

**Expediente:** 30/2005

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueban los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares de ámbito local que se convoquen en la Comunidad Foral de Navarra.

**Dictamen:** 29/2005, de 22 de julio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 22 de julio 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, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. I. ANTECEDENTES**

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

El día 17 de junio 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 aprueban los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares de ámbito local que se convoquen en la Comunidad Foral de Navarra (en adelante designado como el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 13 de junio de 2005.

Posteriormente, el día 22 de junio de 2005, tuvo entrada en este Consejo escrito del Presidente del Gobierno de Navarra del mismo día, acompañando documentación complementaria con relación al Proyecto.

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

Del examen de los documentos obrantes en el expediente remitido se deduce, en síntesis, la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 31/2005, de 17 de marzo, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior se ordenó la iniciación del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general por la que se aprueban los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares municipales que se convoquen en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, y encomendar la elaboración del proyecto y tramitación del procedimiento a la Dirección General de Presidencia del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

Obra en el expediente un anteproyecto de decreto foral por el que se aprueban los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares que se convoquen en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. A dicho anteproyecto se une como anexo una relación de documentos electorales con expresión de su referencia y contenido.

Obran, igualmente, sendas memorias justificativa, normativa, económica y organizativa, así como un informe de impacto por razón de sexo, todos ellos de fecha 31 de marzo de 2005, elaborados por el Director General de Presidencia.

2. El anteproyecto fue enviado por el Director General de Presidencia, mediante sendos escritos de 1 de abril de 2005, a todos los

Secretarios Generales Técnicos de los departamentos en que se organiza actualmente la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

3. La Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, por escrito de 6 de abril de 2005, remitió al Director General de Presidencia informe elaborado por la Dirección General de Universidades y Política Lingüística sobre el Proyecto, en el que se concluye que *“en cuanto es un anteproyecto que regula las relaciones de las Administraciones con sus administrados se constata que dicha ley Foral (se refiere a la Ley del Vascuence) y Decreto Foral 29/2003 han sido tenidos en cuenta y aplicadas (sus normas)”*.
4. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emitió, con fecha 5 de abril de 2005, un informe en el que se afirma que de su examen se extraen las siguientes consideraciones jurídicas:

En cuanto a los aspectos formales en relación con la adecuación de las actuaciones seguidas a las prescripciones de la Ley 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (desde ahora, LFGNP) así como a las instrucciones para la elaboración de disposiciones de carácter general competencia del Gobierno de Navarra, que el expediente cumple con las prescripciones señaladas tanto en la LFGNP como en las referidas instrucciones, *“si bien ha de destacarse la falta de Orden Foral de inicio del expediente por parte del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, como contemplan las instrucciones antes referidas (obra en el expediente unida a los folios 1 y 2 del mismo), así como la ausencia del informe del Secretario General Técnico del Departamento, requerido por la citada Ley Foral 14/2004, trámite este último que debe ser cumplimentado”* (obra unido al expediente a los folios 45 al 50).

Con referencia a los aspectos formales, en relación con la adecuación del texto a las instrucciones relativas a la forma y

estructura de los anteproyectos de leyes forales y proyectos de disposiciones reglamentarias competencia del Gobierno de Navarra, se hacen diversas sugerencias y recomendaciones sobre la forma y estructura del Proyecto de las que, entre otras, citamos:

1) En relación con la exposición de motivos se advierten discrepancias con las repetidas instrucciones referidas a que, a modo de rótulo, debe figurar la indicación “Exposición de Motivos” contenida en el texto antes de acometerse la redacción del cuerpo de la parte expositiva; que debe citarse la Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local (en adelante, LFCPAL), transcribiendo su título completo y que al final de la exposición de motivos debería insertarse, como establecen las instrucciones, la fórmula “*de acuerdo con el Consejo de Navarra*” u “*oído el Consejo de Navarra*”, según proceda. 2) Con referencia al “objeto y ámbito de aplicación”, que, de acuerdo con las instrucciones y en pro de la máxima claridad y coherencia del texto, sería deseable encabezar la parte dispositiva de la norma por un precepto destinado a delimitar el objeto y el ámbito de aplicación de la misma. 3) Respecto de las disposiciones finales, se señala que su indicación es opcional, pero que, en caso de insertarse, ha de hacerse centrándola en el texto, añadiendo que si bien la indicación general “disposiciones finales” es opcional, lo que resulta preceptivo, según las instrucciones, es especificar, cada una de las disposiciones “disposición final primera” y “disposición adicional segunda”, respectivamente. 4) Respecto a la indicación ANEXO, que ha de figurar centrada en el texto y que lo mismo ocurre con el título.

Respecto de los aspectos de fondo se señala: a) Que el título del Decreto Foral debe circunscribirse al ámbito estrictamente local, al igual que la LFCPAL, que se refiere exclusivamente a consultas populares circunscritas al ámbito estrictamente local dentro de la Comunidad Foral de Navarra; b) que sería conveniente facilitar a los

ayuntamientos, mediante una disposición adicional, la ampliación, en caso de necesidad, del tamaño de las papeletas de votación.

El informe concluye recomendando completar la tramitación, adaptar el texto a las modificaciones indicadas referentes a la forma y estructura, así como atender a las sugerencias que sobre el fondo se apuntan.

5. El Director General de Presidencia emite, con fecha 18 de abril de 2005, informe sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueban los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares de ámbito local que se convoquen en la Comunidad Foral de Navarra. En él se hace constar, en esencia, que, a la vista de las alegaciones, sugerencias y aportaciones recibidas durante la tramitación del Anteproyecto de Decreto Foral, y singularmente a la vista del informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de la misma Dirección, se introducen los cambios en la redacción del citado anteproyecto que en el mismo se señalan. Se indica en el texto del informe “in fine” la procedencia de enviar el nuevo texto de Proyecto (sustituyendo al anterior anteproyecto) al Departamento de Administración Local, *“para su debate en la próxima reunión de la Comisión Foral de Régimen Local trámite siguiente del procedimiento en curso”*.
6. Obra en el expediente la convocatoria a sesión de la Comisión Foral de Régimen Local, así como certificación de la secretaria de la misma acreditativa de su celebración y de haberse alcanzado el consenso de ambas representaciones (de la Administración de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales de Navarra) necesario para la adopción de los acuerdos, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (desde ahora, LFAL).
7. El Director General de Presidencia del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emite, con fecha 27 de abril de 2005,

informe sobre el “proyecto de Decreto Foral por el que se aprueban los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares de ámbito local que se convoquen en la Comunidad Foral de Navarra”. En él se dice que, *“a la vista de las sugerencias y solicitudes formuladas por la representación de la Federación Navarra de Municipios y Concejos en la sesión celebrada por la Comisión Foral de Régimen Foral de Régimen Local el día 22 de abril de 2005, en relación con el Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueban los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares que se convoquen en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra; y al haber sido aceptadas por la representación de la Administración de la Comunidad Foral en la misma, procede introducir una serie de cambios en los modelos del anexo”*. Finaliza el reseñado informe señalando la procedencia de enviar el nuevo anexo del Proyecto al Departamento de Administración Local para dar cuenta de las citadas modificaciones ante la próxima sesión de la Comisión de Régimen Local.

8. Obra en el expediente certificación de la Secretaria de la Comisión Foral de Régimen Local, de 19 de mayo de 2005, en la que se recoge que, en la sesión celebrada por la Comisión Foral de Régimen Local el día 13 de mayo de 2005, fue aprobada el Acta de la sesión anterior, celebrada el día 22 de abril de 2005, que incorporaba como Anexo número II, de conformidad con lo acordado en la misma, el texto final del *“Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueban los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares que se convoquen en el ámbito de la Comunidad Foral”*.
9. La Secretaria General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emite informe, con fecha 31 de mayo de 2005, en

relación con el Proyecto, concluyendo que *“a la vista de los antecedentes, tramitación y contenido del proyecto, no se plantean reparos de índole jurídica, salvo superior criterio del Consejo de Navarra”*.

10. Mediante escrito de 2 de junio de 2005, el Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior eleva el Proyecto al Consejero del reseñado Departamento, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.
11. El Director General del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior hace constar, con fecha 13 de junio de 2005, que en la sesión semanal de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 9 de junio de 2005, previa a la sesión del Gobierno de Navarra, ha examinado el Proyecto, previamente remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra e incluido en el orden del día de dicha sesión.
12. Finalmente, el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 13 de junio de 2005, tomó en consideración el Proyecto a efectos de la emisión de informe por este Consejo.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo a la LFAL y LFCPAL por lo que el dictamen de este Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

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

La LFGNP ha llevado a cabo la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), a partir de su entrada en vigor el 1 de marzo de 2005. El procedimiento de elaboración del Proyecto que nos ocupa se inició por Orden Foral 31/2005, de 17 de marzo, del Consejero de

Presidencia, Justicia e Interior, por lo que resultan aplicables los preceptos de la citada ley foral.

De acuerdo con los preceptos citados, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida.

El procedimiento de elaboración de la norma se ha iniciado por el Consejero del Gobierno de Navarra, competente en la materia, que ha designado responsable (encomendado) de la elaboración del proyecto y tramitación del procedimiento a la Dirección General de Presidencia del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Se acompañan al Proyecto una memoria justificativa, una memoria normativa, una memoria económica y una memoria organizativa, en las que se justifican la oportunidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. Se expresa el marco normativo en el que se inserta la propuesta y la innecesariedad de acompañar tablas de vigencias y derogaciones de disposiciones anteriores. Se señala que, por no suponer el Proyecto incremento de gasto o disminución de ingresos para la Administración de la Comunidad Foral, no se acompaña informe de la Dirección de Política Económica y Presupuestaria, y se justifica la no incorporación de informe de la Dirección General de Función Pública en que el Anteproyecto de Decreto Foral analizado no conlleva la necesidad de cesar, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla en orden a su aplicación dentro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, puesto que, conforme al artículo 13 de la LFCPAL, corresponde a los ayuntamientos convocantes de las consultas la obligación de poner a disposición de las correspondientes Juntas Electorales los medios personales y materiales necesarios. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62.1 de la LFGNP.



El Proyecto no ha sido sometido a audiencia de los ciudadanos a que hace referencia el artículo 60 de la LFGNP. Sin embargo, a juicio de este Consejo, este trámite no es exigible en el presente caso, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del citado precepto legal, ya que las entidades locales de Navarra, a quienes afecta el Proyecto, han sido consultadas y participado en la elaboración del mismo a través de la Comisión Foral de Régimen Local, órgano permanente para la colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral y la Administración Local de Navarra (artículo 64 de la LFAL).

El Proyecto ha sido sometido al informe de la Secretaria Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, que lo ha emitido en el sentido de que *“se han atendido las exigencias de índole procedimental propias de la elaboración de un texto normativo como el examinado”* y que *“no se plantean reparos de índole jurídica, salvo superior criterio del Consejo de Navarra”*.

También fue remitido a todos los Secretarios Generales Técnicos de los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado en la sesión de la “Comisión de Secretarios Generales Técnicos”, de 9 de junio de 2005.

De todo ello se concluye que el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

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

El Proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen versa sobre la materia de Administración Local, dentro de la cual corresponden a Navarra, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 de la LORAFNA, las facultades y competencias que actualmente ostenta al amparo de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y del Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias (letra a), y las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado (letra b).

Además el Proyecto encuentra habilitación específica en el artículo 21.1 de la LFCPAL que dispone que el Gobierno de Navarra aprobará, mediante Decreto Foral, el modelo de papeletas, sobres de votación, así como el de las actas de constitución y escrutinio que, con carácter general, han de servir para las consultas populares municipales que se convoquen en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

Por otra parte, el apartado 1 del artículo 23 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. De acuerdo con la LFGNP, corresponde, en este caso, al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria cuyas disposiciones reglamentarias adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 55.1 y 12.1, respectivamente).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta, por tanto, en uso de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango de la norma es el adecuado.

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

El marco normativo a tener en cuenta está constituido, en esencia, por la LFAL, que en su artículo 96 regula las consultas populares sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local, y por la LFCPAL, en cuyo artículo 21.1 –repetimos- se ordena al Gobierno de Navarra la aprobación de un Decreto Foral en desarrollo de la misma.

##### ***A) Justificación***

El proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, cuatro artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales. Tiene además un anexo.

Tal y como se recoge en la exposición de motivos –del proyecto de Decreto Foral-, éste se dicta en cumplimiento de lo encomendado por la LFCPAL al Gobierno de Navarra, en orden a la aprobación por decreto foral de los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y

actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares que se convoquen en el ámbito de la Comunidad Foral.

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

El artículo 1 del Proyecto señala como objeto del Decreto Foral establecer los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio y como ámbito de aplicación las consultas populares en el campo de la Administración Local que se convoquen en la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 2 se limita a determinar que los modelos a utilizar se ajustarán a las características y condiciones de impresión señaladas en el anexo.

El artículo 3 hace referencia a las papeletas y sobres de votación, estableciendo que, en los utilizados en las consultas populares que se celebren en los municipios sitos en la zona vascófona, se redactarán en castellano y vascuence, bien en formato separado o bien en formato bilingüe, según decida en cada caso la entidad local convocante de la consulta; que en las que se celebren en los municipios sitos en la zona mixta se utilizarán papeletas y sobres de votación redactados en castellano o en forma bilingüe castellano-vascuence, aunque en unidades separadas para la elección por el elector; y que en la zona no vascófona los utilizados serán redactados en castellano.

Finalmente, el artículo 4 se ocupa de las actas de constitución y de escrutinio. Determina que en las consultas populares que se celebren en los municipios sitos en zona vascófona las que se utilicen serán redactadas en castellano y en vascuence de forma bilingüe; en las que se celebren en los municipios sitos en la zona mixta se podrán utilizar redactadas en castellano o en formato bilingüe castellano-vascuence; y en las que se celebren en zona no vascófona se utilizarán actas redactadas en castellano.

El Proyecto contiene, además, una disposición adicional que se ocupa de la ampliación de las papeletas de votación para las consultas de más de

una pregunta, señalando que, en este caso, la entidad convocante podrá ampliar la longitud de la papeleta definida en el anexo del mismo cuando la misma sea insuficiente para contener el texto de las preguntas en los espacios específicamente destinados en ella a tal fin, pero manteniendo, en todo caso, la anchura establecida en el Proyecto. Contiene también el proyecto dos disposiciones finales. Por la primera se faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones precisas para el cumplimiento y aplicación del Decreto Foral. Por la segunda se establece que entrará en vigor el mismo día de su publicación el Boletín Oficial de Navarra.

Finalmente el proyecto cuenta con un anexo en el que se recogen los modelos de papeletas, sobres de valoración, actas de constitución y actas de escrutinio.

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 Ley Foral 14/2004 –artículo 56-, 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, la LORAFNA, 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.

Si se pone en relación el contenido de la habilitación prevista en el artículo 21.1 de la LFCPAL con el texto del proyecto de Decreto Foral analizado, se llega a la obligada conclusión de que éste se ajusta a aquél, así como a la Ley Foral del Vasconce como se deduce de los artículos 3 y 4 del Proyecto. Y del examen del Proyecto, que no infringe el ordenamiento jurídico; conclusión a la que también se llega, sin ningún esfuerzo, a la vista

de la naturaleza de la materia regulada por el mismo. En definitiva, no procede formular, a juicio de este Consejo, objeción al mismo.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueban los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares de ámbito local que se convoquen en la Comunidad Foral de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.