Expediente: 26/2021
Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra.
Dictamen: 31/2021, de 13 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 13 de septiembre de 2021,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejero,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 2 de julio de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente Primero y Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, por ausencia de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 30 de junio de 2021.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las siguientes actuaciones de interés:

1. El Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, en sesión celebrada el 20 de diciembre de 2019, teniendo en consideración el artículo 23.1 de la Ley Foral 15/2008, de 2 de julio, del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra (en adelante, LFCSUPNA) que encomienda al propio Consejo Social la elaboración de su Reglamento de Organización y Funcionamiento para posteriormente someterlo a la aprobación del Gobierno de Navarra, a la vista de la experiencia en la aplicación del Reglamento aprobado mediante Decreto Foral 7/2010, de 8 de febrero y considerando la nueva regulación de los órganos colegiados establecida por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), acordó modificar los artículos 7.4; 14.2 y 3; 19.5 y 6; 19 Bis; 30.5 y 32.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad Pública, suprimiendo o dando nueva redacción a tales preceptos y remitiendo la propuesta al Gobierno de Navarra para su debida tramitación y aprobación.

2. Mediante Orden Foral 17E/2020, de 14 de septiembre, del Consejero de Universidad, Innovación y Transformación Digital, se inicia el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Universidad Pública de Navarra, designando al Servicio de la Universidad de la Dirección General de Universidad como órgano responsable para su elaboración y tramitación.

3. Obran en el expediente administrativo las memorias normativa, organizativa y económica, así como el informe sobre impacto por razón de sexo, suscritos por la Directora General de Universidad con fecha 11 de febrero de 2021.

La memoria normativa señala que la modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad, aprobado mediante Decreto Foral 7/2010, se elabora al amparo de lo dispuesto por la LFCSUPNA. Cita el artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2001,

de 21 de diciembre, de Universidades, que dispone que por Ley de la Comunidad Autónoma se regulará la composición y funciones del Consejo Social, así como la designación de sus miembros y el artículo 23 de la LFCSUPNA que establece que el Consejo elaborará su propio Reglamento de Organización y Funcionamiento, así como el artículo 41 del propio Reglamento que regula el procedimiento para formular la propuesta de su reforma, indicando que, mediante Acuerdo 33/2019, de 20 de diciembre, el Consejo aprobó la propuesta de modificación remitiéndola al Gobierno de Navarra para su tramitación.

La memoria organizativa señala que la propuesta de modificación no implica la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas, ni incrementos ni disminuciones de plantilla, ni en la Dirección General de Universidades ni en la Universidad Pública.

La memoria económica informa que la propuesta de modificación del reglamento no conlleva ni incremento de gastos ni disminución de ingresos.

En el informe sobre el impacto por razón de sexo se expone que la propuesta normativa no establece diferencias por razón de sexo entre las personas que puedan estar afectadas por su regulación.

4. El 1 de marzo de 2021, el Secretario General Técnico del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital, remite el Proyecto a los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Foral por si consideran oportuno formular aportaciones.

5. El 4 de marzo de 2021, la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutuko Zuzendiari Kudatzailea, emite informe de aportaciones al Proyecto en el que, tras reseñar el objeto de la propuesta, recuerda que la Ley Foral 17/2019, de igualdad entre mujeres y hombres, en su Preámbulo, indica que la actuación de las Administraciones Públicas debe girar en torno al enfoque de transversalidad del principio de igualdad y que en su artículo 13 se incide en la necesidad de incorporar medidas específicas dirigidas a eliminar brechas de género y promover la igualdad en todas las políticas y acciones y, en lo

que se refiere al Proyecto, remarca la necesidad, en aplicación del artículo 16 de la Ley Foral, de garantizar el principio de representación equilibrada entre hombres y mujeres en el nombramiento de las personas de los órganos colegiados, manteniéndose el criterio en los casos de modificación o renovación, por lo que se recomienda incorporar tal principio al Proyecto.

Por lo que se refiere al análisis de lenguaje sexista considera que en el Proyecto no se ha utilizado un lenguaje inclusivo, haciéndose necesario realizar una revisión para asegurar que el lenguaje utilizado facilite la visualización de las mujeres, en concreto revisando los términos de “Presidente”, “Vicepresidente” o “vocales”.

6. El 13 de mayo de 2021 el Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra adoptó Acuerdo 8/21, por el que, complementando el anterior Acuerdo de 20 de diciembre de 2019, se adapta a un uso de lenguaje inclusivo el Acuerdo 33/2019, mediante el que se proponía la modificación de determinados artículos de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

7. El Secretario General Técnico del Departamento, con fecha 2 de junio de 2021, suscribe el informe de Accesibilidad y Discapacidad, en cumplimiento de lo establecido por la Ley Foral 12/2018, de 11 de junio, de Accesibilidad Universal, en el que se indica que el Proyecto no incluye ni barreras ni las elimina, ya que su objeto no regula el acceso a lugares públicos ni la utilización de bienes o servicios públicos.

8. El 18 de junio de 2021 la Técnica de Administración Pública, Rama Jurídica, adscrita a la Secretaría General Técnica del Departamento, emite informe jurídico analizando el contenido del Proyecto. En el citado informe, tras referir el marco normativo de aplicación y el procedimiento seguido en su tramitación, considera que puede omitirse la consulta previa, pues no tiene impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios y regula aspectos parciales del funcionamiento del Consejo adoptadas a propuesta del mismo y en cuya composición participan todos los agentes sociales interesados o afectados por la propuesta. El informe recuerda la necesidad de informe del Consejo de

Navarra al ser la propuesta desarrollo directo de la LFCSUPNA y termina considerando que la tramitación del expediente es correcta. Idéntico informe favorable emite el Secretario General Técnico con fecha 28 de junio de 2021.

9. El 18 de junio de 2021, es la Directora General de Universidad quien emite informe al Proyecto indicando que las modificaciones propuestas se refieren, por un lado, a la regulación del uso de medios electrónicos para que puedan celebrar reuniones, adoptar acuerdos y elaborar y remitir las actas de sus reuniones y, por otro lado, clarificar la regulación de la continuidad en funciones de sus componentes en caso de finalización del mandato, incluyendo reglas que eviten la vacancia en el cargo de Presidente o Presidenta del Consejo Social. Por todo ello, considerándolas ajustadas, propone la aprobación de la propuesta de modificación del Reglamento que contiene el Proyecto.

10. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 30 de junio de 2021, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, a los efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen al Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo de la LFCSUPNA, y modifica una norma reglamentaria, el Decreto Foral 7/2010, de 8 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, que fue objeto de nuestro dictamen 49/2009, de 17 de diciembre, así como su modificación mediante Decreto Foral 56/2011, de 27 de junio (dictamen 28/2011, de 13 de junio).

Por ello, a pesar de su carácter fundamentalmente organizativo, el presente dictamen se emite con el carácter de preceptivo con el que ha sido

solicitado, al amparo del artículo 14.1.g) de la LFCN que requiere que este Consejo de Navarra sea consultado preceptivamente respecto de proyectos de reglamentos, así como de sus modificaciones que se dicten en ejecución y desarrollo de las leyes.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril (en lo sucesivo, LOU) precisaba que el Consejo Social se configura como el órgano de relación de la Universidad con la sociedad. A este órgano le corresponde la supervisión de la actividad económica de la Universidad y el rendimiento de los servicios, así como la aprobación de los presupuestos. Su regulación corresponde a la Ley de las Comunidades Autónomas. Estará constituido por personalidades de la vida cultural, profesional, económica y social, que no podrán ser de la propia comunidad académica, a excepción del Rector, Secretario General y Gerente.

Su artículo 13, sobre los órganos de gobierno y representación de las universidades públicas, incluye entre los colegiados al Consejo Social. Y su artículo 14 regula el Consejo Social en los términos siguientes:

> *"1. El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la universidad, y debe ejercer como elemento de interrelación entre la sociedad y la universidad.*
> *2. Corresponde al Consejo Social la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios y promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad. A tal fin, aprobará un plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria. Los consejos sociales podrán disponer de la oportuna información y asesoramiento de los órganos de evaluación de las Comunidades Autónomas y de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación".*

En la Comunidad Foral de Navarra es la Ley Foral 15/2008, de 2 de julio, la que regula el Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, estableciendo una amplia regulación de tal órgano señalando su naturaleza, fines, competencia, organización, composición y normas de funcionamiento,

a la vez que realiza distintas remisiones al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social. En concreto, el artículo 23.1 de la LFCSUPNA dispone que el Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra elaborará su propio Reglamento de organización y funcionamiento que someterá a la aprobación del Gobierno de Navarra.

Mediante Decreto Foral 7/2010, de 8 de febrero, se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad Pública, parcialmente modificado por Decreto Foral 56/2011, de 27 de junio y al que ahora se propone modificar alguna de sus previsiones mediante el Proyecto sometido a dictamen.

II.3ª. Tramitación del Proyecto

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 lo sucesivo, LFACFNSPIF) regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento general para la elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro. Ahora bien, como ya señalamos en nuestro dictamen 49/2009, emitido con ocasión del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la UPNA (Decreto Foral 7/2010), la Ley Foral 15/2008 fija un sistema específico para la aprobación del citado Reglamento al atribuir su elaboración al propio Consejo Social y su aprobación al Gobierno de Navarra.

La elaboración de la propuesta de modificación que se somete a dictamen ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en las dos leyes forales mencionadas, ya que a la elaboración y propuesta de modificación del Reglamento efectuada por el Consejo Social se han superpuesto los trámites propios establecidos para la elaboración de disposiciones generales por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Cierto es que no ha existido un trámite específico de audiencia o participación pública durante su tramitación, al igual que aconteció con ocasión de la tramitación del propio Reglamento y de su modificación

aprobada en junio de 2011, pero al igual que entonces se entendió, este Consejo de Navarra considera formalmente satisfecho el trámite de audiencia, ya que la propuesta de modificación proviene del propio Consejo Social que representa y personaliza la participación de la sociedad civil en la Universidad. Además, no puede desconocerse que, como ya hemos señalado, las modificaciones propuestas son todas ellas de carácter organizativo afectantes a aspectos meramente de funcionamiento interno sin transcendencia ad extra.

En consecuencia, consideramos que, en atención a las particularidades del procedimiento de aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la UPNA, su naturaleza de órgano representativo de la sociedad en el ámbito de la universidad y al objeto de las modificaciones, la tramitación del Proyecto se ajusta en términos generales al ordenamiento jurídico.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica

El Proyecto de modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social sometido a dictamen se compone de una exposición de motivos, un artículo único por el que se introducen seis modificaciones a los artículos 7, 14, 19, 30 y 32 y se añade un nuevo artículo 19.Bis. El Proyecto termina con una disposición final que regula su entrada en vigor.

La exposición de motivos es meramente descriptiva careciendo de una explicación o motivación de las razones que avalan las modificaciones propuestas. Las únicas motivaciones se encuentran recogidas en el Acuerdo del propio Consejo Social de 20 de diciembre de 2019 que indica que “a la vista de la experiencia en la aplicación del Reglamento y considerando la nueva regulación de los órganos colegiados de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se propone la introducción de algunas modificaciones con el fin de mejorar la operatividad del órgano”. Igualmente, el informe de la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad, indica que las modificaciones propuestas tienen por objeto la regulación del uso de medios electrónicos para que los órganos colegiados

puedan constituirse, celebrar sesiones o adoptar acuerdos y, por otro, clarificar la redacción sobre la continuidad en funciones de los cargos en caso de finalización del mandato; explicaciones a las que debe añadirse las modificaciones introducidas a instancia de la citada Directora Gerente con la finalidad de cumplimentar el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres y el uso de un lenguaje inclusivo y no sexista.

A juicio de este Consejo de Navarra sería conveniente que esas motivaciones fueran incorporadas a la exposición de motivos de la norma para un mejor cumplimiento del deber de motivación exigible a las disposiciones reglamentarias.

El análisis de adecuación de las modificaciones propuestas debe realizarse fundamentalmente comprobando su contraste de legalidad con la regulación establecida por la LFCSUPNA y con la regulación que sobre los órganos colegiados se contiene en la LRJSP y en la LFACFNSPIF.

El punto uno del artículo único, suprime el apartado 4 del artículo 7, dentro de la regulación del régimen de delegaciones que establecía que la delegación se consideraba “únicamente a los efectos de mayorías requeridas para la adopción de los acuerdos pero no para determinar el quórum requerido para la válida constitución de la sesión”. Como ya dijimos en nuestro dictamen 49/2009, emitido con ocasión de la tramitación y aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la UPNA, el artículo 7 disciplina el régimen de las delegaciones cumplimentando la remisión específica realizada por el artículo 11.2 de la LFSCUPNA que faculta al Reglamento para regular las condiciones y el número máximo de delegaciones, teniendo en consideración el carácter obligatorio de asistencia a las sesiones del Consejo que establece el artículo 13.a) de la LFCSUPNA y, por ello, contiene una regulación limitativa de las delegaciones, tanto en lo que se refiere al número posible de ellas, (un máximo de dos anuales para el Pleno y cuatro para la Comisiones), como limitando su eficacia al quórum de adopción de acuerdos y no considerándola válida para la consecución del quórum de asistencia para la celebración de las sesiones. De esa regulación se deriva una clara voluntad

de cumplimentar la asistencia personal de los vocales a las sesiones de los órganos del Consejo Social.

Entre las modificaciones que propone el Proyecto que ahora analizamos, se encuentra la de posibilitar las reuniones no presenciales o a distancia, incluso facultando a la Presidencia para que, en las reuniones presenciales, pueda autorizarse a los vocales que no puedan asistir el participar a distancia en la sesión convocada.

Siendo ello así, no se conjuga bien tal posibilidad con la previsión de supresión del apartado 4 del artículo 7, que además entra en contradicción con la redacción literal de los artículos 15 y 20.6 del Reglamento, que para la determinación del quórum para la válida constitución del Pleno y de la Comisión Permanente, sigue haciendo referencia al requisito de presencia.

Este Consejo considera que debe reconsiderarse tal propuesta de supresión y, en cualquier caso, adecuar la redacción de los artículos 15 y 20.6 del Decreto Foral 7/2010, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento para evitar confusiones ya que la supresión del apartado 4 parece tener la voluntad de que la delegación produzca eficacia no solo para el quórum de votaciones sino también para el de la válida celebración de las reuniones, en cuyo caso se evidencia la contradicción expuesta con la actual regulación de los artículos 15 y 20.6 del Reglamento que, como decimos, sigue manteniendo la exigencia presencial, aunque ese término pueda ser extensivo a la presencia no solo física sino también a distancia a través de medios telemáticos.

El número Dos, modifica el artículo 14 que regula el funcionamiento del Pleno del Consejo Social, enumerando al párrafo actual como 1 y añadiendo dos nuevos párrafos. En el 2, se establece que las reuniones podrán ser presenciales o a distancia y, como ya hemos indicado antes, en las reuniones presenciales se faculta a la Presidencia para que pueda autorizar a quienes no puedan asistir presencialmente a comparecer a distancia. El apartado 3 regula las condiciones de las reuniones a distancia, precisando que se hará constar en la convocatoria el medio a través del cual se establecerá la comunicación que deberá asegurar la identidad de los

asistentes, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que se producen y la intercomunicación entre todos ellos en tiempo real. Entre los medios válidos para la celebración de reuniones a distancia se contemplan: el correo electrónico, la audioconferencia y la videoconferencia, sin perjuicio de otros posibles.

Ninguna objeción puede realizarse a las adiciones planteadas al artículo 14 que prevén adaptar las normas de funcionamiento del Consejo Social a las nuevas tecnologías, posibilidad contemplada expresamente por el artículo 25 de la LFACFNSPIE y el artículo 17 de la LRJSP, regulando los requisitos de las sesiones a distancia con las exigencias legales requeridas.

El número Tres del artículo Único añade dos nuevos apartados al artículo 19. El nuevo apartado 5 regula el procedimiento para la aprobación de las actas pudiendo hacerse en la misma sesión, en la siguiente o mediante la remisión de la propuesta por la Secretaría, regulando para este caso el procedimiento y requisitos para su modificación y aprobación.

Por su parte, el nuevo apartado 6 atribuye a la Secretaría la competencia para emitir certificaciones sobre los acuerdos adoptados sin perjuicio de la ulterior aprobación del acta.

Tales previsiones son plenamente ajustadas al ordenamiento jurídico, ajustándose la redacción y requisitos del apartado 5 a lo establecido con carácter general para las actas de los órganos colegiados por el artículo 27.4 de la LFACFSPIF y por el artículo 18.2 de LRJSP. Por lo que respecta a las certificaciones de la Secretaria antes de la aprobación de las actas tampoco existe vulneración jurídica alguna ya que los actos y acuerdos producen efectos desde el momento mismo de su adopción.

El número Cuatro del artículo Único del Proyecto incorpora un nuevo artículo 19.Bis al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la UPNA, indicando que de cada sesión se conformará el correspondiente expediente administrativo electrónico mediante la agrupación ordenada de toda la documentación electrónica de la sesión y, la documentación que sirva de antecedente y no sea susceptible de conversión

en formato electrónico, también formará parte del expediente mediante una referencia que indicará la forma de acceder a su consulta.

Previsión plenamente ajustada al ordenamiento jurídico y a lo previsto por el segundo párrafo del artículo 18.2 de la LRJCP.

El número Cinco modifica el apartado 5 del artículo 30, estableciendo que en el supuesto regulado en el apartado 4.a) del precepto (cese del Presidente o Presidenta por finalización de su mandato) permanecerán en funciones hasta la toma de posesión de la persona que le vaya a sustituir, siempre que siga manteniendo la condición de vocal. Por su parte, el párrafo segundo del nuevo apartado 5 regula la sustitución de la Presidencia en aquellos casos de cese sin que pueda seguir en funciones, en cuyo caso será sustituido por uno de los vicepresidentes según orden de prelación. Si ello no fuera posible, la presidencia en funciones corresponderá automáticamente a la persona vocal del Consejo Social de mayor edad.

La nueva redacción del apartado 5 pretende dar una mayor claridad al régimen de sustitución de la persona que ocupe la Presidencia, ajustando su redacción a lo establecido con carácter general para los órganos colegiados por el artículo 21.2 de la LFACFSPIF, por lo que nada cabe objetar.

Por último, el número Seis modifica el apartado 2 del artículo 32 del vigente Reglamento, dando nueva regulación a los supuestos de cesación en el cargo de las personas que ejerzan las funciones de la Vicepresidencia, señalando que cesarán, además de por las causas previstas en el artículo 12.2 de la LFCSUPNA, en los supuestos de destitución, renuncia y, automáticamente, por el cese de la persona que ejerciendo la Presidencia les hubiera nombrado para tal cargo, siguiendo en tal caso en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Presidente o Presidenta, siempre que mantenga la condición de vocal del Consejo.

Aun cuando la redacción del apartado resulta un tanto confusa y reiterativa, desde el punto de vista de la legalidad nada cabe objetar a la nueva redacción dada al apartado 5 del artículo 32 del Reglamento.

El Proyecto termina con una disposición final que establece la entrada en vigor del Decreto Foral de modificación del Reglamento, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, previsión conforme con el ordenamiento jurídico y disposición final primera de la LFCSUPNA.

Desde la perspectiva de técnica normativa y coherencia gramatical hay que advertir que, como consecuencia de la adaptación de la modificación del Reglamento a un lenguaje inclusivo, se produce una desconexión con respecto a la regulación que se mantiene en aquellos preceptos del Reglamento que no han sido objeto de modificación, por lo que sería adecuada su adecuación y revisión.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, aprobado por Decreto Foral 7/2010, de 8 de febrero, en los términos establecidos en el presente dictamen resulta conforme con el ordenamiento jurídico que le es de aplicación.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.