

Expediente: 22/2007

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Consejo Navarro de Consumo y se regula su composición, organización y funcionamiento.

Dictamen: 26/2007, de 23 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 23 de julio de 2007,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 4 de junio de 2007 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 crea el Consejo Navarro de Consumo y se regula su composición, organización y funcionamiento, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 28 de mayo de 2007.

El Presidente del Consejo de Navarra, observando que el expediente que se acompañaba a la petición de dictamen exigía documentación complementaria, al amparo de lo dispuesto en los artículos 23 de la LFCN y 29 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, se dirigió al

Presidente del Gobierno de Navarra reclamándola, con interrupción del plazo para emitir el dictamen.

El Presidente del Gobierno de Navarra respondió con escrito que ha tenido entrada en este Consejo el 26 de junio de 2007, al que adjuntaba la documentación complementaria recibida del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resultan las siguientes actuaciones en el procedimiento de elaboración del proyecto:

1. Con fecha 15 de diciembre de 2005 el Director General de Industria y Comercio del Gobierno de Navarra remitió una carta a la Oficina Municipal de Información al Consumidor (en adelante, OMIC) de Estella; a la Asociación ...; a la Confederación ...; a la Asociación ...; a la OMIC de Tudela; a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra y a la Asociación ..., a la que adjuntaba un proyecto de Decreto Foral por el que se creaba el Consejo Navarro de Consumo y se regulaba su composición, organización y funcionamiento, a fin de que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante LFGNP), pudiesen presentar las alegaciones que estimasen oportunas hasta el día 31 de enero de 2006.

2. Con fecha 3 de marzo de 2006 el Servicio de Consumo del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo del Gobierno de Navarra formuló un informe sobre las alegaciones presentadas por la Asociación ... y por la Concejala Delegada del Área de Atención al Ciudadano del Ayuntamiento de Tudela, así como su propuesta en relación con aquéllas.

3. Con fecha de 30 de agosto de 2006, el Director del Servicio de Consumo emitió un informe-propuesta de elaboración de disposición general, en el que justificó la necesidad y la oportunidad del Decreto Foral, en lo dispuesto por el artículo 25.3 de la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de

Defensa de los Consumidores y Usuarios (en adelante LFDCyU), en el que se prevé la creación del Consejo Navarro de Consumo y la determinación de su estructura, composición y funciones.

4. Por Orden Foral 271/2006, de 31 de agosto, del Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, se ordenó iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la estructura, composición, funciones y régimen interno del Consejo Navarro de Consumo (en adelante, el Proyecto) y se designó al Servicio de Consumo, junto con la Secretaría General Técnica, como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

5. El expediente incorpora las preceptivas memorias, fechadas el día 9 de marzo de 2007. La memoria normativa expresa el antecedente normativo regulador de la materia objeto de la disposición reglamentaria, con expresa cita del artículo 25.3 de la LFDCyU.

La memoria económica indica que el proyecto de Decreto Foral no supondrá incremento de gastos o disminución de ingresos en los Presupuestos Generales de Navarra.

La memoria justificativa se remite al informe-propuesta de 30 de agosto de 2006, del Director del Servicio de Consumo, recogiendo el resultado del trámite de información pública del Proyecto.

La memoria organizativa se limita a señalar que la aprobación del Decreto Foral no afectará a la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra ni a su plantilla orgánica.

6. El informe relativo al impacto por razón de sexo suscrito por la Secretaría General Técnica, de 21 de marzo de 2007, señala que "la futura disposición reglamentaria por sí misma no va a producir impacto sobre las mujeres y los hombres por lo que cabe valorar como de *neutro* el impacto por razón de sexo de las medidas que se establecen en el mismo".

7. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emitió informe, con fecha 4 de abril de 2007, en el que formula distintas observaciones sobre la

forma y estructura de la norma. Concluye que el Proyecto se está tramitando adecuadamente y recomienda considerar las modificaciones propuestas referentes a la forma y estructura del texto, con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica.

8.- Con fecha de 27 de abril de 2007, desde la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, se remitieron por correo electrónico una serie de sugerencias al texto del Proyecto.

9. La Comisión Foral de Régimen Local, en sesión de 11 de mayo de 2007, informó el Proyecto favorablemente.

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo emitió el 21 de mayo de 2007 un informe en el que, tras indicar que el Proyecto había sido informado por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de la Dirección General de Presidencia, así como por la Comisión Foral de Régimen Local y que había sido enviado a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, concluyó que el procedimiento seguido en su elaboración y tramitación había sido correcto y que procedía recabar la preceptiva intervención del Consejo de Navarra.

11. La Comisión de Coordinación, en sesión de 23 de mayo de 2007, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

12. El Gobierno de Navarra, en sesión de 28 de mayo de 2007, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, veinte artículos repartidos en cinco capítulos y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos del Proyecto se limita a recoger la previsión contenida en el artículo 25.3 de la LFDCyU respecto a la creación, estructura, composición y funciones del Consejo Navarro de Consumo, que debe constituirse como órgano de representación, consulta y participación en materia de consumo, así como las determinaciones que sobre la participación en el mismo de las asociaciones de consumidores y sobre su intervención en el procedimiento de aprobación de las normas que se dicten en materia de consumo se contienen, respectivamente, en los artículos 21.2 y 25.2 de la citada Ley Foral.

El Capítulo I, “Disposiciones generales”, está compuesto por tres artículos (1 a 3) que establecen el objeto del Decreto Foral, la naturaleza y adscripción del Consejo Navarro de Consumo y sus funciones.

El Capítulo II determina la composición del Consejo en cuatro de sus artículos (4 a 7), en los que se establece su integración por representantes de las Administraciones Públicas de Navarra competentes en materia de consumo, por representantes de las organizaciones de consumidores y usuarios y por representantes de las organizaciones empresariales o profesionales. El artículo 8, por su parte, establece que el Consejo quedará válidamente constituido, aunque alguna de las entidades citadas no haya propuesto a sus representantes, siempre que se hayan integrado en él, al menos, dos tercios de sus miembros.

El Capítulo III, con tres artículos (9 a 11), regula el nombramiento, el cese y la suplencia de los miembros del Consejo.

El Capítulo IV (artículos 12 y 13) señala cuáles son los derechos y las obligaciones de los miembros del Consejo.

El Capítulo V, sobre organización y funcionamiento, ordena en sus siete artículos (14 a 20) el funcionamiento del Pleno del Consejo, las funciones del Presidente y del Vicepresidente, la Secretaría del Consejo, el régimen de convocatoria y celebración de las sesiones, el régimen de los acuerdos y la participación en las sesiones del Presidente de la Junta Arbitral de Consumo o de determinados expertos.

La primera de las disposiciones finales faculta al Consejero del Departamento competente en materia de consumo para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo del Decreto Foral; y la segunda, contempla la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo del artículo 25.3 de la LFDCyU, según el cual, “el Gobierno de Navarra, mediante Decreto Foral, creará el Consejo Navarro de Consumo, y determinará su estructura, composición y funciones”.

En consecuencia, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley Foral, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

El Proyecto objeto de dictamen crea el Consejo Navarro de Consumo y regula su composición, organización y funcionamiento.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye a Navarra la competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política de precios, la libre circulación de bienes por el territorio del Estado y la legislación sobre defensa de la competencia [artículo 56.1.d)].

En ejercicio de esas competencias, el Parlamento de Navarra ha aprobado la LFDCyU, que contiene tanto una habilitación general al desarrollo reglamentario de la misma (disposición final primera), como una remisión específica en cuanto a la creación, mediante Decreto Foral, del Consejo Navarro de Consumo (artículo 25.3). Asimismo, el artículo 23.1 de

la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con LFGNP, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta al amparo de la competencia de Navarra en materia de defensa del consumidor y del usuario, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido, con carácter general, las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso, constan en el expediente la Orden Foral de iniciación del procedimiento, las memorias normativa, económica, justificativa y organizativa, así como el informe sobre impacto por razón de sexo; el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior; el informe de la Comisión Foral del Régimen Local y un informe jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo.

Por otra parte, en diciembre de 2005, el Proyecto fue sometido al correspondiente trámite de audiencia, remitiéndose a las siguientes entidades: OMIC de Estella; Asociación ...; Confederación de Empresarios de Navarra; Asociación ..."; a la OMIC de Tudela; Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra y Asociación Se recibieron alegaciones de la Asociación ... y de la Concejala Delegada del Área de Atención al Ciudadano del Ayuntamiento de Tudela y el Servicio de Consumo elaboró un informe referente a dichas alegaciones con fecha 3 de marzo de 2006.

Nótese, sin embargo, que este trámite de audiencia se produjo con anterioridad, no sólo a la fecha de inicio del procedimiento de elaboración del

Decreto Foral proyectado, mediante la Orden Foral 271/2006, de 31 de agosto, sino a la fecha de 20 de junio de 2006 en que se dictó la LFDCyU de la que se entiende que este Proyecto es desarrollo.

Aun cuando este desajuste temporal en el procedimiento no implica la realización de ninguna observación de legalidad, puesto que, por un lado, se atiende en general a lo dispuesto en el artículo 60.2 de la LFGNP, y, por otro, el Proyecto remitido a las entidades se corresponde con el que es objeto del presente dictamen, no obstante, hay que afirmar que los diferentes actos que conforman un procedimiento deben realizarse con carácter general en el momento previsto en su norma reguladora.

De todo lo expuesto cabe concluir que la tramitación del proyecto de Decreto Foral es ajustada en términos generales a Derecho.

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- (en adelante, LRJ-PAC), así como de la LFGNP -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.

Como se ha adelantado, la principal referencia de nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto ha de ser la LFDCyU, en concreto, su artículo 25.3, que es objeto de desarrollo reglamentario y el artículo 56.1.d) de la LORAFNA que atribuye a Navarra la competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y del usuario.

Asimismo, habrán de tenerse en cuenta las previsiones que respecto al Consejo Navarro de Consumo se contienen en los artículos 20.2, 21.2, 25.1 y 25.2 de la LFDCyU, y con carácter general, las disposiciones contenidas sobre los órganos colegiados de la Administración en el Capítulo III del Título III de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante LFACFN) y en el Capítulo II del Título II de la LRJ-PAC.

A) Justificación

El Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de crear el Consejo Navarro de Consumo, así como de determinar su estructura, composición y funciones, tal y como dispone en artículo 25.3 de la LFDCyU.

B) Contenido del proyecto

Entrando en el análisis jurídico del Proyecto, cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

1. El artículo 1 no merece objeción ya que se limita a indicar el objeto del proyecto, que es la creación del Consejo Navarro de Consumo y la regulación de su composición, organización y funcionamiento.

2. El artículo 2 tampoco merece objeción alguna. Determina la naturaleza y adscripción del Consejo Navarro de Consumo, que se constituye como órgano de representación, consulta y participación de los agentes sociales afectados y de las Administraciones Públicas competentes en materia de consumo, tal y como previene el artículo 25.1 de la LFDCyU, y se adscribe al Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que en cada momento ostente la competencia en materia de consumo.

3. El artículo 3, al establecer las funciones del Consejo, tampoco merece objeción, toda vez que todas ellas se ajustan a las determinaciones contenidas en los artículos 20.2 y 25 de la LFDCyU.

4. Con relación al contenido de los artículos 4 a 7 nada ha de objetarse, ya que en los mismos se regula la participación en el Consejo de los representantes de las Administraciones Públicas, la de las organizaciones de consumidores y usuarios y la de los representantes de las organizaciones empresariales o profesionales, incluyéndose entre estos últimos, tanto a representantes de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra, como a representantes de la Confederación de Empresarios de Navarra, de modo que se produce la plena adecuación de la previsión reglamentaria a lo dispuesto por el artículo 25.1 de la LFDCyU.

5. El artículo 8 considera que el Consejo queda válidamente constituido, aunque alguna de las entidades citadas en los preceptos anteriores no haya propuesto a sus representantes, siempre que se hayan integrado en él, al menos, dos tercios de sus miembros.

La cuestión tratada en el precepto no se corresponde con el título del capítulo en el que queda incluido, sino que parece más propia de una disposición adicional o, en su caso, de una disposición transitoria que regulara la efectiva e inicial conformación y constitución del Consejo.

En cuanto a su contenido, a pesar del mandato contenido en el artículo 25.1 de la LFDCyU, para que del Consejo formen parte representantes de las organizaciones de consumidores, de las asociaciones de empresarios, de la Cámara Oficial de Comercio e Industria y de las Administraciones Públicas de Navarra, debe entenderse que no se produce desajuste entre ambos preceptos, por cuanto que este artículo de la Ley Foral regula la composición del Consejo, del que forman parte, como se recoge en los artículos 4 a 7 del Proyecto, los representantes de las entidades reseñadas; y el artículo 8 que examinamos trata de la constitución de ese Consejo aún cuando alguna de las mencionadas entidades no haya propuesto a sus representantes. Con ello, se da cumplimiento a lo establecido por el artículo 20.2 de la LFDCyU, ya que el Consejo está compuesto -y así se refleja en el

Proyecto- por los representantes de esas entidades, sin perjuicio de que pueda quedar válidamente constituido aún cuando alguna de las mismas no haya designado a sus representantes.

Por tal razón, nada cabe objetar al contenido del artículo 8 si bien, como indicábamos, lo que en el mismo se regula es algo que resulta más propio de una disposición adicional.

6. El artículo 9 del Proyecto contiene tres apartados. En el primero se establece un plazo de tres meses para que las organizaciones y asociaciones antes citadas comuniquen al Servicio de Consumo la designación de sus respectivos representantes a los efectos de proceder a su nombramiento. En buena técnica legislativa, esta disposición debería quedar incluida en una disposición transitoria.

Por lo que respecta a los demás apartados del precepto, nada hay que objetar.

7. Los artículos 10 y 11 del Proyecto regulan el cese y la suplencia de los vocales del Consejo, sin que proceda efectuar reparo alguno de legalidad. Se echa en falta, sin embargo, que no se regule tras el cese, el nombramiento de los nuevos miembros del Consejo.

8. Los artículos 12 y 13 del Proyecto establecen los derechos y obligaciones de los miembros del Consejo, con ajuste a lo establecido por el artículo 32 de la LFACFN, y por consiguiente sin que proceda efectuar tacha legal alguna.

9. El artículo 14 dispone que el Consejo funcionará en Pleno, que estará compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y los vocales, pudiendo acordarse la constitución de comisiones o grupos de trabajo.

10. El artículo 15, en coincidencia con el artículo 31.1 de la LFACFN, establece las funciones del Presidente.

11.- Nada hay que objetar, por otro lado, a los artículos 16 y 17 del Proyecto, que resultan conformes con las previsiones que respecto del

Vicepresidente y del Secretario de un órgano colegiado se contienen en los artículos 31.2 y 33 de la LFACFN.

12. El artículo 18 regula, con ajuste a lo dispuesto por el artículo 26 de la LRJ-PAC, la convocatoria y celebración de las sesiones, estableciendo el quórum necesario para la válida constitución del Consejo y exigiéndose en todo caso la presencia de al menos un vocal por cada uno de los sectores sociales representados.

Aún cuando no procede con relación a esta última previsión tacha de legalidad alguna, debe advertirse de la posibilidad de que el funcionamiento del Consejo quede bloqueado con la simple incomparecencia de alguno de los sectores sociales representados en el mismo.

13. El artículo 19, titulado “adopción de decisiones”, dispone la adopción de las decisiones del Consejo, por mayoría simple de los miembros presentes, dirimiendo los empates el voto de calidad del Presidente. Cabe apuntar, únicamente, que parece más correcto hablar de acuerdos que de “decisiones”, toda vez que tanto el artículo 26.4 de la LRJ-PAC, como el artículo 34 de la LFACFN se refieren a los acuerdos del órgano colegiado y no a las decisiones de éste.

14. El artículo 20 del Proyecto prevé la participación en el Consejo del Presidente de la Junta Arbitral de Consumo, con voz pero sin voto y con el carácter de asesor permanente de dicho órgano. También prevé la posibilidad de invitar a participar en sus trabajos, en calidad de expertos, a personas de reconocida competencia en los asuntos incluidos en el orden del día.

Ninguna objeción cabe hacer a esta previsión.

15. La disposición final primera contiene una habilitación para el Consejero del Departamento competente en materia de consumo para dictar cuantas normas sean necesarias en desarrollo del Decreto Foral, y la disposición final segunda se limita a fijar la entrada en vigor del Proyecto.

Ninguna de estas disposiciones merece tacha alguna.

16. En suma, no se formula tacha de legalidad al Proyecto, sin perjuicio de aconsejar su revisión para incorporar las observaciones de técnica legislativa formuladas en aras de su mejora.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral, por el que se crea el Consejo Navarro de Consumo y se regula su composición, organización y funcionamiento, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.