

**Expediente:** 29/2005

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Comisión de Coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

**Dictamen:** 35/2005, de 4 de agosto

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 4 de agosto 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 José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **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 regula la Comisión de Coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

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

Del expediente remitido se deduce la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. Mediante Orden Foral 5/2005, de 31 de enero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inicia el procedimiento de elaboración de

una disposición de carácter general para la regulación de la Comisión de Coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, según lo previsto en la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFGACFN) y se encomienda la elaboración del proyecto y tramitación del procedimiento al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

2. El borrador del proyecto se remite a los Secretarios Generales Técnicos de los distintos departamentos del Gobierno de Navarra y a la Dirección General para la Sociedad de la Información, según escritos de fecha 26 de abril de 2005.

3. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior ha elaborado cuatro memorias (justificativa, normativa, económica y organizativa), todas ellas de 30 de mayo de 2005. La memoria justificativa hace referencia a este nuevo órgano, de carácter técnico, creado por la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, reguladora del Gobierno de Navarra y su Presidente (desde ahora, LFGNP) y que el presente proyecto desarrolla pormenorizadamente respecto a las funciones, composición y funcionamiento y justificando su dictado en la necesidad de contar con un instrumento normativo a tal fin que complemente la previsión legal. La memoria normativa refiere la habilitación legal específica en el artículo 18.2 de la citada LFGNP, sin que se contengan disposiciones derogatorias por tratarse de un órgano nuevo anteriormente inexistente. La memoria organizativa señala que el proyecto no acarrea la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla en orden a su aplicación. Y la memoria económica indica que la aprobación del proyecto de Decreto Foral no conlleva ningún gasto que requiera la correspondiente dotación presupuestaria, mostrándose la conformidad de la intervención delegada del Departamento de Economía y Hacienda.

4. Así mismo, con igual fecha, el Servicio de Acción Legislativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emitió un informe, a efectos de lo dispuesto en el artículo 62, apartado 1 de la LFGNP, señalando que el

contenido del proyecto de Decreto Foral no tiene impacto alguno por razón de sexo al tratarse de una norma organizativa que regula las funciones, composición y funcionamiento de un órgano colegiado como es la Comisión de Coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

5. La Secretaría General Técnica del mismo Departamento, con fecha 1 de junio de 2005, emitió informe en relación con el proyecto, una vez incorporadas las aportaciones y sugerencias realizadas al texto, 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”*. Con fecha 6 de junio de 2005, informa favorablemente la propuesta de acuerdo de toma de consideración.

6. Consta en el expediente que el proyecto de Decreto Foral, remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, fue examinado por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en la sesión de 9 de junio de 2005.

7. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por acuerdo de 13 de junio de 2005, tomó en consideración el proyecto a efectos de la petición del preceptivo dictamen de este Consejo. Se acompaña el proyecto acordado.

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

El proyecto sometido a dictamen de este Consejo tiene por objeto regular la Comisión de Coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y se compone de una exposición de motivos, siete artículos distribuidos en cuatro capítulos y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos se inicia con una cita de la LFGNP, indicando que dicha ley foral “regula, entre otros extremos, los órganos de asistencia y apoyo directo al Gobierno de Navarra y a sus miembros, destacando la creación, en su artículo 18, de la Comisión de Coordinación, por la asistencia que desde el punto de vista técnico está destinada a prestar al mismo”.

Refiere que la Comisión de Coordinación permitirá liberar al Gobierno de Navarra de sus tareas más administrativas para poder dedicarse en

mayor grado a su vertiente política de dirección de la Comunidad Foral; y que, también, será un órgano fundamental de coordinación de los distintos Departamentos lo que facilitará hacer más reconocible la impronta y unicidad de la Administración a pesar de su división funcional en diferentes áreas o unidades orgánicas.

Hace después una referencia a su configuración legal como órgano colegiado encargado de preparar los asuntos que vayan a ser debatidos por el Gobierno de Navarra, así como a la función de principal de examinar técnicamente los proyectos de disposiciones reglamentarias que deban someterse a la aprobación del mismo, destacando su carácter deliberante y de asistencia por lo que carece de competencia para adoptar decisiones por delegación.

Posteriormente explica el contenido normativo del proyecto referente a las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión de Coordinación.

El capítulo I recoge unas disposiciones generales referidas al objeto (artículo 1), que consiste en regular las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y al concepto y naturaleza jurídica (artículo 2), definiéndola como órgano colegiado y de asistencia al Gobierno de Navarra, sin que pueda adoptar decisiones o acuerdos por delegación del mismo.

El capítulo II, sobre las funciones de la Comisión de Coordinación, se desarrolla en el artículo 3, detallando una lista entre las que destacan: a) la labor preparatoria de los asuntos a tratar en las sesiones del Gobierno de Navarra, a excepción de los que por su naturaleza o urgencia decida el Presidente del Gobierno someter directamente al mismo y los de carácter político y nombramientos y ceses de especial relevancia y honores; b) la de supervisar técnicamente los proyectos de disposiciones reglamentarias que deban someterse a la aprobación del Gobierno de Navarra; c) la coordinación de la actuación de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra desde el punto de vista técnico, administrativo y procedimental; y d)

estudiar y proponer actuaciones destinadas a mejorar y perfeccionar los métodos de trabajo de los Departamentos.

En el capítulo III, bajo el título “de los miembros de la Comisión de Coordinación”, y artículo 4 se determina que la misma estará compuesta por el Presidente, que será el Consejero Secretario del Gobierno de Navarra; un Vicepresidente, que será el Director General de Presidencia; un Secretario, que será el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, previéndose su sustitución para caso de ausencia, vacante o enfermedad; los Secretarios Generales Técnicos de cada uno de los Departamentos de la Administración Foral; y el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno. Se establecen sus facultades de asistencia y participación personal en las sesiones y las obligaciones de guardar el secreto de las deliberaciones y documentación.

El capítulo IV, referido del funcionamiento de la Comisión de Coordinación, se desarrolla en tres artículos atinentes al régimen de sesiones (artículo 5), que contempla lo referente a la periodicidad de las sesiones ordinarias y extraordinarias, quórum de constitución y convocatoria; la configuración del orden del día de las sesiones ordinarias (artículo 6); y desarrollo de las sesiones (artículo 7), las cuales serán dirigidas por el Presidente, tendrán carácter meramente deliberante, se prevé la posibilidad de asistencia de personas no miembros a criterio del Presidente y el levantamiento de acta de las sesiones.

La disposición final primera faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral y la disposición final segunda determina la fecha de entrada en vigor de éste al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen de este Consejo se dicta en desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 18.2 de la

LFGNP por lo que este dictamen tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

## **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. Por ello, mientras no exista una norma que lo regule, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable, e incluso necesario, que 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 General 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.

La LFGNP regula, siguiendo las sugerencias de este Consejo, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV, si bien ha entrado en vigor el día 1 de marzo de

2005. Por tanto, dicha regulación no estaba vigente en el momento de iniciación y tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición que nos ocupa, debiendo tenerse en cuenta al respecto el principio general establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre aplicación de la normativa vigente en el momento de iniciación del correspondiente procedimiento, igualmente recogido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Pues bien, el procedimiento se ha iniciado mediante la Orden Foral 5/2005, de 31 de marzo, en la que se designa al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, encargado de la elaboración y tramitación del proyecto de disposición reglamentaria.

En el presente caso, constan en el expediente las memorias normativa, económica, organizativa y justificativa elaboradas por el citado Servicio. Se acreditan, igualmente, informe sobre impacto por razón de sexo elaborado por el mismo Servicio y certificación del Director General de Presidencia, que acredita que el proyecto de Decreto Foral ha sido examinado en la Comisión de Coordinación. Consta, finalmente, Informe favorable de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre la adecuación jurídica de la norma propuesta así como de la propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral.

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

### **II.3ª. 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.

El artículo 49 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) dispone que corresponde a Navarra, en virtud de su régimen foral, la competencia exclusiva para la regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales, así como la regulación del régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma.

El proyecto de Decreto Foral examinado tiene por objeto regular las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de la Administración de la Comunidad Foral, por lo que tratándose de un reglamento ejecutivo, dictado en desarrollo de la LFGNP, ésta constituye el referente legal a tener en cuenta.

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

El artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGNP, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55. 2).

El proyecto de Decreto Foral examinado tiene por objeto el cumplimiento de la habilitación expresa contenida en el artículo 18.2 de la



LFGNP, en consecuencia, 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 por el cumplimiento de las exigencias impuestas por la LFGNP que crea la Comisión de Coordinación como órgano colegiado de asistencia al Gobierno y establece expresamente el dictado de una norma que regule y desarrolle pormenorizadamente sus funciones, composición y funcionamiento.

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

Mediante el artículo 18 de la LFGNP se crea la Comisión de Coordinación definiéndola como un órgano colegiado de asistencia al Gobierno encargado de examinar los asuntos que vayan a ser debatidos por el Gobierno de Navarra en sus reuniones y demás que se le presenten o sometan para su examen, sin perjuicio de otras funciones que puedan corresponderle (apartado 1); que por Decreto Foral se regularán sus funciones, composición y funcionamiento, concretando la persona que ha de ser su presidente y las que pueden ser miembros de la misma (apartado 2); y, por último, se establece que la Comisión, en ningún caso, podrá adoptar acuerdos por delegación del Gobierno (apartado 3).

En consonancia con dicha previsión legal, los artículos 1 y 2 del proyecto desarrollan adecuadamente el objeto, el concepto y la naturaleza de la Comisión de Coordinación.

El artículo 3 relaciona las funciones de la Comisión atribuyéndole las de examen, preparación, supervisión y coordinación de los asuntos que vayan a ser debatidos por el Gobierno de Navarra en sus reuniones y de los proyectos de disposiciones referentes a las cuestiones técnicas, jurídicas, administrativas y procedimentales con exclusión de las de carácter político, como corresponde a la propia naturaleza técnica de este órgano colegiado.

La composición de la Comisión de Coordinación se contempla en el artículo 4 del proyecto, optando porque formen parte de la misma como

miembros, dada la posibilidad articulada por la propia Ley Foral, los Secretarios Generales Técnicos de cada uno de los Departamentos y no los Directores Generales.

El funcionamiento de la Comisión de Coordinación se desarrolla, adecuadamente y dentro de los parámetros generales que corresponden al de los órganos colegiados, en los artículos 5, 6 y 7, sobre el régimen de sesiones, orden del día de las sesiones ordinarias y desarrollo de las sesiones, respectivamente.

La disposición final primera faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral y la disposición final segunda determina la fecha de entrada en vigor de éste al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

En consecuencia, no encontramos objeciones de carácter jurídico que formular al Decreto Foral proyectado, que complementa de forma adecuada la disposición legal que desarrolla.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Comisión de Coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.