

**Expediente:** 4/2002

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo

**Dictamen:** 15/2002, de 15 de marzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 15 de marzo de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

Con fecha 29 de enero de 2002, 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 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba la emisión del preceptivo dictamen, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de dicha Ley Foral, modificado por Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de enero de 2002, según certificación del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

La documentación remitida está integrada sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.
2. Acta de la sesión ordinaria del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, de 11 de junio de 2001.
3. Informe del Director del Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo, de 13 de junio de 2001.
4. Informe Jurídico del Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, de 15 de junio de 2001.
5. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud sometiendo a la aprobación del Gobierno de Navarra la toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, de 7 de enero de 2002.
6. Acuerdo de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, del Gobierno de Navarra, de 14 de enero de 2002.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (en adelante ROFCN), con excepción de la remisión de dos copias autorizadas del proyecto sometido a consulta, sin acompañarse tampoco los antecedentes y bibliografía que hayan servido para la redacción del proyecto de Decreto Foral.

### **I.2ª. Consulta**

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El Presidente del Gobierno de Navarra, como ha quedado expuesto, recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto de Decreto Foral mencionado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, modificado mediante la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en el que se establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en "...f) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

El proyecto de Decreto Foral que se somete a dictamen, desarrolla la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo y en consecuencia, corresponde al Consejo de Navarra conocer y emitir dictamen preceptivo.

### **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

Conforme al artículo 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACF), "las disposiciones reglamentarias y las resoluciones administrativas se dictarán de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo". El artículo 57 de la misma Ley, en su párrafo primero, ordena que "los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación"; y, en su párrafo segundo, que "el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación". Durante el plazo de información pública, que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a los que se remitió la LFGACF. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular, y según los casos, habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado.

En este sentido, se hallan en el expediente los informes del Director del Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo, del Jefe de la Sección de Régimen Jurídico y de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud y de la Secretaría Técnica del mencionado Departamento. Consta, además, la conformidad a la propuesta del proyecto de Decreto Foral del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, en acta de la sesión ordinaria de 11 de junio de 2001.

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

### **II.3ª. Habilitación y rango de la norma**

El proyecto de Decreto Foral que se somete a dictamen tiene por objeto aprobar una nueva regulación y desarrollo del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo.

El artículo 10 de la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo, regula el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo “que tendrá la organización, funcionamiento y facultades que reglamentariamente se determinen” y la disposición final primera faculta al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones administrativas necesarias para el desarrollo y ejecución de lo establecido en la mencionada Ley Foral, entre las que se encuentra el proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo.

El artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACF, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado**

##### ***A) Estructura del proyecto de Decreto Foral***

El proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo consta de una exposición de motivos, ocho artículos, una disposición adicional y cuatro disposiciones finales.

En la exposición de motivos se explica que el proyecto de Decreto Foral pretende adaptar la regulación del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo a los principios establecidos por la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo. Esta Ley Foral “señala como alguno de los elementos diferenciales de la cooperación descentralizada que propugna, la participación activa de todos los agentes de desarrollo, y la búsqueda de una concertación y una complementariedad entre los diferentes actores”. Señala, también, que entre los principios que dicha Ley Foral establece, se

encuentra el de coherencia entre las Administraciones de la Comunidad Foral para su cooperación al desarrollo de manera coordinada en los objetivos y actuaciones que planteen. Y, en consecuencia, crea “un foro de diálogo y consulta que sirva para reflexionar y asesorar sobre las actuaciones que se promuevan a fin de aunar los esfuerzos que desde los diferentes ámbitos se vienen realizando”.

Este foro es el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo al que la repetidamente mencionada Ley Foral dedica su Capítulo Tercero (artículos 8 a 12). Tanto la composición como el régimen y funciones que ésta fija para el Consejo que regula, suponen la necesaria sustitución de la norma que actualmente está vigente desde que la institución fue establecida por Decreto Foral 222/1996, de 20 de mayo.

El proyecto consta de ocho artículos que atienden a la naturaleza, fuentes de regulación y adscripción del Consejo (artículo 1º), así como a su composición (artículo 2º), presidencia, vicepresidencia y secretaría (artículos 3º, 4º y 5º), atribuciones o funciones (artículo 6º), régimen o funcionamiento (artículo 7º) y asistencia de expertos a sus sesiones (artículo 8º). Una disposición adicional fija como plazo de constitución el de dos meses desde la publicación del texto que se dictamina. Concluye la norma con cuatro disposiciones finales, la primera se refiere a la elaboración del reglamento para su funcionamiento, la segunda dispone la normativa supletoria, la tercera deroga el Decreto Foral 222/1996, de 20 de mayo por el que se creó el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, y la cuarta señala la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Formalmente es correcta la estructura de la norma en cuya exposición de motivos se justifican con claridad los mismos, el articulado es el adecuado a la regulación de un órgano colegiado y sigue los criterios indicados en la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo, y las disposiciones que acompañan al articulado son igualmente correctas.

### ***B) Adecuación del texto del Decreto Foral a la normativa vigente***

El texto que se dictamina se compara con el contenido normativo que acerca del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo se encuentra vigente en la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo de Cooperación al Desarrollo (en adelante LFCD), que ahora se desarrolla.

*Artículo primero:* Plantea dos cuestiones relativas a la naturaleza y a la adscripción del Consejo Navarro de Cooperación al desarrollo.

Respecto a la naturaleza, el proyecto que se dictamina dice que el Consejo es “un órgano colegiado consultivo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra” coincidente con lo definido en el artículo 10 LFCD. Y la adscripción se hace al “Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud a través de la Dirección General competente en materia de cooperación al desarrollo”, concretando lo dispuesto en el artículo 8.2 LFCD que habla de “el Departamento competente”.

*Artículo segundo:* Composición, 1) El Consejo “estará integrado por el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario y los vocales que se determinan en el apartado 5 de este artículo”, 2) El Presidente “será el titular del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud”, 3) “será Vicepresidente el Director General de Bienestar Social, Deporte y Juventud” y 4) “Será Secretario un funcionario del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud designado por el Presidente”.

El artículo 11 LFCD asigna la presidencia al Consejero de Bienestar Social, y omite cualquier referencia al vicepresidente y al secretario. No obstante, las novedades introducidas en el proyecto de Decreto Foral son respetuosas con lo establecido en la LRJ-PAC sobre la composición de los órganos colegiados.

El punto 5 del artículo 2 del proyecto se ocupa de los vocales del Consejo en el que se reiteran las representaciones y se asigna el número por representación, con algunas variaciones respecto a la LFCD. Así se fija “un miembro en representación de cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria. Dicha representación deberá recaer en

personas que no tengan la condición de parlamentarios forales”. En este contexto, se expresa exactamente el artículo 11 LFCD.

Por otra parte, y de acuerdo con el mismo artículo de LFCD, dedicado a entidades u órganos con representación en el Consejo, el proyecto que se dictamina, concreta el número de representantes en dos miembros, por cada una de las Federación Navarra de Municipios y Concejos, Centrales Sindicales con representación institucional, Organizaciones Empresariales mayoritarias en Navarra y en seis por las ONGD de Navarra.

Siguiendo la LFCD, se incorpora un miembro en representación de cada una de las Universidades radicadas en Navarra. Además se concreta la representación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que estaba contemplada genéricamente en el artículo 11 LFCD, señalando que se integrará con un miembro designado por los respectivos Consejeros de entre los funcionarios adscritos a nueve áreas, que menciona, de la Administración Foral.

Este mismo artículo 2 del proyecto se ocupa del nombramiento de los vocales, de la duración de su cargo, así como de su cese y vacantía anticipada. Una de las novedades más señalada del proyecto se encuentra en los apartados 7 a 9 del artículo 2 al fijar que el nombramiento de los vocales será por un período de cuatro años renovables por períodos de igual duración y que el cese podrá producirse por la expiración del período de mandato, a propuesta de las instituciones y entidades a quienes representen y por renuncia aceptada por el presidente. Se contempla, también, el supuesto de vacantía anticipada que será cubierta hasta cumplir el plazo de los restantes vocales.

En definitiva, no existe en tales previsiones objeción alguna de legalidad.

*Artículos tercero, cuarto y quinto:* En estos artículos se indican las competencias de cada uno de los cargos de presidente, vicepresidente y secretario que son las habituales de todo órgano colegiado y por tanto sin objeciones de legalidad a tenor de lo establecido por la LRJ-PAC.



*Artículo sexto:* Las funciones o competencias del organismo que se mencionan en el proyecto, como son asesorar, informar, proponer e impulsar iniciativas y “cuantas otras funciones le encomiende el Gobierno de Navarra en materia de cooperación al desarrollo o le atribuyan las leyes” se corresponden exactamente con las designadas en el artículo 12 LFCD en el que se inspira. El proyecto incluye una nueva función que es la de “aprobar el Reglamento de Funcionamiento del propio Consejo”, con arreglo a lo dispuesto en la disposición final primera, es decir, “dentro de las directrices fijadas en este Decreto Foral”.

*Artículo séptimo:* Respecto al funcionamiento, la LFCD remite en su artículo 10 a lo que se establezca reglamentariamente. Pues bien, el artículo 7 del proyecto contempla el funcionamiento del Consejo en pleno y en comisiones de trabajo. El pleno se reunirá como mínimo dos veces al año y para su válida constitución será necesaria la presencia del presidente o vicepresidente en su caso, del secretario y de la mitad de los miembros restantes. Exposición clara y sin tacha que objetar, desde el punto de vista de la legalidad.

El funcionamiento en comisiones de trabajo es una aportación del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo aprobada en su sesión ordinaria de 11 de junio de 2001, en la que se manifiesta que se crean estas comisiones “para cuestiones específicas por mayoría simple de los miembros del pleno del Consejo” y que su composición “tendrá carácter paritario, con voto de calidad del representante de la Administración de la Comunidad Foral”.

*Artículo octavo:* El último artículo del proyecto contempla la posible asistencia de expertos amparado en lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 11 de la LFCD.

*Disposiciones adicional y finales:* La disposición adicional fija la constitución del Consejo dentro del plazo de dos meses desde la publicación del Decreto Foral, plazo que no menciona la LFCD, pero ello no es obstáculo alguno por ser consecuencia del normal desarrollo normativo.

La disposición final primera faculta al Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo a aprobar su Reglamento de funcionamiento “dentro de las directrices fijadas en este Decreto Foral”. Y para lo no previsto en este Decreto Foral o en el mencionado Reglamento la disposición final segunda señala como normativa aplicable “la que en materia de órganos colegiados prevé la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Se observa un error en la redacción de esta disposición que debe ser subsanado ya que al hablar del Reglamento de funcionamiento dice que éste “se apruebe conforme a lo dispuesto en el artículo 2º”, cuando este artículo se ocupa de la composición y no hace mención alguna al Reglamento en cuestión, al que sí se refiere el artículo 6.h).

La tercera disposición final deroga expresamente el Decreto Foral 222/1996, de 20 de mayo, por el que se crea el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo. Y la cuarta disposición final se ocupa de la entrada en vigor de la norma que se establece “al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra”, al igual que lo hizo en su momento la LFCD.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.