

Expediente: 14/2016

Objeto: Proposición de Ley Foral sobre el Consejo de Navarra

Dictamen: 23/2016, de 28 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 28 de abril de 2016,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, don Alfredo Irujo Andueza, Consejero-Secretario, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga, doña Socorro Sotés Ruiz y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeras y Consejeros,

siendo ponente doña M^a Ángeles Egusquiza Balmaseda

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Formulación y tramitación de la consulta

El día 12 de abril de 2016 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN), se solicita la emisión de dictamen facultativo sobre “la proposición de Ley Foral del Consejo de Navarra”, instado por los Grupos Parlamentarios Unión del Pueblo Navarro, Partido Socialista de Navarra y la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular de Navarra, mediante escrito presentado el día 7 de abril de 2016.

El presente dictamen se requiere con carácter urgente, al amparo de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la LFCN, al hallarse en tramitación la proposición de Ley Foral objeto del mismo y haberse ampliado

por quince días el plazo de presentación de enmiendas, a la espera del pronunciamiento del Consejo de Navarra.

I.2ª. Expediente remitido

A la petición de dictamen se acompaña el texto de la solicitud formulada por los Grupos Parlamentarios Unión del Pueblo Navarro, Partido Socialista de Navarra y la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular, cuyo tenor es el siguiente:

“Los grupos Parlamentarios y Agrupación de Parlamentarios Forales abajo firmantes, al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, SOLICITAN que en virtud de lo establecido en el artículo 16.2.b) de la Ley del Consejo de Navarra, se eleve consulta, por el conducto procedente, al Consejo de Navarra a fin de emitir dictamen en relación con la Proposición de Ley Foral del Consejo de Navarra que tuvo entrada en este Parlamento el 29/01/2016, con el número de registro 9-16/pro-00001 y que fue tomada en consideración por el pleno el 15/03/2015.

Igualmente se solicita que en el dictamen se haga hincapié en la incidencia que pueden tener los preceptos modificados en la citada proposición, en relación con la actual Ley.

Se hace constar que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo mencionado al estar firmado, al menos, por dos Grupos Parlamentarios.

A la vista del dictamen solicitado, se insta a la Mesa a que proceda a la suspensión del plazo para presentar enmiendas a la Proposición de Ley hasta que no se emita dictamen por el Consejo. Lo solicitamos así con el fin de dotarnos de las máximas garantías a la hora de presentar enmiendas y porque consideramos que especialmente en esta Ley sería aconsejable un pronunciamiento de la propia institución cuya regulación se pretende modificar”.

Se acompaña, además, copia de la tramitación de la proposición de la Ley Foral sobre el Consejo de Navarra, los acuerdos adoptados en relación

con la toma en consideración de la proposición, su tramitación por el procedimiento ordinario, petición de dictamen sobre la misma a la Comisión de Régimen Foral, ampliación del plazo para la presentación de enmiendas y el texto de la proposición de Ley Foral sobre el Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter y alcance del dictamen

La Presidenta del Parlamento de Navarra solicita dictamen urgente sobre la proposición de Ley Foral sobre el Consejo de Navarra, conforme a la petición formulada por los Grupos Parlamentarios Unión del Pueblo Navarro, Partido Socialista de Navarra y la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular.

Dispone el artículo 16.2.b) de la LFCN, citado en la petición de la consulta, que el Consejo de Navarra podrá ser consultado sobre “proyectos y proposiciones de leyes forales, cuando así lo requiera el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales”, debiendo formular dicha solicitud la Presidenta del Parlamento de Navarra, conforme a lo previsto en el artículo 19.1 de la LFCN.

En consecuencia, dado que el objeto de la consulta no se encuentra comprendido en las materias a las que se refiere el artículo 16.1 de la LFCN, el presente dictamen se emite con carácter facultativo, concurriendo en la solicitud los requisitos establecidos en los preceptos citados de la LFCN al haberse instado por tres grupos parlamentarios y haber sido solicitado por la Presidenta del Parlamento de Navarra.

En atención a la petición cursada y justificación de la urgencia del expediente, el presente dictamen se emite con carácter urgente, dentro del plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 22 de la LFCN.

La consulta que se nos formula tiene por objeto la proposición de Ley Foral sobre el Consejo de Navarra, que sustituirá a la actual LFCN, requiriéndonos expresamente que se haga hincapié en la incidencia que

pueda tener la regulación que se modifica respecto al régimen actualmente previsto para el Consejo de Navarra en la LFCN.

Según dispone el vigente artículo 1.2 de la LFCN, “en el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Navarra velará por la observancia y el cumplimiento de la Constitución Española, de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y del resto del ordenamiento jurídico, sin que sus dictámenes puedan contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia”.

Debe recordarse, además, como hemos señalado en anteriores ocasiones (por todas, Dictamen 38/2014, de 10 de diciembre), que “de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), las leyes forales únicamente están sujetas al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional; sin perjuicio, tras la incorporación de España a la Unión Europea, de la obligada consideración, cuando proceda, del Derecho comunitario europeo en razón de su aplicabilidad y primacía”.

El marco normativo en el que se encuadra la presente proposición de ley foral sobre el Consejo de Navarra, como órgano consultivo de la Comunidad Foral de Navarra, se sustenta en la doctrina del Tribunal Constitucional, recogida en su sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, que reconoce que:

“La intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo. En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). Sin embargo, esta garantía procedimental debe cohererarse con las competencias que las Comunidades

Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las Comunidades Autónomas que se derivan del principio de autonomía organizativa [arts. 147.2 c) y 148.1.1 CE]. Ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas (...) si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (148.1.1 CE), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la LOCE atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de Autonomía establezca otra cosa, y naturalmente sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 153 b), en relación con el 150.2 de la CE”.

La Comunidad Foral de Navarra, en virtud de sus competencias de autogobierno, previstas en el artículo 49.1.a) y e) de la LORAFNA, creó el Consejo de Navarra mediante la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra. Esta institución fue consagrada estatutariamente por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en el artículo 28 ter que dispone que “el Consejo de Navarra es el órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra, ejerciendo sus funciones con autonomía orgánica y funcional, en garantía de su objetividad e independencia” (número 1); y su “composición, elección, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento” se regulará por ley foral (número 2).

A tenor de lo expuesto, nuestra valoración o conocimiento de la consulta planteada se ha de realizar a través de un análisis estrictamente jurídico, sin incorporar valoraciones de oportunidad o conveniencia, como órgano técnico independiente de asesoramiento jurídico al que le corresponde la verificación de la adecuación jurídica y no el mayor acierto o conveniencia de la proposición legislativa objeto de consulta. El elemento de contraste de la norma objeto de dictamen será el determinado por el bloque

de constitucionalidad y ajuste a los dictados estatutarios dispuestos por el artículo 28 ter de la LORAFNA.

II.2ª. El texto de la Proposición de Ley Foral sobre el Consejo de Navarra

La presente proposición de Ley Foral, que ha sido instada por los Grupos Parlamentarios Forales de Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa, Podemos-Ahal Dugu y la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda-Ezkerra, se presenta en ejercicio de la iniciativa legislativa que reconoce el artículo 19.1. b) de la LORAFNA, y desarrollan los artículos 126 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Navarra (Texto Refundido de 12 de septiembre de 2011) a fin de sustituir la actual LFCN.

La nueva ley foral se estructura en una exposición de motivos, veinticuatro artículos, divididos en cuatro capítulos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En la exposición de motivos se señala que el objeto de esta proposición de Ley Foral es la actualización del régimen establecido en 1999 para el Consejo de Navarra, y la mejora de su funcionamiento como órgano consultivo con autonomía orgánica y funcional, a fin de garantizar la rigurosa cualificación técnica, neutralidad política e imparcialidad de sus miembros.

El Capítulo I, dedicado a las “disposiciones generales”, comprende un solo artículo: “Artículo 1. Naturaleza”. En su número 1, recoge lo dispuesto en el vigente artículo 1.1 de la LFCN, que identifica el Consejo de Navarra como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral. En su número 2, transcribe el contenido del actual artículo 2 de la LFCN, en el que se evidencia la autonomía de este órgano y acoge las previsiones del artículo 28 ter de la LORAFNA. En su número 3, se indica el modo de proceder del Consejo de Navarra en el ejercicio sus funciones, que velará por el cumplimiento del ordenamiento jurídico; modificándose el criterio legislativo sobre el contenido de los dictámenes que incluirán también valoraciones de “la oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia

de la Administración en el cumplimiento de sus fines”. En su número 4, se acoge lo dispuesto en el artículo 3.1 de la LFCN sobre el cariz preceptivo de la consulta al Consejo, cuando lo reseñen las leyes, y facultativo para el resto. En el número 5, se concreta la condición necesariamente escrita de los dictámenes, así como su carácter no vinculante, salvo disposición legal en contrario; aspectos estos últimos de tenor literal idéntico al previsto en el artículo 3.2 de la LFCN.

El capítulo II regula, en los artículos 2 al 13, la “composición y organización” del Consejo de Navarra.

El artículo 2, “miembros”, contempla las siguientes cuestiones. En su número 1 se dispone la reducción de siete a cinco del número de miembros del Consejo, éstos tendrán que ser nombrados entre “juristas de reconocido prestigio” que cuenten “con una experiencia profesional de, al menos, quince años y que tengan la condición política navarra”; términos que han sido modificados respecto al vigente artículo 4.1 de la LFCN. En el número 2 se prevé la duración del mandato, que se extiende a un periodo de ocho años y sin reelección; frente a los seis años y con reelección que contempla el actual artículo 2.2 de la LFCN. En el número 3 se mantiene la redacción del vigente artículo 4.3 de la LFCN, consignando la independencia e inamovilidad en el cargo de los consejeros nombrados.

El artículo 3, “elección por el Parlamento de Navarra”, introduce la previsión regulatoria del proceso de elección de los consejeros por el Parlamento. En su número 1 se asigna la elección, por mayoría absoluta, al Pleno del Parlamento de Navarra. En el número 2 se prevé que, en caso de vacantes, se ponga en marcha el procedimiento en el plazo de un mes y sin acumulación de procedimientos si concurrieran varias vacantes. En el número 3 se asigna la competencia para la propuesta de candidatos a los grupos parlamentarios, los colegios de abogados de Navarra y Consejo de Gobierno de la Universidad Pública de Navarra. En número 4 se dispone que la propuesta se acompañe de escrito de aceptación por cada candidato. En el número 5 se prevé la comparencia de los candidatos ante el Parlamento de Navarra. Se suprime la actual previsión del artículo 4.1 de la LFCN que

prevé el doble origen del nombramiento de los consejeros “cinco a propuesta del Parlamento de Navarra y los dos restantes designados por el Gobierno de Navarra”.

En el artículo 4 se regula el “nombramiento y la toma de posesión”. El número 1 prevé la comunicación de la elección a la Presidencia de la Comunidad Foral y el número 2 regula la toma de posesión; todo ello en términos idénticos a la vigente redacción del artículo 5 de la LFCN.

El artículo 5 regula la “organización” del Consejo. En el número 1 se prevé la necesaria asistencia de, al menos, tres miembros para la válida constitución de las sesiones del Consejo de Navarra. En el número 2 se recoge la forma de elección de la Presidencia, en términos próximos a lo dispuesto en los números 1 y 2 del artículo 7 de la LFCN, aunque limitando el mandato a cuatro años y sin posibilidad de reelección. En el número 3 se regula la sustitución en la Presidencia, asignándose ésta al miembro de mayor edad, en términos sustancialmente idénticos a los previstos en el artículo 7. 4 de la LFCN. El número 4 prevé la elección de la Secretaría del Consejo, introduciéndose como novedades, respecto del contenido del vigente artículo 9.1. de la LFCN, la limitación del mandato a cuatro años y sin reelección, y proposición de su nombramiento a la Presidencia de la Comunidad Foral. En el número 5 se contempla el régimen de sustitución en la Secretaría, en términos idénticos a la vigente redacción del artículo 9.2 de la LFCN.

El artículo 6 introduce una nueva previsión en su número 1, detallando las funciones que competen al Consejo de Navarra en pleno. En los números 2 y 3 dispone que, para la validez de los acuerdos, se requiere la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros y, en todo caso, de quienes ejerzan la Presidencia y Secretaría, así como la aprobación por mayoría de los votos de los asistentes, con voto de calidad de la Presidencia en caso de empate (artículo 21 de la LFCN).

El artículo 7 regula las funciones de la Presidencia en términos parecidos a los previstos en el vigente artículo 8, con las novedades siguientes: se elimina la posibilidad del encargo de informes a expertos

ajenos al Consejo de Navarra, se dispone que la asignación de las ponencias se sujete a un “sistema de reparto sucesivo por orden cronológico de ingreso” (apartado c), y se le asigna a la Presidencia la autorización de “los contratos de precio inferior a 15.000 euros” (apartado d).

El artículo 8 recoge, en términos semejantes el vigente artículo 10 de la LFCN, las funciones que competen a la Secretaría, incluyéndose como nueva función la potestad disciplinaria sobre el personal del Consejo de Navarra [apartado a)].

El artículo 9 regula el cese de los miembros del Consejo de Navarra de forma idéntica a lo previsto en el artículo 11.1, 2 y 3 de la LFCN en cuanto a las causas, forma y continuación, en los supuestos detallados en las letras a) c) y h), en el ejercicio de funciones hasta la sustitución. Se introduce como novedad, en el procedimiento a seguir en los supuestos de las letras d) y e), que el expediente se tramite por el Gobierno de Navarra.

El artículo 10 prevé la suspensión en el cargo de los miembros del Consejo de Navarra en términos coincidentes con lo dispuesto en el actual artículo 12 de la LFCN, si bien se sustituye el inciso final “y en caso de procesamiento penal” por el de “acusación penal en firme”.

El artículo 11 prevé las obligaciones de los miembros del Consejo con igual tenor que el vigente artículo 13 de la LFCN.

El artículo 12 recoge el régimen de incompatibilidades, en términos idénticos el actual artículo 14 de la LFCN.

El artículo 13 contempla el régimen de compensaciones económicas, regulado en el artículo 15 de la LFCN. Como aspectos novedosos, se introduce la previsión de que no se devengará más de una dieta por día y se elimina la compensación por “informes y dictámenes” para los expertos.

La regulación sobre “competencia y funcionamiento” del Consejo de Navarra se recoge en un solo capítulo en la proposición de Ley Foral, el capítulo III, articulándose en ocho preceptos.

En el artículo 14, “dictámenes”, se reseñan los supuestos en los que resulta preceptiva o facultativa la consulta al Consejo de Navarra. En el número 1 se enumeran los supuestos de dictamen preceptivo, incorporando como nuevo supuesto al elenco ya recogido en el vigente artículo 16 de la LFCN los “anteproyectos de leyes forales que se dicten en desarrollo de legislación básica estatal o trasposición de derecho comunitario”. La enumeración de supuestos, que mantiene en sustancia el contenido normativo del artículo 16 de la LFCN, presenta las siguientes modificaciones: se excluye de dictamen a los proyectos de reglamento “meramente organizativos” (artículo 14.1.g), se reduce la cuantía litigiosa a doscientos cincuenta mil euros en el caso de dictámenes sobre transacción y arbitraje (artículo 14.1. h), se eleva la cuantía para las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial a trescientos mil euros (artículo 14.1.i), se elimina la referencia expresa a los recursos administrativos de revisión y la enumeración ejemplificativa de los supuestos en los que se prevé por ley el informe preceptivo del Consejo de Navarra.

El artículo 15, referido a la “petición de dictamen”, recoge lo previsto en el actual artículo 19.1 y 3 de la LFCN, si bien suprime su número 2, que reconocía la competencia para formular directamente tal petición a los Consejeros del Gobierno de Navarra, y el inciso último del número 3, que exigía que la solicitud de dictamen por los Presidentes de las entidades locales “se efectuara por conducto del Presidente del Gobierno de Navarra”.

El artículo 16 prevé la “aprobación de los dictámenes y publicidad”. Dispone en su número 1 la aprobación por el Consejo en pleno, así como la facultad de formulación de voto particular, que se incorporará al dictamen, en caso de discrepancia con el acuerdo mayoritario o la fundamentación, previsión esta última contemplada en el vigente artículo 21.3 de la LFCN. Se introduce como nueva disposición la publicidad de los dictámenes, en el plazo de un mes desde su aprobación, por la vía marcada en el Reglamento orgánico (número 2).

El artículo 17, que regula los “plazos” para la emisión de los dictámenes, el artículo 18, que establece la “documentación” que debe

acompañarse a la petición de consulta, y el artículo 19, que regula la “audiencia a las partes interesadas”, mantienen la literalidad de las previsiones que acogen, en este mismo sentido, los vigentes artículos 22, 23 y 24 de la LFCN.

En el artículo 20 se prevé la facultad para recabar de las Administraciones Públicas y otros organismos públicos la documentación e informes que se estimen necesarios para la emisión de dictamen, así como los informes de personas con notoria competencia técnica aplicando la legislación sobre contratos públicos. En este último caso, como ya señala el vigente artículo 25 de la LFCN, se hará referencia a los términos concretos de la solicitud del informe, acompañando el mismo.

El artículo 21 contempla la presentación de la memoria anual al Parlamento y Gobierno de Navarra, coincidiendo en su tenor literal con el vigente artículo 26 de la LFCN.

El Capítulo IV, que comprende los artículos 22 a 24, recoge el “régimen jurídico, económico-financiero y de personal”.

En el artículo 22, número 1, se dispone el sometimiento del Consejo de Navarra al régimen jurídico aplicable a la Administración de la Comunidad Foral en términos semejantes a los contenidos en el actual artículo 27.1 de la LFCN, con la salvedad de sustituir “responsabilidad” por “transparencia”. Se excluye, sin embargo, de su contenido lo dispuesto en el vigente número 2 del artículo 27 de la LFCN que establece: “Corresponde al Consejo de Navarra aprobar la propuesta de su Reglamento de organización y funcionamiento y al Gobierno de Navarra aprobarlo, con arreglo a los principios de esta Ley Foral”. En el número 2 de este artículo 22 de la proposición de Ley Foral se prevé la posibilidad de impugnación en alzada de los actos de la Presidencia, en materia de régimen administrativo o interior, ante el “Consejo en pleno”, acuerdo que dará fin a la vía administrativa.

El artículo 23 mantiene, en sustancia, el contenido normativo dispuesto en el actual artículo 28 de la LFCN en cuanto al régimen económico-

financiero aplicable al Consejo de Navarra, si bien se elimina que las “actuaciones de índole económica y presupuestaria estarán sujetas a la Intervención General de la Hacienda de Navarra”.

El artículo 24, que da una nueva redacción al artículo 29 de la LFCN, regula el “personal”. En el número 1 se indica la aplicación al personal al servicio del Consejo de Navarra del régimen general previsto para el personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. En su número 2 se prevé la movilidad horizontal y por promoción de nivel. En el número 3 se contempla la posibilidad de impugnación de los actos dictados por la Secretaría ante el “Consejo en pleno”.

En la disposición transitoria primera se determina el cese de los actuales miembros del Consejo de Navarra, fijando un orden secuencial. A la entrada en vigor de la norma se establece que cesarán los dos miembros nombrados por el Gobierno de Navarra y, entre los elegidos por el Parlamento conforme a la normativa anterior, el que lleve más tiempo en el cargo; en caso de igual antigüedad, se decidirá por insaculación. A partir de ahí, cada dos años y hasta completar un periodo de ocho años, se conmina el cese de los cuatro miembros elegidos por el Parlamento conforme a la normativa anterior, por orden de antigüedad e insaculación en caso de empate temporal.

En la disposición transitoria segunda se ordena la renovación de los miembros cesados conforme a las disposiciones de esta Ley Foral.

Por último, se deroga la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra y cuantas disposiciones se opongan a la nueva Ley Foral (disposición derogatoria), se faculta al Gobierno de Navarra para su desarrollo reglamentario (disposición final primera), y se dispone la entrada en vigor de la ley foral al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra (disposición final segunda).

II.3ª. Acotaciones sobre el marco general de regulación del Consejo de Navarra.

Con el fin de dar respuesta a la consulta planteada se hace preciso efectuar algunas precisiones sobre el origen y fundamento de la regulación del Consejo de Navarra, y su régimen jurídico plasmado en la LFCN.

A raíz de la previsiones recogidas en el artículo 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980 del Consejo de Estado, que exigía que su dictamen fuera preceptivo “para las Comunidades Autónomas en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes”, se plantearon numerosos conflictos derivados de las controversia sobre la nulidad de los actos dictados sin los citados informes, y discusión sobre el papel que pudieran tener los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas.

Estas cuestiones fueron finalmente esclarecidas por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, reconociendo que la garantía que suponía la intervención del Consejo de Estado para el interés general y la legalidad objetiva, y los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos podía ser asumida, desde el punto de vista organizativo, por las Comunidades Autónomas mediante la creación de órganos consultivos, que sustituyeran al Consejo de Estado, en virtud de las competencias que ostentaran sobre autogobierno. El Tribunal Constitucional acotaba que tales órganos deberían poseer las «mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado», precisando que en caso de que no existieran esos órganos consultivos autonómicos «dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica», debía mantenerse la intervención preceptiva del Consejo de Estado «en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece».

A luz de esta doctrina se señaló que ese papel sustitutivo de los consejos consultivos requeriría de una equivalencia, en cuanto a la organización y competencia, semejante a la del Consejo de Estado. Esta devendría de dotar a los órganos consultivos autonómicos de una organización y funcionamiento que aseguraran su “independencia,

objetividad y rigurosa cualificación técnica”, sin que ello supusiera ni obligara a una mimetización o extensión organizativa y estructural del modelo adoptado por aquél.

La doctrina señaló que la clave en cuanto al juicio de semejanza de los consejos consultivos autonómicos con el Consejo de Estado radicaba en su elemento personal, los consejeros. En él es donde debe garantizarse los valores de independencia, objetividad y rigurosa cualificación jurídica exigidos por la STC 204/1992. Advertía que el esquema seguido en el Consejo de Estado en su composición, integrado por miembros natos – designados por el cargo que ostentan-, permanentes -nombrados por el Gobierno y sin posibilidad de remoción de sus cargos- y electivos - nombrados por el Gobierno por un determinado período de tiempo-, no constituía un principio organizativo básico que obligara a las consejos consultivos autonómicos. En cambio, entendía que era elemental el tipo de condiciones exigidas para los integrantes de los consejos como presupuesto de un régimen jurídico ajustado al dictado constitucional, haciendo hincapié en la necesidad de exigir independencia, conocimientos jurídicos acreditados por antigüedad o título, y una dotación de personal suficiente que permitiera acometer la función consultiva con solvencia. La designación y nombramiento concreto se estimó que podría ser realizada por el Gobierno, como sucede con el Consejo de Estado, o plantearse conforme a otros modelos variables como la coparticipación del Parlamento, la designación a propuesta de determinadas instituciones, etc.; todas las fórmulas se estimaban posibles y satisfactorias siempre que quedaran asegurados los requisitos de calidad de “fondo” del designado, sin entender que la independencia y objetividad de los miembros quedara necesariamente comprometida por la vía de elección.

Cabe recordar que la autonomía orgánica y funcional y, en consecuencia, la objetividad e independencia de los miembros de los órganos consultivos deviene, según coincide unánimemente la doctrina administrativa, de los siguientes aspectos:

1ª. Existencia de un órgano colegiado específico para la función consultiva, donde sea posible la pluralidad de opiniones.

2ª. La autonomía orgánica del órgano consultivo y separación de éste de cualquier otro órgano.

3ª. La autonomía funcional, es decir, la inexistencia de lazos jerárquicos que influyan o mediaten la libertad externa o interna del órgano.

4ª. La disposición de medios personales y materiales suficientes, propios o permanentes, o integrados temporalmente en el órgano consultivo.

5ª. La relación solemne, formalizada, distanciada, no permanente con los órganos activos, y respecto a consultas concretas sobre las que se emitirá el dictamen.

6ª. El carácter de órgano superior o supremo en relación con los demás órganos consultivos.

7ª. La estabilidad en el cargo de sus miembros, que debe estar asegurada tanto respecto de la duración en el cargo, como en la objetivación de las causas de cese.

8ª. La incompatibilidad con cualquier otro cargo en el ejercicio de la función, que garantice la neutralidad, objetividad y juridicidad de sus dictámenes; incompatibilidad absoluta o relativa que deberá ir acompañada de la aplicación del sistema de abstención.

Como aconteciera en otras Comunidades Autónomas, Navarra creó por Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, el Consejo de Navarra en virtud de sus competencias sobre autogobierno, asignándole la función de velar “por la observancia y el cumplimiento de la Constitución Española, de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y del resto del ordenamiento jurídico”. Este órgano se incluyó estatutariamente por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen

Foral de Navarra, en el artículo 28 ter de la LORAFNA. La Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, fue fruto de la doble iniciativa legislativa instada por el Gobierno de Navarra, a través del proyecto de ley regulador del Consejo de Navarra, y la proposición de ley del Consejo Consultivo de Navarra presentada por los Parlamentarios Forales de Eusko Alkartasuna. Ambos textos se refundieron en el trámite de ponencia, conjugándose las tesis de ambas iniciativas. En los aspectos fundamentales de la regulación, relativos a la composición del Consejo (siete miembros, dos designados por el Gobierno y cinco por el Parlamento, y nombramiento del Presidente entre los vocales -artículos 4 a 8-) y sus funciones (artículos 11 a 13), se siguieron los dictados reseñados en la proposición de ley por los Parlamentarios Forales de Eusko Alkartasuna.

Esta Ley Foral configuró el Consejo de Navarra como "el órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra" (artículo 1.1), tanto de las Instituciones Forales (Parlamento y Gobierno) como de las Administraciones públicas, disponiendo que sus dictámenes versaran sobre materias de índole constitucional, foral y administrativo. Su composición respondía al modelo seguido por los consejos consultivos de Cataluña y Canarias, que incluyeron estatutariamente esta institución, con designación de sus miembros tanto por vía parlamentaria como gubernamental.

De esta regulación la doctrina administrativa foral ha venido destacando que el Consejo de Navarra actualmente configurado obedece a las siguientes señas de identidad:

1º. Es un órgano que nació fruto del autogobierno de Navarra y con raíces históricas en el Consejo Real de Navarra, que ha sustituido en su ámbito al Consejo de Estado; habiéndose consagrado estatutariamente, en el artículo 28 ter 1 de la LORAFNA, con el reconocimiento de su condición de "órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra".

2º. Es un órgano técnico y de asesoramiento jurídico, no de carácter político, que tiene como única misión el control de la constitucionalidad y de la legalidad. Por ello, el artículo 1.2 de la LFCN prevé la prohibición relativa a que "no puede realizar valoraciones de oportunidad o de conveniencia".

Adoptó legalmente el modelo técnico-jurídico de consejo consultivo en el que sus miembros son profesionales del derecho y sus dictámenes se centran en la valoración de la legalidad, no de oportunidad o conveniencia que entrañan un juicio político, lo que le confiere una patente neutralidad e independencia –a este tipo obedecen el Consejo Consultivo de la Región de Murcia, el Consejo Consultivo de Aragón, el Consejo Consultivo de Canarias, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, la Comisión Jurídica Asesora de Madrid y la Comisión Jurídica Asesora de Extremadura, cuyos dictámenes incluyen valoraciones de legalidad-. No siguió la estructura de los órganos consultivos cuyos dictámenes se adentran en valoraciones de oportunidad o conveniencia, y que incorporan entre sus miembros, como consejeros natos, a personas que han desempeñado cargos políticos -caso del Consejo de Estado, Consejo Consultivo de Andalucía, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, Consejo Consultivo de Galicia, Consejo Consultivo de Castilla y León, Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, o Comissió Jurídica Asesora de Catalunya.

3º. Es un órgano autónomo, pues no está sometido a mandato ni instrucciones de ningún poder de Navarra (Parlamento o Gobierno), como reconoce el artículo 28 ter de la LORAFNA (“ejerciendo sus funciones con autonomía orgánica y funcional, en garantía de su objetividad e independencia”), disponiendo categóricamente el artículo 2 de la LFCN que el: “Consejo de Navarra ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia”. De ahí que, conforme a su Ley Foral reguladora, el Consejo sólo tenga que remitir una memoria de sus actividades al Parlamento y al Gobierno (artículo 26 de la LFCN); y se le atribuya la competencia de formular la propuesta de su Reglamento de organización y funcionamiento (artículo 27.2 de la LFCN).

4º. Es un órgano imparcial, que se traduce en su carácter técnico y neutral, de modo que su único norte deba ser el control de las materias que se le sometan con el bloque de la constitucionalidad y con la legalidad vigente. Por ello, la exposición de motivos de la LFCN afirma que se trata de un órgano separado de los órganos decisorios.

5º. Es un órgano colegiado, sometido a las normas propias de este tipo de órganos, regulándose el sistema de adopción de sus acuerdos.

6º. Es un órgano administrativo, aunque no se encuadre dentro de la Administración activa, dado que se aplican a sus miembros las normas de la LRJ-PAC sobre abstención y recusación, y el régimen jurídico, económico y financiero y de personal del Consejo se somete a las normas administrativas correspondientes; siendo ilustrativo en ese sentido lo previsto en los artículos 27.1, 28.1 y 29 de la LFCN.

Esta caracterización, así como la organización y estructura recogida en la LFCN, cumplen con los parámetros exigidos para los consejos consultivos por el Tribunal Constitucional en su sentencia 204/1992. La composición del Consejo de Navarra, integrada por dos personas propuestas por el Gobierno y cinco elegidas por el Parlamento, no ha suscitado controversia de adecuación al ordenamiento jurídico en cuanto a la satisfacción de las exigencias de neutralidad e imparcialidad que se demandan de los órganos consultivos. El origen parlamentario o gubernamental no tiene ninguna consecuencia posterior que diferencie a los miembros del Consejo en función del origen de su elección. Todos los integrantes del Consejo de Navarra cumplen las mismas funciones y son aptos para desempeñar cualquier cargo dentro del mismo.

Además, la regulación de la LFCN sobre el plazo de duración del cargo, fijada en seis años con reelección sin límite temporal (artículo 4.2 de la LFCN), persigue independizar y garantizar la neutralidad de los miembros del Consejo de Navarra del órgano que les ha nombrado, el Parlamento y Gobierno cuyo mandato dura cuatro años.

Los requisitos establecidos en el artículo 4 de la LFCN para la elección como miembros del Consejo de Navarra han plasmado la garantía de la competencia, objetividad e independencia que exige una función consultiva acorde a los dictados constitucionales. El hecho de que se requiera que sean “juristas de reconocido prestigio y experiencia” define el cometido de carácter jurídico del Consejo.

Las otras exigencias requeridas en el artículo 4 de la LFCN a los miembros del Consejo de Navarra, condición política de navarro y singularmente la “independencia e inamovilidad en el ejercicio del cargo”, cumplen con los requisitos esenciales demandados por el Tribunal Constitucional para que se pueda cumplir con el papel de “órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra” en sustitución del Consejo de Estado. Tales exigencias se garantizan y plasman en el régimen de incompatibilidades (artículo 14 de la LFCN) y de abstención (artículo 20 de la LFCN), así como en la actuación activa de separación que media entre este órgano consultivo y los consultantes: Gobierno, Administración y Parlamento.

La independencia con la que se quiso dotar al Consejo de Navarra quedó también evidenciada en el propio régimen de elección del Presidente del Consejo: cualquier miembro del Consejo, con independencia del origen de su designación, podrá ser elegido directamente por mayoría absoluta de los consejeros mediante votación secreta, por un mandato de seis años y con posibilidad de reelección (artículo 7 de la LFCN).

En cuanto las competencias, el texto de la Ley Foral 8/1999 asumió un modelo de consejo consultivo autonómico en el que, además de las funciones administrativas y de sustitución del Consejo de Estado, atribuyó al Consejo de Navarra otras funciones de relevancia constitucional y foral, articulando un doble sistema de funcionamiento: las competencias de tipo administrativo se atribuyó a la Comisión Permanente, y las de carácter constitucional o foral se asignó al Pleno, a quien también le correspondía la competencia de informar sobre los proyectos y proposiciones de ley foral solicitados por el Parlamento.

La experiencia en el funcionamiento del Consejo de Navarra, manifestada por el propio órgano en su Memoria del año 2000, llevó a que se procediera, por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, al reajuste de esa estructura y de ciertos aspectos de su régimen, suprimiéndose esa dualidad de órganos –Comisión Permanente y Pleno-

(artículos 6, 16, 17, 21.2 y 27.2 de la LFCN), acotándose los supuestos de petición de dictamen (artículo 16.1.c), disponiéndose la necesidad de previo acuerdo del Gobierno para las consultas facultativas que se insten por él o a solicitud de otras Entidades, otorgándose legitimación a la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra para que pudieran solicitar por sí dictámenes (artículo 18 de la LFCN), y delimitando el plazo de éstos para su emisión (artículo 22 de la LFCN).

La adición por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, del artículo 28 ter de la LORAFNA ha conferido carácter institucional a este órgano consultivo. Esta mención expresa que se justifica en la exposición de motivos por el rango, relevancia y funciones del Consejo de Navarra, marca además los límites institucionales a los que se ha de acomodar la regulación del Consejo de Navarra, “como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral”, que ha de ejercer “sus funciones con autonomía orgánica y funcional, en garantía de su objetividad e independencia”. Estos límites tienen que ser satisfechos en la regulación que por Ley Foral se efectúe de “la composición, elección, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento del Consejo de Navarra”, y cuyo significado hemos venido detallando.

II.4ª. Sobre el contenido normativo de la “proposición de Ley Foral sobre el Consejo de Navarra” e incidencia que pueden tener los preceptos modificados en relación con la actual LFCN.

Como ya hemos señalado, la proposición de Ley Foral sobre el Consejo de Navarra se justifica, en su exposición de motivos, en el “objeto de actualizar su régimen jurídico establecido en 1999, así como para mejorar el funcionamiento del Consejo de Navarra como órgano consultivo dotado de autonomía orgánica y funcional y garantizar la rigurosa cualificación técnica, neutralidad e imparcialidad de sus miembros”.

A la vista de ello, se advierte que la proposición de ley es fruto del ejercicio de una opción política legítima; aunque también ha de indicarse que

la vigente LFCN cumple con las exigencias constitucionales de “garantizar la rigurosa cualificación técnica, neutralidad e imparcialidad de sus miembros”.

En ese sentido cabe recordar que, según se indica en la exposición de motivos de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, norma objeto sustitución: “El Consejo de Navarra se configura como un órgano consultivo separado de los órganos decisorios, dotado de autonomía orgánica y funcional, con un ámbito propio de competencias y cuyos miembros gozan de un régimen que propicia una rigurosa cualificación técnica y asegura su neutralidad e imparcialidad”.

En cumplimiento de esta declaración institucional, que acogía las exigencias constitucionales planteadas por la STC 204/1992, el texto de la LFCN previó en su regulación un régimen organizativo y de funcionamiento que garantizara esos aspectos: la “autonomía orgánica y funcional” del Consejo (artículo 2), la exigencia de la condición en sus miembros de “juristas de reconocido prestigio y experiencia que tengan la condición política navarra” (artículo 4.1), el requerimiento de su independencia e inamovilidad en el ejercicio de su cargo (artículo 4.3), la duración de su mandato por un tiempo superior al órgano proponente (artículo 4.2), el régimen de incompatibilidades (artículo 14), así como de abstenciones y recusaciones (artículo 20). Estas normas organizativas y de funcionamiento, en su aspecto nuclear, se mantienen en la presente proposición de Ley Foral.

Por otra parte, como se ha indicado anteriormente, el cumplimiento de las exigencias constitucionales en la función consultiva autonómica, sustitutiva del Consejo de Estado, se sustenta en la “rigurosa cualificación técnica, neutralidad e imparcialidad de sus miembros”. La satisfacción legal de estos parámetros no tiene una sola forma de designación de los miembros de los consejos consultivos; ni la valoración positiva de estar dotados “de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica”, a los que se suma la neutralidad e imparcialidad, queda excluida o limitada por el hecho de que el Gobierno sea órgano electivo de los consejeros.

A ese respecto basta recordar la propia regulación y composición del Consejo de Estado, miembros natos y diez consejeros elegidos por el Gobierno, siendo este órgano el referente para la función consultiva autonómica como señaló la STC 204/1992. Este tipo estructural de consejo consultivo ha sido seguido, sin discusión sobre su legalidad o constitucionalidad, por la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña (formada por dos miembros natos y trece consejeros electos por el Gobierno), el Consejo Consultivo de Andalucía (con miembros permanentes, natos y seis consejeros electos por el Gobierno), y Consejo Consultivo de Aragón (con ocho miembros nombrados por el Gobierno).

Adentrándonos en la regulación que ofrece la proposición de Ley Foral y el análisis de la incidencia de los preceptos que se modifican, cabe reseñar que Capítulo I mantiene, con el título de “disposiciones generales”, el contenido de los actuales artículos 1, 2 y 3 de la LFCN, compendiándolos en el artículo 1, que mantiene su designación como “naturaleza”. En la nueva dicción del artículo 1, los aspectos centrales de la reforma, puesto que el resto de las previsiones mantienen su literalidad, son, por una parte, la ampliación de los criterios que se han de seguir en la labor de dictaminar y contenido de los dictámenes, y por otra, la sustitución de las referencias a la observancia de la Constitución Española (en adelante, CE), de la LORAFNA y del resto del ordenamiento jurídico, por la más genérica expresión de la observancia del ordenamiento jurídico.

Según se indica en el artículo 1.3 de la proposición, el Consejo de Navarra tendrá que, además de velar “por la observancia del ordenamiento jurídico”, valorar “los aspectos de la oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines”. Ello supone un cambio del cometido asignado al Consejo de Navarra en la LFCN y de su actual caracterización, ya que sus dictámenes se adentrarán en los aspectos de “oportunidad y conveniencia”, otorgándole el perfil propio de otro modelo de órgano consultivo que tiene que enjuiciar no sólo “la observancia del ordenamiento jurídico”, sino también “los aspectos de oportunidad y conveniencia” de las normas o actuaciones administrativas.

De la nueva regulación que se ofrece en el capítulo II, bajo el título “composición y organización”, artículos 2 al 13, son destacables las siguientes cuestiones.

En primer lugar, la reducción de los miembros que integran el Consejo de Navarra, que pasa de siete a cinco, recogida en el artículo 2.1 de la proposición de Ley Foral. Esta disposición, legítima desde los parámetros del artículo 28 ter 2 de la LORAFNA, modifica y reestructura la composición del Consejo de Navarra, lo que puede incidir en la práctica en la eficiencia de su funcionamiento. Los miembros del Consejo, como reseña la propia proposición de Ley Foral, son elegidos “entre juristas de reconocido prestigio” y carecen de dedicación exclusiva a la labor consultiva. La reducción del número de sus miembros, poco significativa en términos económicos, supondrá en el aspecto funcional y organizativo un incremento relevante de la carga individual de trabajo, dados los recursos con los que cuenta hoy en día el Consejo de Navarra. Ello puede conllevar dificultades imponderables en el desarrollo de la actividad colegiada que comprometan el adecuado y puntual cumplimiento de la función consultiva (caso, por ejemplo, de la adopción de acuerdos por el deber de abstención, obtención del quórum para la constitución de las sesiones del pleno por enfermedad, etc.); limitando el enriquecimiento del debate que es garantía del acierto en la función consultiva.

Con buen criterio, se ha introducido en el artículo 2.1 de la proposición, un parámetro objetivo en la determinación de la cualificación de los miembros del Consejo de Navarra, exigiéndose “una experiencia profesional de, al menos, quince años”, aspecto ya demandado por la doctrina administrativa foral. Esta previsión legal no supone alteración de lo que ha sido la práctica en la elección de los miembros del Consejo de Navarra desde su creación, cumpliendo todos ellos esta exigencia aun cuando no figurara explícitamente en la LFCN.

Una segunda cuestión relevante es la variación del período de nombramiento de los consejeros, que se extiende de seis a ocho años y sin posibilidad de reelección (artículo 2.2 de la proposición).

El resto de los preceptos que se han incorporado al capítulo II reiteran, con las adaptaciones oportunas respecto a la reducción del número de consejeros, las líneas fundamentales del régimen jurídico dispuesto por la LFCN sobre nombramiento y toma de posesión (artículo 2), organización (artículo 5), funciones del Consejo, de la Presidencia y la Secretaría (artículos 6, 7 y 8), cese (artículo 9), suspensión (artículo 10), obligaciones (artículo 11), incompatibilidades (artículo 12) y compensaciones económicas (artículo 13). Tales previsiones normativas no merecen mayor consideración, salvo en dos cuestiones.

Más allá de las dificultades a las que compromete la reducción del número de consejeros, y que se pueden proyectar en el ámbito organizativo para la validez de la toma de acuerdos (artículo 6.2 y 3), la reducción del mandato de la Presidencia y Secretaría del Consejo a cuatro años, y sin posibilidad de reelección, podrá generar una situación funcional a la que resultan extensibles las valoraciones ya indicadas sobre la repercusión negativa que puede entrañar tal régimen para la continuidad de la gestión y funcionamiento del Consejo de Navarra.

Por otra parte, se advierte que la referencia que se realiza en el artículo 10 a la “acusación penal en firme” no se corresponde con la terminología actual del procedimiento penal.

Por lo que se refiere a la regulación del capítulo III, referida a la “competencia y funcionamiento” del Consejo, se advierte que se mantiene la mayor parte del texto normativo de la LFCN sobre dictámenes –artículo 14-, su petición –artículo 15-, aprobación y publicidad –artículo 16- plazos – artículo 17-, documentación –artículo 18-, audiencia de las partes interesadas –artículo 18-, informes y concursos de expertos –artículo 20- y memoria –artículo 21-.

En esta sede, las innovaciones regulatorias relevantes se concretan en la inclusión, dentro del elenco de asuntos sometidos a dictamen preceptivo, de los “anteproyectos de leyes forales que se dicten en desarrollo de legislación básica estatal o trasposición de derecho comunitario” (art. 14.1 b), la exclusión de los proyectos de reglamento “meramente organizativos”

(artículo 14.1 g), la reducción de la cuantía a doscientos cincuenta mil euros para los supuestos transacción y arbitraje, y la elevación a trescientos mil euros para las reclamaciones de responsabilidad patrimonial (artículo 14.1, i). Estas previsiones normativas no variarán sustancialmente la actividad consultiva del Consejo.

En ese sentido hay que indicar que, si bien se ha eliminado la referencia a determinados supuestos de informe preceptivo, ello no necesariamente supondrá su exclusión si dicho trámite viene exigido por la ley aplicable; como prevé la cláusula abierta que recoge el apartado j) del artículo 14.1 de la proposición de Ley Foral. La enumeración ejemplificativa de los casos en los que la ley prevé informe preceptivo del Consejo de Navarra (artículo 16.1. i) de la LFCN), que se elimina en la proposición de ley foral, ofrecía una indudable utilidad al recordar los supuestos de intervención preceptiva del Consejo de Navarra, que se asigna por la ley.

En el capítulo IV se establece el “régimen jurídico, económico-financiero y de personal”, manteniéndose en sus líneas maestras la regulación que contiene la LFCN con la introducción de algunas acotaciones, que otorgan mayor concreción al régimen jurídico de funcionamiento (artículo 22.2) y del personal al servicio del Consejo (artículo 24). Se advierte, sin embargo, la supresión del último inciso del artículo 28 de la LFCN en el artículo 23 de la proposición de Ley Foral, que prevé que las “actuaciones de índole económica y presupuestaria estarán sujetas a la Intervención General de la Hacienda de Navarra”.

Igualmente, se aprecia la supresión del contenido del artículo 27.2 de la LFCN que dispone “corresponde al Consejo de Navarra aprobar la propuesta de su Reglamento de organización y funcionamiento y al Gobierno de Navarra aprobarlo, con arreglo a los principios de esta Ley Foral”. Esta exclusión normativa conlleva privar al Consejo de Navarra de la facultad de proponer su propio reglamento de organización, que es una de sus garantías de independencia orgánica.

Por último, desde la perspectiva jurídica, ha de reseñarse la regulación que se ha previsto como régimen transitorio en la proposición de ley foral. El

número 1 de la disposición transitoria primera establece que “los actuales miembros del Consejo de Navarra cesarán por finalización de su mandato”, previsión que resulta acorde con el régimen dispuesto para el cese de los miembros del Consejo de Navarra, en el artículo 9.1.c) de proposición de Ley Foral, y vigente artículo 4.2 de la LFCN. Sin embargo, tal previsión se deja sin efecto, a continuación, indicándose que se reducirá o prolongará el plazo establecido por la normativa anterior para el mandato de los actuales miembros del Consejo de Navarra.

El número 2 de la disposición transitoria primera cesa, a la entrada en vigor de la norma, a los dos miembros del actual Consejo de Navarra nombrados por el Gobierno de Navarra, que no han terminado su vigente mandato. Se determina también el cese, a la entrada en vigor de la norma, del miembro del Consejo elegido por el Parlamento conforme a la normativa anterior que lleve más tiempo en el ejercicio del cargo y, en caso de igual antigüedad, el que sea elegido por insaculación; por tanto, se determina su cese antes de cumplir con el mandato legalmente previsto en el artículo 9.1.c) de la proposición de Ley Foral y actual artículo 4.2 de la LFCN.

En los números 4, 5, 6 y 7, con una cadencia de dos años, hasta que se llegue a los ocho años de la entrada en vigor de esta proposición de Ley Foral, se fija el cese para el resto de los actuales componentes del Consejo de Navarra por orden de antigüedad.

Nada cabe objetar a las disposiciones derogatorias, final primera y final segunda que respectivamente, derogan las normas que se opongan a esta ley foral, fijan su desarrollo reglamentario y prevén su entrada en vigor.

A la vista de lo anteriormente reseñado cabe concluir que, desde la perspectiva de la compatibilidad con las previsiones del bloque de constitucionalidad y el artículo 28 ter 1 de la LORAFNA, el contenido de la proposición de Ley Foral es compatible con el ordenamiento jurídico, por hallarse el legislador navarro facultado para regular y modificar “la composición, elección, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento del Consejo de Navarra”, como prevé el artículo 28 ter 2 de la LORAFN; sin

perjuicio de las otras consideraciones realizadas a lo largo del presente dictamen.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la proposición de Ley Foral sobre el Consejo de Navarra no se opone al ordenamiento jurídico constitucional.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.