.
3. El artículo cuatro referido a la composición del Órgano es fiel a la previsión contenida en el apartado 3 del artículo 45 y de modo muy particular al mandato legal conforme al cual el Consejo “estará formado por igual número de representantes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de las Entidades Locales de

Navarra”. Este mandato se ve reflejado en el proyecto de Decreto Foral no sólo en el artículo 4.1, sino también en el 4.4 a la hora de determinar los vocales del Consejo. Por cierto, en este último apartado, se reitera la letra c), debiéndose proseguir el orden alfabético consecutivo hasta la letra f).

4. Los artículos 5, 6, 7 y 8 del Decreto Foral proyectado constituyen desarrollos reglamentarios a partir y conforme a lo prevenido por la propia Ley Foral 15/2006 en su artículo 45. En el artículo 5.3 la conjunción copulativa “y” parece que debe ser sustituida por la conjunción “o”, que expresa mejor la disyuntiva.
5. Ninguna de las tres disposiciones adicionales contravienen la Ley Foral de referencia. En la disposición adicional tercera, punto 2, *in fine*, donde dice “Ley Orgánica de Electoral General”, debe decir Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
6. Tanto la disposición final primera sobre habilitación normativa, como la segunda de entrada en vigor de la norma, se enmarcan dentro del más absoluto respeto a la legalidad.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se constituye el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.