

**López Carballo, Belén (Secretariado del Gobierno y Acción Normativa)**

---

**De:** Orenes Ruiz, Juan Carlos (Cultura, Deporte y Juventud)  
**Enviado el:** martes, 14 de agosto de 2018 14:55  
**Para:** Acción Legislativa y Coordinación (Presidencia)  
**Asunto:** consideraciones sobre proyectos de Ley Foral Administración de la Comunidad Foral de Navarra y modificación de Ley Foral 14/2004  
**Marca de seguimiento:** Seguimiento  
**Estado de marca:** Rojo  
**Datos adjuntos:** Anteproyectos sobre LF 14 y 15-2004-SGT-DCDL.doc

Buenos días, desde la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Deporte y Juventud os adjuntamos un documento que contiene una serie de aportaciones sobre los proyectos de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral y de modificación de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente, que espero sean de vuestra utilidad.

Un cordial saludo.

**Juan Carlos Orenes Ruiz**  
**Jefe de Sección Régimen Jurídico / Araubide Judikoaren Ataleko Buru**  
**Secretaría General Técnica / Idazkaritza Tekniko Nagusia**  
Departamento de Cultura, Deporte y Juventud / Kultura, Kirol eta Gazteria Departamentua  
848-42-51-73  
[jorenesr@navarra.es](mailto:jorenesr@navarra.es)

P Antes de imprimir este correo electrónico piense si es necesario hacerlo. El medio ambiente también es cosa nuestra.

## **Observaciones a los Anteproyectos de:**

- **Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral**
- **Ley Foral por la que se modifica la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente.**

### **I. Consideraciones generales sobre los dos textos.**

#### **1. Breve apunte de índole formal.**

Mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 27 de noviembre de 2006, se aprobaron las instrucciones para la elaboración y tramitación de los anteproyectos de leyes forales, los proyectos de decretos forales legislativos y los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra. Dichas instrucciones continúan en vigor.

Estas instrucciones, dictadas al amparo de la facultad que le atribuye al Gobierno de Navarra el artículo 42 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, fijan determinados aspectos formales que deben tenerse en cuenta con la finalidad "de elevar el nivel técnico de las normas, su claridad, precisión y coherencia" y su ámbito material de aplicación es la elaboración, no solo de proyectos de disposiciones reglamentarias cuando su aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra, sino también de anteproyectos de leyes forales y de proyectos de decretos forales legislativos.

Podemos hacer una valoración positiva de estas Instrucciones, ya que han cumplido la finalidad de ser útiles para la mejora del nivel técnico de las disposiciones generales y de su claridad, precisión y coherencia, tal y como se justificaba en la parte expositiva del Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 27 de noviembre de 2006.

El Acuerdo no abordó, entre las instrucciones aprobadas, otros aspectos formales como el uso de mayúsculas en los textos normativos. Existe un documento de instrucciones de técnica normativa<sup>1</sup> en el que sí se analiza el uso de las mayúsculas y propone un tratamiento muy similar al que se propone en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

---

<sup>1</sup> (creado el 29 de abril de 2017)

Quizá la elaboración de estas dos normas, por su entidad y repercusión, puede ser buena ocasión para adoptar las decisiones ortotipográficas que procedan para clarificar esta cuestión a los futuros redactores de textos legales y reglamentarios.

## **II. Análisis del anteproyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.**

Se plantearán a continuación, algunas observaciones al texto siguiendo el orden en el que figuran.

**1.** El título (de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Foral) no se ajusta con precisión a la regulación recogida en su parte dispositiva del anteproyecto, que se ocupa, fundamentalmente, de la regulación del régimen jurídico de lo que se ha denominado "Administración Pública Foral."

**2.** La Exposición de Motivos.

La Exposición de motivos señala que el anteproyecto trae causa, entre otras, en la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de carácter básico, excepto en los artículos que señala el apartado 2 de su disposición final decimocuarta, que no tienen tal carácter y se aplican exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal.

Convendría revisar su redacción. Entre otras expresiones a las que nos referiremos después, se afirma que "*como ya se ha expuesto, esta Ley Foral contiene, por un lado, la regulación de la ordenación de las relaciones *ad intra* del funcionamiento interno de la Administración Foral de Navarra...*". Lo cierto es que tal exposición no figura en los párrafos precedentes.

No parece adecuado justificar la necesidad de esta ley foral transcribiendo un muy largo párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La nueva ley foral, según la exposición de motivos, pone "*como eje central de la misma a los ciudadanos y a las ciudadanas que van a ser destinatarios de ese ordenamiento jurídico.*" Más adelante se dirá que "*la administración electrónica ha de ser el eje central y habitual de la actuación administrativa*"....

Otras expresiones a reconsiderar serían "para ello es *imprescindible, elaborar y aprobar* esta Ley Foral..."; o que "la ley foral regulará las relaciones entre la Administración Pública Foral y la ciudadanía *en el marco de la normativa vigente..*"; "la Ley Foral...como no podía ser de otra forma, prevé..."; "asimismo, y por necesidad de adecuarlo a la nueva regulación..."; "no debe olvidarse..."; "el Título V reglamenta...."

Llama la atención el último apartado de la exposición de motivos donde se anuncia "por lo que respecta a las disposiciones de la parte final, resaltar la derogación de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración Electrónica en la Comunidad Foral de Navarra...." Efectivamente, en la Disposición Derogatoria Primera del anteproyecto se deroga expresamente la citada Ley Foral en su apartado 1 y el apartado 2 contiene la fórmula habitual que señala "quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente Ley Foral."

Por tanto, no se deroga expresamente la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Esta omisión, se debe, probablemente, a que en esta última Ley Foral no se derogó la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, de Régimen Jurídico de Gobierno y de Administración de la Comunidad Foral, ya que había sido derogada por la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente.

Pero esta nueva norma debería derogar expresamente la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

### **3. En el Título I. Disposiciones generales.**

El anteproyecto sigue, en cuanto al ámbito subjetivo, lo dispuesto en la Ley 40/2015, pero no plenamente. Y ello puede provocar dificultades de comprensión del texto a partir de ese momento

En el anteproyecto, siguiendo el esquema de la Ley 40/2015, se han introducido aquellas disposiciones consideradas básicas y se ha mantenido gran parte de la redacción de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. A todo ello se le ha sumado la regulación contenida en la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración Electrónica en la Comunidad Foral de Navarra, con lo que, en definitiva, ha resultado un texto en el que pueden aparecer ciertas incoherencias, que trataremos de poner de manifiesto.

Uno de los problemas se produce por la utilización de un nuevo concepto que aparece en el apartado 2 del artículo 2, la denominada

“Administración Pública Foral” y el tratamiento que va a recibir en el resto del articulado. Este concepto es el equivalente a las “Administraciones Públicas” de la ley estatal. De acuerdo con este apartado la Administración Pública Foral la integran:

- La Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 3 atribuye personalidad jurídica a la Administración Pública Foral y el 4 enumera las potestades y prerrogativas. No se discute que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra disfrute de todas ellas. En cambio, parece dudoso que cualquier organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente tenga, por ejemplo, potestad tributaria.

**4.** Aún tratando en pie de igualdad a toda la Administración Pública Foral, debería revisarse el orden de los apartados del artículo 7.

**5.** Otro tanto cabe decir de los artículos referidos a las competencias de los órganos de la Administración Pública Foral. La legislación estatal cuando se refiere a especificidades de la Administración General del Estado, las señala y regula como proceda.

El anteproyecto, al no dar un trato diferenciado a los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra del resto de órganos integrantes de la Administración Pública Foral dificulta la comprensión de algunos artículos. En otros, como el artículo 15 (Delegación de firma), o el 16 (Suplencias), parece que esta únicamente cabe entre órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Similar observación cabe hacer del artículo 19 que, en su apartado 3, únicamente contempla la existencia de órganos colegiados con el carácter de grupos o comisiones de trabajo si se crean, modifican y suprimen por Acuerdo de Gobierno de Navarra o por Orden Foral de la persona titular del Departamento competente en función de la materia.

En el artículo 38, apartado b), faltaría añadir “de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.”

En el artículo 39 sobre Principios generales del sector público institucional foral, se pone en pie de igualdad a los organismos y entidades referidos en el artículo 2.1.a), con el resto, cuando sus principios se señalan en el artículo 6 y son los mismos que los atribuidos a la Administración Pública Foral.

6. El Título IV FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FORAL plantea la duda de si se está empleando el mismo concepto de "Administración Pública Foral", acuñado en el artículo 2. Así, el artículo 77.1 señala:

*"Artículo 77. Registro General Electrónico.*

1. La **Administración Pública Foral** dispondrá de un Registro General Electrónico, en el que quedará constancia de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o **dependiente de la misma.**"

Se recuerda que integran la "Administración Pública Foral", además de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, "cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o **dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra**", no de la Administración Pública Foral. Otro tanto se predica del artículo 79, en virtud del cual:

*"Artículo 79. Registro de Apoderamientos.*

1. La Administración Pública Foral dispondrá de un Registro Electrónico de Apoderamientos, en el que se harán constar las representaciones que las personas físicas o jurídicas otorguen a favor de terceros para actuar ante la Administración Pública Foral. No obstante, los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, podrán disponer de sus propios registros electrónicos de apoderamientos para la realización de trámites específicos ante los mismos."

7. Ya en otro orden de cosas se señala que hay alguna errata (art. 76 sobre conservación de documentos electrónicos y otro que tengan **calor** probatorio...).

8. Debería repasarse la redacción de algún artículo, como el 78.3 ("Un reglamento regulará.."), o el 79.4 ("Por reglamento se regulará...").

9. El Título V "Relaciones Interadministrativas", sigue la pauta estatal. Define y distingue colaboración, cooperación y coordinación. Llama la atención que en el anteproyecto desaparece toda mención a los Convenios y Acuerdos de Cooperación, instrumentos previstos en los artículos 65 y 70.3 de la LORAFNA y a los que se hace referencia en la Ley Foral 15/2004 (artículos 89 a 92); consideramos que, del mismo modo que se fija como técnica de colaboración los convenios, debería recogerse como técnica de cooperación, en el artículo 85, los acuerdos de cooperación. Especialmente, cuando el artículo 94 del proyecto, tiene el siguiente tenor literal:

*"Artículo 94. Registro de Convenios, **Acuerdos** y Planes de Actuación.*

1. El Registro de Convenios y Acuerdos, creado por la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se denominará Registro de Convenios, **Acuerdos** y Planes de Actuación Conjunta, y será el instrumento de publicidad, transparencia y control de la actividad convencional de la Administración Pública Foral.

2. En el Registro se inscribirán, como mínimo, los convenios, **los acuerdos** y los planes de actuación conjunta previstos en esta Ley Foral."

Por otro lado, los apartados a) y b) del artículo 89 parece que están orientados para aplicarse a convenios celebrados con otras Administraciones Públicas, cuando también pueden celebrarse con sujetos de derecho privado.

**10.** En el artículo 116, referido a los procedimientos administrativos en el ámbito de la Administración Pública Foral, que se registrarán por lo dispuesto en la legislación básica, no se entiende el alcance de los apartados 2 y 3, que disponen lo siguiente:

"2. Mediante Ley Foral podrán incluirse, motivadamente, trámites adicionales o distintos a los contemplados en la legislación básica.

3. Mediante Decreto Foral podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar."

Parece difícil determinar qué debe ser regulado mediante ley foral o mediante decreto foral...

**11.** En la Disposición Derogatoria, aunque ya se ha dicho antes, debe derogarse expresamente la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

### **III. Análisis del anteproyecto de Ley Foral por la que se modifica la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente.**

**1.** En la exposición de motivos, hay dos erratas en la referencia a la Ley Foral 14/2004 (aparece como 14/2005).

Idéntica errata figura en el texto del artículo único.

**2.** Se propone la modificación de la redacción del artículo 57 del anteproyecto. Su redacción es la siguiente:

"Artículo 57. Publicidad de las normas.

*Las normas con rango de ley foral, los reglamentos y **disposiciones administrativas** habrán de publicarse en el Boletín Oficial de Navarra correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos."*

Debería reconsiderarse la inclusión de las "disposiciones administrativas" como si fueran nuevo género de norma que ni es ley foral ni reglamento.

En los artículos 112.3 y 128 de la Ley 39/2005, se dispone:

*3. Contra las **disposiciones administrativas de carácter general** no cabrá recurso en vía administrativa.*

*Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna **disposición administrativa de carácter general** podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.*

*"Artículo 128. Potestad reglamentaria.*

*1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.*

*2. **Los reglamentos y disposiciones administrativas** no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.*

*3. **Las disposiciones administrativas** se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. **Ninguna disposición administrativa** podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior."*

Debe tenerse en cuenta que en Navarra no existe tal género de disposiciones administrativas (a secas). Si cabe hablar de disposiciones administrativas de carácter general, pero entonces nos estaremos refiriendo a los reglamentos.

Nótese que en el anteproyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del sector público institucional foral las disposiciones administrativas aparecen únicamente en los siguientes artículos:

*Artículo 120. Órganos competentes en materia sancionadora.*

*3. En defecto de previsiones de desconcentración en las normas de atribución de competencias sancionadoras, mediante una **disposición administrativa de carácter general** se podrá desconcentrar la titularidad y el ejercicio de las competencias sancionadoras en órganos jerárquicamente dependientes de aquellos que las tengan atribuidas. La desconcentración deberá ser publicada en el Boletín Oficial de Navarra. Los órganos en que se hayan desconcentrado competencias, no podrán desconcentrar éstas a su vez.*



*Artículo 125. Revocación de actos administrativos y rectificación de errores materiales o aritméticos.*

*1. La revocación de los actos de gravamen o desfavorables para las personas y la rectificación de los errores materiales, aritméticos y de hecho en actos y **disposiciones administrativas** corresponderá al órgano que hubiera dictado el acto o la disposición.*

En ambos casos el legislador se refiere a reglamentos, no a otro tipo de norma de rango inferior a la ley.