

**Expediente:** 3/2005

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las Secretarías Generales Técnicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

**Dictamen:** 6/2005, de 15 de febrero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 15 de febrero de 2005,

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**

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

El día 1 de febrero de 2005 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 aprueba el Reglamento por el que se regulan las Secretarías Generales Técnicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de enero de 2005.

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

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. Por Orden Foral 19/2004, de 13 de diciembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inicia el procedimiento de elaboración de

una disposición de carácter general para regular las Secretarías Generales Técnicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, encomendando su elaboración y tramitación a la Dirección General de Presidencia de dicho Departamento.

2. Se han elaborado cuatro memorias y dos informes por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del indicado Departamento, todos ellos de fecha 19 de enero de 2005. La Memoria justificativa expone la situación anterior regulada por el Decreto Foral 50/1984, de 16 de mayo, señala que la novedad establecida al respecto por la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), hace necesario contar con un instrumento normativo que regule las Secretarías Generales Técnicas, y fundamenta el contenido de la regulación proyectada. La Memoria organizativa se limita a señalar que el proyecto no conlleva cambios orgánicos ni incrementos de plantilla, lo que hace innecesario el informe de la Dirección General de Función Pública. La Memoria normativa señala la habilitación legal del proyecto en la citada LFACFN. Y la Memoria económica indica que el proyecto no comporta incremento de gasto o disminución de ingresos, constanding la conformidad de la Intervención Delegada.

En cuanto a los informes, el “informe de impacto por razón de sexo” señala que el proyecto no contiene disposiciones que supongan impacto por razón del sexo; y un segundo informe indica el carácter preceptivo del dictamen de este Consejo, así como la conveniencia de solicitarlo con carácter urgente, a fin de que el Decreto Foral pueda entrar en vigor a la vez que la Ley Foral que desarrolla, esto es, el 1 de marzo de 2005.

3. La Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 21 de enero de 2005, emite informe sobre el proyecto señalando su adecuada base legal y rango, el cumplimiento de las exigencias procedimentales, la necesaria consulta a este Consejo y la ausencia de reparos de índole jurídica. Asimismo, en la misma fecha, informa favorablemente la propuesta de acuerdo de toma en consideración.

4. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por acuerdo de 24 de enero de 2005, tomó en consideración el proyecto para su remisión a consulta de este Consejo.

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

El proyecto sometido a consulta comprende, de un lado, el texto del Decreto Foral de aprobación del Reglamento, integrado por un preámbulo, un artículo único, una disposición adicional única y una disposición final única; y, de otro, el Reglamento por el que se regulan las Secretarías Generales Técnicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, integrado por dos Capítulos comprensivos de 9 artículos.

El Decreto Foral proyectado expresa en su exposición de motivos tanto sus antecedentes como la nueva regulación de las Secretarías Generales Técnicas en la LFACFN de 2004 y señala que el Reglamento pretende regularlas y unificar las competencias atribuidas a las mismas. Su artículo único aprueba el Reglamento; la disposición adicional única mantiene los nombramientos de los actuales Secretarios Técnicos ajustados a la nueva denominación y establece que las referencias normativas a éstos y a las Secretarías Técnicas se entenderán realizadas a los Secretarios Generales Técnicos o a las Secretarías Generales Técnicas respectivamente; la disposición derogatoria única deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a él y expresamente el Decreto Foral 50/1984, de 16 de mayo, de regulación de las Secretarías Técnicas de los Departamentos; y la disposición final única fija la entrada en vigor el 1 de marzo de 2005.

En cuanto al Reglamento, su Capítulo I (“Disposiciones generales”) comienza fijando su ámbito de aplicación a las Secretarías Generales Técnicas en cuanto órganos de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, dejando al margen a los organismos autónomos (artículo 1). Se define la Secretaría General Técnica como órgano único y obligatorio en todos los Departamentos, bajo la inmediata dependencia del Consejero, que ejerce las funciones que se le atribuyen en materias comunes de índole técnica y jurídica, de recursos humanos y de gestión presupuestaria (artículo 2). Las Secretarías Generales Técnicas pueden estructurarse en Secciones y Negociados y otras unidades inferiores a las Secciones (artículo 3). El titular del órgano es el Secretario General Técnico con rango y estatuto de Director de Servicio (artículo 4).

El Capítulo II especifica las competencias de las Secretarías Generales Técnicas, distinguiendo las de índole jurídica vinculadas a las tareas de asistencia, asesoramiento y apoyo departamental (artículo 5); las de índole técnico administrativo ligadas a la gestión, tramitación y registro de expedientes y procedimientos (artículo 6); en materia de recursos humanos se remite a las competencias que les sean atribuidas en el Decreto Foral específico de atribuciones en materia de personal (artículo 7); en materia de gestión presupuestaria (artículo 8); y, finalmente, otras funciones, como son el dictado, en su caso, de resoluciones, la coordinación de estadísticas, la condición de órgano ordinario de relación con los demás organismos y entidades, la asistencia a las sesiones de la Comisión de Coordinación cuando sean miembros de la misma y las demás que le sean atribuidas legal o reglamentariamente (artículo 9).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo parcial de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (LFACFN); por lo que este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

Por otra parte, el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 24 de enero de 2005 declara justificada la urgencia del expediente a los efectos del artículo 22 de la LFCN; por lo que el presente dictamen se emite a la mayor brevedad posible.

Además, ha de reseñarse la singularidad del presente asunto, por cuanto que el proyecto consultado tiene como finalidad desarrollar una Ley Foral, la LFACFN, que en este momento no está vigente, ya que entrará en vigor el 1 de marzo de 2005. Por tanto, a juicio de este Consejo ha de atenderse a dos normativas distintas: de un lado, en lo procedimental, a la normativa actualmente vigente, es decir, a la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en lo sucesivo, LFGACFN), que, con efectos de 1 de marzo de 2005 es

derogada por la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente. Y, de otro, en lo sustantivo, el proyecto ha de contrastarse con la Ley Foral 15/2004 –así como la Ley Foral 14/2004-, que desarrolla.

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

Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2004 (recurso de casación nº 1144/2001), “el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general”.

Según viene reiterando este Consejo, a partir de la escueta regulación contenida en la LFGACFN, de aplicación en este caso, la elaboración de las disposiciones administrativas ha de ajustarse al correspondiente procedimiento que trata de asegurar, de forma justificada y participativa, la objetividad, la transparencia, el servicio al interés general y la legalidad, materializando el derecho de los ciudadanos a una buena administración. 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 suma, ha de cumplimentarse adecuadamente el procedimiento para lograr un recto ejercicio de la potestad reglamentaria que satisfaga con objetividad los intereses generales, con la participación de los ciudadanos y con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

En el presente caso, tratándose de una norma sobre la organización de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, constan en el expediente cuatro memorias y dos informes que justifican la necesidad, conveniencia y corrección del proyecto, así como el informe favorable de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

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

### **II.3ª. Marco jurídico**

Antes de entrar en la evaluación jurídica del proyecto, es preciso reseñar el marco jurídico específico que constituye el parámetro para verificar la observancia del ordenamiento jurídico. Como indican correctamente los órganos preinformantes, la figura de las Secretarías Técnicas de los Departamentos, aunque no se preveía expresamente en la LFGACFN de 1983, fue creada por el Decreto Foral 35/1984, de 7 de mayo, del Reglamento de Régimen Interior del Gobierno de Navarra, que vino a atribuirles determinadas funciones. Su regulación se llevó a cabo por el Decreto Foral 50/1984, de 16 de mayo, que asimila su régimen de designación al de los Directores de Servicio y, sobre todo, les atribuye funciones de carácter común a nivel departamental en los campos de régimen interior y coordinación, asistencia técnica y jurídica y gestión presupuestaria.

Tras ello, la figura se ha consolidado como órgano de apoyo interno a la dirección política encargado de la dirección de los servicios generales e instrumentales del departamento, en línea con similares órganos en otras Administraciones públicas, a los que corresponden la jefatura de los denominados servicios comunes departamentales en las áreas de apoyo técnico a la dirección (planificación, etc.), recursos humanos, presupuestación y gestión financiera, medios materiales y asesoramiento jurídico. Por otra parte, este Consejo ha declarado reiteradamente la exigencia de informe de las Secretarías Técnicas en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general.

La LFACFN contiene en su seno, al regular la estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, previsiones relativas a las Secretarías Generales Técnicas (artículos 23 y 24). Esta regulación viene a acoger a nivel legal, de forma sustancial, la precedente configuración de las Secretarías Técnicas.

En efecto, la propia exposición de motivos de la LFACFN las concibe como elemento de la estructura departamental, señalando que se trata de una “figura que sustituye a las actuales Secretarías Técnicas”. Además, se dice que “las Secretarías Generales Técnicas se configuran como auténtico órgano horizontal dentro de cada Departamento de la Administración, al que

se encomienda la gestión de las materias comunes de índole técnica y jurídica, de recursos humanos y de gestión presupuestaria que reglamentariamente se especifiquen. Asimismo debe destacarse la importante función que se les encomienda consistente en informar con carácter previo y desde el punto de vista jurídico la resolución de los recursos administrativos que se tramiten en su respectivo Departamento”.

El artículo 23 (“Las Secretarías Generales Técnicas”) de la LFACFN reza así:

“1. Las Secretarías Generales Técnicas son las unidades orgánicas horizontales de cada Departamento, que bajo la inmediata dependencia del Consejero titular del mismo, ejercen las competencias que reglamentariamente se les atribuyan en materias comunes de índole técnica y jurídica, de recursos humanos y de gestión presupuestaria.

2. Los Secretarios Generales Técnicos, que tendrán el rango de Director de Servicio, serán nombrados y cesados por libre designación mediante Decreto Foral del Gobierno de Navarra, a propuesta del titular del Departamento, entre funcionarios públicos de la Administración de la Comunidad Foral.

3. Las Secretarías Generales Técnicas informarán con carácter previo, y desde el punto de vista jurídico, la resolución de los recursos administrativos que se tramiten en el Departamento”.

Y el artículo 24.2 de la misma Ley Foral prevé que las Secretarías Generales Técnicas pueden estructurarse en Secciones y en Negociados y otras unidades inferiores a las Secciones.

Además, la propia LFACFN contiene otras menciones a este órgano o a su titular. Su artículo 10.2 encomienda a las Secretarías Generales Técnicas “apreciar la necesidad de que determinados documentos, por afectar a la intimidad de las personas, deban tener un conocimiento y una difusión restringidos de acuerdo con las exigencias de cada procedimiento”. El artículo 41.2 prevé la suplencia de los Secretarios Generales Técnicos. Y el artículo 49 de la misma LFACFN, sobre las resoluciones, recoge, como anuncia la exposición de motivos, la previsión legal de que los Secretarios

Generales Técnicos puedan dictar resoluciones, que serán susceptibles de recurso de alzada ante los Consejeros [artículo 57.2.b)].

Estas previsiones legales han de completarse con las de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (LFGNP), que dispone que al menos los Secretarios Generales Técnicos o los Directores Generales de cada uno de los Departamentos formarán parte de la Comisión de Coordinación (artículo 18.2) y les atribuye la función de informe preceptivo tanto de los anteproyectos de ley foral (artículo 55.2) como de los proyectos de disposiciones reglamentarias (artículo 62.2).

#### **II.4ª. 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-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, 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 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.

#### **A) Habilitación y rango de la norma**

El proyecto de Decreto Foral examinado tiene por objeto el desarrollo parcial de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (LFACFN), que habilita al Gobierno para el desarrollo reglamentario tanto con carácter general (disposición final tercera), como respecto de las Secretarías Generales Técnicas (artículo 23.1).

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.

#### **B) Justificación**



El dictado del proyecto se justifica, como resulta de las memorias e informes obrantes en el expediente, en la necesidad de desarrollar la regulación primaria que la LFACFN realiza de las Secretarías Generales Técnicas, a fin de posibilitar la implantación efectiva de las previsiones legales.

### ***C) Contenido del proyecto***

En cuanto al fondo del proyecto consultado, nada ha de objetarse al Decreto Foral que dispone la aprobación del Reglamento, un régimen transitorio consistente en la continuidad bajo la nueva denominación y régimen de las anteriores Secretarías Técnicas, la derogación de las normas precedentes contrarias y en particular de la anterior regulación del Decreto Foral 50/1984 al que viene a sustituir y su entrada en vigor al mismo tiempo que la Ley Foral que se desarrolla.

Pasando al examen del Reglamento proyectado, cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

a) El Capítulo I sobre disposiciones generales regula el ámbito de aplicación (artículo 1), el concepto de Secretaría Técnica (artículo 2), su estructura (artículo 3) y el Secretario General Técnico (artículo 4).

Tales preceptos se ajustan plenamente a la LFACFN. El artículo 1 ciñe el órgano al ámbito departamental, sin perjuicio de las competencias asignadas a los organismos autónomos, tal como señalan los artículos 20.2 y 23.1 de la LFACFN y la salvedad de los organismos autónomos atiende a las previsiones de los artículos 101, 104 y 108 de la misma Ley Foral. El artículo 2 sigue la definición del artículo 23.1 de la LFACFN. El artículo 3 reitera la estructuración de las Secretarías Generales Técnicas prevista en el artículo 24.2 de la LFACFN. Y el artículo 4 alude al titular del órgano, reiterando su rango y régimen de nombramiento y cese previstos en el artículo 23.2 de la LFACFN. No obstante, pudiera recogerse en este último precepto, en aras de la complitud, la previsión de suplencia establecida en el artículo 41.2 de la LFACFN.

b) El Capítulo II señala las competencias de las Secretarías Generales Técnicas. La LFACFN remite al desarrollo reglamentario la determinación de

tales competencias en las áreas comunes de índole técnica y jurídica, de recursos humanos y de gestión presupuestaria (artículo 23.1) y les atribuye la función de informar jurídicamente, con carácter previo, los recursos administrativos que se tramitan en el Departamento (artículo 23.3). Además, como se ha indicado, la LFGNP dispone su integración –alternativamente con los Directores Generales- en la Comisión de Coordinación (artículo 18.2) y les atribuye la función de informar preceptivamente los anteproyectos de ley foral (artículo 52.2) y los proyectos de disposiciones reglamentarias (artículo 62.2).

El proyecto, siguiendo esas previsiones legales, fija las competencias de índole jurídica (artículo 5), destacadamente funciones de asesoramiento jurídico intradepartamental y producción normativa; las competencias de índole técnico-administrativa (artículo 6), especialmente funciones de supervisión, coordinación y propuesta en expedientes, así como de registro y de certificación; las competencias en materia de recursos humanos con remisión a la norma específica de delimitación de atribuciones en la materia (artículo 7); y las competencias en materia de gestión presupuestaria (artículo 8). Tales preceptos desarrollan correctamente la citada previsión del artículo 23.1 de la LFACFN y, en particular, el artículo 5 del Reglamento proyectado recoge las previsiones legales específicas sobre las funciones de informe preceptivo de los anteproyectos de ley foral y de los proyectos de disposiciones reglamentarias (artículos 55.2 y 66.2 LFGNP) y de los recursos administrativos que se tramiten en el departamento (artículo 23.3 LFACFN) y de apreciación de las circunstancias que justifican el conocimiento y difusión restringidos de la determinados documentos (artículo 10.2 LFACFN). Y la remisión (artículo 7 del Reglamento) en materia de personal a la regulación específica se deriva de la disposición final segunda de la LFACFN.

Finalmente, el artículo 9 recoge otras funciones de los Secretarios Generales Técnicos. La primera de ellas es el dictado, en su caso, de resoluciones, lo que se deriva del artículo 49 de la LFACFN; la segunda sobre la coordinación de estadísticas encaja en la general de apoyo técnico-administrativo; la tercera, que los configura como el órgano ordinario de relación con otros departamentos y entidades, se ajusta a su carácter de órgano horizontal encargado de los servicios generales y en concreto de las

funciones de comunicación; la cuarta se refiere a su asistencia, cuando sean miembros, a la Comisión de Coordinación, consecuencia de su participación -disyuntivamente con los Directores Generales- en ella dispuesta por el artículo 18.2 de la LFGNP; y la última es una cláusula de cierre que remite a las demás competencias que le sean atribuidas por disposición legal o reglamentaria.

En consecuencia, el Reglamento proyectado complementa de forma adecuada las disposiciones legales que desarrolla y respeta el ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las Secretarías Generales Técnicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.