

Expediente: 38/2010

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 39/2010, de 26 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de julio de 2010,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, 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 y tramitación de la consulta

El día 8 de junio de 2010 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), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 31 de mayo de 2010.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 19/2010, de 26 de febrero, del Consejero de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno, se ordenó iniciar el procedimiento para la elaboración del Decreto Foral por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, el Proyecto) y se designó al Servicio de Relaciones con el Parlamento de Navarra y otras instituciones, adscrito a la Dirección General de Relaciones Institucionales como órgano responsable del procedimiento.

2. El expediente incorpora la correspondiente memoria, en la que, tras la obligada referencia al artículo 92 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), que crea el Registro de Convenios y Acuerdos de la Comunidad Foral de Navarra y encomienda a un futuro reglamento la determinación de su régimen jurídico, funcionamiento y adscripción orgánica, se analizan los antecedentes normativos, se justifica la necesidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos, se estiman las repercusiones presupuestarias y se constatan o justifican las afecciones a la estructura organizativa. Especial mención requieren las invocaciones que realizan al Registro como instrumento de publicidad y transparencia de la actuación administrativa, y no únicamente como herramienta de uso interno.

Desde el punto de vista económico, interesa resaltar que, conforme al apartado correspondiente a la memoria económica, existe una cantidad de 17.000 euros, con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del presupuesto de gasto de 2010, que se ha puesto a disposición de la Dirección General de Modernización y Administración Económica, debiendo procederse seguidamente a la contratación del mantenimiento de la herramienta, con cargo al gasto previsto en el presupuesto 2010 o siguientes, de forma tal que el Proyecto “no supondrá incremento de gasto ni disminución de ingresos que precise de informe de la Dirección General de Política Económica y Presupuestaria”. “Tampoco supondrá incremento alguno de gastos de personal que precise del informe de la Dirección

General de la Función Pública. En consecuencia se recaba solamente la conformidad de la Intervención Delegada de Hacienda”.

El apartado correspondiente a la memoria organizativa se limita a señalar que la aprobación del Decreto Foral no conllevará la creación o modificación de unidades orgánicas, ni incremento de plantilla para su aplicación, no afectando a la estructura organizativa o plantilla de la unidad gestora.

3. Con fecha de 8 de marzo de 2010, el Proyecto fue sometido a consulta de todos los departamentos del Gobierno de Navarra, efectuándose por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con esa misma fecha, la correspondiente alegación, que resultó estimada.

4. Con fecha de 12 de abril de 2010, desde la Secretaría General Técnica del Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno, se remitió al órgano responsable del procedimiento, un informe que recogía las aportaciones realizadas por la Comisión de Coordinación. Las observaciones efectuadas resultaron admitidas.

5. El informe relativo al impacto por razón de sexo, suscrito por el Servicio de Relaciones con el Parlamento de Navarra y otras Instituciones, de 14 de mayo de 2010, señala que el Proyecto “no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de sexo que favorezcan situaciones de discriminación”.

6. La Directora General de Relaciones Institucionales, con fecha de 14 de mayo de 2010, dio cuenta de la propuesta de Decreto Foral elaborada y propuso el sometimiento de la misma a consulta del Consejo de Navarra. Obra en el informe-propuesta el visto bueno de la Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda.

7. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emitió informe, con fecha de 20 de mayo de 2010, en el que formula distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma y también en cuanto al fondo, en

concreto, respecto al artículo 2 del Decreto Foral proyectado. Concluye que el Proyecto se está tramitando adecuadamente, recomienda considerar las modificaciones propuestas referentes a la forma y estructura realizadas -lo que en buena medida se ha atendido- y recomienda analizar las observaciones de fondo expuestas en el informe.

8. El Servicio de Relaciones con el Parlamento de Navarra y otras Instituciones, responsable del procedimiento, con fecha de 26 de mayo de 2010, emitió informe en el que justifica la admisión de algunas de las correcciones de forma propuestas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y ofrece las razones por las que no comparte las observaciones formuladas por ese Servicio respecto de la estructura y fondo del proyecto, proponiendo el mantenimiento de sus términos.

9. La Secretaría General Técnica del Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno emitió el 29 de mayo de 2010 un informe en el que concluye que el procedimiento seguido en la elaboración y tramitación del Proyecto ha sido correcto, considera que su contenido se adecua al ordenamiento jurídico e indica la necesidad de recabar la preceptiva intervención del Consejo de Navarra.

10. La Comisión de Coordinación, en sesión de 27 de mayo de 2010, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

11. El Gobierno de Navarra, en sesión de 31 de mayo de 2010, 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, once artículos distribuidos en cinco capítulos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos del Proyecto señala que la remisión a un futuro reglamento contenida en el artículo 92 de la LFACFN justifica la

regulación reglamentaria del Registro de Convenios y Acuerdos sobre la base de los principios de publicidad y transparencia y también de su concepción como instrumento de racionalización y control de la actividad convencional de la Administración, que redundará en una mayor eficacia y eficiencia de los convenios y acuerdos que se suscriban.

Con esas finalidades se regula la organización, el funcionamiento y el acceso al Registro.

El capítulo I, “Disposiciones generales”, consta de tres artículos, en los que se señala el objeto del Decreto Foral (artículo 1), se define la actividad convencional, a efectos de esta regulación, con indicación de las denominaciones de los instrumentos de formalización de la actividad convencional (artículo 2) y se especifican los Convenios y Acuerdos que deben inscribirse en el Registro (artículo 3).

El capítulo II, “Adscripción y organización del Registro”, cuenta con dos artículos, dedicados, respectivamente, a la adscripción y a la organización del Registro, señalándose en el primero (artículo 4), que su organización, dirección y control corresponde a la Dirección General competente en materia de relaciones institucionales. El artículo 5, por su parte, organiza el Registro en seis secciones, en función de los distintos tipos de convenios y acuerdos.

El capítulo III “Procedimiento de inscripción en el Registro” regula en su artículo 6 las que denomina “actuaciones previas”, para evitar duplicidades con convenios o acuerdos en vigor, y dedica el artículo 7 a la “inscripción”, que ha de practicarse abriendo una hoja para cada convenio o acuerdo.

El capítulo IV “Publicidad y acceso al Registro” contiene un artículo 8, con ese mismo título, en el que se establece que el Registro es público y su consulta, telemática o presencial, gratuita. Se señala qué datos pueden ser consultados telemáticamente, regulándose el acceso a los datos contenidos en el Registro. Se incluye en el mismo capítulo el artículo 9, en el que se regula la emisión de certificados y la expedición de copias.

El capítulo V, “Control y seguimiento”, regula en su artículo 10 el control y seguimiento de los convenios, determinándose los órganos responsables del archivo y custodia del documento de formalización del convenio o acuerdo, así como de la comunicación de cualquier modificación o incidencia; y, en su artículo 11 dispone que la Dirección General responsable del Registro puede solicitar información sobre la vigencia de los convenios y acuerdos o sobre su contenido en cualquier momento.

La disposición transitoria primera se refiere a los convenios y acuerdos en tramitación, que deberán ajustarse a lo dispuesto en el Decreto Foral, y la disposición transitoria segunda regula la inscripción de los convenios y acuerdos suscritos con anterioridad y vigentes.

La disposición final primera faculta al Consejero de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno para dictar las disposiciones precisas de desarrollo y ejecución; y, la disposición final segunda determina la entrada en vigor del Decreto Foral 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 de lo dispuesto por el artículo 92 de la LFACFN, por el que se crea el Registro de Convenios y Acuerdos firmados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, precisándose en su apartado 3 que “reglamentariamente se determinarán el régimen jurídico, el funcionamiento y la adscripción orgánica del Registro de Convenios y Acuerdos”. Por su parte, la disposición final tercera de la citada Ley Foral faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exijan su aplicación y desarrollo.

Por tanto, este 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 regula la organización, el funcionamiento y el acceso al Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, como instrumento de publicidad, transparencia y control de la actividad convencional de esa Administración.

Resulta innegable, no ya la competencia de la Comunidad Foral de Navarra para la celebración de convenios y acuerdos de cooperación, en virtud de lo dispuesto por los artículos 145 de la Constitución, 65 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) y 87 y siguientes de la LFACFN, sino la necesidad de los mismos para dar cumplimiento a los principios de eficacia, coordinación, cooperación y colaboración exigibles a las administraciones públicas en virtud de los artículos 103 de la Constitución y 3 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

Además, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de su Administración [artículo 49.1.e) de la LORAFNA].

El artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, 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 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, un Informe del Servicio de Relaciones con el Parlamento de Navarra y otras Instituciones y el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno de Navarra.

Asimismo, se ha remitido el Proyecto a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y ha dado su visto bueno la Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda.

De todo lo expuesto cabe concluir que la tramitación del proyecto de Decreto Foral es ajustada 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- y 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.

A) Justificación

Según se indica en la memoria e informes obrantes en el expediente, así como en su exposición de motivos, el Proyecto se justifica en la previsión

contenida en el artículo 92 de la LFACFN, de creación del Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, como instrumento de publicidad, transparencia y control de tales convenios y acuerdos, lo que redundará en una mayor eficacia y eficiencia; y, concretamente, en la determinación de dicho precepto conforme a la cual, “reglamentariamente se determinará el régimen jurídico, y funcionamiento y la adscripción orgánica del Registro”.

B) Contenido del Proyecto

El contraste del Proyecto -cuyo contenido ha sido ya apuntado en los antecedentes- con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

El artículo 1 determina el objeto del Decreto Foral, sin que ello suponga vulneración alguna de lo dispuesto por el artículo 92.3 de la LFACFN.

El artículo 2, al definir la actividad convencional, a los efectos de lo dispuesto en el Decreto Foral, incluye entre los convenios y acuerdos susceptibles de inscripción en el Registro, no sólo a los celebrados con administraciones o entidades públicas, sino también a los celebrados con personas físicas o jurídicas de carácter privado, para la consecución de fines de interés común, lo que resulta acorde con la determinación contenida en el apartado 2 del artículo 92 de la LFACFN, que impone, “como mínimo” la inscripción de los convenios y acuerdos suscritos “con cualquier otra Administración o entidad pública”. Consideramos, con el informe emitido por el Servicio de Relaciones con el Parlamento y otras Instituciones, que esa ampliación del ámbito subjetivo de los convenios inscribibles se acomoda a lo dispuesto en el citado precepto legal y resulta, además, adecuada a los principios de transparencia y publicidad que han de presidir la actuación administrativa.

Ninguna tacha de legalidad merece esta determinación del precepto, ni tampoco las denominaciones de los distintos tipos de convenios, que se ajustan a las que se utilizan por los artículos 5, 6 y 7 de la LRJ-PAC y 88, 89 y 93 de la LFACFN y 63 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

El artículo 3, al señalar los acuerdos y convenios inscribibles, se ajusta a lo dispuesto por el artículo 92.2 de la LFACFN, debiendo entenderse como consorcios aquellos a los que se refiere el artículo 95 de la LFACFN. En el apartado 3 del precepto se excluyen de la inscripción, convenios y acuerdos que cuentan con una regulación sectorial específica que garantiza su publicidad, tales como el Convenio Económico con el Estado, que se aprueba por ley ordinaria (artículo 45.4 de la LORAFNA), los convenios urbanísticos, que cuentan con un registro específico (artículo 26 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo), los convenios de la Junta de Seguridad, que es por definición (artículo 12 de la Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra) el “órgano superior de coordinación entre la Policía Foral y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado” y los convenios reguladores de las subvenciones, sujetas a la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, que establece su propio régimen de publicidad para la convocatoria de subvenciones o para su concesión (artículos 14.3 y 15). No se aprecia en ello ilegalidad alguna.

Ya en el capítulo II, el artículo 4 del Proyecto asigna a la Dirección General competente en materia de relaciones institucionales la organización, dirección y control del Registro, lo que se acomoda a la previsión contenida en el artículo 92.3 de la LFACFN.

El artículo 5 regula la organización del Registro, estructurándolo en seis secciones, en función de quienes sean las administraciones, órganos, entidades o personas firmantes del convenio o acuerdo. El precepto se ajusta a lo dispuesto por el artículo 92 de la LFACFN.

Los artículos 6 (“actuaciones previas”) y 7 (“inscripción”) del capítulo III del Proyecto, regulan el procedimiento de inscripción. El primero prevé la posibilidad de que el promotor del convenio o acuerdo pueda solicitar, con carácter potestativo, un informe no vinculante sobre su contenido, con la finalidad de evitar posibles duplicidades. Ninguna objeción de legalidad merece este precepto. El segundo, regula el procedimiento de inscripción propiamente dicho, consistente en la remisión del convenio o acuerdo al

Registro, examen de la documentación presentada y práctica de la inscripción, que debe ser validada electrónicamente, abriendo una hoja para cada convenio o acuerdo. Nada ha de objetarse a esta regulación.

Tampoco merecen tacha alguna los artículos 8 y 9 del Proyecto, incluidos en su capítulo IV y relativos, respectivamente, a la “publicidad y acceso al Registro” y a la “emisión de certificaciones y expedición de copias”. En el primero se establece la posibilidad de las consultas telemática y presencial, con respeto a lo previsto por el artículo 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado por Acuerdo de 8 de octubre de 2007, por el artículo 37 de la LRJ-PAC y por el artículo 42 de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, de Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y, en el segundo, se regula la emisión de certificaciones y la expedición de copias, sin que se produzca vulneración legal alguna.

Los artículos 10 (“control y seguimiento de los convenios”) y 11 (“actualización del Registro de convenios”) del capítulo V del Proyecto, en cuanto que determinan los órganos responsables del archivo y custodia de los documentos de formalización de los convenios y acuerdos, así como de la comunicación de cualquier modificación o incidencia que se produzca, y en cuanto que establecen la posibilidad de que por la Dirección General responsable se solicite información sobre su vigencia, no merecen tacha alguna.

Las disposiciones transitorias primera y segunda, sobre los convenios y acuerdos en tramitación, y sobre la inscripción de convenios y acuerdos ya suscritos, respectivamente, regulan adecuadamente tales situaciones transitorias y se ajustan a la legalidad.

Tanto la disposición final primera sobre habilitación normativa, como la segunda de entrada en vigor de la norma, se ajustan también a la legalidad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.