

Expediente: 43/2004

Objeto: Sobre el contenido y aplicación del Decreto Foral 168/2002, de 22 de julio, que regula la acreditación de las entidades colaboradoras en materia de adopción internacional.

Dictamen: 4/2005, de 27 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 27 de enero de 2005,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 15 de diciembre de 2004 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen facultativo, instado por la Mesa del Parlamento, previa audiencia de la Junta de Portavoces del citado Parlamento de Navarra, sobre el contenido y aplicación del Decreto Foral 168/2002, de 22 de julio, que regula la acreditación de las entidades colaboradoras en materia de adopción internacional.

El escrito del Presidente del Parlamento de Navarra contiene el texto del acuerdo de la Mesa del Parlamento adoptado, previa audiencia de la Junta de Portavoces, en sesión de 13 de diciembre de 2004, por el que se solicita al Consejo de Navarra la emisión del citado dictamen.

Además se adjunta una instancia motivada de don José Miguel Nuin Moreno, parlamentario portavoz adscrito al grupo Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua, por el que se propone la adopción por parte de la Mesa del Parlamento de Navarra de un acuerdo de solicitud de dictamen al Consejo de Navarra sobre el contenido y aplicación del Decreto Foral 168/2002, de 22 de julio, que regula la acreditación de las entidades colaboradoras en materia de adopción internacional.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen facultativo del Consejo de Navarra sobre el contenido y aplicación del Decreto Foral 168/2002, de 22 de julio, que regula la acreditación de las entidades colaboradoras en materia de adopción internacional.

El acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces por el que se decide solicitar el dictamen fue adoptado a la vista del escrito presentado por el parlamentario don ..., que figura en el expediente. Teniendo en cuenta el contenido de este escrito hemos de entender que la solicitud de dictamen no se refiere a la totalidad del Decreto Foral mencionado, sino a determinados aspectos del mismo.

En concreto, la petición solicita dictamen sobre:

a) Naturaleza jurídica de la relación entre la Administración Pública y las ECAI, y especialmente del acto de acreditación.

b) Naturaleza jurídica de las relaciones entre las ECAI acreditadas y los usuarios de sus servicios.

c) Naturaleza jurídica de los “precios tarifados” que perciben las ECAI por sus servicios.

d) Competencia de la Dirección General de la Familia para dictar la Resolución 35/2004, de 23 de febrero.

e) Adecuación al ordenamiento jurídico de la limitación de las acreditaciones de ECAI a una por país.

De acuerdo con todo ello, el Consejo de Navarra considera que el objeto de la consulta comprende dos cuestiones claramente diferenciables, cuales son: 1) las relativas al pronunciamiento acerca de la naturaleza jurídica de determinadas situaciones contempladas por el Decreto Foral 168/2002; y sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la limitación de las acreditaciones de ECAI a una por país; y 2) sobre la competencia de la Dirección General de la Familia para dictar una determinada resolución.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Acerca de la naturaleza jurídica de determinadas relaciones y sobre la limitación de las acreditaciones de ECAI a una por país

El acuerdo del Parlamento de Navarra solicita el pronunciamiento de este Consejo acerca de la naturaleza jurídica de la relación entre la Administración Pública y las ECAI; de las relaciones entre las ECAI acreditadas y los usuarios de los servicios; y de los “precios tarifados” que perciben las ECAI por sus servicios. Igualmente, pide el pronunciamiento sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la limitación de las acreditaciones de las ECAI a una por país.

Esta solicitud versa sobre cuestiones relativas a la legalidad, acerca de la cual ya se manifestó este Consejo en su dictamen 26/2002, de 10 de junio, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la acreditación de las Entidades Colaboradoras en materia de Adopción Internacional, como lo reconoce el grupo parlamentario que propuso el acuerdo aprobado por el Parlamento de Navarra. En consecuencia, hemos de pronunciarnos acerca de la procedencia de emitir un nuevo dictamen.

El artículo 1 de la LFCN establece que “1. El Consejo de Navarra es el órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra. 2. En el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Navarra velará por la observancia y el cumplimiento de la Constitución Española, de la Ley Orgánica de

Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y del resto del ordenamiento jurídico, sin que sus dictámenes puedan contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia”.

Por su parte, el ROFCN establece en su artículo 3º. que:

“1. En el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Navarra velará por la observancia y el cumplimiento de la Constitución Española, de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y del resto del ordenamiento jurídico;

2. El Consejo apreciará la legalidad y, en su caso, la constitucionalidad de los anteproyectos de Leyes Forales y de proyectos de otras disposiciones generales y actos administrativos que le sean sometidos a consulta. Sus dictámenes no podrán contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia;

3. Los dictámenes, cualquiera que sea su naturaleza, sólo podrán tener por objeto la materia que constituye función institucional del Consejo;

4. Las disposiciones y resoluciones administrativas sobre asuntos informados por el Consejo de Navarra expresarán si se acuerdan conforme con el dictamen del Consejo o se apartan de él. En todo caso, los dictámenes deberán ser valorados y se motivarán las resoluciones que se aparten de los mismos; y

5. Los asuntos dictaminados por el Consejo de Navarra no podrán ser remitidos a informe de ningún otro órgano u organismo de la Comunidad Foral de Navarra o de otra Administración Pública, incluido el Consejo de Estado”.

De los preceptos legal y reglamentario transcritos se deduce que la función institucional encomendada a este Consejo de Navarra se ciñe a velar por la observancia del ordenamiento jurídico, sin realizar valoraciones de oportunidad o de conveniencia; en concreto se refiere a apreciar la legalidad de los proyectos de disposiciones generales que le sean consultadas. Asimismo, se establece el carácter último de nuestro dictamen. Por ello, no

puede, en principio, emitirse un segundo dictamen de carácter facultativo respecto de un texto reglamentario sobre el que el Consejo de Navarra ya se pronunció con carácter preceptivo.

En el presente supuesto, la consulta planteada entraña un nuevo pronunciamiento sobre aspectos de carácter doctrinal y, en todo caso, acerca de la legalidad de una disposición general sobre la que ya dictaminó este Consejo a través del dictamen 26/2002.

En consecuencia, no procede pronunciarse sobre tales cuestiones.

II.2ª. Sobre la competencia de la Directora General de la Familia para dictar la Resolución 35/2004, de 23 de febrero

El acuerdo remitido por el Parlamento de Navarra plantea a este Consejo una última cuestión que procedemos a informar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la LFCN.

Se pregunta acerca de la competencia de la Directora General de la Familia para dictar la Resolución 35/2004, de 23 de febrero. Al grupo parlamentario solicitante le “llama la atención de que dicha convocatoria haya sido aprobada y resuelta por la Directora General de Familia, cuando tanto el Instrumento de Ratificación por España del Convenio de la Haya como el Decreto Foral 168/2002 atribuyen las funciones de acreditación al Instituto Navarro de Bienestar Social, y no a la Dirección General de Familia”.

Aun siendo ello cierto, no lo es menos que cualquier estructura orgánica o administrativa puede ser alterada cuando así lo dispongan las normas correspondientes. En el presente caso, la disposición adicional primera de la Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, de Familias numerosas, creó la Dirección General de Familia, cuyas funciones y dependencia orgánica determinará reglamentariamente el Gobierno de Navarra. Por Decreto Foral 19/2004, de 26 de enero, se aprobó la nueva estructura orgánica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud; y, en concordancia con éste, el Decreto Foral 20/2004, de 26 de enero, aprobó un

nuevo texto de los Estatutos del Instituto Navarro de Bienestar Social. A la vista de ambos Decretos Forales, la competencia en materia de menores pasa a atribuirse a la Dirección General de Familia, ya que a dicha Dirección General se atribuyen las funciones de fomento, coordinación, gestión y seguimiento de los programas destinados al Menor, la elaboración de directrices y de programación de actuaciones en materia del Menor, las funciones inherentes a la tutela o guarda de menores y la adopción de todas las medidas encaminadas a la promoción, prevención y protección de los menores (artículo 16 del Decreto Foral 19/2004) y a la Sección de Protección del Menor, que depende directamente de dicha Dirección. General, se le asigna la función siguiente: “k) valoración, gestión y tramitación de los expedientes de las áreas de su competencia, especialmente los relativos a menores en dificultad social, adopción nacional e internacional, acogimiento residencial y familiar, y menores de reforma” (artículo 22 del Decreto Foral 19/2004).

De esta manera, el Decreto Foral 168/2002, de 22 de julio, por el que se regula la acreditación de las Entidades Colaboradoras en materia de Adopción Internacional, ha sido modificado en lo relativo a la competencia que en él se asignaba al Instituto Navarro de Bienestar Social en esta materia.

Por otra parte, el Instrumento de ratificación de 30 de junio de 1995, del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, declara que “será Autoridad Central cada una de las 17 Comunidades Autónomas, en el ámbito de su territorio y en relación a los residentes en el mismo”, procediendo a la designación como Autoridad Central en Navarra del “Instituto Navarro de Bienestar Social. Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, del Gobierno de Navarra. Calle González Tablas, sin número. 31071 Pamplona”. Ahora bien, como se desprende del propio Convenio tal declaración y designación puede ser objeto de alteración posterior. En efecto, los artículos 22, 23 y 45 del citado Convenio permiten la modificación posterior de las declaraciones y designaciones en ellos previstas, que han de notificarse al depositario del Convenio, y éste a su vez las notificará a los Estados parte (artículo 48, letra d).

En consecuencia, la Directora General de Familia tiene competencia para dictar la resolución cuestionada.

III. CONCLUSIONES

El Consejo de Navarra considera que:

1ª. No procede pronunciarse acerca de la naturaleza jurídica de determinadas relaciones y sobre la limitación de las acreditaciones de ECAI a una por país.

2ª. La Directora General de Familia es competente para dictar la Resolución cuestionada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.