

Expediente: 32/2011

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo.

Dictamen: 35/2011, de 12 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de septiembre de 2011,

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 y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 7 de junio de 2011 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación 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 composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 16 de mayo de 2011.

Con fecha 17 de junio de 2011 se solicitó por este Consejo documentación complementaria. El 26 de julio el Consejo de Navarra acordó ampliar el plazo para emitir el preceptivo dictamen. El 3 de agosto se recibe en el Consejo de Navarra la documentación solicitada.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 242/2010, de 6 de agosto, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se ordena iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolle el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, y se designa al Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo, como órgano específico facultado para la elaboración y tramitación del expediente.

2. Remisión del Proyecto al Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, el cual, en sesión celebrada el 9 de febrero de 2011, acuerda emitir dictamen favorable al mismo por unanimidad, según certifica el Secretario de dicho Consejo en documento fechado el 4 de marzo de 2011. En la citada sesión se examinaron las alegaciones presentadas con anterioridad por parte de la representación de la Coordinadora de ONGD de Navarra, aceptándose una buena parte de las mismas.

3. Se remite, igualmente, el Proyecto a todos los departamentos y a entidades vinculadas con la cooperación al desarrollo. El Instituto Navarro para la Igualdad remitió el 2 de febrero de 2011 las correspondientes alegaciones al texto.

4. El expediente incorpora varias memorias. Una memoria justificativa, de 17 de marzo de 2011, del Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo. Y, elaboradas por la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, una memoria organizativa, de 18 de marzo de 2011, en la que se informa que la norma no lleva aparejada modificaciones en el ámbito organizativo; una memoria normativa, de igual fecha que la anterior; y otra económica, con el conforme de la Intervención, de 25 de marzo de 2011. Obran, también, en el expediente, un informe de la misma Secretaría General Técnica, sobre impacto por razón de sexo, de 18 de marzo de 2011, en el que se afirma que el Proyecto no contiene disposición que suponga un impacto negativo por razón de sexo, así como un estudio de cargas administrativas, elaborado por

el Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo, de 15 de marzo de 2011, en el que se hace constar la inexistencia de cargas administrativas que pudiera conllevar la norma en cuestión.

5. El 29 de marzo de 2011, el Secretario General Técnico del Departamento afectado emite informe en el que examina el marco competencial, el objeto y contenido del Proyecto y el procedimiento seguido en su elaboración y tramitación, e indica la necesidad de recabar la preceptiva intervención del Consejo de Navarra.

6. Desde la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte se oficia el envío del Proyecto, con fecha 30 de marzo de 2011, al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, el cual elabora un informe, el 4 de mayo de 2011, concluyendo que la norma se está tramitando adecuadamente, si bien recomienda modificaciones respecto de la forma y estructura de la misma, a la par que se indica la conveniencia de analizar las observaciones que se llevan a cabo respecto del fondo de la regulación.

7. Con fecha 10 de mayo de 2011, la Secretaría General Técnica del Departamento concernido por la norma elabora un informe cuyo objeto es pronunciarse sobre las consideraciones realizadas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación al Proyecto presentado. En él se señala que, con carácter general, se han recogido en el texto las sugerencias planteadas por el citado Servicio, aunque no todas con el mismo alcance.

8. La Comisión de Coordinación, en reunión celebrada el 12 de mayo de 2011, previa a la sesión del Gobierno de Navarra, examinó el Acuerdo por el que se toma en consideración el Proyecto, a efectos de petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, según se acredita mediante certificación expedida por el Secretario de la citada Comisión el 12 de mayo de 2011.

9. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 16 de mayo de 2011, adoptó el Acuerdo de tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del

Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, según certificado de 17 de mayo de 2011 del Director General de Presidencia, que actúa en este caso por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior. Se acompaña el texto del Proyecto.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, diez artículos, una disposición adicional, otra derogatoria y tres disposiciones finales.

La exposición de motivos señala cómo la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo, ha sido modificada parcialmente por la Ley Foral 4/2010, de 6 de abril, afectando, entre otros aspectos, al artículo 10 relativo al Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, así como al artículo 11 referido a la composición de dicho Consejo. De otro lado, la disposición final segunda de la nueva Ley Foral indica -como pone de manifiesto el texto preliminar- que se deberá aprobar un reglamento que regule la nueva composición y funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo. Todo ello -concluye- hace necesario adaptar la regulación de este órgano a las nuevas normativas.

El artículo 1 fija el objeto de la norma, que no es otro que regular la composición, organización y funcionamiento del citado Consejo; y el 2 define la naturaleza y adscripción de dicho órgano, a saber, su carácter de órgano colegiado consultivo y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo por parte de la Comunidad Foral de Navarra, adscribiéndose al Departamento competente en materia de cooperación al desarrollo.

El artículo 3 establece, en enumeración abierta, las funciones del Consejo, de impulso, colaboración, asesoramiento y emisión de informes, así como la de aprobar el Reglamento de funcionamiento interno del propio Consejo.

El artículo 4 contiene la composición del Consejo, formado por el Presidente, el Vicepresidente y los Vocales. La Presidencia recaerá en el

Consejero del Departamento competente en materia de cooperación al desarrollo, siendo Vicepresidente el vocal elegido por el propio Consejo entre las personas no pertenecientes a la representación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Serán Vocales, además del titular de la Dirección General competente en materia de cooperación al desarrollo y de una persona por cada uno de los Grupos Parlamentarios del Parlamento de Navarra y a propuesta de éstos, personas en representación de la Federación Navarra de Municipios y Concejos y una por cada uno de los municipios de más de 50.000 habitantes, de cada una de las Universidades con sede en Navarra, de las Centrales Sindicales con representación institucional, de las Organizaciones Empresariales mayoritarias en Navarra, y de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo de Navarra (a propuesta de su Coordinadora). En el nombramiento se promoverá la representación paritaria de hombres y mujeres.

El artículo 5 explicita las funciones del Presidente, que son, además de las que se le otorguen por esta norma o por el Reglamento del propio Consejo, las de representar al órgano, nombrar y separar de sus cargos a los vocales, fijar el orden del día del Pleno, asegurar el cumplimiento de las leyes y visar las actas y certificaciones de los acuerdos del Consejo.

El artículo 6 contempla que el Vicepresidente sustituya al Presidente en los casos de vacancia, ausencia o enfermedad, ejerciendo las funciones atribuidas a éste.

La duración del mandato de los Vocales viene fijada en el artículo 7 y será por un período de cuatro años, renovable por períodos de igual duración. Toda vacante anticipada que no sea por expiración del mandato será cubierta a propuesta de la institución o entidad a la que represente; el así nombrado finalizará al mismo tiempo que el resto de vocales. Se contempla, asimismo, en este precepto las causas de cese, a saber: el fallecimiento o incapacidad sobrevenida, la expiración del mandato, a propuesta de las instituciones y entidades a las que representen, la renuncia aceptada por el Presidente, o cualquier otra causa que impida el ejercicio de sus funciones apreciada por la mayoría de los miembros del Consejo.

El funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo aparece contenido en el artículo 8. Dicho Consejo funcionará en Pleno y en Comisión Permanente. El Pleno, integrado por todos sus miembros, es el órgano superior de decisión y de formación de la voluntad del Consejo; se reunirá, como mínimo, dos veces al año y, en todo caso, cuando lo convoque el Presidente y sus acuerdos se adoptarán por mayoría y tendrán la forma de dictamen o informe, por lo general facultativo y no vinculante. La composición, organización y régimen de funcionamiento de la Comisión Permanente se determinará mediante acuerdo del Consejo a propuesta del Presidente. Concluye este precepto señalando que la organización y funcionamiento del Consejo se ajustará a lo contenido en este Decreto Foral, a lo prevenido en el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo, así como a lo dispuesto para los órganos colegiados de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra 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, y a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, LRJ-PAC).

La figura del Secretario aparece contemplada en el artículo 9. Deberá ser funcionario del departamento competente en materia de cooperación al desarrollo, con voz pero sin voto; será designado por el Presidente y tendrá la misión de asistir al Consejo. Sus funciones serán las de extender las actas de las sesiones, custodiar la documentación del Consejo, expedir certificaciones de las actas y acuerdos, así como cualesquiera otras inherentes a la condición de Secretario. En su ausencia, ejercerá sus funciones otro funcionario del departamento competente en materia de cooperación al desarrollo designado por el Presidente.

El Proyecto recoge en su artículo 10 la posibilidad de que el Presidente pueda solicitar o autorizar la asistencia de personas expertas a las sesiones del Pleno o de las Comisiones que, a propuesta del Presidente el Pleno pueda aprobar, con voz pero sin voto.

La disposición adicional establece que la constitución del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo se llevará a cabo dentro del plazo de

dos meses desde la publicación de esta norma en el Boletín Oficial de Navarra.

En la disposición derogatoria se ordena la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la norma y, en particular, del Decreto foral 100/2002, de 13 de mayo.

La disposición final primera contempla la aprobación del Reglamento de Funcionamiento Interno dentro de las directrices fijadas en el Decreto Foral que se dictamina; la segunda, faculta al Consejero del departamento competente en materia de cooperación al desarrollo para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de esta norma; y la tercera, establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1^a. Carácter preceptivo del dictamen. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo de la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo, modificada por la Ley Foral 4/2010, de 6 de abril, cuyo artículo 10 contempla al Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo como el órgano colegiado consultivo de la Administración y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo por parte de la Comunidad Foral de Navarra.

Este dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 19.1 en relación con el artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001. Este último precepto citado establece en su letra f) el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales existentes al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y

atendiendo a la noción de reglamento “ejecutivo”, fijada por la jurisprudencia referida a igual trámite consultivo.

De otro lado, la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el capítulo IV de su título IV. Se trata en este caso de un proyecto de Decreto Foral contenedor de una disposición reglamentaria, que a la vista de la exposición de motivos resulta suficientemente motivado, como exige el artículo 58 de la Ley que se acaba de citar.

Constan en el expediente las memorias justificativa, organizativa normativa y económica, así como el informe de evaluación de impacto por razón de sexo y el estudio de cargas administrativas. Obran, igualmente, en el expediente los informes tanto de la Secretaría General Técnica del departamento concernido, como del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Se encuentra, igualmente, en el expediente, certificado mediante el que se acredita el examen del proyecto de Decreto Foral por la Comisión de Coordinación, expedido por el Secretario de la misma. Por último, el Proyecto fue remitido a todos los departamentos y entidades vinculadas con la cooperación al desarrollo, habiéndose analizado y tenidas en parte en consideración las alegaciones formuladas por la Coordinadora de ONGD de Navarra, así como las del Instituto Navarro para la Igualdad.

Así pues, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f de la LFCN) y no vinculante (apartado 2 del artículo 3 de la LFCN). Y la tramitación del proyecto de Decreto Foral, a la vista de lo que se acaba de señalar, se considera ajustada al ordenamiento jurídico.

II.2ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende de la LRJ-PAC –singularmente, de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente –en particular, el artículo 56.2 y 3-, 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 de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Por otra parte, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por las leyes forales que desarrolla, de modo particular la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo, modificada parcialmente por la Ley Foral 4/2010, de 6 de abril.

A) Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen cumple con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Foral 15/2005 que habilita al Gobierno de Navarra a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la misma. Por otra parte, la disposición final segunda de la ley Foral 4/2010 determina que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma, se aprobará el reglamento que regule la nueva composición y funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo.

Por tanto, la habilitación se encuentra en la Ley Foral 4/2010 y el rango es el adecuado a esta disposición reglamentaria.

B) Justificación

El dictado del 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 cumplir la previsión de la disposición final segunda de la Ley Foral 4/2010.

C) Contenido

El contraste del Decreto Foral proyectado con el ordenamiento jurídico y, en particular, con la Ley Foral 4/2010, no ofrece tacha de legalidad alguna.

El artículo 1 determina su objeto; el 2, define al Consejo en los mismos términos que el artículo 10 de la Ley Foral 5/2001, modificada por la Ley Foral 4/2010; el artículo 3 realiza una enumeración abierta de las funciones del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, acorde con la naturaleza de este órgano definido en la Ley Foral 5/2001. Estos preceptos, por tanto, se ajustan a la legalidad sin que merezcan tacha alguna.

La composición del Consejo se contiene en el artículo 4 del Proyecto y se ajusta a lo prevenido en el artículo 11 de la citada Ley Foral, según el cual, “el Consejo estará presidido por el Consejero o Consejera titular del Departamento competente y tendrán derecho a representación en el mismo, la Administración Foral de Navarra que, en ningún caso, podrá ser mayoritaria sobre el total de componentes; los Grupos Parlamentarios a través de representantes que ostenten o no la condición de miembros del Parlamento de Navarra; la Federación Navarra de Municipios y Concejos; las Universidades radicadas en Navarra; las Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales mayoritarias de la Comunidad Foral; y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de Navarra. En el caso de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de Navarra su representación se elegirá en el seno de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de Navarra. En el nombramiento de los miembros del Consejo se promoverá la representación paritaria de hombres y mujeres”.

Los artículos 5, 6 y 7 del Proyecto se refieren al Presidente, Vicepresidente y Vocales del Consejo ajustándose sus funciones, actuación y cese a las normas que sobre órganos colegiados establecen tanto la LRJ-PAC, como Ley Foral 15/2004.

En el artículo 8 se recoge el funcionamiento del Consejo, acomodándose sus previsiones a lo preceptuado tanto por la legislación del Estado como por la de Navarra. Lo mismo puede decirse del artículo 9 que contempla la figura del Secretario del Consejo, que tendrá voz, aunque no voto, ajustándose en este punto a lo que establecen tanto la LRJ-PAC, como de la Ley Foral 15/2004, que prevén que el Secretario de un órgano colegiado pueda ser o no miembro del mismo, con la secuela

correspondiente del derecho al voto. En todo caso, las funciones asignadas se acomodan a las previsiones legales.

El artículo 10 del Proyecto, bajo la rúbrica “asesoramiento”, se ajusta a lo dispuesto en el número 7, del artículo 11 de la Ley Foral 5/2001: “El Consejo podrá solicitar el asesoramiento de expertos en materia de cooperación al desarrollo”. Por cierto, los términos “cooperación al desarrollo”, cuando no vienen incorporados a un nombre propio, deben ir en minúscula, como lo hace el precepto legal que se acaba de citar, por lo que habrá que corregir en este punto el texto del Proyecto.

Nada que objetar, finalmente, a lo prevenido en las disposiciones adicional, derogatoria y las tres finales.

Por tanto, el Proyecto respeta la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo, modificada por la Ley Foral 4/2010, de 6 de abril, así como el resto del ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.