

**Expediente:** 9/2011

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Consejo Navarro de la Discapacidad.

**Dictamen:** 11/2011, de 21 de marzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 21 de marzo de 2011,

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 y don Eugenio Simón Acosta,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 24 de febrero de 2011 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente Primero 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 regula el Consejo Navarro de la Discapacidad (en adelante, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 7 de febrero de 2011.

El día 16 de marzo de 2011 tiene entrada en este Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, acompañando documentación complementaria a requerimiento de este Consejo.

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

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 302/2009, de 23 de septiembre, 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 crea el Consejo Navarro de la Discapacidad, y se designa a la Subdirección de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

2. El anteproyecto se somete a consulta de las siguientes entidades: Asociación de daño cerebral de Navarra (ADACEN), Asociación de ayuda a niños con cáncer de Navarra (ADANO), Asociación de esclerosis múltiple de Navarra (ADEMNA), Asociación para el estudio y tratamiento del déficit de atención, hiperactividad e impulsividad (ADH), Asociación de minusválidos físicos de Tierra Estella (AMIFE), Asociación de personas con discapacidad física de la Ribera de Navarra (AMIMET), Asociación navarra para la salud mental (ANASAPS), Asociación navarra de apoyo a personas con TDHA de la Ribera y sus familias (ANDAR), Asociación navarra a favor de las personas con discapacidad intelectual (ANFAS), Asociación navarra de espina bífida e hidrocefalia (ANPHEB), Asociación de personas sordas de Navarra (ASORNA), Asociación navarra de ayuda a la parálisis cerebral (ASPACE), Fundación ATENA, Federación de Asociaciones de minusválidos físicos y orgánicos de la Comunidad Foral de Navarra (COCEMFE), Asociación coordinadora de disminuidos físicos de Navarra (ACODIFNA), Asociación EUNATE, Asociación navarra de hemofilia (ANAH), Asociación navarra de laringectomizados (ANL), OKILE, CORMIN, Asociación síndrome de Down, Ibili Asociación de discapacitados físicos de Navarra, Fundación ONCE, Asociación Retina Navarra y FEAPS. De todas ellas, han formulado alegaciones: COCEMFE, CORMIN, Asociación síndrome de Down, Ibili y Fundación ONCE; alegaciones que han sido analizadas y algunas asumidas total o, al menos, parcialmente, según consta en la memoria justificativa que presenta la Subdirectora de Promoción de la Autonomía Personal y

Prevención de la Dependencia del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.

Con fecha 11 de mayo de 2010 -según acredita la memoria justificativa- desde la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte se envía el anteproyecto “al resto de Departamentos que integran el Gobierno de Navarra” con el fin de dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 59.2 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP).

3. El expediente incorpora varias memorias. Una memoria justificativa, de 14 de junio de 2010, elaborada por la Subdirectora de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, a la que ya se ha hecho referencia; otra, normativa, de 28 de julio de 2010, de la Secretaría General Técnica del mismo Departamento; una memoria organizativa, de 28 de julio de 2010, igualmente de la Secretaría General Técnica del citado Departamento; y, finalmente, una económica, de 24 de noviembre de 2010, con el conforme de la Intervención Delegada del Departamento de Economía y Hacienda. Obran, por último, en el expediente, un informe sobre impacto por razón de sexo, de 28 de julio de 2010, también de la Secretaría General Técnica y un estudio de cargas administrativas, señalando la inexistencia de las mismas, de fecha 20 de octubre de 2010, igualmente de la Secretaría General Técnica del mismo Departamento.

4. El Consejo Navarro de Bienestar Social, en sesión celebrada el 5 de octubre de 2010, informa favorablemente el Proyecto, según certificado del Secretario de dicho Consejo, de igual fecha.

5. El 24 de noviembre de 2010, el Secretario General Técnico del Departamento afectado emite informe en el que examina el marco competencial, el objeto y contenido del Proyecto, así como el procedimiento seguido en su elaboración y tramitación, e indica la necesidad de recabar la preceptiva intervención del Consejo de Navarra.

6. A la vista de los trámites anteriores y de las alegaciones recibidas, la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte remite nuevo texto normativo, el 26 de noviembre de 2010, al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, para su revisión e informe.

7. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe, con fecha 21 de diciembre de 2010, en el que formula distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, así como sobre el fondo.

8. La Secretaría General Técnica del Departamento, a la vista de las consideraciones realizadas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, emite informe, el 26 de enero de 2011, en el que pone de manifiesto cómo han sido tenidas en cuenta gran parte de las observaciones. Respecto a la realizada por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación sobre la ausencia de informe del Consejo Navarro de las Personas Mayores, la Secretaría General Técnica considera que tal informe “se encuentra fuera de su ámbito de actuación”.

9. La Comisión de Coordinación, en sesión de 3 de febrero de 2011, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

10. El Gobierno de Navarra, en sesión de 7 de febrero de 2011, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra. Se acompaña el texto del mismo.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El Proyecto sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, ocho artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

Su exposición de motivos alude al desarrollo de las previsiones de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (en adelante, LFSS), uno de cuyos objetivos de las políticas sociales es la promoción de la participación de la comunidad en la resolución de las necesidades sociales y

en particular de las entidades representativas de los colectivos más desfavorecidos, tal y como recoge su artículo 54. Entre las formas legalmente previstas de participación se encuentra la creación por el Gobierno de Navarra de Consejos sectoriales de Servicios Sociales, como apunta el artículo 59 de la LFSS. Precisamente, concluye la exposición de motivos, la envergadura de las actuaciones en el área de la discapacidad justifica la creación de un Consejo específico para dicho ámbito, promoviendo la participación de las entidades y asociaciones de personas con discapacidad, sin perjuicio de las funciones que tiene atribuidas el Consejo Navarro de Bienestar Social.

El artículo 1 fija el objeto de la norma, que no es otro que la creación y regulación del Consejo Navarro de la Discapacidad, así como la creación del Observatorio Navarro de Discapacidad como órgano técnico dependiente de aquél. El 2, determina su naturaleza como órgano colegiado de carácter consultivo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra adscrito al Departamento competente en materia de servicios sociales.

El artículo 3 establece sus fines. Como órgano especialmente representativo de este sector de la población navarra, asegura la participación y representación de las personas con discapacidad y sus familias en la toma de decisiones relativas a esta materia. Entre las funciones de este Consejo, según el artículo 4, se encuentran las de emitir dictámenes e informes de carácter preceptivo y no vinculante sobre proyectos normativos relacionados con el objeto del Consejo, así como la de informar con carácter preceptivo de los planes sectoriales de esta área de actuación social y realizar el seguimiento de la aplicación y del nivel de ejecución de los mismos.

A la estructura del Consejo de la Discapacidad le dedica el Proyecto el artículo 5. Así, se prevé la existencia de un Presidente, que corresponderá al titular del Departamento competente en materia de servicios sociales, dos Vicepresidentes y hasta un máximo de 13 vocales, uno de los cuales actuará como secretario con voz y voto.

El artículo 6, bajo el enunciado de “condición de miembro del Consejo” regula la duración del mandato de los vocales, la pérdida de la condición de miembro del Consejo Navarro de la Discapacidad y la cobertura de las vacantes que se produzcan.

El funcionamiento del Consejo se regula en el artículo 7. Se contemplan sesiones ordinarias, al menos una vez al año, y sesiones extraordinarias, a iniciativa de la Presidencia o a solicitud de un tercio de los miembros del Consejo. Se establecen los requisitos para la válida constitución del Consejo y el régimen de adopción de los acuerdos.

El artículo 8 fija el objeto, naturaleza, funciones y composición del Observatorio Navarro de Discapacidad, que se describe como un órgano técnico dependiente del Consejo Navarro de la Discapacidad.

La primera de las disposiciones adicionales establece que será el titular del Departamento competente en la materia de servicios sociales quien nombre, en el plazo de un mes a contar desde la publicación de la norma, a los miembros del Consejo. La segunda determina que el Consejo se constituirá en el plazo máximo de tres meses a contar desde la publicación en el Boletín Oficial de Navarra del Decreto Foral.

La disposición final primera faculta al titular del Departamento competente en la materia para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo de la norma objeto de este dictamen. Y, la segunda, dispone la entrada en vigor de la misma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

## **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 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, cuyo artículo 54 establece que las Administraciones Públicas de Navarra deberán fomentar la participación de la ciudadanía en general, de los colectivos de usuarios, de

los profesionales de los servicios sociales y de las entidades de iniciativa privada de servicios sociales, en la planificación, gestión y evaluación del sistema de los mismos; y el artículo 59 señala que el Gobierno de Navarra podrá crear Consejos sectoriales de servicios sociales de carácter consultivo, adscritos al Departamento competente en esta materia, cuyos fines, funciones, composición y régimen de funcionamiento se establecerán en sus disposiciones de creación. Por último, su disposición final cuarta autoriza al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones reglamentarias precisas para su desarrollo y ejecución.

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 LFGNP 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 (con el visto bueno de la Intervención Delegada del Departamento de Economía y Hacienda), así como el informe de evaluación de impacto por razón de sexo y el estudio de cargas administrativas. Obran, también, en el expediente informes favorables del Consejo Navarro de Bienestar Social, del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación (con las correspondientes observaciones) y de la Secretaría

General Técnica del Departamento. Se encuentra, igualmente, en el expediente, certificado del Director de Servicio Acción Legislativa 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 remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sometido a información pública a través de las asociaciones y fundaciones más directamente afectadas.

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, 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) –singularmente, de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGNP -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.

El Proyecto que nos ocupa tiene por objeto la regulación reglamentaria del Consejo Navarro de la Discapacidad en desarrollo de la LFSS, por lo que en este marco normativo -y, muy en particular, de sus artículos 54 y 59 de la LFSS- debe ser examinada esta norma.

Por otra parte, dada la naturaleza de órgano colegiado del Consejo Navarro de la Discapacidad, deben tenerse en cuenta las normas reguladoras de los órganos colegiados: en primer lugar, la LRJ-PAC, cuyos artículos 22 a 27 establecen el régimen básico de los órganos colegiados, de



acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 de abril; y en segundo lugar, la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), cuyo Capítulo III del Título III (artículos 28 a 34) versa sobre los órganos colegiados.

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

### ***A) Justificación***

Según se indica en la memoria e informes obrantes en el expediente, así como en su Exposición de Motivos, el Proyecto se justifica en la necesidad de complementar la regulación de la LFSS. Por tanto, es clara la justificación y conveniencia del Proyecto a la vista de su objeto y de la previsión legislativa establecida en el artículo 59 y en la disposición final cuarta de la LFSS.

### ***B) Contenido del Proyecto***

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

a) El artículo 1 del Proyecto se limita a fijar su objeto; y el artículo 2, sobre la naturaleza del Consejo Navarro de la Discapacidad, destaca su carácter colegiado y consultivo, de acuerdo a la previsión del artículo 59 LFSS.

b) El artículo 3 del Proyecto determina sus fines de carácter participativo y representativo, conforme a lo dictado en el Título V –“Órganos consultivos y de participación”-, artículos 54 a 61, de la LFSS.

c) El artículo 4 especifica las funciones del Consejo, todas ellas acordes con el carácter de órgano colegiado consultivo, sectorial y participativo, previsto en la LFSS, cuyas funciones deben venir establecidas en su disposición de creación (artículo 59 LFSS).

d) El artículo 5 establece la estructura del Consejo en un Presidente, dos Vicepresidentes y hasta un máximo de 13 vocales, uno de los cuales actuará como secretario con voz y voto; el derecho al voto del secretario va unido a su condición de vocal del Consejo. Todo ello se ajusta a la previsión general del artículo 30.1 de la LFACFN, sin perjuicio de las observaciones que a continuación se llevan a cabo.

En primer lugar, dado que son dos los vocales a los que se refiere la letra a) del artículo 5, la sustitución del Secretario, contemplada en el número 7 de este precepto, sólo se dará entre ellos, resultando por tanto inapropiado el contenido del inciso final de ese número.

En segundo lugar, la designación de Vicepresidente Primero viene contemplada en los siguientes términos: corresponderá a “la persona que ocupa la Presidencia de la organización más representativa que englobe los diferentes tipos de discapacidad (visual, auditiva, física y psíquica) en la Comunidad Foral de Navarra, que en caso de ausencia, enfermedad u otra causa legal que afecte al Presidente, suplirá al mismo”. Su designación, a la vista de este precepto, ofrece cierta indeterminación.

En tercer lugar, de acuerdo con el artículo 5.1.b) el Consejo Navarro de la Discapacidad se compondrá de “hasta un máximo 13 Vocales”. Pues bien, la posible existencia de varias “federaciones de asociaciones de personas con discapacidad”, a las que se refiere la letra f del número 5, superaría el límite de los 13 vocales exigidos por la norma, a la vista de los que aparecen contenidos en el número 5 del artículo 5 del Decreto Foral.

Por último, se recomienda que los representantes de las organizaciones que engloban los diferentes tipos de discapacidad, si bien serán “designados libremente por estas entidades”, sean nombrados por el titular del Departamento competente en materias de servicios sociales. A tal fin habría que plantear una nueva redacción del número 8 del artículo 5.

e) La duración y pérdida de la condición de miembro del Consejo (artículo 6 del Proyecto) se ajustan a las exigencias legales en este campo.

Así, el mandato de quienes hayan sido designados en representación de federaciones de asociaciones de personas con discapacidad y de organizaciones que engloben los diferentes tipos de discapacidad tendrá una duración de 4 años. Los vocales designados por el titular del Departamento correspondiente y el designado por la Federación Navarra de Municipios y Concejos cesarán cuando así lo disponga la persona titular del Departamento que los haya designado. Debe repararse, como ya lo puso de manifiesto el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, que se incluyen en el mismo tratamiento de cese a los miembros designados por el titular del correspondiente Departamento y al designado por la Federación Navarra de Municipios y Concejos, lo que no resulta correcto.

Por otra parte, el fallecimiento, la renuncia expresa y la inhabilitación profesional, entre otros supuestos, llevan aparejada la pérdida de la condición de miembro del Consejo.

f) El artículo 7 regula el régimen de funcionamiento del Consejo Navarro de la Discapacidad conforme a la previsión recogida en el artículo 59 de la LFSS, y de acuerdo con las normas contenidas en los artículos 22 a 27 de la LRJ-PAC.

g) El artículo 8 del Proyecto define y establece las funciones del Observatorio de Discapacidad, acordes con su carácter de órgano técnico dependiente del Consejo Navarro de la Discapacidad.

i) Ninguna de las dos disposiciones adicionales –nombramiento de miembros y constitución del Consejo- contravienen la Ley Foral de referencia.

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

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Consejo Navarro de la Discapacidad -salvo la mención de la letra e) en el número 2 del artículo 6- se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.