

Expediente: 17/2007

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Consejo Navarro de Bienestar Social.

Dictamen: 21/2007, de 4 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 4 de junio de 2007,

el Consejo de Navarra, integrado 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 José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 8 de mayo de 2007 tuvo entrada en el Consejo de Navarra 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 regula el Consejo Navarro de Bienestar Social, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 2 de mayo de 2007.

Con fecha 17 de mayo de 2007 ha tenido entrada en este Consejo escrito del Presidente del Gobierno de Navarra remitiendo documentación complementaria.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. En enero de 2007, la Dirección General de Bienestar Social y la Secretaría General Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud redactaron un documento básico para la elaboración del Decreto Foral por el que se regula el Consejo Navarro de Bienestar Social, que contempla los puntos siguientes: naturaleza y adscripción; funciones; composición; duración de la condición de miembro del Consejo; suplencia; régimen de organización y funcionamiento; comisiones; Comisión sobre calidad en el empleo; Comisión sobre seguimiento y modificación de la cartera de servicios sociales; y Comisión sobre el sistema de autorización, registro y homologación de servicios.

2. El anterior documento básico fue sometido, en febrero de 2007, a un proceso de consulta de los técnicos de los Departamentos de Bienestar Social, de Economía y Hacienda, de Salud, de Industria y de Administración Local del Gobierno de Navarra, de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, de las entidades de iniciativa privada de servicios sociales, de las asociaciones de discapacidad, mayores, exclusión, inmigración, familia, menores, de los sindicatos y universidades de Navarra. Durante este proceso se recogieron treinta y una aportaciones, sobre todo en relación con la ampliación del número de representantes del Consejo en Pleno, de representantes para cada una de las comisiones y del establecimiento de los colegios profesionales del ámbito de los servicios sociales, que fueron tenidas en cuenta en la elaboración del anteproyecto.

3. Por Orden 74/2007, de 8 de marzo, de la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud, se ordena iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la composición, la organización y el régimen de funcionamiento del Consejo Navarro de Bienestar Social y se designa al Servicio de Planificación, Evaluación de Calidad e Inspección de la Dirección General de Bienestar Social como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

4. Una vez elaborado el anteproyecto, fue sometido a un segundo proceso de participación con su remisión a las organizaciones, asociaciones o entidades siguientes:

- Los Colegios Oficiales de Enfermería, de Economistas de Navarra, de Graduados Sociales, de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, de Psicólogos, de Sociólogos y Politólogos y de Médicos; así como la Sociedad Navarra de Geriatria y Gerontología y la Asociación Profesional de Terapeutas Ocupacionales;
- Los sindicatos UGT, CC. OO, ELA/STV y LAB.
- La Confederación de Empresarios de Navarra (CEN).
- La Federación Navarra de Municipios y Concejos;
- La Universidad Pública de Navarra, la Universidad de Navarra, la UNED Pamplona y la UNED Tudela.
- Otras Entidades: Comité de Representantes de Minusválidos de Navarra (CORMIN); Red de Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social; Cruz Roja Navarra; Cáritas Diocesana de Pamplona; Asociación Navarra para la Formación y Empleo (ANAFE); Asociación Pro-Ecuador (APROE); Ecuavarra; Centro Argentino Navarro; Asociación de Colombianos de Navarra (ASOCOLON); Asociación Cultural Pablo Neruda de Navarra/Centro Cultural Chileno; Asociación Contigo Perú; Asociación Centro Oasis; Asociación Pro Perú; Fundación Traperos de Emaus; Asociación de Senegaleses residentes en Navarra (AISENA); Asociación Ecuatoriana Amazonas; Asociación Virgen del Cisne; Asociación Navarra de Inmigrantes Chilenos y Latinos (ANICHILA); Asociación Cultural Dominico Española (ACUDE); Asociación Navarro-Venezolana (ASNAVEN); y Jubilados Pico de Orhi.
- El Consejo de las Personas Mayores y la Oficina de Atención a la Inmigración.

En este trámite se formularon las alegaciones siguientes:

- La Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social propone dos sugerencias: la inclusión de dos representantes de entidades de iniciativa privada de servicios sociales en la Comisión de Calidad en el Empleo y que se diferencie entre las entidades de iniciativa social con ánimo de lucro (empresas mercantiles) y sin ánimo de lucro, entendiendo que las primeras ya están representadas por las asociaciones de empresarios.

- La Sociedad Navarra de Geriátría y Gerontología sugiere la incorporación de algún representante de las sociedades científicas en el Consejo.

- El Colegio Oficial de Médicos de Navarra entiende que la presencia de una representación de dicho Colegio en el Consejo es incuestionable y sugiere la pertenencia de los Colegios Profesionales a la Comisión de seguimiento y modificación de la cartera de servicios.

- El Colegio Oficial de Trabajo Social, considerando que debe haber un representante de cada uno de los Colegios Profesionales, propone especificar la designación de los representantes por los Colegios e incluir en cada una de la tres Comisiones previstas a tres representantes de los Colegios profesionales.

5. El expediente incorpora varias memorias. La memoria normativa, sin fecha ni firma, expresa las normas que, desde las perspectivas competencial y legal, dan cobertura al proyecto de Decreto Foral.

La memoria justificativa, sin fecha ni firma, expone la necesidad y oportunidad del Decreto Foral del Consejo Navarro de Bienestar Social, con la finalidad de promover la participación, clave en el sector, y desarrollar la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (en adelante, LFSS); el objetivo del Decreto Foral; los avances del proyecto con la creación de tres Comisiones de carácter permanente; y el proceso de participación tanto en relación con el documento básico como respecto del anteproyecto, en el que de las siete alegaciones recibidas se indica la aceptación de una y el rechazo razonado de las restantes.

La memoria económica, sin fecha ni firma, realiza una estimación del gasto anual por indemnizaciones por gastos a los miembros del Consejo.

La memoria organizativa, sin fecha ni firma, se limita a señalar que la aprobación del Decreto Foral no conlleva modificación ni incremento de plantilla orgánica.

6. El informe relativo al impacto por razón de sexo, suscrito por la Secretaría General Técnica, de 26 de marzo de 2007, tras aludir al objeto del Proyecto, señala que éste introduce medidas de carácter positivo al establecer que se procurará buscar una representación equilibrada entre hombres y mujeres.

7. Con fecha 11 de abril de 2007, la Dirección General de Política Económica y Presupuestaria, a la vista de la memoria económica, emite informe favorable al mayor gasto que supone la aprobación del Proyecto.

8. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe, con fecha 20 de abril de 2007, en el que formula distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma y en cuanto al fondo. En estas últimas sugiere concretar la figura y elección del Vicepresidente (artículo 4), perfilar la duración de la condición de miembro (artículo 5), la necesaria coincidencia entre la pertenencia al Pleno y a las Comisiones (artículo 8), la concordancia entre las funciones de las Comisiones y del Consejo (apartados 2 de los artículos 9, 10 y 11) y la disfunción entre la remisión de informes por las Comisiones al Departamento y su ratificación por el Pleno (apartados 3 de los artículos 9, 10 y 11). Concluye que el proyecto se está tramitando adecuadamente y recomienda la consideración de las observaciones realizadas. Dichas recomendaciones han sido en buena medida atendidas en el texto remitido.

9. El Consejo Navarro de las Personas Mayores y el Consejo Navarro de Bienestar Social, en sesiones de 25 de abril de 2007, informaron, por unanimidad, favorablemente el anteproyecto.

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud emite el 25 de abril de 2007 un informe en el que examina el marco competencial y normativo, el contenido del proyecto y el procedimiento seguido en su elaboración y tramitación, e indica la necesidad de recabar la preceptiva intervención del Consejo de Navarra.

11. La Comisión de Coordinación, en sesión de 26 de abril de 2007, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

12. El Gobierno de Navarra, en sesión de 2 de mayo de 2007, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra. Se acompaña el texto del Proyecto.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral (en adelante, Proyecto) sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, doce artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos del Proyecto alude al desarrollo de las previsiones de la LFSS.

El artículo 1 indica el objeto; y el artículo 2 la naturaleza del Consejo Navarro de Bienestar Social como órgano participativo y consultivo en materia de servicios sociales y su adscripción al Departamento competente en materia de servicios sociales.

El artículo 3 determina las funciones del Consejo, como son las de informar preceptivamente los proyectos normativos y planes estratégicos en materia de servicios sociales y los planes sectoriales de ámbito general y los planes de calidad, realizar el seguimiento de la aplicación de los mencionados planes, formular propuestas, recomendaciones y sugerencias, proponer al Presidente del Consejo modificaciones de éste o la creación de otras comisiones y cualesquiera otras que se le atribuyan legal o reglamentariamente.

De acuerdo con el artículo 4, el Consejo se compone de un presidente, un vicepresidente, un secretario y, como mínimo, veintiséis vocales, así como los miembros de las Comisiones que no ostenten la condición de miembros del Pleno. El Presidente será el titular del Departamento competente en materia de servicios sociales, el Vicepresidente uno de los vocales representantes de éste designado por aquél y el Secretario el titular de la Secretaría General Técnica del mismo Departamento. Los vocales del Consejo son los siguientes:

- Cinco representantes del Departamento competente en materia de servicios sociales, uno de los cuales ostentará la vicepresidencia.
- El Director o Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad.
- Un representante por cada uno de los Departamentos competentes en materia de vivienda, salud, empleo, educación y economía, así como de la Oficina de Atención a la Inmigración.
- Tres representantes de las entidades locales designados a propuesta de la Federación Navarra de Municipios y Concejos.
- El Director o Directora Gerente de la Fundación Navarra para la Tutela de las Personas Adultas.
- Cuatro representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, correspondiendo dos por cada uno de ellos.
- Tres representantes de los colegios profesionales que se indican, designados, en su caso previa elección, a propuesta de ellos.
- Un representante de cada Consejo Sectorial que exista, designado por éste.
- Un representante de cada una de las Universidades de Navarra, a propuesta de ellas.

- Un representante de entidades de iniciativa privada de servicios sociales por cada una de las áreas de familia, menores, discapacidad, tercera edad, inmigración y exclusión social, designados, en su caso previa elección, a propuesta de ellas.

La designación corresponde a la persona titular del Departamento competente en materia de servicios sociales, con la salvedad de los Directores Gerentes y de los representantes de cada Consejo Sectorial.

El artículo 5, sobre la duración del cargo de miembro del Consejo, señala que el Presidente y Secretario lo serán mientras ostenten el cargo por el que hayan sido designados; los representantes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de las entidades locales, de la Fundación Navarra para la Tutela de las Personas Adultas, de las organizaciones empresariales y sindicales y de las Universidades mientras no sean sustituidos previa la oportuna propuesta; y los vocales representantes de entidades privadas sociales y de los colegios profesionales serán designados por un máximo de cuatro años, transcurrido el cual se iniciará un nuevo procedimiento de elección.

El artículo 6, sobre la suplencia, además de la sustitución del Presidente por el Vicepresidente, dispone que cada miembro del Consejo tendrá un suplente para sustituir al titular en caso de ausencia.

El artículo 7, relativo al régimen de organización y funcionamiento, dispone el funcionamiento del Consejo en Pleno y en Comisiones Permanentes. El pleno se reunirá, en sesión ordinaria, una vez al año, así como con carácter extraordinario. El régimen de organización y el estatuto de sus miembros se remite a lo establecido 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 (en adelante, LRJ-PAC). El Consejo aprobará su reglamento de régimen interior.

El artículo 8 determina la existencia de tres Comisiones de carácter permanente del Consejo: sobre calidad en el empleo, sobre seguimiento de la cartera de servicios sociales y sobre el sistema de autorización, registro y homologación de servicios. Asimismo prevé que los miembros de las Comisiones, con la salvedad de los artículos 10.1.e) y 11.1.b), no sean necesariamente miembros del Pleno.

La Comisión sobre Calidad en el Empleo (artículo 9) está compuesta por un representante del Departamento competente en materia de servicios sociales, un representante del Servicio Navarro de Empleo –que actuará como Secretario-, un representante de las entidades locales designado por la Federación Navarra de Municipios y Concejos, dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas designados por éstas y un representante por cada uno de los sindicatos más representativos designados por éstos. Sus funciones se refieren al seguimiento de la evolución del empleo en el sector, el informe y propuesta de indicadores mínimos de calidad en el empleo y de perfiles y competencias profesionales, la propuesta de realización de planes de formación y aquellas otras que le encomiende el Consejo. Sus informes se elevarán al Pleno o se remitirán directamente al Departamento competente en materia de servicios sociales con ratificación del Consejo en Pleno para su consideración oficial como propuestas de éste. Deberá elaborar una memoria anual, se reunirá de forma ordinaria tres veces al año y con carácter extraordinario y la duración del mandato sigue el mismo régimen que para el resto de los miembros del Consejo.

La Comisión sobre seguimiento y modificación de la cartera de servicios sociales (artículo 10) está compuesta por cinco representantes del Departamento competente en materia de servicios sociales –uno de los cuales actuará como Presidente y otro como Secretario-, un representante del Departamento competente en materia de economía, un representante de las entidades locales designado por la Federación Navarra de Municipios y Concejos, un representante por cada uno de los sindicatos más representativos designados por éstos, un representante de las organizaciones empresariales más representativas y dos representantes de

las entidades de iniciativa privada de servicios sociales designados por y entre los miembros del Consejo que pertenezcan a estas entidades. Sus funciones consisten en informar y proponer medidas correctoras de las prestaciones o modificaciones de la cartera de servicios sociales, realizar estudios en relación con ésta y aquellas otras que le encomiende el Consejo. Sus informes se elevarán al Pleno o se remitirán directamente al Departamento competente en materia de servicios sociales con ratificación del Consejo en Pleno para su consideración oficial como propuestas de éste. Deberá elaborar una memoria anual, se reunirá de forma ordinaria tres veces al año y con carácter extraordinario y la duración del mandato sigue el mismo régimen que para el resto de los miembros del Consejo.

La Comisión sobre el sistema de autorización, registro y homologación de servicios (artículo 11) está compuesta por dos representantes del Departamento competente en materia de servicios sociales –uno de los cuales actuará como Presidente y otro como Secretario-, dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas designados por éstas, un representante por cada uno de los sindicatos más representativos designados por éstos, un representante de las entidades locales designado por la Federación Navarra de Municipios y Concejos y dos representantes de las entidades de iniciativa privada de servicios sociales designados por y entre los miembros del Consejo que pertenezcan a estas entidades. Sus funciones consisten en informar y proponer los indicadores mínimos necesarios y realizar un seguimiento de su cumplimiento, recibir información sobre las homologaciones concedidas y en proceso de concesión y aquellas otras que le encomiende el Consejo. Sus informes se elevarán al Pleno o se remitirán directamente al Departamento competente en materia de servicios sociales con ratificación del Consejo en Pleno para su consideración oficial como propuestas de éste. Deberá elaborar una memoria anual, se reunirá de forma ordinaria tres veces al año y con carácter extraordinario y la duración del mandato sigue el mismo régimen que para el resto de los miembros del Consejo.

En el artículo 12 se contemplan las indemnizaciones a que tendrán derecho los miembros del Consejo y de sus comisiones por los gastos

ocasionados por los desplazamientos a que se vieran obligados para acudir a sus reuniones. 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; y la segunda se pronuncia, en la medida que resulte posible, por una representación equilibrada entre hombres y mujeres en el nombramiento de los miembros del Consejo.

La disposición derogatoria única deroga los artículos 26 a 30 del Decreto Foral 20/2004, de 26 de enero, por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Navarro de Bienestar Social, en los que se regulan la organización y composición del Consejo Navarro de Bienestar Social.

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; y 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 Proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales (LFSS), que remite la composición y forma de designación de los miembros del Consejo Navarro de Bienestar Social y el régimen de organización y funcionamiento al desarrollo reglamentario (artículo 58, apartados 1 y 2) y autoriza al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones reglamentarias precisas para su desarrollo y ejecución (disposición final cuarta).

Por tanto, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Marco normativo

El Proyecto que nos ocupa tiene por objeto la regulación reglamentaria del Consejo Navarro de Bienestar Social en desarrollo de la LFSS, por lo que procede referir sucintamente el marco normativo de dicho Consejo en aras de la ulterior ponderación jurídica del Proyecto.

El Consejo Navarro de Bienestar Social fue creado por Decreto Foral 40/1985, de 27 de febrero, como órgano colegiado en materia de servicios sociales. Con posterioridad, su regulación pasó a integrarse en los Estatutos del Servicio Navarro de Bienestar Social –luego Instituto Navarro de Bienestar Social- y el Consejo se configuró como un órgano consultivo de este organismo autónomo, ya que el Decreto Foral 79/1988, de 3 de marzo, que los aprobó, reguló en sus artículos 26 a 33 dicho Consejo y derogó el Decreto Foral 40/1985. Esta situación se ha mantenido hasta fechas recientes, ya que su régimen venía establecido en los artículos 26 a 30 del Decreto Foral 20/2004, de 26 de enero, que aprobó los Estatutos del Instituto Navarro de Bienestar Social, pues el posterior Decreto Foral 31/2006, de 22 de mayo, que sustituyó y derogó el precedente, no lo incluye y excluye expresamente de la derogación aquellos preceptos del Decreto Foral 20/2004 referidos al citado Consejo.

La LFSS establece como uno de sus principios rectores el de participación cívica [artículo 5.f)], del que se ocupa –a decir de su exposición de motivos, apartado VIII- en el Título V sobre los órganos consultivos y de participación, en el que “además de regular las distintas formas de participación, se hace hincapié en la conveniencia de contar con procesos participativos similares a los seguidos para la aplicación de esta Ley Foral, en la elaboración de las normas, planes y programas que la desarrollen y ejecuten”.

Este Título V de la LFSS dispone la garantía y alcance de la participación cívica (artículo 54) y las modalidades de participación cívica en los servicios sociales. La primera de ellas, la participación orgánica (artículo 55), se articula a través de los órganos consultivos siguientes: El Consejo Navarro de Bienestar Social y los Consejos sectoriales de servicios sociales

que se creen por el Gobierno de Navarra (artículo 56). A continuación regula el Consejo Navarro de Bienestar Social en los artículos 57 y 58, cuyo tenor, dado que el Proyecto tiene por objeto su desarrollo, pasamos a transcribir:

“Artículo 57. Consejo Navarro de Bienestar Social: naturaleza y funciones.

1. El Consejo Navarro de Bienestar Social es un órgano de carácter participativo y consultivo en materia de servicios sociales. Estará adscrito al Departamento competente en materia de servicios sociales.

2. Serán funciones del Consejo Navarro de Bienestar Social las siguientes:

a) Informar con carácter preceptivo los proyectos normativos en materia de servicios sociales, los planes estratégicos de servicios sociales de Navarra, los planes sectoriales de ámbito general y los planes de calidad.

b) Realizar el seguimiento de la aplicación y nivel de ejecución de los planes estratégicos de servicios sociales de Navarra, de los planes sectoriales de ámbito general, de los planes de calidad y de la cartera de servicios sociales de ámbito general.

c) Formular propuestas, recomendaciones y sugerencias para la mejora del sistema de servicios sociales.

d) Aquellas otras funciones que le sean atribuidas por disposiciones de rango legal o reglamentario.

Artículo 58. Consejo Navarro de Bienestar Social: composición y funcionamiento.

1. El Consejo Navarro de Bienestar Social estará presidido por el titular del Departamento competente en materia de servicios sociales y estará compuesto por representantes del Departamento, de las entidades locales, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, de los colegios profesionales, de los consejos sectoriales de servicios sociales que se creen, de las universidades y de las entidades de iniciativa privada de servicios sociales. La composición y forma de designación de sus miembros se establecerá reglamentariamente.

2. El régimen de organización y funcionamiento del consejo se establecerá reglamentariamente, debiendo prever en todo caso la creación de comisiones sobre calidad en el empleo, sobre seguimiento y modificación de la cartera de servicios sociales y sobre el sistema de autorización, registro y homologación de servicios.”

Junto a esta regulación legal específica, han de tenerse también en cuenta, dada la naturaleza de órgano colegiado del Consejo Navarro de Bienestar Social, las normas reguladoras de los órganos colegiados: en primer lugar, la LRJ-PAC, cuyos artículos 22 a 27 establecen el régimen

básico de los órganos colegiados, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 de abril; y en segundo lugar, la LFACF, cuyo Capítulo III del Título III (artículos 28 a 34) versa sobre los órganos colegiados.

Por tanto, el Proyecto ha de respetar primordialmente la LFSS y también la normativa básica estatal y la foral de Navarra en las materias reglamentadas, así como el resto del ordenamiento jurídico.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

El Proyecto viene a reglamentar el Consejo Navarro de Bienestar Social, que se configura como órgano participativo y consultivo en materia de servicios sociales.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), atribuye a Navarra la competencia exclusiva en materias de asistencia social (artículo 44.17) y de desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera (artículo 44.18).

En ejercicio de esas competencias, el Parlamento de Navarra ha aprobado la LFSS, que contiene tanto una habilitación general (disposición final cuarta) como remisiones específicas en cuanto al Consejo Navarro de Bienestar Social al desarrollo reglamentario (artículo 58). Asimismo, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta al amparo de la competencia de Navarra en materias de asistencia social o servicios

sociales, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su rango es el adecuado.

II.4ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP establece el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63). La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

Como se ha reseñado en los antecedentes, se ha llevado a cabo un amplio proceso de participación, iniciado con la elaboración de un documento básico, que fue sometido a consulta de Departamentos, organizaciones, entidades, colegios y asociaciones interesadas. Tras ello, comenzó el procedimiento formal de elaboración de la disposición general con la Orden Foral de iniciación, en el que nuevamente se llevó a cabo un proceso de consulta del anteproyecto, en el que algunas entidades formularon diversas alegaciones, que han sido tenidas en cuenta, aceptándose una de ellas.

El anteproyecto fue sometido a consulta del Consejo Navarro de las Personas Mayores y del Consejo Navarro de Bienestar Social que lo informaron favorablemente.

En el expediente constan -con ausencia de fechas y firmas de quienes asumen los contenidos de algunos documentos- las memorias justificativa, normativa, económica, organizativa, así como un informe de impacto por razón de sexo firmado por la Secretaria General Técnica. También consta informe a la memoria económica realizado por la Dirección General de Política Económica y Presupuestaria del Departamento de Economía y Hacienda.

Obra en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento. Asimismo ha informado el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas recomendaciones han sido acogidas en el texto

remitido. Ha conocido también el Proyecto la Comisión de Coordinación, previa su remisión a todos los Departamentos de la Administración Foral. Y, finalmente, el Proyecto con el expediente reseñado se ha remitido a consulta de este Consejo.

Por lo expuesto, la tramitación del Proyecto se ajusta al ordenamiento jurídico.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende de la LRJ-PAC -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- y de la LFGNP -artículo 56-, 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, la LORAFNA, 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.

Como se ha adelantado, la principal referencia de nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto ha de ser la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales (LFSS), que es objeto de desarrollo reglamentario, teniendo en cuenta también la normativa básica estatal (LRJ-PAC) y la LFACFN en cuanto al régimen de los órganos colegiados.

A) Justificación

Según se indica en la memoria e informes obrantes en el expediente, así como en su Exposición de Motivos, el Proyecto se justifica en la necesidad de complementar la regulación de la LFSS, a fin de lograr la implantación efectiva de ésta. Por tanto, es clara la justificación y conveniencia del Proyecto a la vista de su objeto y de los mandatos de desarrollo reglamentario establecidos en el artículo 58 y en la disposición final cuarta de la LFSS.

B) Contenido del Proyecto

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

a) El artículo 1 del Proyecto se limita a fijar su objeto; y el artículo 2, sobre la naturaleza y adscripción del Consejo Navarro de Bienestar Social, reproduce la previsión del artículo 57.1 de la LFSS.

b) El artículo 3 del Proyecto especifica las funciones del Consejo y su descripción coincide parcialmente con la realizada en el artículo 57.2 de la LFSS, con los añadidos -acordes a la previsión legal de que reglamentariamente se puedan atribuir otras funciones- de los órganos a los que puede dirigir sus propuestas, recomendaciones y sugerencias, que son tanto el Departamento competente en materia de servicios sociales como el resto de Departamentos implicados en políticas de acción social, así como de una nueva función consistente en la propuesta al presidente del Consejo de modificaciones en la estructura y composición de éste.

c) El artículo 4 se refiere a la composición y -dejando para más adelante el segundo inciso de su apartado 1- recoge todas las representaciones que han de integrarse en el mismo de acuerdo con el artículo 58.1 de la LFSS, así como la forma para su designación. A ellos se adicionan otros grupos, como son la representación de determinados Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral con competencias en las materias que se indican, de la Oficina de Atención a la Inmigración y el Director o Directora Gerente de la Fundación Navarra para la Tutela de las Personas Adultas. Tales complementos han de entenderse cubiertos por la remisión al reglamento de la composición y forma de designación que se realiza en el último inciso del artículo 58.1 de la LFSS.

Además, este precepto reglamentario contempla los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario, lo que se ajusta a la previsión general del artículo 30.1 de la LFACFN; y dispone que el Presidente puede invitar a participar a expertos en las sesiones del órgano, con voz y sin voto, lo que tampoco merece reproche.

d) La duración de la condición de miembro del Consejo (artículo 5 del Proyecto) se mantiene hasta su sustitución, a propuesta de la organización o entidad representada a quien corresponde formularla, con la salvedad de los vocales representantes de las entidades privadas de servicios sociales y de los colegios profesionales cuyo mandato es de cuatro años, transcurrido el cual se iniciara un nuevo procedimiento de elección. Nada ha de objetarse a esta previsión, que constituye un desarrollo reglamentario coherente con el sistema de designación. Y tampoco al artículo 6 del Proyecto que prevé la existencia de miembros titulares y de suplentes.

e) El artículo 7, sobre el régimen de organización y funcionamiento, cumplimenta adecuadamente la remisión al desarrollo reglamentario en tal aspecto del artículo 58.2 de la LFSS, recogiendo el funcionamiento en Pleno y comisiones permanentes, consecuencia de las previstas obligatoriamente en dicho precepto legal; así como atribuye al propio Consejo la aprobación de su reglamento de régimen interior para regular su funcionamiento interno, en línea con la previsión del artículo 22.2, párrafo primero, de la LRJ-PAC.

f) El artículo 8 del Proyecto establece las tres comisiones permanentes del Consejo, impuestas por el artículo 58.2 de la LFSS.

El apartado 2 de este precepto reglamentario permite que las personas que se designen como miembros de las comisiones permanentes no sean miembros del Consejo en Pleno, con las salvedades de los casos previstos en los artículos 10.1.e) y 11.1.b) (en ambos casos, la representación de las organizaciones empresariales más representativas). La observación realizada a esta previsión en el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación se ha tratado de corregir en el Proyecto mediante la incorporación de un nuevo inciso en el artículo 4.1, a cuyo tenor “además, formarán también parte del Consejo, los miembros de las Comisiones que no ostenten la condición de vocales del Pleno”.

Tales previsiones del Proyecto merecen algunas consideraciones: de un lado, no existe en el Proyecto determinación de quienes sean miembros del Pleno, ya que la composición se refiere al Consejo (artículo 4) y el Pleno sólo se contempla respecto del funcionamiento del Consejo sin indicación

alguna respecto de sus miembros (artículo 7.1), por lo que el citado inciso del artículo 4.1, amén de una falta de coherencia, suscita dudas sobre los miembros integrantes de este órgano; de otro, a las salvedades del artículo 8.2 del Proyecto habría que añadir, si se tienen en cuenta otras previsiones respecto de cada una de las comisiones, los miembros designados previa elección, y no a propuesta directa [cfr. artículos 11.1.e) y 10.1.f)]; y, finalmente, tal incoherencia se pone de manifiesto en el artículo 12 donde se habla de miembros del Consejo y de sus comisiones. Por ello, es aconsejable revisar tales preceptos, en particular el artículo 4.1, a fin de reflejar un texto adecuado y coherente que, amén de plasmar la proposición normativa postulada, sea acorde con el resto del articulado.

g) Los artículos 9, 10 y 11 del Proyecto regulan, respectivamente, las tres Comisiones permanentes del Consejo: la Comisión sobre Calidad en el Empleo, la Comisión sobre seguimiento y modificación de la cartera de servicios sociales y la Comisión sobre el sistema de autorización, registro y homologación de servicios. Todos ellos determinan su composición y sus funciones, así como –en términos idénticos- la posibilidad de elevar propuestas bien a través del Pleno o bien directamente en cuyo caso precisarán de la ratificación del Pleno para ser consideradas de carácter oficial, la obligación de realizar una memoria anual, el régimen de sesiones y la duración de la condición de miembro de ellas. Ninguno de tales preceptos contraviene la LFSS, pues vienen a complementar la previsión en esta Ley Foral de dichas comisiones, respetando los grupos de representación y las funciones fijados legalmente para el Consejo.

Por otra parte, llama la atención que, a diferencia de lo previsto para los miembros del Consejo en el artículo 4, aquí no existe propuesta seguida de designación por la persona titular del Departamento competente en materia de servicios sociales, sino que la designación parece directa por cada grupo o representación, con la salvedad del apartado 10.1.c) donde se ha omitido esta previsión general.

h) No ha de formularse reparo al artículo 12 que se limita a contemplar la indemnización a los miembros del Consejo por gastos de desplazamiento

por remisión a las fijadas para los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

i) Ninguna de las dos disposiciones adicionales contravienen la Ley Foral de referencia. La segunda de ellas, sobre representación equilibrada en el Consejo entre hombres y mujeres, recoge el principio de presencia equilibrada en línea con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

j) Tanto la disposición final primera sobre habilitación normativa, como la segunda de entrada en vigor de la norma, se ajustan también a la legalidad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Consejo Navarro de Bienestar Social se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.