

Expediente: 17/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral de modificación de la composición de la Junta de Contratación Administrativa

Dictamen: 67/2002, de 19 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 19 de noviembre de 2002,

el Consejo de Navarra, compuesto 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 Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 22 de marzo de 2002 tuvo entrada en este Consejo 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 citada Ley Foral, sobre el proyecto de Decreto Foral de modificación de la composición de la Junta de Contratación Administrativa tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión de 4 de marzo de 2002.

Mediante oficio de su Presidente, de 10 de abril de 2002, este Consejo de Navarra comunicó al Gobierno de Navarra la necesidad de someter el proyecto de Decreto Foral al informe de la Comisión Foral de Régimen Local.

El 21 de octubre del año en curso tiene entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno, adjunto al cual remite un escrito del Director General de Economía y Asuntos Europeos en el que da cuenta del informe emitido por la Comisión Foral de Régimen Local, en su sesión de 22 de mayo de 2002, acompañando igualmente un nuevo texto del proyecto de Decreto Foral de modificación de la composición de la Junta de Contratación Administrativa, sobre el que se afirma que contiene las modificaciones acordadas por la citada Comisión Foral de Régimen Local.

Finalmente, por escrito que tiene entrada en este Consejo el día 12 de noviembre del año en curso, el Presidente del Gobierno de Navarra remite el Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, en su sesión del día 11 de noviembre, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral de modificación de la composición de la Junta de Contratación Administrativa, a efectos de la petición de dictamen del Consejo de Navarra, adjunto al cual reitera la remisión del expediente administrativo, en el que se contiene el texto del proyecto una vez incorporadas las modificaciones introducidas sobre el primer proyecto considerado por el Gobierno.

Integran el expediente remitido a este Consejo, entre otros, los siguientes documentos:

1. Acta de la sesión de la Junta de Contratación Administrativa celebrada el día 29 de octubre de 2001.
2. Informe del Secretario de la Junta de Contratación Administrativa de 26 de febrero de 2002.
3. Texto del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica la composición de la Junta de Contratación Administrativa.
4. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Economía y Hacienda de 26 de febrero de 2002.
5. Certificado expedido por el Director General de Presidencia, actuando por delegación del Consejero de Presidencia, del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de marzo de 2002, por el que se

remite al Consejo de Navarra, para su dictamen, el proyecto de Decreto Foral de modificación de la composición de la Junta de Contratación Administrativa.

6. Certificado expedido por el Secretario de la Comisión Foral de Régimen Local sobre el acuerdo favorable de la misma al proyecto de Decreto Foral por el que se modifica la composición de la Junta de Contratación Administrativa.
7. Texto del proyecto de Decreto Foral que fue informado favorablemente por la Comisión de Régimen Local.
8. Certificado expedido por el Director General de Presidencia, actuando por delegación del Consejero de Presidencia, del Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 11 de noviembre de 2002, por el que se toma en consideración a efectos de la petición de dictamen del Consejo de Navarra, el proyecto de Decreto Foral de modificación de la composición de la Junta de Contratación Administrativa.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN).

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica la composición de la Junta de Contratación Administrativa.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1º. Carácter preceptivo del dictamen

Se somete a consulta del Consejo de Navarra el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica la composición de la Junta de Contratación Administrativa. El dictamen se solicita al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en cuya

virtud el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los 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 por el que se modifica la composición de la Junta de Contratación Administrativa viene a modificar el previo Decreto Foral 132/1988, de 4 de mayo, por el que se creó la Junta de Contratación Administrativa, aprobado en desarrollo de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Foral 13/1986, de 14 de noviembre, de Contratos de la Administración Foral de Navarra, hoy derogada. Por su parte el artículo 162.2 de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante LFCAPN), remite al desarrollo reglamentario la determinación de la “composición, organización y funciones” de la citada Junta de Contratación Administrativa, por lo que procede emitir dictamen preceptivo de acuerdo con lo previsto por el artículo 16.1.f) de la citada LFCN en cuanto el proyecto de Decreto Foral, bien que parcialmente en este momento, no es sino desarrollo de una previa determinación legal.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

El artículo 49.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora LORAFNA), reconoce a Navarra, en virtud de su régimen foral, la competencia exclusiva sobre contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia.

En uso de esa competencia foral, el Parlamento de Navarra aprobó la LFCAPN, cuyo artículo 162 remite al desarrollo reglamentario, como se ha dicho, la composición, organización y funciones de la Junta de Contratación Administrativa, que debía llevarse a cabo en el plazo de seis meses, según establece su Disposición Adicional Decimotercera. En todo caso, con carácter general, la Disposición Adicional Primera encomienda al Gobierno de Navarra la promulgación de las disposiciones reglamentarias que considere precisas para el desarrollo y ejecución de la citada LFCAPN.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (desde ahora 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).

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

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la LFGACFN, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha 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, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

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 las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el artículo 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal 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, preocupación ésta que es compartida por el Gobierno de Navarra que ha dictado algunas instrucciones de carácter interno en esta dirección.

El proyecto de Decreto Foral es sustancialmente conocido por la Junta de Contratación Administrativa, como se desprende del acta de su reunión de 29 de octubre de 2001 que figura en el expediente, y ha sido informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local en sesión de 22 de mayo de 2002. Consta igualmente el informe del Secretario Técnico del Departamento de Economía y Hacienda.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

II.4ª. Examen del proyecto de Decreto Foral

La Disposición Adicional Cuarta de la derogada Ley Foral 13/1986, de 14 de noviembre, contemplaba la creación de una Junta de Contratación Administrativa como órgano consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Foral en materia de contratación administrativa. Fue a través del Decreto Foral 132/1988, de 4 de octubre, donde se crea la Junta de Contratación Administrativa, regulándose en él la naturaleza, funciones, composición, organización y régimen jurídico del órgano consultivo de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos en materia de contratación administrativa.

El citado Decreto Foral fue posteriormente afectado por el Decreto Foral 590/1995, de 18 de diciembre, que dio nueva redacción a los artículos 3 y 13, introduciendo modificaciones en la composición de la Junta de

Contratación Administrativa y en el contenido que debía darse a la Memoria anual a elaborar por dicho órgano.

Con la aprobación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, se establece una remisión al régimen jurídico vigente en materia de contratos en la Administración Foral para su aplicación a las entidades locales, de tal manera que el artículo 224.2 prescribe que los contratos que celebren las entidades locales de Navarra se ajustarán al régimen legal aplicable a la Administración de la Comunidad Foral.

Esa misma aplicación de un régimen general para la contratación administrativa de todas las Administraciones Públicas se establece en la LFCAPN, en la que respecto a la legislación sobre contratación que sustituye se amplía su ámbito subjetivo de aplicación, determinándose en su artículo 1.2 la aplicación íntegra de la Ley Foral a las Entidades Locales de Navarra y sus Organismos Autónomos, en lo que no se oponga a las especialidades configuradas en la legislación foral específica. Coherentemente con ello se modifica también el ámbito de actuación de la Junta de Contratación Administrativa, antes exclusivamente órgano consultivo de la Administración de la Comunidad Foral, extendiendo ahora su carácter consultivo y asesor en materia de contratación administrativa a todas las Administraciones Públicas sujetas a la aplicación de la LFCAPN, según resulta del artículo 162 de ésta. Es en ese mismo artículo donde se practica una remisión al desarrollo reglamentario para el establecimiento de la composición, organización y funciones de la Junta de Contratación Administrativa. En fin, la disposición derogatoria de la LFCAPN deroga el precedente Decreto Foral 132/1988, de 4 de mayo, de creación de la Junta en todo aquello que se oponga a la Ley Foral.

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen no viene estrictamente a cumplir con la remisión practicada por el legislador para la regulación reglamentaria de la Junta de Contratación Administrativa, siendo su objetivo mucho más modesto, de carácter transitorio en tanto no se aprueba el ordenado desarrollo reglamentario, y limitado exclusivamente a introducir concretas modificaciones en la composición de la misma. De un

lado aumenta el número de sus miembros y, de otro, se amplía el margen de libertad de los distintos Departamentos en la designación de sus representantes en la Junta de Contratación Administrativa.

El proyecto consta de una parte expositiva, un único artículo y una disposición final que establece la entrada en vigor del Decreto Foral.

A) Justificación

La exposición de motivos del proyecto, en la que sustancialmente se incorporan las consideraciones contenidas en los informes del Secretario de la Junta de Contratación Administrativa y del Secretario Técnico del Departamento de Economía y Hacienda, recoge adecuadamente las razones que justifican su aprobación y que, básicamente, consisten en la conveniencia de integrar en la Junta de Contratación a un representante del Departamento de Administración Local y a un representante de las Entidades Locales de Navarra, a designar este último por la Federación Navarra de Municipios y Concejos, dado el carácter de órgano consultivo en materia de contratación que ostenta la Junta de Contratación también en relación con estas Administraciones Públicas.

B) Modificación de la composición de la Junta de Contratación Administrativa.

El artículo único del proyecto de Decreto Foral modifica el artículo 3 del precedente Decreto Foral 132/1988, de 4 de mayo, de creación de la Junta de Contratación Administrativa, en el que se contiene la composición de la misma. La Junta de Contratación, tras la última modificación introducida por el Decreto Foral 590/1995, de 18 de diciembre, se integraba por diez miembros, mientras que en el proyecto que examinamos el número de miembros pasa a ser de doce tras incorporarse a la misma un representante del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, y otro vocal a designar por la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

De otra parte, si en el vigente Decreto Foral se contemplaba la representación de cada Departamento por referencia a un concreto cargo o responsabilidad, o a una concreta categoría o titulación, según los casos,

ahora en el proyecto la atribución de esa representación de los Departamentos en la Junta de Contratación se deja en el ámbito de decisión de sus titulares o jefes de la correspondiente unidad orgánica, excepción hecha de los miembros que proceden del Departamento de Economía y Hacienda, que siguen siendo el Consejero, el Director del Servicio de Patrimonio, el Jefe de la Sección de Intervención y el Jefe de la Sección de Contratación y Seguros.

Por tanto, nada que objetar a la modificación propuesta en el proyecto pues ningún reparo puede hacerse desde parámetros de legalidad que pudiera suponer en este caso un obstáculo al ejercicio discrecional del poder reglamentario en la determinación de la composición de la Junta de Contratación Administrativa, además previamente habilitado por el artículo 162 LFCAPN. A mayor abundamiento las modificaciones que se introducen aparecen suficientemente motivadas y justificadas sin que pueda dudarse de la conveniencia de que en la Junta estén representadas las Entidades Locales de Navarra habida cuenta de que el órgano consultivo en materia de contratación administrativa también lo es de estas Administraciones.

III CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se modifica la composición de la Junta de Contratación Administrativa, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.