

Expediente: 29/2010

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia, y se regula su composición, organización y funcionamiento.

Dictamen: 30/2010, de 17 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 17 de mayo 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 y tramitación de la consulta

El día 22 de abril de 2010 tuvo entrada en el Consejo de Navarra 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 (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 crea el Consejo de Atención a la Infancia y Adolescencia, y se regula su composición, organización y funcionamiento, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 12 de abril de 2010.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 417/2008, de 20 de noviembre, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se ordena iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia, y se designa a la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

2. El proyecto se somete a información pública mediante la publicación de la Orden Foral 1/2009, de 12 de enero, en el Boletín Oficial de Navarra del 4 de marzo de ese año.

3. El 2 de septiembre de 2009 se remite mediante correo electrónico el texto del proyecto de Decreto Foral a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos del Gobierno de Navarra, sin que obre en el expediente observación alguna por parte de los mismos.

4. El expediente incorpora varias memorias. Una memoria normativa, de 15 de octubre de 2009, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte; otra, justificativa, de 7 de noviembre de 2009, de la Directora del Servicio de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia; otra, organizativa, de 8 de noviembre de 2009, del Secretario General Técnico del citado Departamento; y, finalmente, una económica, de 9 de noviembre de 2009, con el conforme de la Intervención Delegada del Departamento de Economía y Hacienda. Obra, por último, en el expediente, un informe sobre impacto por razón de sexo, de 9 de noviembre, también del Secretario General Técnico.

5. El 9 de noviembre de 2009, el Secretario General Técnico del Departamento afectado emite informe en el que examina el marco competencial, el objeto y 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.

6. El Consejo Navarro de Bienestar Social, en sesión celebrada el 20 de enero de 2010, informa favorablemente el proyecto de Decreto Foral, según certificado del Secretario de dicho Consejo, de igual fecha.

7. La Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el 24 de marzo de 2010, informó favorablemente el proyecto, habiendo alcanzado el consenso de la representación de la Comunidad Foral y de los representantes de las entidades locales.

8. El proyecto de Decreto Foral fue remitido a la Asociación de Familias Adoptivas de Navarra, así como a la Asociación Nuevo Futuro, a fin de que realizaran, en su caso, las aportaciones que consideraran oportuno. Por parte de ambas se contestó agradeciendo su envío y mostrando su interés en optar a ser miembros del Consejo de Atención a la Infancia y Adolescencia.

9. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe, con fecha 7 de enero de 2010, en el que formula distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, así como sobre el fondo, las cuales, en buena medida, han sido atendidas en el texto remitido.

10. Con fecha 24 de marzo de 2010 emite informe el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico-Administrativo de Familia, Juventud, Deporte e Igualdad del Departamento afectado, concluyendo que tanto las modificaciones introducidas en el texto del proyecto de Decreto Foral, así como los trámites realizados, son conformes con las recomendaciones formuladas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y, por tanto, debe remitirse el proyecto al Gobierno de Navarra para su toma en consideración y su preceptivo sometimiento al Consejo de Navarra.

11. La Comisión de Coordinación, en sesión de 8 de abril de 2010, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, 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 12 de abril de 2010, 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 sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, diecinueve artículos y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos alude a la disposición adicional sexta de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, según la cual se crearán Consejos de Atención a la Infancia y a la Adolescencia con la participación de los departamentos implicados, entidades locales, profesionales, políticos, asociaciones, padres y madres, niños y adolescentes. En desarrollo de tal previsión legal –dice la exposición de motivos- procede aprobar el presente Decreto Foral mediante el que se crea el Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia y se regula su composición, organización y funcionamiento de manera respetuosa con el régimen general de los órganos colegiados, constituido por la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, así como por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, LRJ-PAC).

El artículo 1 fija el objeto de la norma, que no es otro que la creación del citado Consejo; y el 2 establece sus fines, a saber, la promoción de un foro de debate cualificado, así como la participación en la política general en materia de protección del menor. El artículo 3 determina la naturaleza de este nuevo órgano colegiado, de carácter consultivo y asesor de la Comunidad Foral en materia de protección del menor; y el 4 adscribe el Consejo al departamento competente en materia de protección del menor. El artículo 5 -cerrando el capítulo I, dedicado a las “Disposiciones generales”- señala las funciones del Consejo: de información de normas relativas a la materia, de elevación de propuestas a las Administraciones Públicas, de colaboración y asesoramiento al departamento, así como de elaboración, a solicitud del mismo, de informes y estudios sobre la materia.

El capítulo II –“Composición”- contiene los artículos 6 al 12, inclusive. El artículo 6 fija en diecisiete los miembros del Consejo, que serán nombrados por la persona titular del departamento competente en la materia. Dichos miembros pueden ser natos, representantes de la Administración de la Comunidad Foral; representantes de otras Administraciones Públicas y organizaciones del ámbito de la protección del menor; y, finalmente, miembros a título individual. El artículo 7 determina quiénes son miembros natos; todos ellos del departamento competente en la materia. El artículo 8 establece quiénes serán miembros representantes de otras Administraciones Públicas y organizaciones del ámbito de la protección del menor. Por último, el artículo 9 señala que serán miembros del Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia tres personas de reconocido prestigio, experiencia y vinculación probados (el proyecto dice “probadas”) en el ámbito de la protección del menor.

La duración del mandato viene fijada en el artículo 10 y será –salvo la de los miembros natos, que la desempeñarán mientras ocupen el cargo- de cuatro años, sin que se establezca limitación temporal alguna en el número de mandatos. El artículo 11 contempla el cese de sus componentes, distinguiendo entre los miembros natos –vinculado, además de al fallecimiento, al cargo en el departamento- y el resto de los miembros.

El artículo 12 -único del capítulo III “Organización”- establece el funcionamiento del Consejo en Pleno o en Comisión Permanente. Esta última podrá aprobar la constitución, funcionamiento y composición de Comisiones Específicas.

El capítulo IV –“Funcionamiento”- comprende los artículos 13 a 19. El artículo 13 define la Presidencia del Consejo, que recaerá en el titular del departamento competente en la materia de protección del menor; sus funciones serán las atribuidas al presidente de un órgano colegiado por el artículo 31 de la Ley Foral 15/2004; y su sustitución, en los casos previstos, la asumirá el Vicepresidente. El artículo 14 contempla la figura del Vicepresidente que recaerá en la persona titular de la dirección general que ejerza las competencias en materia de protección del menor, siendo, además, quien desempeñe las funciones de Presidente de la Comisión

Permanente del Consejo. El artículo 15 alude a la Secretaría del Consejo al frente de la cual estará un técnico de Administración Pública (rama jurídica), con voz y voto; establece sus funciones y hace previsión de su sustitución.

La regulación del funcionamiento del Pleno del Consejo se lleva a cabo en el artículo 16. Se prevé una reunión anual, con carácter ordinario; y con carácter extraordinario, cuando el Presidente lo convoque, bien a iniciativa propia, bien cuando así lo soliciten al menos dos tercios de sus miembros. Para su válida constitución será necesaria la concurrencia, además del Presidente y Secretario, la presencia de ocho de sus miembros, en primera convocatoria; y de seis en segunda convocatoria, que se entenderá producida con carácter automático. Los acuerdos requerirán el voto favorable de la mayoría de los asistentes, con el voto de calidad del Presidente en caso de empate.

La Comisión Permanente aparece regulada en el artículo 17. Se reunirá cuando el Presidente la convoque y para su válida constitución se exige, además de la presencia de las personas que ocupen la Presidencia y la Secretaría, la concurrencia de al menos la mitad de sus miembros. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de los asistentes, con el voto de calidad, en caso de empate, de la persona que ocupe la Presidencia. Entre las funciones que podrá llevar a cabo, además de las que le delegue el Pleno, se encuentran las de elevar propuestas a éste y elaborar la memoria anual de las actividades del Consejo, que será sometida a la aprobación del Pleno.

Está previsto en el artículo 18 el levantamiento de acta de cada sesión que celebren el Pleno o la Comisión Permanente, cuya redacción y elaboración quedarán sujetas a lo prevenido, con carácter general, en el artículo 34 de la Ley Foral 15/2004. El artículo 19 –bajo la rúbrica de “Medios”- señala que el departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competente en materia de protección del menor prestará el apoyo técnico y material necesario al Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia para el correcto desempeño de las funciones que le correspondan.

De las dos disposiciones finales, la primera habilita a la persona titular del departamento competente en la materia para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta norma; y la segunda, contempla su entrada en vigor el mismo día de su publicación.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, cuya disposición adicional sexta dispone que se crearán Consejos de Atención a la Infancia y a la Adolescencia con la participación de los departamentos implicados, entidades locales, profesionales, políticos, asociaciones, padres y madres, niños y adolescentes.

Por tanto, este dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 19.1 en relación con el artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001. Este último precepto citado establece en su letra f) el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales existentes al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de reglamento “ejecutivo”, fijada por la jurisprudencia referida a igual trámite consultivo.

De otro lado, 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. Se trata en este caso de un proyecto de Decreto Foral contenedor de una disposición reglamentaria, que a la vista de la exposición de motivos resulta suficientemente motivado, como exige el artículo 58 de la Ley que se acaba de citar.

Constan en el expediente las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como el informe de evaluación de impacto por razón de sexo. Obran, igualmente, en el expediente los informes favorables tanto de la Comisión Foral de Régimen Local, como del Consejo Navarro de Bienestar Social. Constan, también, informes del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de la Sección de Régimen Jurídico-Administrativo de Familia, Juventud, Deporte e Igualdad del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte. Se encuentra, igualmente, en el expediente, certificado de la Jefa de la Sección de Desarrollo Legislativo y Coordinación mediante el que se acredita el examen del proyecto de Decreto Foral por la Comisión de Coordinación. Por último, el proyecto de Decreto Foral fue sometido a información pública mediante su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, de 4 de marzo de 2009.

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). Y la tramitación del proyecto de Decreto Foral, a la vista de lo que se acaba de señalar, se considera ajustada al ordenamiento jurídico.

II.2ª. 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, el artículo 56.2 y 3-, 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 de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Por otra parte, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por las leyes forales que desarrolla, de modo

particular la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia.

A) Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen cumple con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Foral 15/2005 que habilita al Gobierno de Navarra a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la misma. Por otra parte, la disposición adicional sexta de la citada Ley Foral contempla la creación de Consejos de Atención a la Infancia y a la Adolescencia. Por tanto, la habilitación se encuentra en la Ley Foral 15/2005 y el rango es el adecuado a esta disposición reglamentaria.

B) Justificación

El dictado del proyecto de Decreto Foral se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de cumplir la previsión de la disposición adicional sexta de la Ley Foral 15/2005.

C) Contenido

El contraste del Decreto Foral proyectado con el ordenamiento jurídico y, en particular, con la Ley Foral 15/2005, no ofrece tacha de legalidad alguna.

Los artículos 1 a 5, más arriba descritos, que conforman el capítulo I –integrador de las disposiciones generales, a saber, objeto, naturaleza, adscripción orgánica y funciones- se ajustan a las previsiones de la Ley Foral de la que trae causa esta norma reglamentaria y, singularmente, a la finalidad de la misma contenida en su artículo 1, a saber, asegurar la atención íntegra a los menores en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, estableciendo el marco jurídico de protección del menor, así como las medidas y actuaciones administrativas de prevención y promoción.

La composición del Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia que se define en el capítulo II, artículos 6 a 11, ambos

inclusive, distinguiendo diferentes tipos de miembros -tal y como ha quedado reflejado con anterioridad-, no ofrece reparo alguno.

Dada la naturaleza de órgano colegiado del Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia, los capítulos III (“Organización”) -artículo 12- y IV (“Funcionamiento”) -artículos 13 a 19- se ajustan a las previsiones legales contenidas en la LRJ-PAC -artículos 22 a 27, que establecen el régimen básico de los órganos colegiados- y en la Ley Foral 15/2004 -artículos 28 a 34-.

Nada que objetar, finalmente, a lo prevenido en las dos disposiciones finales que contemplan, la primera, una habilitación normativa a la persona titular del departamento y, la segunda, la entrada en vigor de la norma el mismo día de su publicación en el BON.

Por tanto, el proyecto respeta la Ley Foral 15/2005 de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, así como el resto del ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.