

Expediente: 37/2023

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica la composición de la Junta de Contratación Pública.

Dictamen: 2/2024, de 22 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de enero de 2024,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Alfredo Irujo Andueza; Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario; don José Iruretagoyena Aldaz y don José Luis Goñi Sein, Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

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

El día 29 de diciembre de 2023 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 15.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica la composición de la Junta de Contratación Pública, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 27 de diciembre de 2023.

I.2^a. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 72/2022, de 4 de julio, de la Consejera de Economía y Hacienda, se ordenó la iniciación del procedimiento para la elaboración de un Decreto Foral que modifique la composición de la Junta

de Contratación Pública (en adelante, el Proyecto), designándose al Servicio de Patrimonio del Departamento de Economía y Hacienda como órgano facultado para la elaboración y tramitación del expediente. Asimismo, se ordenó la iniciación del trámite de consulta pública, dirigiéndola específicamente a los grupos de interés relacionados con la contratación pública.

2. Obra en el expediente un primer borrador del Proyecto en cuya exposición de motivos se indicaba que se ampliaba la participación de los sindicatos en la composición de la Junta de Contratación Pública, indicándose en el texto articulado que habría tantas vocalías como organizaciones sindicales tuvieran más de un 10% de representatividad en la Comunidad Foral de Navarra.

3. La consulta pública previa a través del portal de Gobierno Abierto se produjo entre los días 9 de septiembre y 2 de octubre de 2022, no recibiendo aportación alguna, tal y como se informa por la Jefa de Contratación y Seguros del Departamento de Economía y Hacienda con fecha de 11 de enero de 2023.

4. El Proyecto estuvo sometido a información pública en el portal de Gobierno Abierto, desde el 20 de diciembre de 2022 hasta el 22 de enero de 2023, recibiendo una única aportación, formulada por la CEN, en la que se solicitaba el mantenimiento de la paridad en la representación de la citada entidad y los sindicatos, de forma que, si estos disponían de cuatro vocalías, la CEN dispusiera del mismo número.

5. En un segundo borrador del Proyecto, aparece duplicada la representación otorgada a la CEN, por una parte, y, por otra, se prevé una vocalía por cada organización sindical que tuviera más de un 10% de representatividad, hasta un máximo de cuatro.

6. La Junta de Contratación Pública, en sesión celebrada el 27 de marzo de 2023, informó favorablemente el Proyecto.

7. La Comisión Foral de Régimen Local emitió informe favorable con fecha de 18 de abril de 2023.

8. El Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático informó favorablemente el Proyecto con fecha de 3 de mayo de 2023, indicando que se trataba de una regulación que no tenía impacto directo en la mitigación, ni en la adaptación al cambio climático.

9. El 11 de octubre de 2023 recayó el informe de impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, señalándose que no se apreciaba en ninguna de sus medidas incidencia negativa en las condiciones de accesibilidad universal y discapacidad, no afectando su contenido a las mismas.

10. Consta, igualmente, el informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, de fecha 16 de octubre de 2023, en el que se hace eco del anterior informe de impacto de género y considera que el impacto será positivo en cuanto incorpore el principio de representación equilibrada. Se señala, finalmente, que el lenguaje usado es inclusivo.

11. Obra en el expediente, también, el informe de observaciones del mismo Instituto, de 17 de octubre de 2023, relativo al informe de evaluación del impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, considerándose que el Proyecto no tiene pertinencia por esos motivos.

12. Un nuevo borrador del Proyecto ha terminado por incluir un nuevo apartado al precepto modificado, incorporando el principio de representación equilibrada establecido por el artículo 4 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre mujeres y hombres.

13. En el informe de la Directora del Servicio de Patrimonio de 24 de octubre de 2023, se propone que el Gobierno de Navarra acuerde remitir el expediente al Consejo de Navarra.

14. Con fecha de 27 de octubre de 2023, el Proyecto fue remitido a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, recibándose aportaciones de la Dirección General de Función Pública y de los Departamentos de Educación y Memoria y Convivencia, Acción Exterior y Euskera.

15. Con fecha de 10 de noviembre de 2023, la Directora General de Presupuestos y Patrimonio del Departamento de Economía y Hacienda, informó favorablemente el Proyecto.

16. Obran en el expediente las memorias normativa, justificativa, económica, organizativa, de impacto de género, LGTBI+, por razón de accesibilidad y discapacidad y climática, de fecha 19 de diciembre de 2023, firmadas por la Jefa de Sección de Contratación, Seguros y Asuntos Económicos y la Directora del Servicio de Patrimonio del Gobierno de Navarra. En ellas se hace referencia a lo dispuesto sobre la composición y funciones de este órgano en la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril de Contratos Públicos, y señalando que el presente Proyecto se amplía a la representación sindical en la Junta de Contratación, llegando a cuatro representantes como máximo, y para mantener la paridad en la representación con la parte empresarial, también se incrementa el número de representantes de CEN. Ello conlleva un incremento del gasto que se cifra en 280 euros por cada reunión celebrada, lo que tiene el informe positivo del Servicio de Presupuestos. El Proyecto no afecta a la estructura organizativa, ni a la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Además, se señala que, de acuerdo con el INAI/INABI, cualquier modificación debe recordar el principio de actuación de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre mujeres y hombres, donde se establece la presencia, participación y representación paritaria de mujeres y hombres en la composición de los distintos órganos colegiados.

17. La Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda emitió informe con fecha 20 de diciembre de 2023, concluyendo que la elaboración del Proyecto se adecuaba a la legalidad vigente.

18. El Proyecto fue examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación de 26 de diciembre de 2023.

19. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 27 de diciembre de 2023, tomó en consideración el Proyecto a efectos de la petición al Consejo de Navarra de su dictamen preceptivo.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, dos artículos, una disposición adicional única y una disposición final.

En la exposición de motivos se señala que la Junta de Contratación Pública fue creada por la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, llamada a asumir un papel central en la mejora de la eficiencia administrativa y en el adecuado desarrollo de la norma. Precisa que con la aprobación del Decreto Foral 74/2019, de 26 de junio, por el que se regula la Junta de Contratación Pública se realizaron algunas modificaciones en la composición y funciones de este órgano y, ahora, se amplía la participación de los sindicatos y de la Corporación Empresarial de Navarra, actualizándose la denominación de esta última.

El artículo 1 modifica el artículo 4.4. del Decreto Foral 74/2019, de 26 de junio, por el que se regula la Junta de Contratación Pública, en sus apartados ñ), o) y s), que tratan de su composición y que pasan a tener el siguiente tenor literal:

«ñ) Dos vocalías que representen a la Confederación Empresarial Navarra.»

«o) Dos vocalías, que representen a las PYMES, designadas por la Confederación Empresarial de Navarra.»

«s) Una vocalía por cada organización sindical que tenga más de un 10% de representatividad en la Comunidad Foral de Navarra, hasta un máximo de 4.»

Además, y como consecuencia de las aportaciones realizadas tras la remisión del Proyecto a los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, se ha modificado el apartado b) del mismo artículo 4.4, para designar a la «persona titular del Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competente en materia de Presidencia», en lugar de a la competente en «materia de Presidencia, Justicia e Interior».

El artículo 2 adiciona un nuevo apartado al artículo 4, que queda redactado de la siguiente manera:

«7. De acuerdo con el principio de representación equilibrada establecido por el artículo 4 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre mujeres y hombres, la presencia, participación y representación de las entidades contempladas en el apartado 4 de este artículo será paritaria, y según la misma, ningún sexo superará el 60% del conjunto de personas al que se refiere, ni será inferior al 40% y tenderá a alcanzar el 50% de personas de cada sexo».

La disposición adicional única dispone la constitución de la Junta de Contratación, y, por último, la disposición final establece la entrada en vigor de este Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta modifica el Decreto Foral 74/2019, de 26 de junio, por el que se regula la Junta de Contratación Pública, acomodándose a lo dispuesto por la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

Ese proyecto de Decreto Foral ya fue objeto de nuestro dictamen 25/2019, de 4 de junio.

Por tanto, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 14.1.g) de la LFCN.

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

El Proyecto viene a modificar la composición de la Junta de Contratación Pública, por lo que se enmarca dentro de la materia de contratación pública.

Como señalamos en los dictámenes 27/2007, de 23 de julio, 22/2014, de 30 de julio, y 25/2019, de 4 de junio, el artículo 49.1.d) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) reconoce a la Comunidad Foral de Navarra, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva sobre contratos y concesiones

administrativas respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia. Por tanto, según destaca la exposición de motivos de la LFCP, esta competencia exclusiva no tiene más límites que el respeto a los citados principios que, en esta materia son los recogidos por las Directivas europeas.

La mencionada competencia de la Comunidad Foral, según ya se indicó por este Consejo en los dictámenes citados, no ha de padecer por la incidencia de las disposiciones de Derecho Comunitario en el ámbito material en el que se mueve el proyecto de Decreto Foral, por ser jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional que «el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias en las materias afectadas» (SSTC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992, 117/1992 y 80/1993, entre otras).

En ejercicio de esa competencia, el Parlamento de Navarra aprobó la LFCP, con remisión específica de su artículo 119.4 al desarrollo reglamentario en la materia que nos ocupa.

Además, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 7.12), adoptando sus disposiciones generales la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta al amparo de la competencia exclusiva de Navarra en materia de contratos públicos, en

ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, y su rango es el adecuado.

II.3ª. Marco normativo

El Proyecto que nos ocupa persigue el objetivo de modificar la composición de la Junta de Contratación Pública, para dar mayor participación a los sindicatos y, también en consecuencia a la Corporación Empresarial de Navarra, para mantener la paridad de ambas representaciones. Además, se ha incorporado la correspondiente determinación respecto a la necesaria paridad de sexos.

En consecuencia, el Proyecto ha de ajustarse primordialmente a la LFCP, a la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre mujeres y hombres, así como al resto del ordenamiento jurídico.

II.4ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFNSPIF) regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 132.2 de la LFACFNSPIF, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

La iniciativa de elaboración del Proyecto se sometió a consulta pública previa en el portal de Gobierno Abierto, del 9 de septiembre al 2 de octubre de 2022, sin que se recibieran aportaciones. Posteriormente, su texto fue sometido a información pública del 20 de diciembre de 2022 al 22 de enero de 2023, recibándose una aportación de la Corporación Empresarial de Navarra (CEN).

Fue remitido a todos los Departamentos de la Administración Foral.

Acompañan al Proyecto las memorias normativa, justificativa, económica y organizativa, de impacto de género, LGTBI+, por razón de accesibilidad y discapacidad y climática. Obra igualmente en el expediente el correspondiente informe de la Directora General de Presupuestos y Patrimonio, sobre el incremento del gasto.

Igualmente se hallan incorporados al expediente los informes de impacto por razón de género y de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua relativo al informe de evaluación del impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, y de impacto por razón de género en los que se realizan observaciones y recomendaciones, así como los informes sobre evaluación del impacto climático.

Se cuenta con el Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda en el que se concluye que la elaboración del Proyecto se adecua a la legalidad vigente.

La Comisión de Coordinación examinó el Acuerdo del Gobierno de Navarra de la toma en consideración de la norma proyectada, y por Acuerdo del Gobierno de Navarra, en sesión de 27 de diciembre de 2023, se acordó ésta, solicitándose nuestro preceptivo dictamen.

En atención a todo ello, y aun cuando no se dispone del Informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa cabe estimar que la tramitación del proyecto de Decreto Foral se ajusta a Derecho.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, 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.

Como se ha señalado, la principal referencia de nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto ha de ser la LFCP, que es objeto del presente desarrollo reglamentario, teniendo en cuenta lo dispuesto, asimismo, por la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad de mujeres y hombres y la restante normativa de aplicación.

A) Justificación

Según se indica en su exposición de motivos, el Proyecto se justifica en la necesidad de ampliar la participación de los sindicatos y de la Corporación Empresarial Navarra en la composición de la Junta de Contratación Pública. Nada se indica sobre la actualización realizada con relación a la cita del Departamento competente en materia de Presidencia, si bien hay que entender que se ha procedido a una simple actualización de la denominación, ya que en la actualidad no es un único Departamento del Gobierno de Navarra el de Presidencia, Justicia e Interior. Con la referencia exclusiva al Departamento competente en materia de Presidencia se resuelve el problema. Resulta aconsejable, en todo caso, hacer una referencia, siquiera sucinta a esta cuestión en la exposición de motivos del Proyecto.

Tampoco se indica nada en la referida exposición de motivos a la adición de un nuevo apartado al artículo 4, siendo ello resultado del informe de observaciones del Instituto Navarra para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua. Por la misma razón, se aconseja la inclusión de la debida justificación en la exposición de motivos.

B) Contenido

Como hemos adelantado, el artículo 1 modifica el artículo 4.4. del Decreto Foral 74/2019, de 26 de junio, por el que se regula la Junta de

Contratación Pública, en sus apartados ñ), o) y s) previendo lo siguiente en cuanto a su composición:

«ñ) Dos vocalías que representen a la Confederación Empresarial Navarra.»

«o) Dos vocalías, que representen a las PYMES, designadas por la Confederación Empresarial de Navarra.»

«s) Una vocalía por cada organización sindical que tenga más de un 10% de representatividad en la Comunidad Foral de Navarra, hasta un máximo de 4.»

Se trata con ello de incrementar la representación sindical hasta con un máximo de cuatro miembros, lo que obliga, para mantener la paridad entre empresarios y sindicatos, a incrementar también la representación de la Confederación Empresarial de Navarra. Ello resulta plenamente ajustado a lo dispuesto por los apartados 2 y 7 del artículo 119 de la LFCP.

Se ha modificado, asimismo, la referencia contenida en el apartado apartado b) del mismo artículo 4.4, para designar a la «persona titular del Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competente en materia de Presidencia», en lugar de a la competente en «materia de Presidencia, Justicia e Interior». Ello no merece ninguna objeción, máxime cuando en la actualidad las competencias de Presidencia, Justicia e Interior no residen en el mismo Departamento.

El artículo 2 adiciona un nuevo apartado al artículo 4, que queda redactado de la siguiente manera:

«7. De acuerdo con el principio de representación equilibrada establecido por el artículo 4 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre mujeres y hombres, la presencia, participación y representación de las entidades contempladas en el apartado 4 de este artículo será paritaria, y según la misma, ningún sexo superará el 60% del conjunto de personas al que se refiere, ni será inferior al 40% y tenderá a alcanzar el 50% de personas de cada sexo».

Esta nueva determinación que se incorpora al Decreto Foral regulador de la Junta de Contratación Pública, resulta conforme con los principios de actuación que se contienen en el artículo 4, apartados a), b), c) y f) de la antedicha Ley Foral y específicamente con el principio de representación

equilibrada en la composición de los distintos órganos colegiados. Igualmente, a lo dispuesto por el artículo 17.1 de la misma Ley Foral.

La disposición adicional única dispone la constitución de la Junta de Contratación conforme a su nueva composición en la siguiente reunión ordinaria o extraordinaria de la misma, lo cual no merece objeción.

La disposición final establece, por último, la entrada en vigor de este Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. No merece tacha alguna.

III. CONCLUSIÓN

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

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.