

**Expediente:** 42/2010

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Comité de Ética en la atención social de Navarra y los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro.

**Dictamen:** 43/2010, de 30 de agosto

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 30 de agosto 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 José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 19 de julio de 2010 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en 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 regula el Comité de Ética en la atención social de Navarra y los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 21 de junio de 2010.

#### **I.2ª. Expediente del Proyecto**

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las siguientes actuaciones:

1. Por Orden Foral 308/2009, de 30 de septiembre, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se ordenó iniciar el procedimiento para la elaboración del Decreto Foral por el que se regula el Comité de Ética en la atención social de Navarra y de los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro (en lo sucesivo, el proyecto), designando como órgano específico facultado para su elaboración y tramitación al Servicio de Planificación e Infraestructuras de la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo.
2. En septiembre de 2009 el Servicio de Planificación e Infraestructuras redactó un documento básico en el que, tras una parte introductoria en la que se incorporaban una serie de reflexiones sobre los factores desencadenantes del desarrollo de la ética en el campo de los servicios sociales, se contenía una primera propuesta de Decreto Foral regulando el concepto, objetivos, funciones y composición de los comités de ética en el ámbito asistencial.
3. El anterior documento básico fue sometido, entre diciembre de 2009 y enero de 2010, a un primer proceso de consulta y participación con su remisión a las organizaciones, asociaciones o entidades siguientes: Servicios Sociales de Base y Unidades de Barrio de Pamplona; Comité de Representantes de Minusválidos de Navarra (CORMIN); Red de lucha contra la Pobreza y Exclusión Social; Cruz Roja; Defensor del Pueblo; sindicatos más representativos (UGT y CCOO); Colegios Profesionales de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales, de Enfermería, de Fisioterapia, de Terapeutas Ocupacionales, de Médicos, de Sociólogos, de Abogados, de Economistas y de Psicólogos; Federación Navarra de Municipios y Concejos; partidos políticos; Confederación Empresarial de Navarra (CEN); Consejo Navarro de Bienestar Social; Consejo Navarro de las Personas Mayores y Universidades de Navarra. Además, el documento básico estuvo disponible en la Web del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, para su conocimiento y posibles aportaciones de personas y entidades igualmente interesadas.

Durante este primer proceso de participación se recogieron noventa aportaciones de las que se incorporaron treinta y nueve, siendo las más relevantes las referentes a la obligatoriedad de formación en ética de algunos de los futuros miembros de los Comités, al procedimiento de designación de los presidentes, a la independencia jerárquica y funcional respecto a cualquier órgano del Gobierno de Navarra, al plazo máximo de los nombramientos, a la fórmula de adopción de los acuerdos y a la utilización de un lenguaje no sexista en el documento.

4. Elaborado el anteproyecto con las aportaciones referenciadas fue sometido, en el mes de febrero de 2010, a un segundo proceso de participación y consulta de las organizaciones, asociaciones o entidades siguientes: Centrales Sindicales (UGT y CCOO); Centros de Salud Mental; Colegios Profesionales; Consejo Navarro de las Personas Mayores; Consejo Navarro de Bienestar Social; Consumidores Irache; Direcciones Generales de Familia y Salud; Coordinadora Plan Sociosanitario; Defensor del Pueblo; entidades de exclusión, de discapacidad y de menores; Federación Navarra de Municipios y Concejos; partidos políticos; Comité de Representantes de Minusválidos de Navarra (CORMIN); Servicios Sociales de Base; Universidades de Navarra y Sociedad Navarra de Geriátría y Gerontología. Durante este segundo proceso de participación se formularon doce sugerencias siendo unas aceptadas y otras rechazadas motivadamente por el Servicio de Planificación e Infraestructuras de la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo, quien confeccionó el proyecto de Decreto Foral.
5. El proyecto fue informado favorablemente por el Consejo Navarro de Bienestar Social en sesión celebrada el 24 de marzo de 2010 y por el Consejo Navarro de las Personas Mayores en sesión celebrada el 29 de marzo de 2010.
6. El expediente incorpora cuatro memorias: justificativa, normativa, organizativa y económica.

La memoria justificativa, suscrita el 30 de abril de 2010 por la Directora del Servicio de Planificación e Infraestructuras, expone la necesidad y oportunidad de elaboración de la norma en desarrollo de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (en lo sucesivo, LFSS) y, en concreto, de su artículo 46 que, con la finalidad de garantizar el derecho de los usuarios de los servicios sociales a su dignidad humana, intimidad y respeto a su personalidad, prevé la creación de los comités de ética en la atención social como órganos consultivos, interdisciplinarios e independientes con la finalidad de sensibilizar, identificar, analizar y evaluar los aspectos éticos de la práctica social. Igualmente, en cumplimiento del mandato recogido en el artículo 54 de la LFSS sobre participación ciudadana, se hace referencia expresa al proceso de participación de los colectivos de usuarios, profesionales de los servicios sociales y entidades relacionadas con los servicios sociales en el proceso de elaboración de la norma.

La memoria normativa, suscrita el 4 de mayo de 2010 por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico, analiza el marco jurídico de distribución de competencias en materia de asistencia social y, con referencia expresa al artículo 44.17 de la Ley Orgánica 13/1992, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) que atribuye a la Comunidad Foral de Navarra la competencia exclusiva en la citada materia, señala que la LFSS configuró un nuevo sistema público de servicios sociales en el que uno de los principios fundamentales es la protección de los derechos humanos de sus destinatarios con la necesaria integración de los principios y valores morales en la toma de decisiones, siendo los Comités de Ética en la atención social y los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro los instrumentos que la LFSS arbitra para su aplicación.

La memoria organizativa, de 4 de mayo de 2010, firmada por el Secretario General Técnico del Departamento, indica que la

aprobación del proyecto de norma no lleva aparejada modificaciones de carácter organizativo.

Por último, la memoria económica de 11 de mayo de 2010, suscrita por la Jefa de la Sección de Gestión Presupuestaria con el conforme de la Intervención, concluye que la aprobación del proyecto no implica incremento de gasto al no ser retribuida la pertenencia a los comités de ética que se crean.

7. El informe relativo al impacto por razón de sexo, suscrito por el Secretario General Técnico el 4 de mayo de 2010, indica que las medidas establecidas en el proyecto carecen de trascendencia alguna en esta materia.
8. El Secretario General Técnico del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte emite el 4 de mayo de 2010 un informe examinando el marco competencial y normativo, el objeto y contenido del proyecto y el procedimiento seguido en su elaboración y tramitación, indicando que el proyecto se ha elaborado, desde el punto de vista procedimental, de conformidad con lo establecido por el ordenamiento jurídico, que su contenido se adecua a Derecho y recuerda la necesidad de recabar la preceptiva intervención del Consejo de Navarra.
9. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 10 de junio de 2010, emite informe en el que concluye que el proyecto se está tramitando adecuadamente, a la vez que formula distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, así como en cuanto al fondo.
10. Mediante informe del Secretario General Técnico del Departamento de 16 de junio de 2010, se analizan las observaciones formuladas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación proponiendo motivadamente su incorporación o rechazo.
11. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 17 de junio de 2010, 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 21 de junio 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 sometido a consulta consta de una exposición de motivos, veintidós artículos divididos en tres capítulos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos, tras indicar que el artículo 46 de la LFSS contempla al Comité de Ética en la atención social de Navarra y a los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro, como órganos consultivos, interdisciplinarios e independientes con la finalidad de sensibilizar, identificar, analizar y evaluar aspectos éticos de la práctica social a fin de garantizar el derecho de las personas al respeto de su personalidad, dignidad humana e intimidad sin discriminación de clase alguna, invoca la experiencia positiva que ha supuesto la puesta en marcha y funcionamiento de los Comités de Ética en el ámbito sanitario y la necesidad de adaptación a las necesidades propias de los servicios sociales, de modo que sirvan de asesoramiento ético en la toma de decisiones para garantizar una atención correcta en sus procedimientos y programas y una distribución justa de los recursos y prestaciones, para lo que se establece su regulación, composición y régimen de funcionamiento.

El capítulo I, bajo la rúbrica “Disposiciones generales”, comprende los artículos 1 a 4 relativos, respectivamente, al objeto, ámbito de actuación, legitimación de quienes se encuentran facultados para instar la actuación de los comités de ética y la forma y carácter no vinculante de los informes o recomendaciones que dichos comités emitan.

El capítulo II, “Comité de Ética en la atención social de Navarra”, comprende los artículos 5 a 12, ambos inclusive.

El artículo 5 define el Comité de Ética en la atención social de Navarra.

El artículo 6 regula su composición indicando que estará integrado por siete miembros: tres profesionales procedentes de los ámbitos de los servicios sociales, educación y salud relacionados con la atención a personas usuarias en el sector público, tres profesionales de reconocido prestigio procedentes (dos) del área asistencial y (uno) que no lo sea, y un licenciado en Derecho con amplios conocimientos de la legislación de los servicios sociales y de los derechos y deberes de las personas usuarias de las mismas. El precepto establece, además, una serie de prohibiciones y limitaciones para su pertenencia y, por último, admite la posibilidad de que a sus sesiones de trabajo puedan incorporarse, con carácter esporádico, asesores técnicos.

El artículo 7 regula el procedimiento a seguir para su nombramiento que se realizará por el titular del Departamento competente a propuesta de las organizaciones de profesionales vinculadas con las personas destinatarias. Igualmente, regula el procedimiento y quórum necesario para la elección de los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario y, por último, fija el tiempo de duración de los nombramientos.

El artículo 8 indica que el Comité de Ética en la atención social de Navarra, aunque dependa organizativamente del Departamento competente en materia de servicios sociales, gozará de plena autonomía en todas sus actuaciones, no dependiendo ni jerárquica ni funcionalmente de ningún órgano del Gobierno de Navarra.

El artículo 9 concreta que el acceso de las personas legitimadas para solicitar la intervención del Comité de Ética se canalizará a través de la Secretaría del mismo.

El artículo 10 pormenoriza las funciones que se asignan al Comité entre las que se encuentran las de consulta y dictamen, elaboración de informes y recomendaciones, asesoramiento en situaciones de conflicto ético, elaboración de propuestas de protocolos de actuación ante situaciones de conflictos éticos, docencia e investigación e impulso en la sociedad de

una ética en la atención que mejore la calidad de las intervenciones sociales. El precepto precisa que en ningún caso corresponderá al Comité de Ética peritar o manifestarse sobre denuncias o reclamaciones ni emitir juicios sobre eventuales responsabilidades de los profesionales implicados en los asuntos que se le sometan a su consideración y deja a salvo las competencias que en materia de ética y deontología correspondan a sus respectivos colegios profesionales.

El artículo 11 establece el régimen de funcionamiento del Comité de Ética precisando, apartado 1, que deberá aprobar un reglamento de régimen interno que, junto al régimen ordinario de convocatorias y reuniones, contemple un régimen especial y urgente para aquellos supuestos que puedan recibir tal calificación. Los citados procedimientos se publicarán en la página Web del Departamento competente en materia de asuntos sociales. El apartado 2, establece que el Comité deberá reunirse en convocatoria ordinaria al menos cuatro veces al año. Los acuerdos del Comité, apartado 3, se adoptarán por unanimidad de los asistentes y cuando ello no fuera posible por mayoría no inferior a dos tercios de éstos. Caso de no obtenerse la unanimidad se hará constar tal circunstancia con indicación de las opiniones y razonamientos vertidos por todas las opiniones manifestadas. En el apartado 4 se regula el deber de confidencialidad exigible a sus miembros, así como a los asesores técnicos que puedan concurrir. El apartado 5 establece la necesidad y obligación de que de cada reunión se levante la correspondiente acta con indicación de los asistentes y, por último, su apartado 6, contiene una remisión, en lo no expresamente previsto, a lo establecido en el Capítulo III del Título III de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en lo sucesivo, LFACFN) respecto al funcionamiento de los órganos colegiados.

El artículo 12 previene que sus miembros no podrán percibir directa ni indirectamente remuneración alguna y establece que cuando sus integrantes sean empleados públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o de sus organismos públicos, se les deberá facilitar la disponibilidad de tiempo necesaria para atender a las actividades y funciones que les sean propias.



El capítulo III, “Comités de Ética Sectoriales o de Centro”, está compuesto por los artículos 13 a 22, ambos inclusive, desarrollando una estructura similar al capítulo anterior pero adaptado a las características propias de estos comités.

El artículo 13 contiene su definición como órganos consultivos, interdisciplinarios e independientes encargados de asesorar y proponer alternativas a los aspectos éticos, metodológicos y jurídicos que se plantean en la atención a las personas usuarias de los centros, servicios e instituciones o en las actividades de docencia que en ellos se lleven a cabo.

El artículo 14 establece que su creación tendrá carácter voluntario a propuesta de los órganos competentes de cada centro o centros en los que vaya a intervenir.

En el artículo 15 se regula el procedimiento para la acreditación de los Comités sectoriales o de centro que voluntariamente se creen, estableciendo que se realizará mediante Orden Foral en el plazo máximo de tres meses y que transcurrido dicho plazo sin que se dicte y notifique la Orden Foral podrá entenderse concedida la acreditación.

Los requisitos precisos para tal acreditación se regulan en el artículo 16 indicando la documentación que deberá presentarse para justificar su cumplimiento.

El artículo 17 regula la composición de los Comités de Ética sectoriales o de centro que deberán estar compuestos por al menos cinco personas, debiendo ser al menos la mitad de sus miembros profesionales cuyo puesto de trabajo sea de relación asistencial y el resto profesionales con experiencia en ética cuyo puesto de trabajo no sea asistencial y uno de ellos licenciado en derecho. Igualmente se prevé la participación esporádica de asesores técnicos y, por último, se establece la prohibición de formar parte de los citados comités a las personas que ostenten cargos directivos en los centros, servicios o instituciones correspondientes.

El artículo 18 regula el nombramiento de los miembros de los comités indicando que los primeros nombramientos se realizarán por la persona que

ostente la dirección del centro, servicio o institución correspondiente, a propuesta de sus órganos de participación. Entre los nombrados designarán, por mayoría simple de votos, a quienes deban ejercer los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario. Los sucesivos nombramientos de los miembros de cada Comité se realizarán por el propio Comité.

En el artículo 19 se regulan las funciones que se atribuyen a los Comités de Ética sectoriales o de centro en términos idénticos a los establecidos en el artículo 10 para el Comité de Ética en la atención social de Navarra.

El artículo 20 relativo al régimen de funcionamiento, contiene idénticas normas de funcionamiento que las anteriormente señaladas por el artículo 11 para el Comité de Ética en la atención social de Navarra.

El artículo 21 precisa que los miembros de los Comités de Ética sectoriales o de centros no percibirán directa ni indirectamente retribución alguna.

El artículo 22 establece que el acceso de los usuarios, familias, representantes legales y profesionales a estos comités deberá ser canalizado a través de los centros, servicios o instituciones correspondientes o de la Secretaría de cada Comité.

La disposición transitoria única establece que los Comités de Ética sectorial o de centro que se encuentren en funcionamiento con anterioridad a la entrada en vigor del proyecto de Decreto Foral serán acreditados con la presentación de la certificación relativa a su creación, teniendo un plazo de un año para su adaptación a los requisitos establecidos por el Decreto Foral, perdiendo, caso contrario, la acreditación concedida.

La disposición final primera contiene una habilitación normativa a la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de la norma y, por último, la disposición final segunda establece 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 y ejecución de la LFSS que, tras regular en el apartado 1 de su artículo 46 el Comité de Ética en la atención social de Navarra, remite la regulación de su composición y funciones (apartados 2 y 3), así como la regulación del establecimiento de los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro (apartado 4) al desarrollo reglamentario. Por su parte, la disposición final cuarta de la citada Ley Foral habilita al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exijan su aplicación y desarrollo.

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

### **II.2ª. Marco normativo. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la regulación reglamentaria del Comité de Ética en la atención social de Navarra, así como la regulación de los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que resulta necesario referir el marco normativo que le sirve de fundamento.

La LORAFNA atribuye a Navarra la competencia exclusiva en materia de asistencia social (artículo 44.17) y de desarrollo comunitario, condición femenina (políticas de igualdad en la propuesta de reforma de distintos artículos de la LORAFNA, actualmente en tramitación y objeto de nuestro dictamen 27/2010), política infantil, juvenil y de la tercera edad (artículo 44.18).

En ejercicio de tales competencias, el Parlamento de Navarra aprobó la LFSS estableciendo entre sus objetivos [artículo 1.c)] el de configurar un sistema de servicios sociales que cuenten con las condiciones óptimas para asegurar la autonomía, la dignidad y la calidad de vida de las personas, imponiendo a los poderes públicos competentes en materia de servicios

sociales la obligación, entre otras, de velar por el respeto a los principios éticos de la intervención social recogidos en los códigos de ética de las distintas profesiones implicadas en los servicios sociales [artículo 2.i)].

Con la finalidad de fomentar los aspectos éticos, el artículo 46 de la LFSS regula el Comité de Ética en la atención social de Navarra y los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro, en los siguientes términos:

“Artículo 46. Comité de Ética en la atención social de Navarra.

1. El Comité de Ética en la atención social de Navarra es un órgano colegiado consultivo, interdisciplinar e independiente que tiene por finalidad sensibilizar al personal de los servicios y centros respecto de la dimensión ética presente en la práctica que desarrollan y garantizar el derecho de las personas al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, sin discriminación alguna, así como identificar, analizar y evaluar los aspectos éticos de la práctica social.

2. Reglamentariamente se regulará la composición del Comité de Ética con criterios de pluralidad, que estará integrado por profesionales de reconocido prestigio en el ámbito de los servicios sociales y de otros sistemas de protección social, a propuesta de las organizaciones profesionales respectivas.

3. Reglamentariamente se determinarán las funciones específicas del Comité de Ética, que en todo caso comprenderán las siguientes:

- a) Funciones de docencia sobre cuestiones de ética en relación con la atención social.
- b) Funciones de investigación sobre cuestiones de ética en relación con la atención social.
- c) Funciones de consulta y dictamen sobre cuestiones de ética en relación con la atención social.

4. Reglamentariamente se regulará el establecimiento de los Comités de ética de carácter sectorial o de centro, con análogas funciones a las del comité regulado en este artículo.”

Junto a esta regulación legal específica, han de tenerse también en cuenta, como ya indicamos en nuestro dictamen 21/2007, referente a la regulación del Consejo Navarro de Bienestar Social, las normas reguladoras de los órganos colegiados: en primer lugar, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada, entre otras, por la Ley 4/1999, de 13 de enero (desde ahora, LRJ-PAC), cuyos artículos 22 a 27

establecen el régimen básico de los órganos colegiados y en segundo lugar, la LFACFN, cuyo Capítulo III del Título III (artículos 28 a 34) versa sobre los órganos colegiados.

Asimismo, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12 y 55.2).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta al amparo de la competencia de Navarra en materia 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.3ª. Tramitación del Proyecto de Decreto Foral**

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV (artículos 58 a 63). La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas procedimentales establecidas en dicha Ley Foral.

Mediante Orden Foral 308/2009, de 30 de septiembre, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se inició el procedimiento de elaboración designando al Servicio de Planificación e Infraestructuras, de la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo, como órgano responsable de su elaboración y tramitación.

En su elaboración y tramitación se ha llevado a cabo un amplio proceso participativo, ya reseñado en los antecedentes del presente dictamen, dando cumplimiento, de esta forma, a la previsión contenida en la Exposición de Motivos de la LFSS (apartado VIII) 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.

De conformidad con la exigencia de motivación establecida por el artículo 58.2 de la LFGNP el proyecto contiene una exposición de motivos que explicita de modo adecuado su objeto, contenido y finalidad.

En el expediente constan las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como un informe de impacto por razón de sexo.

El Proyecto ha sido informado favorablemente por el Consejo Navarro de Bienestar Social y por el Consejo Navarro de las Personas Mayores.

Obra en el expediente el informe de la Secretaria General Técnica del Departamento y el del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas recomendaciones han sido parcialmente acogidas e incorporadas al proyecto remitido. El proyecto fue también tomado en consideración por la Comisión de Coordinación, tras su remisión a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Y, finalmente, el proyecto junto con el expediente ha sido remitido a consulta de este Consejo.

De todo ello cabe concluir que el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con el procedimiento legalmente aplicable.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de lo establecido por los artículos 51 y 62.2 de la LRJ-PAC y artículo 56 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de modo que las disposiciones reglamentarias no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales.

Junto a esta consideración de carácter general el marco de referencia que ha de servir para fundamentar nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del proyecto ha de ser la LFSS, de modo especial su

artículo 46, y la normativa básica estatal de la LRJ-PAC y la LFACFN en cuanto al régimen de los órganos colegiados.

### ***A) Justificación***

Como se indica en la exposición de motivos, el proyecto se justifica en la necesidad de completar la regulación contenida en la LFSS relativa a la composición, funciones y normas de funcionamiento del Comité de Ética en la atención social de Navarra y establecer la normativa reguladora que permita la creación y funcionamiento de los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro. Por tanto, es evidente la justificación y conveniencia del proyecto a la vista de su objeto, contenido y de los mandatos de desarrollo reglamentario establecidos por el artículo 46 y disposición final cuarta de la LFSS.

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

El contraste del proyecto, cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes, a la luz del marco normativo que debe servirle de referencia ofrece el resultado siguiente:

El capítulo I, bajo la rúbrica de “Disposiciones generales”, incluye los artículos 1 a 4, ambos inclusive. El artículo 1 determina el objeto del Decreto Foral de forma adecuada con su contenido y con la regulación establecida por el artículo 46 de LFSS. El artículo 2 delimita el ámbito de actuación de los diferentes comités, estableciendo que el ámbito de actuación del Comité de Ética en la atención social de Navarra se extiende a todos los servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra, mientras que los Comités de carácter sectorial se circunscribirán a una determinada área y el de los de centro a un servicio, un centro o varios centros, en el supuesto de que estén gestionados por la misma entidad. El artículo 3 relaciona las personas que se encuentran legitimadas para instar la actuación de los distintos comités (usuarios, familiares o representantes legales, profesionales de los servicios sociales y las personas responsables de la dirección y gestión de los centros, servicios e instituciones de servicios sociales), contemplando expresamente la prohibición de que se vuelva a instar la intervención de

dichos órganos sobre cuestiones que ya fueron anteriormente planteadas ante cualquiera de los diferentes comités. El artículo 4 regula la forma y efectos de los informes de los comités, indicando que se realizarán por escrito y que carecen de efectos vinculantes. No se observa cuestión alguna de legalidad en el contenido de los artículos que componen el capítulo I.

El capítulo II, dedicado a la regulación del Comité de Ética en la atención social de Navarra, se compone de ocho artículos. El artículo 5 define tal órgano consultivo en términos plenamente conformes con su configuración legal. El artículo 6, en su apartado 1, establece su composición numérica, su procedencia y su formación, precisando la necesidad de que al menos cuatro de sus miembros deban contar con formación y experiencia acreditada en ética; el apartado 2 contempla la posibilidad de incorporar asesores técnicos con carácter esporádico cuando sus conocimientos específicos se consideren necesarios; y, el apartado 3, para garantizar la plena independencia en su funcionamiento, prevé que no podrán formar parte del comité quienes ostenten cargos directivos de libre designación del Gobierno de Navarra o sus entidades o empresas dependientes. La redacción final de este precepto ha sufrido importantes modificaciones como consecuencia del proceso participativo seguido en la elaboración de la norma y la aceptación de alguna de las sugerencias formuladas. Su redacción final, a pesar de haber sido objeto de algunas reservas efectuadas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación que no fueron plenamente acogidas, se ajusta a los requisitos establecidos por el artículo 46.2 de la LFSS (pluralidad, reconocido prestigio profesional de sus componentes y vinculación con el ámbito de los servicios sociales y otros sistemas de protección). La variedad de funciones que debe abarcar la actuación de los poderes públicos en materia de servicios sociales (artículo 2 de la LFSS) justifica y explica el carácter multidisciplinar de la composición del Comité de Ética en la atención social de Navarra y la posibilidad de que pueda estar integrado por profesionales de reconocido prestigio procedentes no sólo del ámbito de los servicios sociales, sino también de la salud, de la educación, del derecho, de la justicia, de la filosofía y de otras ciencias humanas y sociales que, con sus conocimientos y aportaciones,



coadyuvarán al fortalecimiento de la dimensión ética en la práctica que desarrolle.

El artículo 7 regula el procedimiento para el nombramiento de los miembros del Comité precisando que se realizará por el titular del Departamento a propuesta de las organizaciones profesionales, estableciendo para ello un plazo para la presentación de candidaturas. Si finalizado el plazo no hubiera más de tres candidaturas, “éstas serán objeto de designación directa”. Si hubiera más de tres, el titular del Departamento señalará día y hora, por un máximo de tres veces, para que procedan (se entiende que las organizaciones proponentes) a la elección de los miembros entre las candidaturas presentadas. Si no se alcanzara acuerdo, “así como en el caso de que no se presentaran el número de candidaturas suficientes”, el titular del Departamento designará libremente a los representantes. La redacción de este precepto, a juicio de este Consejo de Navarra, adolece de la necesaria claridad y precisión. El precepto sólo parece tener sentido en el caso de que se identifique el término “candidaturas” no con una propuesta conjunta de los siete miembros que han de integrarlo, sino con propuestas parciales para cada uno de los tres subgrupos que, conforme con el artículo 6.1, deben conformarlo. Cualquiera que pueda ser la interpretación que la propuesta normativa quiera atribuir al término “candidaturas”, resulta conveniente la revisión de su redacción.

El artículo 8 garantiza la plena autonomía del Comité que no dependerá ni jerárquica ni funcionalmente de ningún órgano del Gobierno de Navarra. Su redacción se ajusta al marco legal.

El artículo 9 establece que el acceso de las personas legitimadas para solicitar la intervención del Comité se realizará a través de la Secretaría del mismo, sin que tal regulación merezca objeción alguna.

El artículo 10 enumera, con pleno respeto al contenido del artículo 46.3 de la LFSS, las funciones que se encomiendan al Comité precisando que sus funciones se ejercerán sin perjuicio de las competencias específicas de los Colegios Profesionales en materia de ética y deontología y advierte que no es función del Comité posicionarse sobre denuncias, reclamaciones o

peticiones de responsabilidad a los profesionales implicados en materia de atención social. Su contenido se ajusta al ordenamiento jurídico.

El artículo 11 regula su funcionamiento indicando que el Comité aprobará su propio reglamento de régimen interno que contemple el régimen ordinario y extraordinario de sus convocatorias y reuniones, que deberá ser objeto de publicación en la Web del Departamento. Precisa que deberá reunirse en convocatoria ordinaria un mínimo de cuatro veces al año. Los acuerdos se deben adoptar por unanimidad de los asistentes o, si ello no fuera posible, por mayoría no inferior a dos tercios de éstos. Si no se lograra la unanimidad se deberá hacer constar tal circunstancia incluyendo en sus dictámenes o recomendaciones todas las opiniones y razonamientos expuestos. Se impone el deber de confidencialidad y secreto sobre sus deliberaciones. Se establece la obligación de levantar acta de cada reunión, y se contiene una remisión, en lo no expresamente previsto, a la regulación que sobre los órganos colegiados contiene la LFACFN. El precepto se adecua en términos generales a los principios y normas reguladoras del funcionamiento de los órganos colegiados, salvo en lo relativo al quórum exigible para la válida adopción de acuerdos al requerir, con carácter voluntarista, la unanimidad de los asistentes y con carácter vinculante y necesario, el voto favorable de dos tercios de ellos.

El artículo 12 señala que la pertenencia al Comité no conllevará remuneración alguna y, con respecto a los miembros que sean empleados de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o de sus organismos públicos, reconoce el derecho a que se les facilite la disponibilidad de tiempo necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones como miembros del Comité. Su redacción se ajusta a derecho.

El capítulo III, dedicado a la regulación de los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro, está integrado por diez artículos. El artículo 13 contiene su definición. Su creación se regula en el artículo 14 estableciendo que será de carácter voluntario por acuerdo de los órganos competentes de los centros en los que vayan a intervenir. Para su reconocimiento es necesaria su acreditación que se regula en el artículo 15, estableciendo que se otorgará mediante Orden Foral del titular del Departamento, en el plazo

máximo de tres meses a partir de su solicitud, entendiéndose concedida la acreditación si no se dicta y notifica la resolución en dicho plazo. El artículo 16 pormenoriza los requisitos para la acreditación debiendo acompañarse a la solicitud efectuada por la persona responsable del centro, servicio o institución, el acuerdo de su creación, la memoria de actividades, el currículum vitae de sus miembros y la copia del reglamento de régimen interno que se haya elaborado.

El artículo 17 establece que estos comités estarán compuestos por al menos cinco personas de los que tres, como mínimo, deberán contar con una formación y experiencia en ética de ciento veinte horas. La mitad de sus miembros deben ser profesionales cuyo puesto de trabajo sea de relación asistencial a personas usuarias de los servicios sociales y el resto, profesionales con experiencia en ética, uno de ellos licenciado en Derecho, cuyos puestos de trabajo no sean de carácter asistencial. Se prevé la incorporación esporádica de asesores técnicos e igualmente se establece que no podrán ser miembros de estos comités quienes ostenten cargos directivos en los centros, servicios o instituciones correspondientes.

En el artículo 18 se indica que el nombramiento de los primeros miembros de estos comités se realizará por el director del centro, servicio o institución correspondiente a propuesta de sus órganos de participación. Los sucesivos nombramientos se realizarán por los propios comités. Los nombramientos tendrán una duración de tres años, renovables por iguales periodos, sin que puedan exceder de nueve años.

Las funciones de los Comités de carácter sectorial o de centro se establecen en el artículo 19 en idénticos términos a los que el artículo 10 utiliza para definir las funciones del Comité de Ética en la atención social de Navarra, sin otra variación que el órgano destinatario de la memoria anual.

En el artículo 20 se establecen las reglas de funcionamiento en términos igualmente equivalentes a los establecidos por el artículo 11 referente al funcionamiento del Comité de Ética en la atención social de Navarra, a cuyas consideraciones nos remitimos. El precepto se limita a indicar que los procedimientos deberán hacerse públicos sin especificar su

modo, forma o lugar. Sería conveniente que la norma contemplara el modo de cumplimentar tal obligación.

El artículo 21 prevé que los miembros de los comités no percibirán retribución de clase alguna y en el artículo 22 se establece que las solicitudes de intervención dirigidas a los comités por las personas legitimadas (usuarios, familiares y profesionales) se canalizarán por la Secretaría de cada comité.

No se observa tacha de legalidad en el contenido de los artículos que integran el presente capítulo.

La disposición transitoria única contempla el procedimiento que deben seguir los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro actualmente existentes para adaptarse a la nueva regulación. Su contenido es correcto.

La disposición final primera habilita a la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, para dictar las normas precisas para su ejecución y desarrollo y, la disposición final segunda, regula la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Su regulación se ajusta al ordenamiento jurídico.

### ***C) Consideración final***

Aun cuando no tenga la entidad de reparo de legalidad que afecte a la validez de la norma propuesta, resulta conveniente efectuar una reflexión sobre la ausencia en el proyecto de un sistema de vertebración entre los diferentes Comités de Ética que se regulan, cuestión que ya fue puesta de manifiesto por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y que, al entender de este Consejo de Navarra, no ha sido satisfactoriamente resuelta con las modificaciones introducidas en el proyecto. Como ya hemos reiterado, el proyecto atribuye idénticas funciones a los tres tipos de comités que regula por lo que, en principio, cualquier cuestión puede ser formulada indistintamente ante cualquiera de ellos. La modificación introducida en el artículo 3, añadiendo un segundo párrafo, con la finalidad de que no se reiteren peticiones de actuación ante los diferentes comités sobre cuestiones que sean mera reproducción de otras ya planteadas ante otro, no resuelve la

crítica expuesta, ya que, entre otros motivos, la propia ausencia de mecanismos de relación entre los distintos comités puede hacer inviable su aplicación ante el posible desconocimiento por un determinado comité sobre si esa cuestión que se le plantea es “mera reproducción de otras anteriores ya planteadas ante otros” y, además, dado el carácter que el proyecto atribuye al Comité de Ética en la atención social de Navarra, carece de sentido que se le pueda vetar el conocimiento de un asunto por el simple hecho de que una cuestión similar haya podido ser planteada previamente ante un Comité sectorial o de centro.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Comité de Ética en la atención social de Navarra y los Comités de Ética de carácter sectorial o de centro se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.