

**Expediente:** 17/2010

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se establece la zonificación de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra.

**Dictamen:** 21/2010, de 27 de abril

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 27 de abril de 2010,

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 José Iruretagoyena Aldaz, 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 3 de marzo de 2010 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, 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 establece la zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 22 de febrero de 2010.

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

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1.- Por Orden Foral 6/2009, de 20 de enero, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se acuerda la iniciación del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral que regule la organización territorial de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra, designando al Servicio de Coordinación y Cooperación con las Entidades Locales, de la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo, como órgano específico facultado para la elaboración y tramitación del expediente del proyecto de disposición reglamentaria.

2.- Se remiten distintas aportaciones al Anteproyecto de Decreto Foral que regula la zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra por parte de Mancomunidades, Servicios Sociales de Base y Federación de Municipios y Concejos.

3.- Remisión del expediente, con el correspondiente informe, por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

4.- Elaboración y subsiguiente remisión de informe para la toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se prueba la zonificación de servicios sociales por parte del Servicio de Coordinación y Cooperación con las Entidades Locales, de la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo.

5.- Sesión celebrada el 21 de diciembre de 2009 por la Comisión Foral de Régimen Local en la que se informa favorablemente el proyecto, tanto por parte de la representación de la Comunidad Foral, como de las entidades locales, según certifica la Secretaria de dicha Comisión en esa misma fecha.

6.- Se informa favorablemente el proyecto por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento.

7.- En sesión celebrada el 30 de abril de 2009 el anteproyecto de Decreto Foral fue informado favorablemente, por mayoría absoluta, por el

Consejo Navarro de Bienestar Social, según certificado del mismo día de su Secretario.

8.- Se emiten las correspondientes memorias normativa y organizativa, de fecha 23 de abril de 2009, así como memoria económica y justificativa, con fecha 27 de abril de 2009, con el conforme de la Intervención Delegada del Departamento de Economía y Hacienda; igualmente, con fecha 23 de abril de 2009, obra en el expediente informe sobre el nulo impacto por razón de sexo de la norma proyectada.

9.- El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emite informe el 10 de febrero de 2010 recomendando algunas modificaciones y señalando la corrección de la tramitación.

10.- La Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia y Juventud informa, con fecha 16 de febrero de 2010, que tanto el texto del proyecto, como su tramitación, se ajustan al ordenamiento jurídico, procediendo su consideración por parte del Gobierno de Navarra.

11.- La Comisión de Coordinación celebró sesión el 18 de febrero de 2010 en la que se examinó el Acuerdo por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, según consta en la certificación expedida en la misma fecha por el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.

12.- Obra, por último, en el expediente, certificado del Director General de Presidencia en el que se acredita y transcribe el acuerdo de 22 de febrero de 2010, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral, a efectos de la solicitud de emisión del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

Este dictamen ha sido solicitado al amparo de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la LFCN, que establece, en su letra f), el dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes.

La Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (en adelante, LFSS), en el título III, capítulo II (artículos 40 a 43), establece la organización territorial de los servicios sociales. Y su disposición final cuarta contempla la habilitación al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exijan la aplicación y desarrollo de esta Ley Foral.

El dictamen de este Consejo de Navarra se dicta, por tanto, respecto de una disposición general que viene a desarrollar la LFSS, por lo que tiene carácter preceptivo.

## **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 (en lo sucesivo, LFGNP), regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV (artículos 58 al 63). El procedimiento de elaboración del proyecto que nos ocupa se inició por Orden Foral 6/2009, de 20 de enero, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.

Constan en el expediente remitido memorias económica, justificativa, normativa y organizativa, así como un informe sobre el impacto de género. En las memorias se justifican la oportunidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. Se expresa el marco normativo en el que se inserta la propuesta. Y se especifica que su aprobación “no supone incremento del gasto respecto al actual dado que no requiere la creación de puestos de trabajo ni la implantación de ningún tipo de infraestructura u otro tipo de inversión”.

El borrador del proyecto ha sido sometido a audiencia y participación de los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Foral y de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, así como a la consideración de los Departamentos del Gobierno de Navarra. Igualmente, ha sido examinado por la Comisión de Coordinación e informado favorablemente tanto por el Consejo Navarro de Bienestar Social como por la Comisión Foral de Régimen Local.

El proyecto ha sido informado, por último, por la Secretaria General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, que no ha mantenido objeción alguna ni sobre el procedimiento seguido ni sobre la adecuación del mismo al ordenamiento jurídico. Se han incorporado al mismo varias de las observaciones formuladas sobre su forma y estructura, así como otras atinentes al fondo de la regulación, llevadas a cabo por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.

De todo ello se concluye que el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

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

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (desde ahora, LRJ-PAC) –singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGNP -en particular, artículo 56.1 y 2- en cuanto a Navarra se refiere, 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 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, 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.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en su artículo 44, apartados 17 y 18, atribuye a la Comunidad Foral de Navarra la competencia exclusiva en materia de asistencia social y política infantil, juvenil y de la tercera edad.

En el presente caso, el marco normativo inmediato a considerar lo constituye la LFSS aprobada por el Parlamento de Navarra en ejercicio de la competencia exclusiva en este campo y cuyo objeto fundamental es “conseguir el bienestar social de la población en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, garantizando el derecho universal de acceso a los servicios sociales” (artículo 2).

La mencionada LFSS, en el título III, capítulo II, regula la organización territorial de los servicios sociales, y, en particular sus artículos 41 y 42 aluden a las “Zonas Básicas de servicios sociales” y a las “Áreas de servicios sociales”, distinguiéndolas.

Las Zonas Básicas de servicios sociales son las demarcaciones geográficas y poblacionales que sirven de marco territorial a la atención primaria de servicios sociales y garantizan la accesibilidad de la población a la atención social en este territorio a través del correspondiente Servicio Social de base (artículo 41.1). Su configuración se establecerá reglamentariamente atendiendo a ratios de población y de necesidad social, procurando su coherencia con la zonificación sanitaria y de otros ámbitos de actuación administrativa; en su caso, se preverá la creación de Zona de especial atención, atendiendo a características demográficas, geográficas o de otra índole, pudiendo establecerse en ellas un Servicio Social de base (artículo 41.2).

Las Áreas de servicios sociales estarán constituidas por la agrupación de varias Zonas Básicas de servicios sociales con criterios de proximidad, según características sociodemográficas a fin de compartir los programas de atención primaria (artículo 42.1). Su configuración se establecerá reglamentariamente (artículo 42.2).

Por otra parte, el ámbito de actuación territorial de los Servicios Sociales de base, que constituyen la unidad básica del sistema público de los mismos, quedará determinado de acuerdo con la zonificación que se establezca en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra (artículo 29. 1 y 2). Este Plan fue aprobado por el Parlamento de Navarra en sesión celebrada el 17 de diciembre de 2008 y en él se ha llevado a cabo la configuración territorial de los Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra.

### ***A) Justificación***

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se justifica, según se deduce del contenido de los documentos e informes obrantes en el expediente y de su propia exposición de motivos, en la remisión contenida en la LFSS al establecimiento de la zonificación de servicios sociales del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra. El Plan señala que la delimitación territorial de las Zonas Básicas coincidirá en términos generales con la zonificación de Atención Primaria de Salud –dice la exposición de motivos del proyecto de Decreto Foral examinado-, de forma que se facilite la coordinación entre servicios y la legibilidad de la división territorial para los ciudadanos. No obstante –concluye dicha exposición de motivos-, el propio Plan Estratégico con el objetivo de conseguir una mejor atención a los ciudadanos, establece la creación de nuevas Zonas Básicas que no coinciden con la de Salud.

El proyecto de Decreto Foral –según la exposición de motivos- constituye una norma reglamentaria que recoge la zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con los principios de descentralización, proximidad a la ciudadanía, eficacia en la satisfacción de las necesidades sociales, equilibrio y homogeneidad territorial, accesibilidad a la información y a los servicios sociales y coordinación y trabajo en red. Para cumplir con estos principios -termina dicha exposición - se establece la existencia de Zonas Básicas de Servicios Sociales que se agrupan en Áreas de Servicios Sociales, las cuales a su vez pueden estar compuestas por Distritos. En atención a sus especiales características

demográficas, geográficas o de otra índole, algunas Zonas Básicas se configuran como Zonas Básicas de Especial Actuación.

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

El proyecto sometido a examen consta de una exposición de motivos, a la que ya hemos hecho detallada referencia, dos capítulos en los que se integran cinco artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El Capítulo I, bajo la rúbrica “Disposiciones generales”, comprende los artículos 1 y 2. En el primero, se fija el objeto, que no es otro que el establecimiento de la Zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con lo establecido por la LFSS. El segundo, establece las definiciones de Zona Básica de Servicios Sociales, Zona de Especial Actuación, Área de Servicios Sociales y Distrito de Servicio Social. Tales definiciones se ajustan a las previsiones tanto del Plan Estratégico como de la propia Ley Foral 15/2006.

El Capítulo II, bajo la denominación “Estructura territorial de los Servicios Sociales”, contiene los artículos 3, 4 y 5. El artículo 3 –“Zonas Básicas”- establece la organización territorial de Servicios Sociales en diferentes Zonas Básicas de acuerdo con el listado aprobado por el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra, tal y como figura en el Anexo del mismo y reproduce fielmente. El artículo 4 establece la agrupación de las Zonas Básicas de Servicios Sociales en determinadas Áreas de Servicios Sociales, conforme a lo previsto en el citado Plan Estratégico. El artículo 5 –“Distritos de Servicios Sociales”- contiene la enumeración de Distritos de Servicios Sociales según aparecen recogidos en el Anexo citado, si bien se observa que en dicho precepto se encuentra mencionada, dentro del Distrito de Estella, la Zona Básica de Allo que no aparece en el referido Anexo.

La disposición adicional primera -“Modificación de la zonificación de Servicios Sociales”- establece que el Gobierno de Navarra podrá modificar la adscripción de Ayuntamientos o Concejos de una Zona Básica a otra contigua, debiendo constar en el expediente de modificación la preceptiva



audiencia de los órganos de participación y representación de las Zonas Básicas y de los Ayuntamientos o Concejos afectados por la alteración de la demarcación territorial; la modificación deberá ser comunicada al Parlamento de Navarra. Esta previsión normativa se ajusta a lo dispuesto en la Ley Foral 15/2006 que, en su artículo 41 señala que “la configuración de las Zonas Básicas de Servicios Sociales se establecerá reglamentariamente”, si bien para esta determinación reglamentaria se partirá de lo previsto en el Plan Estratégico de Servicios Sociales, según dispone el artículo 29 de la citada Ley Foral, tal y como determina la Actuación 3.1.1 de la Línea Estratégica 3 del mencionado Plan.

La disposición adicional segunda –“Zonas de Especial Actuación”- advierte que podrán ser consideradas Zonas de Especial Actuación aquellas Zonas Básicas de Servicios Sociales que tuvieran tal consideración a la entrada en vigor de este Decreto Foral siempre que mantengan una población inferior a los 5.000 habitantes y aquellas otras cuya población disminuya hasta situarse por debajo de esa cifra. La previsión de crear Zonas de Especial Actuación está contemplada en la Ley Foral 15/2006 “atendiendo a características demográficas, geográficas o de otra índole, pudiendo establecerse en ellas un Servicio Social de base” (artículo 41.2, *in fine*).

La disposición final primera contiene la habilitación normativa a la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte para la ejecución y desarrollo del Decreto Foral. La segunda contiene la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. No hay objeción jurídica alguna.

Se observa, finalmente, que en algún caso las denominaciones de las zonas básicas no coinciden con las expresadas en el Anexo del Plan Estratégico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se establece la zonificación de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.