

**Expediente:** 25/2003

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las ayudas económicas por maternidad.

**Dictamen:** 36/2003, de 19 de mayo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 19 de mayo de 2003,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 7 de abril de 2003 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra del día 2 de abril de 2003 en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la misma, en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las ayudas económicas por maternidad, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de marzo de 2003.

El expediente está integrado por los siguientes documentos:

1. Proyecto de Decreto Foral que se somete a la consideración del Consejo de Navarra.
2. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud sobre la adecuación al ordenamiento

jurídico del proyecto de Decreto Foral sometido a la consideración del Consejo de Navarra, de 21 de marzo de 2003.

La documentación presentada se ajusta sustancialmente a lo ordenado en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero.

### **I.2ª. Consulta**

Se solicita dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las ayudas económicas por maternidad.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto regular las ayudas económicas por maternidad. Como señala su preámbulo, el proyecto de Decreto Foral se dicta en ejecución de la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, de Modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias.

El proyecto de Decreto Foral objeto de análisis constituye, por tanto, un reglamento ejecutivo, por lo que el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, a tenor de lo previsto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

### **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), “las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo”. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que “los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación”, y, en su párrafo segundo, que “el Consejero competente podrá someter los

proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación”. Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a “la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como el carácter necesario del informe de la

Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000).

En el presente caso, las únicas actuaciones llevadas a cabo en el correspondiente procedimiento de elaboración del proyecto, consisten en el informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud y el acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto a efectos de someterlo a consulta de este Consejo de Navarra.

No obstante tan parco expediente, la tramitación del proyecto, pese a ser manifiestamente mejorable, ha de considerarse sustancialmente conforme a Derecho, en razón de las peculiares circunstancias aquí concurrentes. En efecto, el proyecto, desde una perspectiva material, viene mas bien a determinar aspectos menores que permiten la materialización práctica de una ayuda o subvención cuyas normas reguladoras han sido establecidas en buena medida directamente por la Ley Foral que la crea.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

### **II.3ª. Habilitación y rango de la norma**

El Decreto Foral objeto de este dictamen viene a cumplimentar el mandato legal recogido en la disposición adicional primera de la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo ya mencionada.

El artículo 23.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, que específicamente en este caso queda facultado para el desarrollo y ejecución de la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, en su disposición final primera, y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto llevar a cabo el desarrollo reglamentario parcial de normas forales con rango de ley.

#### **II.4ª. Marco normativo**

La Constitución, en su artículo 39.1 señala que “los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”. Tal declaración conlleva la obligación de los poderes públicos de adoptar las medidas necesarias para lograr que sea efectiva esa protección integral de la familia.

El artículo 44.17 de la LORAFNA establece que Navarra tiene competencia exclusiva en materia de asistencia social.

La mencionada Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias tiene, entre otros objetivos, el proteger los intereses de las familias, de las personas con discapacidad y de las personas en estado de viudedad. Todo ello, teniendo presente el principio de suficiencia recaudatoria, estabilidad presupuestaria y saneamiento de las cuentas públicas. Interesa aquí poner especial atención en su disposición adicional primera que bajo la rúbrica de “Ayudas por maternidad” contempla dos situaciones concretas, cuales son a) las mujeres con hijos menores de tres años, que realicen una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o Mutualidad, y b) las familias con cuatro o más hijos cuya renta no supere los límites que reglamentariamente se establezcan.

Para el desarrollo de esta norma se ha de tener en cuenta tanto la Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, de familias numerosas, como la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, reguladora del régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral y de sus Organismos Autónomos.

El proyecto de Decreto Foral que ahora se analiza, regula el procedimiento para la concesión de las ayudas citadas.

## **II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado**

### ***A) Observación General***

Como se deduce de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 51, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite 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 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.

Por ello, para pronunciarse sobre la adecuación jurídica del proyecto aquí considerado se ha de analizar si es acorde con la legislación foral antes reseñada.

### ***B) Análisis del proyecto de Decreto Foral***

La promulgación de la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias, hace necesario aprobar la regulación reglamentaria del procedimiento para la concesión de las ayudas establecidas en la disposición adicional primera de la mencionada Ley Foral. En ella se establece que en el marco del Plan de Apoyo a la Familia, se concederán ayudas a las mujeres con hijos menores de tres años que realicen una actividad por cuenta propia o ajena y a las familias con cuatro o más hijos cuya renta no supere los límites que reglamentariamente se establezcan.

El proyecto de Decreto Foral, que pretende aprobar la regulación de dicha concesión de ayudas, se configura en cuatro capítulos, comprensivos de 17 artículos. El capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, contempla como objeto de la nueva norma la regulación del procedimiento para la concesión y gestión de las ayudas previstas en la disposición adicional primera de la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo que se desarrolla.

En el capítulo II se regulan las ayudas a madres trabajadoras por hijos menores de 3 años. Se contempla el procedimiento y requisitos para la obtención de estas ayudas, así como su cuantía y el periodo de percepción de las mismas; todo ello conforme a la disposición adicional primera antes señalada en su punto 1.a). Los requisitos exigidos en el artículo 3 se adecuan a lo dispuesto en el artículo 5 y siguientes de la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, ya mencionada. Igualmente, queda sometida a esta Ley Foral lo relativo a las obligaciones de las personas perceptoras de las ayudas que contempla el artículo 7 del proyecto de Decreto Foral.

El capítulo III tiene por objeto la regulación de las ayudas a las familias con cuatro o más hijos, adecuándose sustancialmente a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley Foral 16/2003, con la excepción de los artículos 9.a) y 10.b) que exigen la posesión del carnet de familia numerosa y la aportación de dicho carnet con la solicitud; tales preceptos carecen en este caso de cobertura legal.

Por otra parte, el requisito que en el artículo 9.b) exige el empadronamiento y domicilio fiscal en Navarra de “todos” los miembros de la familia, debe entenderse referido a los miembros que sean necesarios para configurar la ayuda; extremo éste que sería aconsejable precisar en el proyecto.

Finalmente, el capítulo IV es dedicado a la gestión y control de estas ayudas. Se encomienda la resolución de las solicitudes que se presenten al Instituto Navarro de Bienestar Social, organismo autónomo del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, a quien la reiterada disposición adicional encomienda la función en su punto 2. Se contempla, también, que las prestaciones económicas que se regulan serán asignadas

con cargo a la partida presupuestaria del ejercicio económico correspondiente que figurará en los Presupuestos de la Comunidad Foral.

El Decreto Foral tiene una disposición transitoria y única (por lo que deberá suprimirse la palabra “Primera”) en la que se contempla el plazo de solicitud de ayuda por las madres trabajadoras que tengan hijos menores de tres años a fecha 1 de enero de 2003, lo que está autorizado por la disposición final segunda b) de la Ley Foral 16/2003 ya mencionada. Y concluye con dos disposiciones finales, la primera faculta al Consejero correspondiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del Decreto Foral y la segunda fija la entrada en vigor con efectos de 1 de enero de 2003.

### **III. CONCLUSIÓN**

Una vez atendidas las objeciones señaladas respecto a los artículos 9.a) y 10.b), el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las ayudas económicas por maternidad se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.