

Expediente: 63/2010

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la figura del profesional de referencia de los centros y servicios de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 61/2010, de 21 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de diciembre 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 Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 23 de noviembre 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 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 la figura del profesional de referencia de los centros y servicios de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 8 de noviembre de 2010.

El día 2 de diciembre de 2010 tiene entrada en este Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, de 1 de diciembre, acompañando documentación complementaria.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 299/2009, de 15 de septiembre, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se inició el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la figura del profesional de referencia de los centros y servicios de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra y se designa al Servicio de Planificación e Infraestructuras de la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo como órgano responsable para la elaboración y tramitación del expediente de disposición reglamentaria.

2. Una vez elaborado un documento de anteproyecto se inició un primer proceso participativo. Este documento fue remitido a consulta de los servicios sociales de base y unidades de barrio de Pamplona, a CORMIN, a la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, al Defensor del Pueblo de Navarra, a los sindicatos más representativos (UGT y CCOO), a los colegios profesionales de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales, de Enfermería, de Fisioterapeutas, de Terapeutas Ocupacionales, de Médicos, de Sociólogos, de Abogados, de Economistas y de Psicólogos, a la Federación Navarra de Municipios y Concejos, a los partidos políticos, a la CEN, al Consejo Navarro de Bienestar Social, al Consejo Navarro de las Personas Mayores y a las Universidades de Navarra. Además, el documento fue publicado en la página web del Departamento, abriéndose un plazo para aportaciones del 17 de diciembre de 2009 al 25 de enero de 2010.

En dicho período se presentaron veintiuna aportaciones por las entidades siguientes: Colegio de Educadores/as Sociales, Colegio de Trabajo Social, Coordinadora del Plan de Atención Sociosanitaria, FEAPS Navarra, Instituto de Salud Pública, Sociedad Navarra de Geriátrica y Gerontología, Sección de Calidad y Servicio de Atención y Protección de la Infancia y Adolescencia. De ellas se incorporaron cinco para la redacción del anteproyecto.

3. A partir de la aportaciones precedentes, se elaboró un proyecto de Decreto Foral, que fue sometido a un segundo proceso participativo, por un plazo de 15 días, con remisión a las entidades siguientes: centrales sindicales (UGT y CCOO), Centros de Salud Mental, colegios profesionales, Consejo Navarro de las Personas Mayores, Direcciones Generales de Familia y de Salud, Coordinadora del Plan Sociosanitario, Defensor del Pueblo, entidades de exclusión, discapacidad, menores, entidades proveedoras de servicios sociales, Federación Navarra de Municipios y Concejos, partidos políticos, servicios sociales de base, Ayuntamiento de Pamplona y Universidades. Asimismo, durante este período el borrador estuvo accesible en la página web del Departamento y en el portal de Navarra para posibles aportaciones. Durante este período no se presentó alegación alguna.

4. El expediente incorpora varias memorias. La memoria justificativa, suscrita por la Directora del Servicio de Planificación e Infraestructuras con fecha 30 de abril de 2010, parte de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (en adelante, LFSS) y en concreto su artículo 64 que establece la figura del profesional de referencia, expone el proceso de elaboración de la disposición y su estructura y alude a su financiación indicando que no implica incremento de gasto sobre el actual.

La memoria normativa, elaborada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte con fecha 4 de mayo de 2010, expresa los preceptos del bloque de la constitucionalidad y señala que el proyecto desarrolla el artículo 64 de de la LFSS, sin que exista normativa expresamente derogada.

La memoria organizativa, formulada por la Secretaría General Técnica del Departamento con fecha 4 de mayo de 2010, señala que la aprobación del Decreto Foral no lleva aparejada modificaciones en el ámbito organizativo.

La memoria económica, elaborada por la Sección de Gestión Presupuestaria de la Secretaría General Técnica del Departamento en fecha 11 de mayo de 2010, con el conforme de la Intervención Delegada, indica

que el profesional de referencia no supone contratación de ningún personal adicional, ni complementos salariales, concluyendo que este Decreto Foral no conlleva incremento de gasto sobre el actual.

5. El informe relativo al impacto por razón de sexo, elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento con fecha 4 de mayo de 2010, señala que las medidas establecidas en el proyecto “carecen de trascendencia alguna en esta materia”.

6. El Consejo Navarro de Bienestar Social, en sesión de 24 de marzo de 2010, informó, por unanimidad, favorablemente el proyecto. Asimismo, el Consejo Navarro de las Personas Mayores, en sesión de 29 de marzo de 2010, informó, por unanimidad, favorablemente el proyecto.

7. La Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, en su informe de 4 de mayo de 2010, examina el marco competencial y la justificación, el objeto y contenido y el procedimiento seguido en la elaboración y tramitación del proyecto, e indica la necesidad de recabar la preceptiva intervención del Consejo de Navarra. Concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y la propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

8. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, mediante informe de 10 de junio de 2010, formuló distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, respecto del procedimiento y en cuanto al fondo. Concluye que el proyecto se está tramitando adecuadamente y recomienda la consideración de las observaciones realizadas. Dichas recomendaciones han sido atendidas tanto en la tramitación como en el texto remitido.

9. Consta en el expediente un estudio de cargas administrativas, formulado –sin fecha- por la Secretaría General Técnica del Departamento a la vista del artículo 9 de la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales, en el que concluye que “no cabe entender que el proyecto de Decreto que se tramita imponga nuevas cargas administrativas a empresas o ciudadanos”.

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte emitió un nuevo informe el 3 de septiembre de 2010, ponderando las recomendaciones realizadas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y señalando la aceptación de ellas.

11. La Comisión Foral de Régimen Local, en sesión de 27 de octubre de 2010, informó favorablemente el proyecto.

12. La Comisión de Coordinación, en sesión de 4 de noviembre de 2010, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

13. El Gobierno de Navarra, en sesión de 8 de noviembre de 2010, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra.

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, nueve artículos y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos justifica la aprobación del Proyecto para dar efectividad a las previsiones de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (LFSS), que introduce la figura del profesional de referencia de servicios sociales.

El artículo 1 señala el objeto de la norma; el artículo 2 su ámbito de aplicación; el artículo 3 fija la definición y perfil profesional del profesional de referencia; el artículo 4 indica sus funciones; el artículo 5 señala las personas beneficiarias del personal de referencia; el artículo 6 establece los servicios sociales que deben contar con un profesional de referencia; el artículo 7 regula la elección del profesional de referencia de los servicios sociales de atención primaria por parte de las personas usuarias; el artículo 8 determina la elección del profesional de referencia de los servicios en los

servicios sociales de atención especializada por las personas usuarias; y el artículo 9 prevé la asignación del profesional de referencia.

En las disposiciones finales, la primera faculta al titular del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte para dictar cuantas disposiciones sean precisas para la ejecución y desarrollo del Decreto Foral; y la segunda determina la entrada en vigor el día siguiente al de la 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 autoriza al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones reglamentarias precisas para su desarrollo y ejecución (disposición final cuarta), así como realiza una remisión específica a las normas reglamentarias respecto del derecho de asignación y elección del profesional de referencia [artículo 6.j) LFSS].

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 profesional de referencia de servicios sociales, figura introducida por la LFSS. Partiendo del marco normativo general en esta materia, que ya fue indicado en nuestro dictamen 20/2008, de 9 de junio, sobre la Cartera de Servicios Sociales, basta ahora ceñirse a los extremos directamente concernientes al objeto aquí considerado.

A tal fin, la LFSS dice en su exposición de motivos así: “En el Título VI se hace una especial mención a los profesionales de los servicios sociales, introduciéndose la figura del profesional de referencia, cuya existencia se contempla como un derecho de las personas en relación con los servicios sociales, siendo su papel el de orientar y acompañar a la persona en todo el

proceso de intervención social. También se hace referencia al necesario carácter interprofesional de esta intervención con el objetivo de lograr una atención integral. Por último, en este título se recogen los derechos y deberes específicos de estos profesionales, entre los que cabe destacar el de recibir una formación adecuada que redunde en una mejora de la calidad de los servicios que se prestan”. Y a tal fin, determina como uno de los derechos de los destinatarios de los servicios sociales el siguiente: “Derecho a la asignación y elección libre de un profesional de referencia, en los términos establecidos reglamentariamente” [artículo 6.j) LFSS]. Y especialmente en su artículo 64, regula el profesional de referencia en los términos siguientes: “El profesional de referencia tendrá como función canalizar los diferentes servicios y prestaciones que necesite el usuario, asegurando la globalidad y la coordinación de todas las intervenciones”.

Por tanto, el Proyecto ha de respetar primordialmente la LFSS, así como el resto del ordenamiento jurídico.

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

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, políticas de igualdad, política infantil, juvenil y de la tercera edad (artículo 44.18, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre).

En ejercicio de esas competencias, el Parlamento de Navarra aprobó la LFSS, que contiene una habilitación general para el desarrollo reglamentario (disposición final cuarta). 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, así como ha tenido en cuenta los principios y exigencias de la LFSS.

Como se ha reseñado en los antecedentes, el procedimiento de elaboración comenzó con la Orden Foral de iniciación, a la que siguió la elaboración de un documento de anteproyecto, que fue objeto de un doble proceso de participación mediante consulta del anteproyecto y luego del proyecto a distintas entidades y organizaciones interesadas y afectadas, con publicidad sucesiva de tales documentos en la página web del Departamento para aportaciones.

El Proyecto fue sometido a consulta del Consejo Navarro de las Personas Mayores y del Consejo Navarro de Bienestar Social que lo informaron favorablemente. Asimismo, la Comisión Foral de Régimen Local fue consultada y emitió informe de carácter favorable.

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

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 tenidas en cuenta y en buena medida 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 y, en particular, se han cumplido las exigencias específicas fijadas en la LFSS en cuanto a la participación pública [artículo 5.f)] y la consulta al Consejo Navarro de Bienestar Social (artículo 57).

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -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, el canon primordial 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).

A) Justificación y denominación del Proyecto

Según se indica en las memorias e informes obrantes en el expediente, así como en su exposición de motivos, el Proyecto se justifica en la necesidad de desarrollar y hacer efectivas las previsiones legales sobre el profesional de referencia de servicios sociales; por lo que es clara la justificación y conveniencia del Proyecto. Como señala la memoria justificativa, a partir de la LFSS y en particular de su artículo 64, “el profesional de referencia de servicios sociales pretende ser una persona que coordine las actuaciones de todas las personas implicadas (profesionales,

personas usuarias, familias e instituciones) en los procesos de intervención social”.

Por otra parte, este Consejo llama la atención sobre la extensión de la denominación de la norma proyectada, sugiriendo la utilización de otra más breve o sintética.

B) Articulado del proyecto

El artículo 1 expresa el objeto del proyecto referido a la regulación de las funciones y forma de asignación y elección del profesional de referencia para aquellas personas beneficiarias de un proceso de atención en los centros y servicios de servicios sociales, por lo que no procede tacha alguna.

El artículo 2 fija el ámbito de aplicación, por referencia a los servicios sociales citados en su artículo 6. En éste se fijan los servicios sociales que deben contar con un profesional de referencia, tanto respecto de los servicios sociales de atención primera o servicios sociales de base como de los servicios sociales de atención especializada. Nada ha de objetarse a estos preceptos que están en concordancia con las previsiones de la LFSS.

El artículo 3 dispone la definición y el perfil profesional del profesional de referencia, entendiendo por tal “el profesional que trabaja en los servicios sociales de atención primera y en los servicios sociales de atención especializada, que asume la atención a una persona y/o familia y canaliza los distintos servicios y prestaciones que necesitan, asegurando una atención sistemática, integral y continuada, garantizando la coherencia de los itinerarios y la coordinación con los demás sistemas de protección social”. Este precepto concuerda con la caracterización de esta figura en el artículo 64 de la LFSS.

El artículo 4 establece las funciones del profesional de referencia en línea con la configuración legal de esta figura.

El artículo 5 señala como personas beneficiarias del profesional de referencia a aquellas que, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 4 de la LFSS, sean atendidas en un centro o servicio de servicios

sociales de atención primaria y/o de servicios sociales de atención especializada que se mencionan en el precepto siguiente; lo que tampoco merece tacha.

Los artículos 7 y 8 regulan la elección del personal de referencia en los servicios sociales de atención primaria y en los servicios de atención especializada, respectivamente, libremente por las personas usuarias, llevándose a efecto la elección, en el caso de menores de edad y de personas discapacitadas, por sus representantes legales. En el primer caso, la elección se realiza entre los profesionales que presten sus servicios en la zona básica de servicios sociales de su lugar de residencia, pudiendo limitarse la efectividad de este derecho en función de los criterios o ratios de personas usuarias por profesional establecidos por las entidades locales correspondientes; y en el segundo entre los profesionales que presten su servicio en el centro, siempre que exista esa posibilidad, atendiendo a criterios de reparto proporcional fijados por el centro. Nada ha de objetarse a estos preceptos que desarrollan de forma adecuada el derecho a la libre elección establecido en el artículo 6.j) de la LFSS en los términos fijados reglamentariamente.

El artículo 9 regula la asignación del profesional de referencia, que se atribuye a la Comunidad Foral, a los municipios y al resto de las entidades locales conforme a lo establecido en los dos precedentes artículos. Así pues, también este precepto se considera ajustado a Derecho.

En suma, el Proyecto reglamenta el profesional de referencia de servicios sociales, complementando adecuadamente su parca regulación en la LFSS, que deja amplio margen al desarrollo reglamentario, pues el derecho a su asignación y elección libre se reconoce en los términos establecidos reglamentariamente.

C) Otras disposiciones

Las disposiciones finales no merecen tacha alguna. La primera autoriza el desarrollo normativo del Decreto Foral y la segunda dispone la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra, lo

que en este caso está justificado para la inmediata efectividad de los derechos y previsiones fijados de la LFSS.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la figura del profesional de referencia de los centros y servicios de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.