

Expediente: 33/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista.

Dictamen: 29/2002, de 10 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de junio de 2002,

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

siendo Ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 13 de mayo de 2002 tuvo entrada en este 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 dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de la misma, según redacción dada por la Ley 25/2001, de 10 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista, que fue tomada en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 15 de abril de 2002. En dicho acuerdo se declara justificada la urgencia del expediente a los efectos previstos en el artículo 22, párrafo segundo, de la LFCN, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a este Consejo Minorista.

El expediente está integrado por los siguientes documentos:

1. Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista.
2. Informe de la Sección de Comercio del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista, de 8 de abril de 2002.
3. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo, de 9 de abril de 2002, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Sobre la urgencia del expediente

En el acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de abril de 2002, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen de este Consejo, se declara justificada la urgencia del expediente, y en este sentido se ha de puntualizar, aunque en el citado acuerdo ya se hace referencia a sus atribuciones, que corresponde a este Consejo, por las razones ya apuntadas en dictámenes anteriores que se dan por reproducidas, ponderar la urgencia alegada y decidir sobre el plazo necesario para la emisión de los dictámenes. Así lo ha hecho este

Consejo, que emite el presente dictamen con la celeridad que le ha sido posible.

II.2ª. Carácter preceptivo

El Presidente del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista, conforme a lo dispuesto en el artículo 16.1 de la LFCN en la redacción dada al mismo por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, a cuyo tenor este Consejo debe ser consultado preceptivamente en los ... f) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

El proyecto de reglamento se encuadra en la habilitación al Gobierno de Navarra y a los Departamentos competentes en cada caso que realiza la disposición final primera de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio en Navarra para dictar los actos y disposiciones que requiera el desarrollo y la ejecución de lo previsto en la citada Ley Foral.

Estamos, por tanto, ante una disposición general dictada en ejecución de una Ley Foral, por lo que resulta evidente el carácter preceptivo de este dictamen.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACFN), "las disposiciones reglamentarias 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 Foral, 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. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, 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 Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a "la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad

reglamentaria" (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como al carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000).

No obstante en el presente caso las innovaciones introducidas por el Decreto dictaminado respecto de las disposiciones de la Ley Foral que desarrolla parcialmente son de poca entidad. Por otra parte el Gobierno de Navarra, en su acuerdo de 15 de abril de 2002 por el que fue tomado en consideración el proyecto del repetido Decreto Foral, considera que existen razones de urgencia para su tramitación.

El borrador del proyecto ha sido informado por la Sección de Comercio del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo y por la Secretaría Técnica del mismo Departamento en el que se considera su tramitación y contenido adecuados al ordenamiento jurídico.

Por todo ello, la tramitación del Decreto Foral analizado puede considerarse ajustada a Derecho.

II.4ª. Habilitación y rango de la norma

El Decreto Foral objeto de este dictamen viene a desarrollar reglamentariamente las previsiones legales que, en relación con la constitución y composición del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista como órgano consultivo en la Comunidad Foral de Navarra en la citada materia, se recogen en la Ley Foral del Comercio en Navarra.

Se actúa, por tanto, en un ámbito, el comercio interior, en el que la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.1.d) de la LORAFNA, tiene atribuida la competencia exclusiva, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio nacional y de la legislación de defensa de la competencia.

El artículo 23.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, 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).

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, ya que tiene por objeto llevar a cabo el desarrollo reglamentario parcial de una norma foral con rango de ley.

En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en la LORAFNA y en la LFGACFN, 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.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado

El proyecto de Decreto Foral dictaminado tiene como objetivo fundamental desarrollar reglamentariamente las previsiones contenidas en la Ley Foral del Comercio en Navarra en cuanto hace referencia a la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista, órgano consultivo en la Comunidad Foral de Navarra en la citada materia.

Según se deduce de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC) -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, 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 regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Por consiguiente el punto de partida para analizar la adecuación jurídica del proyecto del Decreto Foral considerado, debe ser el artículo 63 de la Ley Foral de Comercio en Navarra en el que se regula la constitución y composición del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista que aquél desarrolla en relación con estos extremos.

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista, se estructura en tres artículos, una disposición adicional única, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En el artículo 1º se determinan los miembros que van a componer el Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista, especificando cuáles van a ser los representantes de los agentes económicos y sociales más representativos del sector en la Comunidad Foral, conforme se establece en el apartado 3 del artículo 63 de la Ley Foral de Comercio en Navarra. Se atribuye la Presidencia del Consejo al Consejero titular del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra, de acuerdo con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto legal.

En la regulación de la organización y funcionamiento del Consejo (artículo 2º) se viene a observar el régimen jurídico que para los órganos colegiados de las Administraciones Públicas se establece en el artículo 22 de la LRJ-PAC, a la que se remiten para lo no dispuesto en el citado precepto reglamentario.

Debe observarse, no obstante que en el artículo 2.3, párrafo 1º, cuando se refiere a la suplencia de los miembros del Consejo puede estarse vulnerando el artículo 63 de la Ley Foral del Comercio Minorista en cuanto que no cabe pensar que los miembros designados por las

distintas organizaciones puedan designar suplentes al margen de la voluntad de las mismas.

La única innovación que se contiene en el proyecto de Decreto Foral analizado con relación al contenido del artículo 63 de la Ley Foral de Comercio en Navarra, se recoge en el artículo 3º del mismo en cuanto reconoce a las entidades representativas de intereses sociales la condición de interesados en los procedimientos que se tramiten al amparo de lo dispuesto en los citados Ley Foral y Decreto Foral, condición que viene a ser reconocida a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales por el artículo 31.2 de la LRJ-PAC.

En la disposición adicional única se determina que el Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo, prestará al Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista los medios personales, técnicos, económicos y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Por la disposición derogatoria, conforme a su naturaleza, se derogan todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el Decreto Foral; y mediante las disposiciones finales se autoriza a los Departamentos competentes en materia de comercio y de ordenación del territorio y urbanismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar los actos y disposiciones de desarrollo necesarios (disposición final primera), y se señala (disposición final segunda) que el Decreto Foral entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Del examen del repetido proyecto de Decreto Foral se deduce que sigue y respeta sustancialmente las disposiciones legales que desarrolla, por lo que este Consejo, que no advierte objeciones de legalidad que oponer al mismo, lo considera ajustado a Derecho.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista se ajusta al ordenamiento jurídico, con la salvedad hecha al artículo 2.3.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.