

**Expediente:** 35/2003

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento para el abono de las ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad.

**Dictamen:** 40/2003, 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 José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES: Formulación de la consulta**

El día 30 de abril de 2003 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 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, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento para el abono de las ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de abril de 2003.

El expediente remitido está integrado por los documentos siguientes:

1. El texto de la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad, publicada en el Boletín Oficial de Navarra núm. 32, de 14 de marzo de 2003.

2. El informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, de fecha 11 de abril de 2003, que considera el proyecto conforme a derecho y señala la exigencia del preceptivo dictamen de este Consejo.
3. El acuerdo del Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 14 de abril de 2003, tomando en consideración el proyecto para su remisión a consulta de este Consejo.
4. Un ejemplar del proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento para el abono de las ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a desarrollar la Ley Foral 11/2003, por lo que, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley Foral, este Consejo, de conformidad el artículo 16.1.f) de la LFCN, emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

### **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 cabal 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.

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 más bien a determinar aspectos menores que permitan 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. El proyecto completa las bases o normas reguladoras en aspectos de

procedimiento para la concesión de tales ayudas, como se desprende de su denominación y de su artículo 1, de suerte que, dada su finalidad meramente aplicativa para lograr la puesta en marcha de las ayudas, cumple una funcionalidad similar a la de las convocatorias de subvenciones. En tal sentido, el artículo 7.2 de la Ley Foral 8/1997, de 9 de julio, que regula el régimen general de concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos (en adelante, LFS), exige que “el expediente en que se sustancia la propuesta de aprobación de las bases reguladoras deberá contener un informe jurídico sobre la adecuación a derecho de las mismas”; requisito que se ha cumplido en este caso. Y finalmente, no se aprecia la exigencia para este supuesto de consultas o informes preceptivos de órganos colegiados representativos de intereses en esta materia u organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley.

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

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen pretende regular el procedimiento para el abono de las ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad previstas en la Ley Foral 11/2003.

La disposición final primera de esta Ley Foral faculta al Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo. Ahora bien, no cabe olvidar que el artículo 23.1 de la 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).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado**

Con carácter previo, ha de repararse en que este Consejo ya se pronunció en el dictamen 4/2003, de 14 de enero, sobre la proposición de Ley Foral de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad, cuya tramitación parlamentaria dio lugar a la Ley Foral 11/2003, de la que trae causa el presente proyecto; por lo que en este momento nuestro dictamen se centra en ponderar la adecuación de este proyecto a la legalidad.

El marco normativo a tomar en consideración está constituido en este caso básicamente por la propia Ley Foral 11/2003, reguladora de las ayudas extraordinarias, cuyo procedimiento de abono se instrumenta a través del proyecto; que ha de integrarse con las demás normas legales de aplicación, entre las que cabe mencionar, en la medida que resulte aplicable, la ya citada Ley Foral 8/1997 (LFS), que establece el régimen general de las subvenciones a otorgar por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

### ***A) Justificación***

El proyecto tiene un preámbulo, once artículos y dos disposiciones finales. Su propósito es instrumentar el procedimiento para el abono de las ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad fijadas por la Ley Foral 11/2003.

Es, por tanto, obvia la justificación del proyecto para hacer realidad la concesión de tales ayudas extraordinarias.

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

El preámbulo del proyecto se ciñe a recordar la habilitación al desarrollo reglamentario contenida en la disposición final primera de la Ley Foral 11/2003. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que dicha disposición habilita directamente al Consejero y que aquí estamos ante una actuación proveniente del Gobierno, lo que haría aconsejable la justificación de esta autoría en el preámbulo.

El artículo 1 del proyecto se limita a señalar que su objeto es regular el procedimiento para el abono de tales ayudas extraordinarias, lo que delimita

el contenido y finalidad del proyecto en cuanto instrumento que hace practicable el abono de aquellas ayudas.

Los artículos 2 y 3 del proyecto fijan las personas beneficiarias y los requisitos para acceder a las ayudas, limitándose a inferir o recoger las condiciones establecidas en los artículos 1 y 2 de la Ley Foral 11/2003. En efecto, las condiciones fijadas reglamentariamente encuentran el siguiente amparo legal: la residencia efectiva en Navarra con una antigüedad de tres años viene determinada en el inciso final del artículo 1.2 de la Ley Foral; el cobro de una pensión de viudedad inferior al Salario Mínimo Interprofesional es el presupuesto determinante de la ayuda, que pretende complementar tales pensiones hasta alcanzar el 100 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional, según resulta de los artículos 1 y 2, párrafo primero, de la Ley Foral; y la acreditación, en su caso, de ingresos por rentas de trabajo o de capital inferiores al Salario Mínimo Interprofesional se deriva del párrafo segundo del artículo 2 de la Ley Foral, que alude tanto “a los límites de rentas de trabajo o de capital que se establezcan en dicho sistema (de protección social público)” como a la cuantificación de la ayuda “una vez considerados los límites de ingresos ajenos procedentes de rentas del trabajo o de capital”. Por otra parte, la fijación del importe de la ayuda se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 2 de la Ley Foral 11/2003, que –como luego se indicará- el proyecto más adelante se limita a transcribir literalmente.

El artículo 4, sobre solicitud y documentación, determina el órgano de la Administración de la Comunidad Foral al que se dirigirá la solicitud y los lugares de presentación (incluyendo una remisión al artículo 38.4 de la LRJ-PAC), así como la documentación a acompañar. Nada ha de objetarse jurídicamente a tales previsiones. En particular, la documentación señalada responde a la necesidad de acreditar las condiciones legalmente exigidas para la percepción de las ayudas extraordinarias, así como para facilitar su abono (solicitud de abono por transferencia).

El artículo 5 reitera, como período de percepción, los efectos económicos fijados en el artículo 6 de la Ley Foral 11/2003. Y el artículo 6,

en cuanto a la cuantía, reproduce el tenor del artículo 2, sobre importe, de la misma Ley Foral.

El artículo 7 señala las obligaciones de las personas beneficiarias, que son dos: de un lado, la de comunicar al Instituto Navarro de Bienestar Social, en el plazo de quince días, cualquier variación en los requisitos que dieron lugar a la concesión de la ayuda, excepto las modificaciones en el cobro de las pensiones (apartado 1). Y, de otro, la de someterse a las actuaciones de control, facilitando cuanta documentación le sea requerida, de acuerdo con la normativa vigente; a tal fin, se deberá cumplir el impreso-formulario con la declaración de rentas o ingresos y devolverlo al citado Instituto, con la consecuencia, en caso de incumplimiento, de la suspensión de la ayuda. Tales previsiones tampoco merecen tacha jurídica, ya que, por una parte, permiten ponderar el supuesto de extinción de la ayuda por las causas legalmente previstas (artículo 4 de la Ley Foral 11/2003); y, de otra, plasman los criterios generales de seguimiento y control, con el consiguiente deber de colaboración, prevenidos en los artículos 23 y siguientes de la LFS.

El artículo 8 regula la resolución, señalando el órgano competente, su carácter motivado, la obligación de notificación y el silencio negativo en caso de falta de resolución expresa con mención de la LFS. Por tanto, tal precepto tampoco merece objeción, pues se limita a plasmar previsiones de la LRJ-PAC y de la LFS.

El artículo 9 determina el abono mensual, en catorce pagas anuales, lo que es congruente con su carácter complementario de las pensiones de viudedad.

El artículo 10 regula la extinción de la ayuda y reintegro, disponiendo que el incumplimiento de las obligaciones fijadas en el Decreto Foral y la obtención y percepción de la ayuda sin reunir las condiciones y requisitos previstos para ello, dará lugar a la extinción de la ayuda y al reintegro de las cantidades indebidamente percibidas y, en su caso, a la exigencia de intereses de demora desde el momento del pago indebido y en la cuantía fijada en el artículo 19 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra. Tales previsiones desarrollan adecuadamente

las determinaciones de los artículos 3 y 4 de la Ley Foral 11/2003, sobre la responsabilidad de los solicitantes y titulares de la ayuda y su extinción, en línea con las previsiones contenidas para las subvenciones en la LFS.

El artículo 11, sobre consignación presupuestaria, es una reproducción a nivel del Decreto Foral de la previsión de igual denominación contenida en el artículo 5 de la Ley Foral 11/2003.

Finalmente, las disposiciones finales habilitan al Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud para el desarrollo y ejecución (primera) y disponen la entrada en vigor al día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra, con efectos desde el 1 de enero de 2003 (segunda). Nada hay que objetar a estas disposiciones, dada su corrección jurídica, en particular la segunda recoge la previsión de efectos económicos señalada en la disposición final tercera de la Ley 11/2003.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento para el abono de las ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad se considera ajustado a la legalidad.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.