

# 1. CRÓNICA LEGISLATIVA

## 1.1. PARLAMENTO DE NAVARRA

MARTÍN M.<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Pública de Navarra

### SUMARIO

- I. RELACIÓN DE LEYES FORALES APROBADAS ENTRE 1 JULIO 2004 Y 31 DICIEMBRE 2004
- II. BREVE COMENTARIO
  1. Leyes Forales que se limitan a otorgar autorizaciones
  2. Leyes que tienen como objeto modificar aspectos concretos de otras leyes anteriores
  3. Leyes forales de contenido específico
  4. Leyes forales importantes y destacadas
    - Ley Foral 11/2004
    - Ley Foral 14/2004
    - Ley Foral 15/2004
    - Ley Foral 18/2004
- III. VALORACIÓN FINAL

### I. RELACIÓN DE LEYES FORALES APROBADAS ENTRE 1 JULIO 2004 Y 31 DICIEMBRE 2004

El Parlamento de Navarra, en el semestre comprendido desde julio de 2004 a diciembre de 2004, ha aprobado un total de once Leyes Forales. Son las siguientes:

- Ley Foral 9/2004, de 20 de octubre, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de septiembre del presente año (BON núm. 128, de 25 de octubre de 2004).

- Ley Foral 10/2004, de 29 de octubre, por la que se declara de utilidad pública y se aprueba la desafectación de 157.834,45 metros cuadrados de terreno comunal, perteneciente al Ayuntamiento de Funes (BON núm. 133, de 5 de noviembre de 2004).

- Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, de actualización del régimen local de Navarra (BON núm. 133, de 5 de noviembre de 2004).

- Ley Foral 12/2004, de 29 de octubre, del Plan de Infraestructuras Locales para el período 2005-2008 (BON núm. 133, de 5 de noviembre de 2004).

- Ley Foral 13/2004, de 3 de diciembre, de concesión de un crédito extraordinario, por importe de 195.000 euros para financiar las necesidades presupuestarias surgidas en el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (BON núm. 150, de 15 de diciembre de 2004).

- Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (BON núm. 150, de 15 de diciembre de 2004).

- Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 150, de 15 de diciembre de 2004).

- Ley Foral 16/2004, de 3 de diciembre, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (BON núm. 150, de 15 de diciembre de 2004).

- Ley Foral 17/2004, de 3 de diciembre, por la que se establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2005 a 2008 (BON núm. 150, de 15 de diciembre de 2004).

- Ley Foral 18/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2005 (BON núm. 157, de 31 de diciembre de 2004).

- Ley Foral 19/2004, de 29 de diciembre, de modificación de diversos Impuestos y otras medidas tributarias (BON núm. 157, de 31 de diciembre de 2004).

## II. BREVE COMENTARIO

### 1. Leyes Forales que se limitan a otorgar autorizaciones

Se trata de leyes de objetivo muy determinado y que se agotan con la autorización que conceden. En este período se han aprobado dos leyes autorizatorias: la Ley Foral 13/2004, que aprueba un crédito extraordinario para el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud y la Ley Foral 10/2004 que autoriza la desafectación de bienes del Ayuntamiento de Funes.

### 2. Leyes que tienen como objeto modificar aspectos concretos de otras leyes anteriores

La Ley Foral 16/2004 pretende dar efectividad a los acuerdos logrados en el proceso de negociación entre la Administración Foral y los sindicatos para los años 2004 y 2005. Por ello a su través se modifican diversas leyes forales en orden a introducir las nuevas propuestas pactadas en las mesas de negociación. Por un lado, se adoptan medidas para la eliminación de los contratos temporales y su reconversión en empleo fijo. Por otro, se recogen cuestiones tales como la incorporación del personal transferido de la Administración de Justicia al turno de promoción en el ingreso en la función pública foral o el establecimiento de la oposición como sistema de ingreso del personal no sanitario del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, lo que desplaza al anterior de concurso-oposición. Finalmente, se adoptan determinados incrementos retributivos para el personal docente no universitario.

La Ley Foral 19/2004 se dedica a modificar, por un lado, diversos Impuestos y, por otro, diversas leyes tributarias, principalmente, la Ley Foral General Tributaria.

En primer lugar, modifica la Ley Foral sobre el IRPF en diversos aspectos. Entre ellos destaca la deflación de la tarifa en un dos por ciento, la deducción por pensiones de viudedad y las aportaciones realizadas al patrimonio protegido de las personas con discapacidad. Esta última cuestión aparecerá aludida en la regulación de diversos impuestos a fin de dar tratamiento fiscal a las medidas previstas en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad.

En cuanto al Impuesto de Sociedades cabe resaltar dos aspectos. Por un lado, se introduce una pequeña modificación en la regulación de la reserva especial para inver-

siones. En segundo lugar, se modifica el tipo de gravamen de las pequeñas empresas de modo que el mismo desciende del 32,5 % al 30% para aquellas cuyo importe neto de la cifra de negocios habida en el período impositivo inmediato anterior haya sido igual o inferior a un millón de euros.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se adecúa su regulación a la nueva Ley Foral 8/2004 sobre vivienda.

En cuanto a las leyes tributarias modificadas lo son la Ley Foral General Tributaria, la Ley Foral de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral y de sus Organismos Autónomos y la Ley Foral reguladora del régimen fiscal de las fundaciones y de las actividades de patrocinio. Las modificaciones que pueden ser objeto de mención aquí son las relativas a la Ley Foral General Tributaria donde se da nueva regulación a la materia de los recargos a fin de fijar su compatibilidad con los intereses de demora y, sobre todo, a las notificaciones o comunicaciones a los interesados de las actuaciones administrativas tributarias.

### 3. Leyes forales de contenido específico

Mediante la Ley Foral 9/2004, de 20 de octubre, se establecen medidas de apoyo a los afectados por las inundaciones acaecidas en Navarra en septiembre de este año. Se trata de unas medidas complementarias a las tomadas por el Gobierno de la Nación mediante el Real Decreto Ley 6/2004, de 17 de septiembre. Por un lado, se exime de la Contribución Territorial en relación con los inmuebles afectados por las inundaciones. Por otro, se prevé tanto la concesión de ayudas como la intervención directa en la reparación de infraestructuras destruidas y dañadas por las aguas así como en las tareas de limpieza. A tales fines se aprueba un crédito extraordinario para financiar estos gastos.

Por su parte, la Ley Foral 12/2004 aprueba un nuevo Plan de Infraestructuras para los años 2005-2008. El Fondo de Participación de las entidades locales en los Tributos de Navarra se articula a través de dos vías: las Transferencias Corrientes, reguladas por la Ley Foral 17/2004, y las Transferencias de Capital, que se distribuyen por medio del Plan de Infraestructuras Locales. Mientras que en el primer caso la decisión del gasto se deja en manos de las entidades locales, en el segundo esta decisión viene fijada en estos Planes y en su desarrollo reglamentario que corresponde al Gobierno de Navarra. La Ley Foral 12/2004 regula el Plan de Infraestructuras que se divide en tres secciones: Planes Directores, Programación Local, Desarrollo Local, a las que se adiciona el Plan Especial. En cualquier caso, la financiación del Plan, como destaca su art. 6, se hace fundamentalmente con cargo al Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de Navarra, en la cuantía prevista en el apartado de Transferencias de Capital de los Presupuestos Generales de Navarra, que puede complementarse con aportaciones de otros organismos, recursos propios de las entidades locales u operaciones de crédito. La Ley Foral es una Ley de ejecución presupuestaria y a tal fin fija las cantidades que corresponden a cada ejercicio económico y asimismo la dotación de cada uno de los diversos epígrafes de los tres apartados en que se divide el Plan General y el Plan Especial. Por ello constituye elemento esencial de la Ley Foral su art. 10 en el que se establece la fórmula de selección y priorización para la inclusión de las obras que pretenden desarrollar los municipios dentro del Plan General o del Plan Especial. Posteriormente el art. 11 fija el porcentaje de financiación por medio del Plan de Infraestructuras Locales de las diferentes obras en relación con cada uno de los apartados de Planes Directores, Programación o Desarrollo Local.

La regulación general del Fondo de Participación se encuentra en la Ley Foral 17/2004, que establece que el Fondo de Participación de las entidades locales en los Tributos de Navarra ascenderá en el año 2005 a 202.426.852,55 euros, que se distribuyen en los siguientes tres apartados: a) Transferencias Corrientes: 123.811,359,26

euros; b) Transferencias de Capital: 52.161.428,00 euros; y c) Otras ayudas, que se dedican a tres destinatarios: 1) El Ayuntamiento de Pamplona por Carta de Capitalidad: 15,6 millones de euros, 2) A los Ayuntamientos por pago a corporativos: 6,4 millones de euros, y 3) A la Federación Navarra de Municipios y Concejos: 271.768,86 euros. La Ley Foral 17/2004 se dedica a continuación a regular solamente los apartados del Fondo destinados a Transferencias Corrientes y a Pago a Corporativos, dado que las Transferencias de Capital se regulan por medio del Plan de Infraestructuras Locales antes citado en la Ley Foral 12/2004. Llama la atención que el apartado de Transferencias Corrientes efectúe primero una detracción de dicho Fondo destinada al Ayuntamiento de Pamplona, en función de su población (a lo que hay que añadir la cuantía específica por Carta de Capitalidad), repartiéndose el resto entre los demás municipios de Navarra en razón de una fórmula de reparto que se recoge en el art. 6. En cuanto al apartado de compensación por el pago a los corporativos municipales por dedicación a su cargo, se procede a la derogación de la Ley 23/2003, de 4 de abril, y se establecen las aportaciones máximas que pueden recibir los municipios en función del número de concejales de cada uno de ellos.

#### **4. Leyes forales importantes y destacadas**

En este apartado se deben incluir cuatro Leyes Forales: la Ley Foral 11/2004, 14/2004, 15/2004 y 18/2004.

##### **Ley Foral 11/2004**

Esta Ley Foral constituye una reforma bastante amplia de la legislación navarra sobre régimen local, principalmente de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra de 1990. De nuevo toma como punto de partida la reforma efectuada en el ámbito estatal por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local. Asimismo se aprovecha este elemento para introducir muy diversas modificaciones en la legislación foral sobre régimen local, que en algún caso no habían podido efectuarse antes por no contar el Gobierno de Navarra con el apoyo de la mayoría absoluta del Parlamento que ahora sí tiene.

A fin de dar una explicación global y a la vez clarificadora de los diversos aspectos de reforma pueden señalarse los siguientes puntos de conexión:

a) Reformas vinculadas a las efectuadas en la Ley 57/2003: La Ley Foral 11/2004 recoge todas aquellas reformas introducidas en la ley estatal. Pueden encuadrarse en este apartado las relativas a la Junta de Gobierno Local, la reducción o supresión de mayorías cualificadas, la posibilidad de constitución de mancomunidad con municipios de otras Comunidades Autónomas, la iniciativa popular en el ámbito local o los nuevos modos de gestión de los servicios públicos locales.

b) El régimen de los municipios de gran población: La Ley Foral 11/2004 atiende a la regulación del único municipio de gran población existente en Navarra, Pamplona, para lo cual establece que su régimen de organización será el previsto en el Título IX de la LRBRL "con las peculiaridades que se derivan de esta Ley Foral" (nuevo art. 9 bis de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra). En consecuencia se añade a esta Ley Foral una nueva disposición adicional decimosexta, donde se recogen dichas particularidades. Estas se concretan específicamente en que la creación de distritos administrativos es potestativa, en la atribución de competencias al Alcalde y al Pleno y la determinación de determinados supuestos por mayoría cualificada, al régimen del personal donde el secretario del Pleno es nombrado por medio de concurso y el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal Secretario es de libre designación entre funcionarios del propio Ayuntamiento, siempre que tengan en ambos casos el título de Licenciado en Derecho, con similares previsiones para el cargo de Interventor General o de titular del órgano de gestión económico-financiera y presupuestaria, y, finalmente, en cuanto al régimen de sus actos se reafirma la previsión de

que los mismos pueden ser objeto de recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra. La reforma alcanza también a las materias de régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero y de eficacia, a lo cual se dedica la disposición adicional duodécima de la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra que remite de nuevo su regulación a lo previsto en la legislación estatal con las peculiaridades contenidas en la legislación foral.

c) La contratación administrativa local. Ya hubo un intento en la anterior Legislatura de reformar esta materia y, sobre todo, de acomodarla a lo dispuesto en la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, que no obtuvo la mayoría necesaria (mayoría absoluta) para su aprobación. Dentro de las modificaciones introducidas cabe destacar la elevación de la cuantía de los contratos que son competencia del Alcalde que ascienden ahora al 10% de los ingresos corrientes del presupuesto (antes era del 5%), la supresión de las Juntas de Compras, la posibilidad de aprobación de pliegos generales de cláusulas administrativas y técnicas, y ciertas mejoras técnicas en relación con las subastas con aplicación del sexteo.

d) Reforma de la materia financiera y presupuestaria. Tras la aprobación de la Ley Foral de Administración Local de Navarra de 1990, en 1995 se procedió a la aprobación de la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra, con lo que se produjo en determinados casos una repetición de normas que producía en ocasiones conflictos para determinar cuál era la aplicable. Por tanto, la Ley Foral 11/2004 reforma ambas Leyes Forales para evitar duplicidades normativas. En principio, puede decirse que se suprimen de la Ley Foral de Administración Local todas aquellas materias de carácter no básico o esencial, para llevarlas a la Ley Foral de Haciendas Locales.

e) Los Secretarios de Ayuntamientos. La Ley Foral de Administración Local de Navarra previó un sistema de selección y provisión de puestos de trabajo de los Secretarios municipales que, sin embargo, hasta el momento (ya transcurridos catorce años) no se ha puesto en vigor. La nueva Ley Foral 11/2004 pretende dar solución a esta cuestión y, como suele ocurrir en materia de función pública, lo hace por la vía de las soluciones a las situaciones de transitoriedad y pendencia que en todos estos años se han producido en el ámbito de los municipios. Como señala la disposición adicional primera se trata de abrir un proceso "excepcional" de provisión de plazas de Secretarios. Para ello se va a realizar una convocatoria de carácter restringido para todos aquellos que ocupen en este momento puestos de trabajo de Secretario municipal de forma interina con una antigüedad de forma continuada de un año o de dos años de forma discontinua. El texto final de la Ley Foral ha limitado parcialmente las amplias expectativas del proyecto de ley foral, aunque se mantienen, y así se expusieron por algunos Grupos Parlamentarios en el debate parlamentario, dudas sobre la constitucionalidad de estas medidas de ingreso de forma limitada y restringida en la función pública local. El proceso viene determinado por la celebración de unas pruebas selectivas mediante concurso-oposición a fin de obtener la correspondiente habilitación foral y, tras ello, se abrirá la fase de concurso para la provisión de los puestos de trabajo concretos convocados por las entidades locales.

### **Ley Foral 14/2004**

El Parlamento de Navarra ha aprobado simultáneamente y con idéntica fecha de entrada en vigor (1 de marzo de 2005) dos Leyes Forales: la del Gobierno de Navarra y su Presidente y la de la Administración de la Comunidad Foral, que vienen a sustituir a la vieja y obsoleta Ley Foral de 1983 que los regulaba de forma unitaria, que ahora queda derogada. Se sigue, así pues, el modelo del Estado (Ley del Gobierno y LOFAGE de 1997), y de otras Comunidades Autónomas, de forma de diferenciar nítidamente entre el estadio político constitucional y el estadio administrativo. A ello se añade que en Navarra se clarifica además que sólo la Ley Foral 14/2004 del Gobierno es de mayoría absoluta.

Centrados, por tanto, en la Ley Foral 14/2004, de mayoría absoluta, ésta se estructura en cinco Títulos en los que regula las disposiciones generales básicas, el Gobierno, el Presidente, los Consejeros, la elaboración de proyectos de ley foral y de reglamentos. Cabe destacar que la Ley Foral comienza su regulación con el Gobierno y luego sigue con el Presidente y los Consejeros como miembros de aquél.

Respecto del Gobierno, al que se caracteriza como órgano colegiado (art. 2), compuesto por el Presidente y los Consejeros (art. 4), cabe destacar en primer término que se suprime el límite del número de Consejeros establecido anteriormente entre 7 y 11 (art. 33.2 de la vieja Ley Foral de 1983). Por otra parte, se le otorgan las más importantes funciones en un largo listado que recoge el art. 7. Respecto a la nueva regulación pueden destacarse otros tres aspectos novedosos:

a) La regulación del Gobierno en funciones (art. 6.2), al que se limitan grandemente sus competencias.

b) La forma de las decisiones del Gobierno de Navarra. Se contemplan tres fórmulas: en primer lugar, los Decretos Forales Legislativos, en segundo lugar, los Decretos Forales, y aparece una tercera forma que es la de los Acuerdos. Los Decretos Forales se reservan para los casos de aprobación de reglamentos, honores y distinciones o resoluciones que legalmente deban adoptar dicho carácter, siendo la forma residual, para los demás casos, la de Acuerdo.

c) La previsión de órganos de asistencia y apoyo directo. Estos son el Portavoz del Gobierno, que puede ser o no miembro del Gobierno, la Oficina del Portavoz del Gobierno, el Secretariado del Gobierno, la Comisión de Coordinación y los Gabinetes. Interesa destacar la Comisión de Coordinación (art. 18) que se crea al estilo de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios de la organización gubernamental estatal.

En relación con el Presidente, en primer lugar, el art. 3 lo caracteriza como la más alta representación de la Comunidad Foral y la ordinaria del Estado en Navarra y también como director de la acción del Gobierno. Después el Título II regula, en primer término, desarrollando las previsiones del Amejoramiento del Fuero, su elección, nombramiento y cese. A continuación, se dedica a las atribuciones del Presidente que las desarrollará a través de la forma de los Decretos Forales del Presidente. Destaca entre ellas la creación y modificación de los Departamentos de la Administración Foral (art. 30.7) de modo que ya no es precisa Ley Foral para su creación y, además, los Departamentos no vienen predeterminados por la Ley Foral, tal como efectuaba la Ley Foral de 1983. Finalmente, se ocupa de su Estatuto personal.

Seguidamente, el Título III regula la figura de los Consejeros, entre los que cabe la posibilidad de que se nombre uno o varios Vicepresidentes del Gobierno. De los Consejeros se destaca su doble carácter de miembros del Gobierno y de titulares de uno o varios Departamentos de la Administración Foral, aspecto respecto del cual se detallan una larga relación de atribuciones (art. 41, que pueden ser delegadas en gran parte). La forma de sus decisiones es la de Orden Foral. Después se regula su Estatuto personal y su cese y sustitución.

La gran novedad de la Ley Foral se halla en haber incorporado a Navarra la regulación del ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del Gobierno así como el procedimiento de aprobación de normas reglamentarias, en línea con lo dispuesto en la Ley del Gobierno de la Nación. En cuanto a los proyectos de ley foral, se incorpora el informe sobre el impacto por razón de género (aquí de sexo) y el informe de la Secretaría General Técnica. Dentro de los Decretos Forales legislativos, aparece una nueva figura, los Decretos Forales legislativos de armonización tributaria (art. 54). Estos pretenden acomodar normas aprobadas por el Estado con rango legal a Navarra en el marco de lo establecido en el Convenio Económico. Se da así solución y regulación a esta práctica. De ahí que esta delegación legislativa se realiza en virtud de la propia Ley

Foral de Gobierno, con los límites temporales (dos meses de dictado y diez días para su elevación al Parlamento de Navarra) y materiales (materia tributaria que debe adecuarse a las modificaciones que se aprueben en el sistema común) y asimismo se prevea su posible aplicación retroactiva. Dada su urgencia, estos Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria quedan excluidos del dictamen del Consejo de Navarra, para lo que se opera una modificación de la Ley Foral reguladora de este Consejo.

En cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria, reconocida al Gobierno, al Presidente del Gobierno y a los Consejeros, destaca la regulación del procedimiento de elaboración del que cabe resaltar la exigencia de relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, la audiencia necesaria de los ciudadanos que puede ser sustituida por la más amplia de la información pública, el necesario informe sobre impacto por razón de sexo, el informe de la Secretaría General Técnica y, en su caso, del Consejo de Navarra y su examen por la Comisión de Coordinación. Parece necesario destacar la amplitud de la audiencia de los ciudadanos, que puede ser directa o a través de las entidades representativas, puesto que la misma debe producirse, además de los casos en que sea legalmente necesario por preverlo una ley o cuando el Gobierno o el Consejero competente lo decidan, también en todos aquellos supuestos en que la disposición deba afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, expresión que tienen un contenido abiertamente amplio.

#### **Ley Foral 15/2004**

Esta Ley Foral está íntimamente relacionada con la Ley Foral 14/2004, dado que la anterior Ley Foral del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra de 1983 aparece ahora desdoblada en dos Leyes Forales, siguiendo el modelo de la regulación estatal. Debe llamarse la atención que la Ley Foral 15/2004 es una ley foral de mayoría simple frente a la mayoría absoluta de la Ley Foral 14/2004.

La Ley Foral de la Administración Foral es de forma singular una Ley omni-comprehensiva tanto de lo que es la Administración en sí misma (estructura, clases de Administraciones Públicas, organismos públicos y privados dependientes, relaciones con otras Administraciones Públicas) en lo que recoge y sigue los criterios de la LOFAGE, como también una Ley Foral del régimen jurídico y del procedimiento de la Administración Foral en lo que sigue muy de cerca importantes cuestiones que aparecen reguladas dentro de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992).

Para un mejor examen de su contenido procede exponer los diferentes Títulos de que se compone, siempre bajo la idea de una mayor libertad y novedad reguladoras en la parte relativa a la estructura de la Administración Foral que en la parte relativa al régimen jurídico y procedimiento. Así en esta segunda parte predominan los aspectos de competencia (atribución de la misma a los órganos de la Administración Foral) y los de concreción de determinados procedimientos, sin afectar propiamente a aspectos sustantivos.

El Título I, sobre "Principios generales", versa sobre el objeto de la Ley Foral que alcanza no sólo a la Administración de la Comunidad Foral (a la que no se opta por llamar Administración general para diferenciarla de la Administración institucional) sino también a los organismos públicos y a las sociedades y fundaciones públicas dependientes de la Administración Foral. Se recoge la personalidad jurídica de la Administración Foral, sin perjuicio de la personificación de sus organismos públicos y privados dependientes o vinculados, y se establecen los principios generales de actuación y de funcionamiento, entre los que se destacan la objetividad y el principio de legalidad, para concluir con el reconocimiento de las potestades y prerrogativas que tiene atribuidas (art. 4).

En el Título II se expresan los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Foral, entre los que cabe resaltar el derecho de atención adecuada

(art. 6), el derecho a una buena administración (art. 7), el principio de confianza legítima y buena fe (art. 8), el derecho de presentación de escritos y documentos (art. 9), el principio de publicidad (art. 10), el derecho de acceso a expedientes administrativos, archivos y registros (art. 11), el derecho de petición (art. 12), el acceso a los servicios públicos (art. 13), el derecho de información (art. 14) así como un deber de información general que se impone a la Administración Foral (art. 15).

El Título III contempla la organización de la Administración Foral estableciendo unos principios al respecto (art. 16), sobre todo, fijando como base de su estructura los Departamentos que no se establecen en la Ley Foral sino que su creación se deja en manos del Presidente del Gobierno, por lo que desaparece la anterior relación de Departamentos (art. 19.2). No obstante que se sigue el sistema de la LOFAGE, la Ley Foral sólo acepta la calificación de órganos superiores (Gobierno, Presidente, Vicepresidentes y Consejeros), de modo que todos los demás órganos de la Administración Foral deben recibir la calificación de órganos inferiores y subordinados a los antes citados (art. 17.2). Es, en este punto, donde se introducen importantes modificaciones en relación con la regulación anterior, dando carta de naturaleza a la realidad práctica del funcionamiento a lo largo de estos años. Así los Departamentos se estructuran en dos órganos principales y necesarios: las Direcciones Generales y las Secretarías Generales Técnicas. Las Direcciones Generales reciben ahora el rango de primer órgano del nivel administrativo y, sobre todo, sus titulares reciben la atribución de competencias expresas (y no solo delegadas, como ocurría antes), siendo ellos cargos de libre designación política (art. 22). Las Direcciones Generales se dividen en Servicios, Secciones y Negociados. Por tanto, la Dirección General desplaza al Servicio en su colocación como punto de partida de la organización departamental. Aparece como importante novedad la figura de las Secretarías Generales Técnicas, que sustituyen a las anteriores Secretarías Técnicas, que reciben ahora una regulación legal expresa y una calificación de unidad orgánica horizontal dependiente directamente del Consejero y en la que se concentran los servicios comunes del Departamento, con especial relevancia de la función jurídica (art. 23). Si se une esta regulación a la nueva figura de la Comisión de Coordinación de la Ley Foral de Gobierno puede, sin duda, decirse que son los Secretarios Generales Técnicos los que han recibido el mayor amparo y dedicación con una regulación expresa por parte de ambas Leyes Forales. A continuación, la Ley Foral 15/2004 completa la regulación sobre los órganos colegiados a fin de cubrir la falta de carácter básico de determinados preceptos de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común. Finalmente se contemplan, con un cierto detalle, los aspectos de competencia y de traslación de competencias en sus diferentes variantes (delegación, avocación, encomienda de gestión y suplencia).

El Título IV está destinado a la actuación de la Administración Foral. La materia central la constituye la atribución de competencias en materia de revisión de actos administrativos. En todo caso cabe llamar la atención sobre dos preceptos destacados. Por un lado el art. 47 dedicado a la duración de los procedimientos administrativos, que debe completarse con los anexos de la Ley Foral dedicados a los supuestos de duración con plazo superior a 6 meses y a los efectos negativos del silencio. Por otro, la nueva regulación de los recursos administrativos por la vía de establecer los actos que ponen fin a la vía administrativa (art. 56), así como la determinación de los superiores jerárquicos de los distintos órganos administrativos de modo de atribuir la resolución de los recursos de alzada. La finalidad es descargar al Gobierno de Navarra de su situación actual de único órgano resolutorio de los recursos de alzada. Sin embargo, la solución adoptada es intermedia dado que el Gobierno de Navarra resuelve los recursos de alzada contra los actos de los Consejeros, lo que supone que sus actos no ponen fin a la vía administrativa salvo cuando una norma de rango legal o reglamentario así lo establezca. A partir de este escalón se establece una sucesión en cascada de resolución de los recursos de alzada contra actos provenientes de órganos inferiores otorgando la competencia resolutoria al Consejero y al Director General, y específicamente al Consejero de



Función Pública para las cuestiones de personal. Asimismo se introduce una importante modificación en lo relativo a los actos de los organismos públicos antes recurribles en alzada ante el Gobierno de Navarra y que ahora lo serán ante el Consejero o Director General al cual esté adscrito cada organismo público (art. 57.4), aunque se deja a los Estatutos de los organismos autónomos la determinación de qué actos ponen fin a la vía administrativa (art. 115.2).

El Título V regula la potestad sancionadora de la Administración Foral, otorgando, en primer término, competencia para iniciar y resolver el procedimiento sancionador al Consejero competente por razón de la materia, en defecto de atribución expresa. Seguidamente se regula un procedimiento sancionador, con carácter supletorio de los procedimientos específicos, pero indudablemente de preferente aplicación al establecido en la legislación estatal. Se diferencia entre el procedimiento ordinario y el abreviado. Cabe resaltar como cuestión divergente de la regulación estatal, que por otra parte se sigue muy de cerca, la ejecutividad de las resoluciones administrativas que aquí se produce "cuando adquiera firmeza en la vía administrativa" (art. 72.5). Se mantiene la exigencia de conformidad con la sanción para la reducción de la misma mediante su abono voluntario (art. 75).

El Título VI recae sobre la responsabilidad de la Administración Foral. Dos son los aspectos que se regulan: por un lado, la competencia que se atribuye a los Consejeros de cada Departamento y, por otro, el procedimiento, donde se regulan sus fases, tanto en su versión de procedimiento ordinario o general como de procedimiento abreviado. Sí que es importante destacar lo dispuesto en el art. 85.2, en el sentido de que el abono de la indemnización que se reconozca en la resolución definitiva debe hacerse en todo caso dentro de los dos meses siguientes.

Por su parte, el Título VII versa sobre las relaciones de la Administración Foral con otras Administraciones Públicas. Aquí se recogen las figuras de los convenios de colaboración, y de forma específica de los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, así como la figura de los Planes de actuación conjunta, previéndose la constitución de consorcios y sociedades públicas conjuntas. En cualquier caso, se atribuye al Gobierno de Navarra la aprobación de los convenios y acuerdos y se habilita un registro específico a los efectos de su publicidad.

Finalmente, el Título VIII se dedica a la Administración Institucional, aunque sin emplear dicha denominación, y a las sociedades y fundaciones públicas. En cuanto a los organismos públicos se sigue de nuevo el esquema de la LOFAGE de dividirlos entre organismos autónomos y entidades públicas empresariales, aunque se separa en ciertos aspectos que cabe calificar de esenciales. El más importante de ellos es que la creación de estos organismos públicos se efectuará por Decreto Foral del Gobierno de Navarra, no por ley (art. 103.1). En segundo lugar, se establece una estructura mínima de los órganos de dirección de estos organismos públicos: Presidente o Director Gerente y Consejo de Gobierno o de Administración (art. 108), correspondiendo el nombramiento de Gerente o Presidente al Gobierno de Navarra. En tercer lugar, se obliga a que las retribuciones del personal directivo de los organismos públicos figuren en las Leyes Forales de Presupuestos Generales de Navarra y se prohíben las cesantías o contratos blindados (art. 109). Seguidamente se regulan las sociedades públicas y las fundaciones públicas con la remisión de su régimen jurídico al derecho privado, con la consecuente prohibición de disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad pública. En todo caso, su creación se efectuará por acuerdo del Gobierno de Navarra.

### **Ley Foral 18/2004**

Mediante esta Ley Foral se aprueban los Presupuestos Generales de Navarra para el año 2005, por un importe total de 3.154.221.793 euros. El Título I de la Ley Foral, tras fijar esta cuantía, establece una larga enumeración de supuestos de amplia-

ciones de crédito que se añaden o modifican a los ya previstos en la Ley Foral de la Hacienda Pública.

El Título II está dedicado a los gastos de personal, fijándose un incremento retributivo del 2 por ciento, al que debe añadirse el porcentaje en el que la inflación anual supere dicha cifra, tal como establecen las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral.

En el Título III sobre operaciones financieras se fijan las cuantías máximas de otorgamiento de avales, préstamos o deuda pública.

La materia referida a las Haciendas Locales no se recoge ahora aquí en el Título IV, puesto que tiene acomodo en las dos Leyes Forales específicas (Ley Foral 12/2004 y Ley Foral 17/2004), limitándose ahora la ley foral presupuestaria a regular la financiación de los Montepíos de funcionarios municipales y el fomento de los procesos de reestructuración administrativa.

El Título V sobre Gestión presupuestaria recoge normas sobre la dotación presupuestaria a diversas instituciones y órganos de la Comunidad Foral (Parlamento, Cámara de Comptos, Defensora del Pueblo, Consejo de Navarra, Universidad Pública de Navarra...) así como subvenciones en diversas materias, tales como a Sindicatos y Organizaciones Empresariales o la fijación de los módulos de sostenimiento de los centros concertados y subvencionados y los convenios con los Ayuntamientos para la escolarización de 0 a 3 años.

Seguidamente, el Título VI sobre la contratación otorga atribuciones en materia de contratación, debiéndose mencionar aquí el art. 32 del Título precedente donde se establece la nueva cuantía de gasto menor. Además se modifica el apartado 5 de la disposición adicional 15ª de la Ley Foral de Contratos 10/1998.

### III. VALORACIÓN FINAL

Este año 2004 puede ser calificado de muy importante desde la vertiente legislativa. Destacan sobremanera la aprobación de dos leyes sustanciales y de mayoría absoluta: la Ley Foral del Gobierno de Navarra y de su Presidente (Ley Foral 14/2004) y la Ley Foral de reforma del régimen local de Navarra (Ley Foral 11/2004). A ellas se añade la Ley Foral de la Administración Foral (Ley Foral 15/2004) que encierra, además de un lenguaje moderno, una novedosa regulación y unos cambios muy importantes en diversos aspectos de la organización y de la actuación administrativas. En lo sectorial destaca, por otra parte, la Ley Foral sobre la vivienda (Ley Foral 8/2004) y las leyes relativas a la financiación del ámbito local en lo relativo al Fondo de Participación en los Tributos de Navarra tanto en lo que respecta al Fondo de Transferencias Corrientes (Ley Foral 17/2004) como al de Transferencias de Capital (Ley Foral 12/2004).