

**Expediente:** 36/2018

**Objeto:** Anteproyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

**Dictamen:** 37/2018, de 26 de noviembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 26 de noviembre de 2018,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Alfredo Irujo Andueza Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña Socorro Sotés Ruiz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 16 de octubre de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito 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 (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, el Anteproyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 10 de octubre de 2018.

Se solicita se tramite con carácter urgente, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), por las razones que se exponen en la documentación que se adjunta.

El expediente incluye, entre otros, los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Informe de la Directora General de Presidencia y Gobierno Abierto, de 6 de junio de 2017, en el que se explica que debido a los cambios legislativos derivados de la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), “resulta necesario, iniciar mediante Orden Foral de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, la elaboración del correspondiente expediente que dé forma a esta iniciativa legislativa del Gobierno y sirva de inicio de todos aquellos trámites que concluirán con la remisión del proyecto al Parlamento de Navarra”.

2. Mediante Orden Foral 78/2018, de 15 de junio, la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia ordenó la iniciación de un anteproyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, designando al Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, como órgano responsable del procedimiento. Se da traslado de esta Orden Foral a la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, así como al Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa a los efectos oportunos.

3. Por parte del Secretariado del Gobierno y Acción Normativa se da traslado de un primer borrador del Anteproyecto, en el que se incluye una exposición de motivos y anexos, para correcciones, mejoras y propuestas, a los siguientes: Secretariado General Técnico (en adelante, SGT) de Desarrollo Económico; SGT de Derechos Sociales; Departamento de Economía y Hacienda; SGT de Presidencia; SGT del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales; SGT de Educación; Departamento de Salud; Departamento de Cultura, Deporte y Juventud; Departamento Desarrollo Rural Medio Ambiente y Administración Local (RMAyAL); Departamento General de Informática, Telecomunicaciones e Innovación Pública (GITIP); y al Departamento de Transparencia y Gobierno Abierto.

4. El día 22 de junio de 2017, el SGT de Desarrollo Económico efectúa alegaciones al Anteproyecto. El SGT de Derechos Sociales lo hace el día 2 de julio. El 4 de julio trasladan propuesta el Departamento de Cultura, Deporte y Juventud, y, el Departamento de Salud.

5. Consta en la página del Gobierno Abierto la consulta pública previa para la aprobación del Anteproyecto de 26 de junio de 2018 con finalización de plazo para formular opiniones y aportaciones el día 16 de julio de 2018. Transcurrido el plazo otorgado al efecto, no se presentó ninguna alegación.

6. Obra en el expediente la memoria justificativa del Anteproyecto, realizada por la Jefa de la Sección de Desarrollo Legislativo y Coordinación, del día 25 de julio de 2018, en la que se indica que la necesidad y oportunidad de esta propuesta normativa surge de la aprobación de la LPACAP y de la LRJSP, teniendo ambas el carácter de “normas básicas, dictadas al amparo de las competencias exclusivas que ostenta el Estado, sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

Continúa diciendo la memoria que, “en consecuencia, es imprescindible, elaborar y aprobar un proyecto de Ley Foral que tenga por objeto regular:

a) La organización, el funcionamiento y el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

b) Las relaciones entre la Administración Pública Foral y la ciudadanía en el marco de la normativa vigente.

c) La elaboración y mantenimiento de un marco normativo de calidad en colaboración con la ciudadanía.”.

Termina diciendo la memoria que para la elaboración de este Anteproyecto se ha tenido en cuenta además de la normativa estatal y foral que recoge esta materia, todas aquellas propuestas, decisiones y normas

que han tenido lugar desde la aprobación de las leyes LPACAP y LRJSP, entre las cuales, se citan como más destacadas:

- El anteproyecto de Real Decreto por el que se desarrollan reglamentariamente ambas leyes.

- La Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

- La Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018.

7. La memoria normativa de la Jefa de la Sección de Desarrollo Legislativo y Coordinación, de 25 de julio de 2018, hace una referencia a la evolución normativa en nuestra Comunidad Foral, indicando que la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), pretendió adaptarse a los nuevos tiempos y avances de la tecnología a favor de la ciudadanía, haciéndose visible con la aprobación de la Ley Foral 11/2007 de 4 de abril, para la implantación de la Administración Electrónica en la Comunidad Foral de Navarra, (en lo sucesivo, LFIAECFN).

Continúa diciendo que la aprobación de la LPACAP y de la LRJSP, conlleva importantes modificaciones en el ordenamiento jurídico administrativo, teniendo carácter básico y reseñando la incidencia que ambas tienen en la organización y funcionamiento de nuestra Administración y en sus relaciones con la ciudadanía.

Como en la memoria justificativa y con similar redacción, se indica el objeto principal de este Anteproyecto y las líneas básicas de esta nueva regulación normativa que “mantiene las peculiaridades propias de nuestra organización administrativa y la adapta a las nuevas exigencias impuestas por la administración electrónica y por la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, que contempla una nueva estructura administrativa que da entrada a nuevas entidades en el ámbito del sector público”.

Continúa señalando la memoria, que “por último resaltar que el

Anteproyecto propone 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, norma que marcó un hito en la Administración y que ha permitido estar ahora en disposición de poder hacer frente a los nuevos retos previstos para la Administración dada la evolución tecnológica y social operada en estos últimos años.

El presente Anteproyecto se ha elaborado por el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa, de conformidad con la Orden Foral 78/2015, de 15 de junio, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Justicia e Interior.

La tramitación del expediente se ha ajustado a lo dispuesto en el Capítulo IV, del Título IV, de la Ley Foral 14/2004, del Gobierno de Navarra y su Presidente, tal y como consta en dicho expediente.”

8. La memoria organizativa de la misma fecha que las anteriores memorias y efectuada por la misma funcionaria indica, en parecidos términos a las memorias justificativa y normativa cuál es el objeto de la regulación normativa, así como que este Anteproyecto no conlleva creación, modificación o supresión de unidades orgánicas, ni incremento o disminución de plantilla, lo que se hace constar expresamente a los efectos oportunos.

9. En la memoria económica de 25 de julio de 2018, de la Jefa de la Sección de Desarrollo Legislativo y Coordinación, se indica que “esta reforma administrativa recoge, (...) la implantación, de forma generalizada, de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, puesto que una Administración sin papel, basada en un funcionamiento íntegramente electrónico, no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a los ciudadanos, las ciudadanas y las empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados.”

En referencia a la implantación de la Administración electrónica, se dice, que “si bien esta norma supone un salto cualitativo puesto que la utilización de las nuevas tecnologías ya no va a tener carácter especial sino que se va a implantar con carácter general, también es cierto que la mayor

parte de los instrumentos, programas y aplicaciones informáticas ya habían comenzado a utilizarse en nuestro ámbito y, por tanto, ya estaban previstas las partidas para su desarrollo.

No obstante, en el caso de aquellos instrumentos nuevos de los que ahora mismo no dispone la Comunidad Foral, la atribución de los correspondientes créditos se llevará a cabo cuando, una vez aprobada la Ley Foral, se comiencen a elaborar los correspondientes desarrollos reglamentarios, teniendo en cuenta la especialidad de la materia y el hecho de que la concreción material de estas medidas tendrá lugar cuando se tomen las decisiones específicas sobre los instrumentos informáticos más adecuados para cumplir con las exigencias impuestas tanto por la legislación básica como por nuestra ley foral.

En conclusión, la redacción de este Anteproyecto no supone un incremento de gastos, ni una disminución de ingresos, ni resulta necesario requerir informe de la Dirección General de Presupuestos.”

10. El estudio de cargas administrativas elaborado en la misma fecha y por la misma persona del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, señala que la norma no contiene “nuevas cargas administrativas sino que por el contrario, está diseñada toda ella, precisamente para eliminar todas las que no son necesarias, por lo que resulta evidente su carácter simplificador y clarificador de los procedimientos y de la actuación administrativa.”

11. En el informe de impacto de accesibilidad y discapacidad de 25 de julio de 2018, de la Jefa de Sección de Desarrollo Legislativo y Coordinación, se hace referencia expresa a que “de conformidad con el artículo 8 de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de accesibilidad universal, «En los procedimientos de aprobación de los proyectos de leyes forales y de disposiciones reglamentarias se incluirá con carácter preceptivo un informe sobre el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad de las medidas que se establezcan en las mismas»”. En base a ello y en relación con este Anteproyecto se indica que, “la redacción de la norma no contempla incidencia negativa en las condiciones de accesibilidad universal, quedando,

por tanto, garantizada la igualdad de oportunidades de todas las personas, en particular, de las personas con discapacidad (...) la norma no sólo se limita a la ausencia de incidencias negativas en la materia, sino que, tanto desde su espíritu, como desde su articulado, se hace una promoción, impulso e implantación, expresa y efectiva, de las condiciones de accesibilidad universal y de la igualdad de trato.

Considera el informe que el contenido y la redacción de la norma que se analiza no afectan en modo alguno a la accesibilidad universal, ni impone traba alguna a la autonomía personal, ni a la inclusión efectiva de todos los ciudadanos y ciudadanas “sino que, al contrario, recoge medidas efectivas que garantizan la igualdad de oportunidades de todas las personas, y, en particular, de las personas con discapacidad.”

Concluye diciendo “que la norma tiene un impacto positivo por razón de accesibilidad y discapacidad, ya que favorece la utilización de las nuevas tecnologías en la medida que con su uso, la integración de estas personas podrá ser una realidad”.

12. El informe sobre impacto de género de la misma fecha y persona que el resto de los informes, considera que, “la redacción que sustenta la modificación, no contempla incidencia negativa alguna en la posición personal y social de mujeres y hombres, ni se aprecia que pueda resultar afectado el logro de la igualdad efectiva entre sexos”.

Resalta que la norma no tiene capacidad de incidir en el acceso y control de los recursos ni de influir en la ruptura del rol de género.

Señala como logro importante que “tanto el espíritu de la norma como varios de sus artículos están destinados a garantizar la igualdad de trato, (artículos, 6.1, 61.2, 106.1 y Disposición Adicional 7ª), por lo que, a priori se puede afirmar que el proyecto no tiene impacto negativo por razón de sexo”.

El informe concluye diciendo que, “el lenguaje ha sido cuidado de manera especial y muy pormenorizada, eliminando todos aquellos elementos que pudieran resultar discriminatorios. No obstante, se han conservado aquellas palabras cuyo género no puede ser alterado sin

pervertir el concepto jurídico que transmiten, garantizando de esta forma la seguridad jurídica de la norma”.

13. Consta que con fecha de 1 de agosto de 2018, se da traslado de un segundo borrador del Anteproyecto a: la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad; a la Directora del Servicio de Intervención General del Departamento de Hacienda y Política Financiera; a la Directora del Servicio Jurídico de la Universidad Pública de Navarra; así como a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, para que puedan realizar cuantas alegaciones y aportaciones estimen oportunas fijando el plazo de 17 de agosto.

14. Por parte de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia se aporta un extenso documento elaborado por doña Maite Pedregal, titulado “propuestas al anteproyecto de la Ley de Administración y del Sector Público de Navarra desde la perspectiva técnica organizativa”.

En el mismo se indica que se han tenido en consideración los elementos organizativos, sin tener en cuenta otras perspectivas como la jurídica, la económica o la política, es decir, se incluyen aspectos: institucionales; de estructura organizativa; elementos de coordinación; plano directivo y gerencial; de ordenación y gestión; sistemas instrumentales; e información y datos. Tiene en cuenta otras leyes y proyectos de Comunidades Autónomas posteriores al año 2015 y la LRJSP.

En este informe se propone una redacción alternativa a parte del articulado, en la que: 1) se ordenan algunos listados de forma alternativa; 2) se reubican algunos contenidos; 3) se propone eliminar o reducir contenidos propios de una norma de desarrollo posterior (referidos principalmente a la administración electrónica-digital); 4) se incorporan apartados, elementos y consideraciones que son imprescindibles; 5) se precisan términos técnicos.

15. Mediante informe de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente, se hacen propuestas al borrador del Anteproyecto en lo que se refiere a los siguientes artículos:



- Artículo 117 respecto a la duración de los procedimientos y la concreción de los plazos. Se ha tenido en cuenta en la redacción final.

- Artículo 121, en relación a la reducción de la sanción, se propone para una mejor comprensión de la ciudadanía, una redacción semejante a la establecida en el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Esta propuesta se ha tenido en cuenta parcialmente en el Anteproyecto.

16. El Jefe de Sección de Régimen Jurídico de la Secretaria General Técnica del Departamento de Cultura, Deporte y Juventud aporta el 14 de agosto de 2018, un texto con las observaciones que se hacen al Anteproyecto.

Se hace unos breves apuntes de índole formal, como se dice en el documento, en aspectos de redacción y técnica normativa. Entrando a analizar el Anteproyecto, se plantean observaciones en cuanto al título normativo; la exposición de motivos; el título I, relativo a las disposiciones generales; el título IV, sobre el funcionamiento electrónico de la Administración Pública Foral; el título V de las relaciones interadministrativas; artículo 116 del título VI y finalmente la disposición derogatoria.

17. De nuevo, el 17 de septiembre de 2018 por parte del Servicio de Secretariado y Acción Normativa, se da traslado a los respectivos Departamentos de la Administración de la nueva redacción dada al artículo 121 del Anteproyecto, que trata de la reducción de sanciones, teniendo en cuenta las aportaciones que se han efectuado, haciéndose varias modificaciones, para, finalmente el día 26 de septiembre volver a remitir el texto definitivo.

18. El 24 de septiembre de 2018, se remite por parte del DRMAyAL al Secretariado del Gobierno y Acción Normativa una propuesta para introducir en el anexo del Anteproyecto en lo relativo a procedimientos con duración superior a tres meses para resolver y notificar, que ha sido tenido en cuenta finalmente en el mismo.

19. El 25 de septiembre por parte del Secretario General Técnico del Departamento de Cultura, Deporte y Juventud, se propone en los procedimientos sancionadores en materia de archivos y documentos, museos y colecciones museográficas permanentes y patrimonio cultura el plazo de 6 meses para resolver y notificar, salvo que la normativa sectorial de aplicación prevea un plazo superior. Y, el mismo plazo en los procedimientos sancionadores en materia de deporte y juventud.

20. El Departamento de Salud en su informe de 26 de septiembre, da traslado a los distintos Departamentos y Secretarías Generales Técnicas de su propuesta de modificación del artículo 121, respecto a la reducción de la sanción; derogación del artículo 28 de la Ley Foral 10/1990 de Salud; y, el establecimiento de un plazo de 6 meses para notificar la resolución en los procedimientos sancionadores en materia de salud.

21. Consta el informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutoa, relativo al Anteproyecto. El mismo consta de los siguientes apartados: 1) Fundamentación y objeto del informe. 2) Identificación de la pertinencia al género. 3) Situación y análisis de datos. 4) Mandatos Normativos. 5) Contribución de la norma al cumplimiento de los mandatos normativos. 6) Valoración del impacto. 7) Recomendaciones para la inclusión del principio de igualdad en la norma:

7.1.- Aconseja introducir en el artículo 6 del Anteproyecto, como principio general de organización y funcionamiento, la igualdad entre mujeres y hombres.

7.2.- Incorporar el principio de presencia equilibrada, refiriéndose al artículo 20 de la composición de los órganos colegiados y al nombramiento de interinos recogidos en la disposición adicional quinta. Se recomienda incorporar al artículo 20 un nuevo punto (3) sobre la composición de los órganos colegiados conforme al principio de presencia o composición equilibrada entre mujeres y hombres y también en relación a los nombramientos.

7.3.- Tener en cuenta la brecha digital de género y por lo tanto cuando se trata en el título IV el funcionamiento electrónico de la

administración y concretamente en su capítulo II, se deberá hacer mención a ello así como que la Administración Pública Foral pondrá los medios adecuados para permitir el acceso y uso de la administración electrónica igualitaria para mujeres y hombres.

7.4.- Perspectiva de género en la difusión y comunicación, en relación con los artículos 69 y 70.

7.5.- Análisis previo en las iniciativas normativas, acerca del artículo 131 y las modificaciones que se proponen.

7.6.- Incorporación del principio de igualdad en la participación, en especial en referencia al título VII de elaboración de normas de rango de ley foral y reglamentos, concretamente en el capítulo II que detalla el procedimiento de elaboración y participación de la ciudadanía en la elaboración de normas.

8.- Análisis del lenguaje, se considera necesaria una revisión final de la norma al detectarse términos expresados en lenguaje sexista y, por lo tanto, se propone modificar las expresiones que aparecen a lo largo de la norma relativas a: administrados, titular, titulares, destinatarios, firmantes, ciudadanos, interesados, funcionarios habilitados, Presidente, Vicepresidente, Secretario, Director General, nuevo responsable y Director de Servicio.

Se propone la eliminación de la disposición adicional séptima, sobre igualdad de género en el lenguaje, dado que según los mandatos normativos establecidos tales como el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007 y en el artículo 1.2 b) de la Ley Foral 33/2002, los documentos emanados por la administración pública deben eliminar cualquier término sexista en los mismos.

22. El Jefe de la Sección de Régimen Jurídico, el 31 de agosto de 2018, informa favorablemente la inclusión en el Anteproyecto de una disposición derogatoria que disponga que “queda derogada la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración Electrónica en la Comunidad Foral de Navarra”.

23. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa no sometió el Anteproyecto a consulta previa porque esa previsión de la legislación básica no es aplicable, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de de 2018, a las iniciativas legislativas de las Comunidades, aunque sí a las reglamentarias, y por eso no hay alegaciones en ese apartado. La iniciativa sí fue sometida, como exige la normativa foral, a información pública, no presentándose en ese periodo ninguna alegación.

24. El Servicio de Secretariado y Acción Normativa en su informe de 2 de octubre de 2018, indica que el Anteproyecto también fue remitido a los distintos Departamentos, admitiéndose todas las alegaciones presentadas hasta ese momento en el texto, como consta en el informe de fecha 25 de julio de 2018. Tras finalizar ese periodo de información pública, y una vez incorporadas las alegaciones remitidas por las Secretarías Generales Técnicas se remitió el Anteproyecto a todos los Departamentos (por cuarta vez), así como a la Universidad Pública de Navarra, para audiencia; a la Intervención Delegada de Hacienda; al Instituto Navarro para la Igualdad; y, nuevamente, a la Dirección General de Informática, Telecomunicaciones e Innovación Pública. Al finalizar ese nuevo periodo, este Servicio ha recogido, analizado y estudiado todas las aportaciones que se han realizado.

25. El Informe de aportaciones del procedimiento para la aprobación del Anteproyecto, de 2 de octubre de 2018, de la Jefa de la Sección de Desarrollo Legislativo y Coordinación, responde a todas las aportaciones y enumera todas aquellas que se han incorporado al texto. Es un documento extenso y minucioso que explica con profusión el por qué de la incorporación o no al texto final del Anteproyecto de las diversas aportaciones realizadas por los Departamentos intervinientes, así como por el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutoa; la Dirección General de Informática, Telecomunicaciones e Innovación Pública; la Universidad Pública de Navarra; y, la Intervención Delegada de Hacienda. Concluye que, “por todo lo expuesto, y una vez incorporadas al anteproyecto de la ley foral las alegaciones recibidas en los términos recogidos en este informe, procede remitir todo el expediente a la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia para la

emisión de su preceptivo informe. Una vez emitido éste, podrá elevarse, por Acuerdo del Gobierno de Navarra, el anteproyecto de ley foral al Consejo de Navarra para su dictamen”.

26. Consta el informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia de 8 de octubre de 2018. En el mismo tras indicar la competencia de la Comunidad Foral de Navarra y la justificación del Anteproyecto de Ley Foral, entra a analizar su contenido y cómo está estructurado; explica el procedimiento de elaboración llevado a cabo, para finalmente concluir que “por todo ello, la elaboración del Anteproyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público se adecúa a la legalidad vigente, por lo que de acuerdo con el artículo 52.4 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, corresponde a la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia elevar el presente anteproyecto al Gobierno de Navarra para que, se tome en consideración a los efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra”.

27. El Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, certifica el 8 de octubre de 2018, que “en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de ocho de octubre de dos mil dieciocho, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, fue examinado el acuerdo por el que se toma en consideración el anteproyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra, con carácter urgente, remitido con anterioridad a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

28. La Secretaria General Técnica del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, informa el 10 de octubre de 2018, que se eleva la propuesta de Acuerdo al Gobierno de Navarra, por el que se toma en consideración el Anteproyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral a los efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de

Navarra. Indica que figuran documentados las actuaciones e informes precisos en la elaboración del anteproyecto así como el texto del Anteproyecto de Ley Foral referido.

29. La Directora General de Presidencia y Gobierno Abierto, por delegación de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia certifica que el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 10 de octubre de 2018, acordó: 1º Tomar en consideración el anteproyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, a los efectos de solicitar la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1.b) de la LFCN; 2º Solicitar al Consejo de Navarra la emisión del citado informe con el carácter de urgente; 3º Trasladar este acuerdo al Consejo de Navarra, a la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, a la Dirección General de Presidencia y Gobierno Abierto y al Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

### **I.2ª. El Anteproyecto de Ley Foral**

El Anteproyecto de Ley Foral, como se indica en su exposición de motivos, pretende adecuar nuestra normativa a la legislación básica estatal en concreto a la LPACAP y a la LRJSP, y adaptar e implantar una nueva Administración más acorde a los nuevos tiempos, por lo que señala que resulta imprescindible, elaborar y aprobar esta ley que regule:

a) La organización, el funcionamiento y el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

b) Las relaciones entre la Administración Pública Foral y la ciudadanía en el marco de la normativa vigente.

c) La elaboración y mantenimiento de un marco normativo de calidad en colaboración con la ciudadanía.

Comprende una parte expositiva, 133 artículos distribuidos en siete títulos, nueve disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y dos anexos.

En su exposición de motivos, se indican las atribuciones que tiene la Comunidad Foral de Navarra en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, atribuyéndole en su artículo 49.1 apartados c) y e), la competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral, sobre las normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico-administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propia de Navarra, y sobre el régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas.

Tras indicar que en ejercicio de esta competencia se aprobaron la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril de Régimen Jurídico de Gobierno y de Administración de la Comunidad Foral y la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que derogaba la anterior, se señala que ésta última ley tuvo que adaptarse debido a la evolución tecnológica, dando lugar a la aprobación de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la administración electrónica en la Comunidad Foral de Navarra.

Insiste en que se han producido importantes modificaciones en el ordenamiento jurídico con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y que, por lo tanto, estas leyes, dado su carácter básico, inciden en la propia organización y el funcionamiento de nuestra Administración y en sus relaciones con la ciudadanía.

Continúa diciendo que, “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 y de las relaciones entre las distintas Administraciones que actúan en la Comunidad Foral, y el régimen

jurídico específico de nuestra Administración, incluyendo la institucional (...) y por otro lado, (...) las relaciones ad extra de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral con los ciudadanos y ciudadanas y con las empresas”.

Señala el expositivo que, “la nueva regulación mantiene las peculiaridades propias de nuestra organización administrativa y la adapta a las nuevas exigencias impuestas por la administración electrónica y por la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, que contempla una nueva estructura administrativa que da entrada a nuevas entidades en el ámbito del sector público”, siendo el propósito mejorar la atención y el servicio a la ciudadanía y regular la organización y el funcionamiento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de los entes que integran el Sector Público Institucional.

Sigue diciendo que “uno de los objetivos esenciales de esta ley foral es la implantación de una administración electrónica generalizada y la aplicación de las nuevas tecnologías al procedimiento administrativo, como exige la legislación básica”, haciendo referencia expresa a la exposición de motivos de la LPACAP.

Se dice que de esta forma se sistematiza en un único cuerpo normativo el ordenamiento de las relaciones ad intra y ad extra de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

Finaliza diciendo que “por último, la nueva ley foral aborda la regulación de la elaboración y el mantenimiento de un marco normativo de calidad en colaboración con la ciudadanía, dando entrada a los nuevos principios que han de fundamentar el procedimiento de elaboración normativa, pero sobre todo poniendo como eje central de la misma a los destinatarios y destinatarias de ese ordenamiento jurídico”.

Como se ha dicho, el Anteproyecto consta de siete títulos, ciento treinta y tres artículos, nueve disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y dos anexos. **El título I**, contiene las disposiciones generales, delimitando el ámbito de aplicación de la Ley Foral y recogiendo las potestades y prerrogativas de la Administración.



Comprende los artículos 1 a 5. **El título II**, compuesto por cuatro capítulos y por los artículos 6 a 28, regula el régimen general de la Administración Pública Foral, recogiendo los principios generales de su organización y funcionamiento, sus órganos, el ejercicio de sus competencias y una regulación de los órganos colegiados. **El título III**, con dos capítulos, dividido el segundo de ellos en tres secciones, y la última de ellas en dos subsecciones, regula la organización de la Administración Pública Foral y del Sector Público Institucional Foral, integrado por los artículos 29 a 68. **El título IV**, contiene las previsiones relativas al funcionamiento electrónico de la Administración y lo componen los artículos 69 a 80. **El título V** está subdividido en cuatro capítulos y compuesto por los artículos 81 a 100, reglamenta las relaciones interadministrativas e introduce las nuevas premisas que han de regir la colaboración, cooperación y coordinación administrativas, por las que se van a materializar e instrumentar fundamentalmente a través de convenios y planes de regulación conjunta. **El título VI**, relativo a las normas generales de actuación administrativa en sus relaciones con la ciudadanía, recoge los derechos de las personas, así como las especialidades organizativas relativas al procedimiento administrativo, regulando las obligaciones que asume la Administración para que la tramitación electrónica sea una realidad. Está compuesto de tres capítulos y comprende los artículos 101 a 127. **El título VII**, con dos capítulos y los artículos 128 a 133, trata de la elaboración de normas con rango de Ley Foral y reglamentos, atendiendo a la planificación y mejora del marco normativo y del procedimiento de elaboración y participación de la ciudadanía en la elaboración de normas.

Las nueve disposiciones adicionales con que cuenta el Anteproyecto, se refieren: la primera a la ordenación económica financiera; la segunda a los procedimientos administrativos en materia tributaria; la tercera al catálogo de servicios y procedimientos administrativos; la cuarta al Boletín Oficial de Navarra; la quinta a los nombramientos interinos de Jefaturas de Sección, Negociado u otras unidades inferiores a la Sección; la sexta a la retribución del personal directivo funcionario; la séptima, a la igualdad de género en el lenguaje; la octava establece la duración máxima de los procedimientos; y la novena, los procedimientos con silencio desestimatorio.

La disposición derogatoria única, o primera establece que normativa general se deroga.

Las tres disposiciones finales determinan: en la primera las competencias especiales de los Consejeros y Consejeras; en la segunda la habilitación normativa al Gobierno de Navarra; y en la tercera, la entrada en vigor de esta ley, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, con las excepciones que se indican.

Por último, consta el anexo I, en el que se relacionan los procedimientos en los que el plazo para resolver y notificar la resolución expresa es superior a seis meses; y, el anexo II, acerca de los procedimientos en los que si no se resuelve y se notifica la resolución expresa en el plazo establecido, los interesados podrán entender desestimadas por silencio administrativo sus solicitudes.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El Anteproyecto sometido a consulta adecúa nuestra normativa a la legislación básica estatal en materia de regulación de la organización, funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral; las relaciones entre la ciudadanía y la Administración; cumple con las exigencias que implica la implantación de la nueva Administración Electrónica. Por lo tanto, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 14.1.b) de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en adelante, LFCN).

### **II.2ª. Tramitación del Anteproyecto de Ley Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula, en sus artículos 51 y 52, el procedimiento de la iniciativa legislativa.

El artículo 51, atribuye al Gobierno de Navarra, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de

Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la competencia para ejercer la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y remisión posterior de los proyectos de Ley Foral al Parlamento de Navarra.

En cuanto a la elaboración de los proyectos de Ley Foral, el artículo 52 de la LFGN establece que “se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción de un anteproyecto, acompañado de la memoria o memorias y de los estudios, informes y documentación que sean preceptivos legalmente, incluidos los relativos a su necesidad u oportunidad de promulgación, un informe sobre el impacto por razón de sexo de las medidas que se establezcan en el mismo, y a la estimación del coste al que dará lugar (artículo 52.1).”

El apartado 3 del referido artículo indica que “en el supuesto de que existan dos o más Departamentos competentes, el Gobierno de Navarra determinará lo procedente acerca de la redacción del anteproyecto”.

En todo caso, el anteproyecto habrá de ser informado por la Secretaría General Técnica del Departamento competente (artículo 52.2).

El apartado 4 dice que “redactado el anteproyecto, el Consejero o Consejeros competentes elevarán el anteproyecto al Gobierno de Navarra para que, en su caso, éste lo apruebe como proyecto de Ley Foral o decida la realización de nuevos trámites. El texto aprobado debe incluir en todo caso una exposición de motivos”.

Una vez aprobado el proyecto de Ley Foral, el Gobierno de Navarra acordará su remisión al Parlamento de Navarra, junto a la documentación anexa y los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo (artículo 52.5).

Efectivamente, el procedimiento de elaboración del Anteproyecto se ha iniciado por la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia del Gobierno de Navarra competente en la materia, que ha designado como órgano responsable del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa al Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del

Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia. Acompañan al Proyecto una memoria que incorpora la correspondiente justificación; y, una memoria organizativa, una memoria normativa, una memoria económica y un estudio de cargas administrativas, explicándose su contenido y razonándose la conveniencia de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los objetivos perseguidos. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP; y, un informe de impacto de accesibilidad y discapacidad, de conformidad con el artículo 8 de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de accesibilidad universal.

El Anteproyecto ha estado publicado en el Portal de Gobierno Abierto en fase de consulta pública previa a la aprobación del mismo, desde el 26 de junio de 2018 con finalización de plazo para formular opiniones y aportaciones el día 16 de julio de 2018. Sin que hubiera habido opiniones ni aportaciones ciudadanas.

Se ha dado traslado en varias ocasiones, a lo largo de la elaboración del borrador y más tarde del Anteproyecto a todas las Secretarías Generales Técnicas, a la Dirección General de Función Pública, a la Dirección General de Presidencia y Gobierno Abierto y a la Dirección General de Informática, Telecomunicaciones e Innovación Pública, al Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutoa, a la Universidad Pública de Navarra, y a la Intervención Delegada de Hacienda, al objeto de presentación de alegaciones, aportaciones y de las sugerencias que considerasen oportunas. Desde las Secretarías y las Direcciones Generales se han hecho aportaciones que han sido incorporadas al texto final, recogándose, por lo tanto, las peculiaridades de los distintos Departamentos.

Ha sido correctamente realizado el proceso de participación pública en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto que, con carácter general y con interpretación amplia, reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en todo proceso de elaboración de cualquier disposición de carácter general, mediante la remisión de sugerencias.

Ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Función Pública Interior y Justicia, siendo remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, al menos en tres ocasiones; y, finalmente, se ha tomado en consideración por el Gobierno de Navarra.

Por todo ello, consideramos que el Anteproyecto, sometido a dictamen, se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

### **II.3ª. Marco normativo y competencial de la Comunidad Foral de Navarra y del Gobierno de Navarra**

De conformidad con el artículo 49.1 apartados c) y e) de Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), se reconoce a la Comunidad Foral de Navarra la competencia exclusiva sobre las normas de procedimiento administrativo, y en su caso económico-administrativo, que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propia de Navarra, y sobre el régimen de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando el tratamiento igual de las personas administradas ante las Administraciones Públicas.

En uso de la citada competencia se aprobó la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, de Régimen Jurídico de Gobierno y de Administración de la Comunidad Foral, la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración Foral de Navarra, así como la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración Electrónica en la Comunidad Foral de Navarra. Estas normas, hasta octubre de 2016, se desarrollaban en el marco legislativo estatal amparado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De conformidad con el artículo 19.1.a) de la LORAFNA, la iniciativa legislativa corresponde a la Diputación Foral mediante la presentación de proyectos de ley al Parlamento.

La disposición final sexta la LPACAP faculta a las Administraciones Públicas, dentro de su ámbito competencial para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de las previsiones de ésta Ley.

En la referida norma estatal y en su disposición adicional quinta, acerca de la adaptación normativa, se establece que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley, se deberán adecuar a la misma las normas reguladoras estatales, autonómicas y locales de los distintos procedimientos normativos que sean incompatibles con lo previsto en esta ley. Finalmente se dispone en la disposición final séptima, segundo párrafo, que “las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la ley.

La LRJSP, en su preámbulo, indica que “entre los principios generales que deberán respetar todas las Administraciones Públicas en su actuación y en sus relaciones recíprocas, además de los ya mencionados en la Constitución Española de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, destaca la incorporación de los de transparencia y de planificación y dirección por objetivos, como exponentes de los nuevos criterios que han de guiar la actuación de todas las unidades administrativas”.

Le corresponde, por tanto, a la Comunidad Foral de Navarra la regulación de las normas de procedimiento administrativo y en su caso económico-administrativo, que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propia de Navarra, sobre el régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma. Por lo que, el anteproyecto se ajusta plenamente al reparto constitucional de competencias.

## **II.4ª. Examen del contenido del Anteproyecto**

### **A) Justificación**

La norma que se pretende aprobar está justificada en la parte expositiva del Proyecto, haciéndose constar que las modificaciones normativas recientemente realizadas y de gran calado en lo referente al procedimiento administrativo de las Administraciones Públicas y del Régimen Jurídico del Sector Público tales como la LPACAP y la LRJAP, inciden en la propia organización y funcionamiento de nuestra Administración Foral y en sus relaciones con la ciudadanía, así como que por las previsiones establecidas en las disposiciones finales quinta, sexta y séptima de la LPACAP y las disposiciones finales decimocuarta 1), decimo quinta, decimoséptima 1) y decimooctava de la LRJSP, requieren la actualización y modernización de la normativa foral.

De igual manera, se justifica a través de las memorias e informes que conforman el expediente, cumpliéndose las exigencias y principios que preceptúa el artículo 129 de la LPACAP y el artículo 56 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y Gobierno Abierto, en la actualidad el artículo 21 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Hay que destacar que para la elaboración de este Anteproyecto, además de la normativa básica estatal señalada y la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y, la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la administración electrónica en la Comunidad Foral de Navarra; se han tomado en consideración, el Anteproyecto de Real Decreto por el que se desarrollan reglamentariamente ambas leyes estatales en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos; y, la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por último, se ha tenido en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional número 55/2018, de 24 de mayo de 2018, que en su fallo indica:

“1. Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el párrafo segundo del art. 6.4; los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías de Gobierno” del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la disposición final primera.

2. Declarar que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia.

3. Declarar que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta Sentencia.

4. Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de esta Sentencia.”

Por lo tanto, se considera que se ha cumplido así el mandato legal de motivar la norma reglamentaria, estando justificada la propuesta del Anteproyecto ya que adecúa la normativa foral navarra a la legislación básica, procurando cumplir con las exigencias que la implantación de la Administración Electrónica conlleva.

## **B) Análisis de la parte dispositiva**

El Anteproyecto se estructura en 133 artículos, distribuidos en siete títulos, nueve disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y dos anexos.

**El título I, acerca de las disposiciones generales**, está compuesto por cinco artículos. El artículo 1 trata sobre el ámbito objetivo de regulación de la ley, y el artículo 2 sobre el ámbito subjetivo, determinando cuales son los organismos y entidades a las que les es de aplicación esta normativa, incluyéndose a la Universidad Pública de Navarra, y así mismo define el término Administración Pública Foral, englobando a los organismos y entidades que aparecen en el apartado a) de éste artículo, es decir, cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de



Navarra.

El artículo 3 dota de personalidad jurídica única a la Administración de la Comunidad Foral, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, para el cumplimiento de sus fines, y otorga personalidad jurídica plena a los organismos públicos y entidades de derecho público o dependientes de la Administración en sus relaciones con terceros.

El artículo 4 lo compone un listado de potestades y prerrogativas de la Administración Pública Foral, algunas de las cuales son las mismas de su homónimo artículo de la LACFN, añadiéndose las siguientes potestades: h) la potestad reglamentaria; i) la potestad certificante; j) la potestad tributaria; k) la potestad de autotutela; y, l) la potestad calificatoria o de evaluación técnica.

El artículo 5 en cuanto a las relaciones “ad intra”, establece la obligatoriedad de su desarrollo por medios electrónicos; y en la relación “ad extra”, articula que las relaciones con la ciudadanía se efectuaran preferentemente por medios electrónicos.

Nada que alegar respecto de su legalidad.

**El título II** trata del **régimen general de la Administración Pública Foral**, y está compuesto por tres capítulos.

- El capítulo I, sobre la Administración Pública Foral, en su artículo 6 se refiere a los principios generales de organización y funcionamiento, y lo hace tomando como base el artículo 3 de la LRJSP aunque en algunos supuestos con una redacción diferente y adaptada a nuestra Comunidad Foral, introduciendo el principio del apartado “q) interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones de los medios electrónicos” y el del apartado r) “garantizar la accesibilidad y la igualdad de trato de toda la ciudadanía, en especial entre hombres y mujeres, en sus relaciones con la Administración”.

- El capítulo II, acerca de la organización de la Administración Pública Foral, está compuesto por el artículo 7 que establece la organización administrativa de la Administración Pública Foral. Su estructura normativa es

similar al artículo 17 de la LFACFN, ahora bien se ha tenido en cuenta el lenguaje de género y se ha utilizado el término Administración Pública Foral, a diferencia del artículo que sustituye que se refería a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 8, acerca de la adecuación de las estructuras administrativas, tiene similar redacción y contenido al artículo 18 de la LFACFN, aunque con un lenguaje inclusivo y sustituyendo el término Administración de la Comunidad Foral de Navarra por el de Administración Pública Foral.

El artículo 9, sobre las instrucciones y órdenes de servicio, es una trasposición del artículo 6 de la LRJSP, aunque adaptado a los términos de la Administración Pública Foral.

- El capítulo III del régimen jurídico del ejercicio de las competencias, se estructura en ocho artículos. El artículo 10, sobre la irrenunciabilidad y atribución de la competencia, toma como base el artículo 8 de la LRJSP, si bien con diferente estructura y redacción, pero recogiendo los mismos términos de la norma estatal.

El artículo 11 acerca de la delegación interorgánica de competencias, toma en parte lo establecido en el artículo 36 de la LFACFN, y se basa en el artículo 9 de la LRJSP, incorporando en virtud de ello un epígrafe f) en el apartado 2, que establece que no son delegables las competencias relativas a la resolución de recursos en los órganos que hayan dictado los actos recurridos.

El artículo 12, respecto de la delegación a favor de organismos públicos y entidades de derecho, con similar redacción al artículo 37 de la LFACFN, se actualiza de conformidad con lo establecido en el artículo 9.1 tercer párrafo de la LRJSP, sustituyendo el anterior término de “Consejeros del Gobierno de Navarra” por el de “los órganos superiores de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

El artículo 13, en cuanto a la avocación, compuesto de cuatro apartados recoge los dos apartados de que consta el artículo 10 de la

LRJSP.

El artículo 14, titulado encomienda de gestión, toma como referencia el artículo 39 de la LFACFN, pero actualizado con el dictado del artículo 11 de la LRJSP y sustituyendo el término de Administración de la Comunidad Foral de Navarra por el de Administración Pública Foral.

El artículo 15, en cuanto a la delegación de firma, tiene en cuenta la estructura del artículo 40 de la LFACFN, con las especialidades del artículo 12 de la LRJSP.

En cuanto a la suplencia que regula el artículo 16 de este capítulo, tiene siete apartados, frente a los seis apartados con que contaba el artículo 41 de la LFACFN, además de utilizar un lenguaje inclusivo de género, se modifica el apartado 6 de ésta última en cumplimiento del artículo 13.2 de la LRJSP, en el sentido de considerar que la suplencia no implicará alteración de la competencia y para su validez no será necesaria su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Se añade un séptimo apartado, en relación con las resoluciones y actos que se dicten por suplencia ya que se debe hacer constar esta circunstancia, especificándose el titular del órgano en cuya suplencia se adopta y quien la ejerce, en cumplimiento del artículo 13.4 de la LRJSP.

Finalmente, dentro de este capítulo, en su artículo 17 se analizan las decisiones de competencia y conflictos de atribuciones, lo que estaba recogido de forma parcial en el artículo 43 de la LFACFN del que toma los dos apartados de que constaba y que ahora se enumeran como apartados 4 y 5, siendo los apartados 1, 2 y 3 dictados en el mismo sentido y redacción que el artículo 14 de la norma básica estatal, es decir, de la LRJSP.

- El capítulo IV, se refiere a los órganos colegiados, consta de once artículos, del 18 al 28 inclusive, y toma como referencia el título preliminar, capítulo II, sección 3ª, subsecciones 1ª y 2ª de la LRJSP. No obstante, hay que indicar que la disposición final decimocuarta de la LRJSP en su apartado a), determina que no tiene carácter básico y solo se aplica a la Administración General del Estado (AGE) y al sector público estatal, lo previsto en la subsección 2ª referida a los órganos colegiados de la

Administración General del Estado de la sección 3ª del capítulo II del Título Preliminar, que comprende los artículos 19 a 22 de la misma.

El artículo 18 determina el concepto y el régimen jurídico aplicable, en la LFACFN numerado como artículo 28, tiene una redacción similar a este, significándose únicamente la denominación de Administración Pública Foral.

El artículo 19, en cuanto a los requisitos de creación, se asemeja a los artículos 20 y 22 de la LRJSP y mantiene una redacción similar al artículo 29 de la LFACFN si bien, se amplía el enunciado del apartado 2 en este sentido: “la creación, modificación, supresión y las reglas de funcionamiento de los órganos colegiados con competencias decisorias, de propuesta, de emisión de informes preceptivos que sirvan de base a la toma de decisiones administrativas, y de seguimiento o control de las actividades de otros órganos, se hará por norma específica que se publicará en el BON.”

Se añade un apartado 3, que establece que los órganos colegiados que no desarrollen las funciones enumeradas en el apartado 2, “tendrán el carácter de grupos o comisiones de trabajo, y su creación, modificación y supresión se hará por acuerdo del Gobierno de Navarra o por orden foral de la persona titular del Departamento competente en función de la materia. En estos casos, sus acuerdos podrán tener efectos directos frente a terceros”.

En este apartado, significamos que a diferencia de lo que establece el artículo 22.3 de la LRJSP, acerca de que dichos órganos no podrán tener efectos directos frente a terceros, en el Anteproyecto se dice lo contrario, por lo que entendemos que pudiera tratarse de un error, faltando la dicción “no podrán”, teniendo en cuenta la propia naturaleza del órgano, puesto que se trata de órganos con carácter de grupos o comisiones de trabajo, que no desarrollan las funciones y competencias que se establecen en el apartado 2 de la norma.

El artículo 20 acerca de la composición de los órganos colegiados, guarda relación con el artículo 30 de la LFACFN, sin bien la redacción y estructura difieren. En el anteproyecto se tiene en cuenta a la hora de señalar las personas que deberán componer todo órgano colegiado, el tema de la perspectiva de género, y por ello se dice, un Presidente o Presidenta, y

un Secretario o Secretaria y podrá estar compuesto además, por uno o varios Vicepresidentes o Vicepresidentas. Se añade un tercer apartado en el que se establece que en su composición se procurará la presencia equilibrada entre hombres y mujeres.

Los artículos 21 a 23 inclusive, contienen las funciones del Presidente o de la Presidenta (21); las del Secretario o de la Secretaria (22); y las de los miembros (23), funciones que hasta ahora se encuentran reguladas en la LFACFN en sus artículos 31, 32 y 33.

Los artículos 24 a 26 inclusive, con referencia con las convocatorias, constitución del órgano colegiado y la adopción de acuerdos, se corresponden con el contenido de los artículos 17 y 18 de la LRJSP.

En este articulado se consolida la implantación de la tramitación electrónica dentro de los órganos colegiados, que en su día ya se inició y se tuvo en cuenta en la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la administración electrónica en la administración de la Comunidad Foral de Navarra (LFIAEACFN). Dicha utilización de medios electrónicos será precisa para su constitución, celebración de sesiones, adopción de acuerdos, elaboración y remisión de las actas de sus reuniones.

El artículo 27, acerca de las actas, amplía el artículo 34 de la LFACFN, correspondiéndose con el dictado del artículo 19.5 del LRJSP, incidiendo como en los artículos anteriores en aspectos audiovisuales.

El artículo 28 en referencia a los órganos colegiados de composición mixta, define como tales a los que “además de los miembros pertenecientes a la Administración Pública Foral, el instrumento de creación del órgano colegiado determine, teniendo en cuenta sus funciones, la participación de: a) representantes de otras Administraciones Públicas; b) representantes de organizaciones representativas de intereses colectivos; y, c) otros miembros a título individual en quienes concurren condiciones de cualificada experiencia o conocimiento”. Se establece que quedarán integrados en la Administración Pública Foral, aunque sin participar en su estructura jerárquica, salvo que así se establezca; que la participación en los mismos deberá ser voluntaria respecto de los participantes ajenos a la

Administración Pública Foral; que podrá considerarse válidamente constituido si asisten los representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano que sean portavoces y así lo considere el Presidente o Presidenta del órgano; y, en cuanto a la adopción de acuerdos el voto de la Presidencia no será dirimente, excepto si así se ha establecido en las normas de funcionamiento del órgano.

Este artículo guarda relación con el artículo 21 de la LRJSP, ajustándose en términos generales a su contenido.

Hay que significar, respecto del título analizado, que en algunos preceptos se sigue utilizando el término Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en vez de Administración Pública Foral, y que de igual manera aparecen ambos conceptos a lo largo del Anteproyecto, por lo que recomendamos una revisión del texto en este sentido.

Este título del Anteproyecto es acorde con el ordenamiento jurídico, con las salvedades que se han indicado.

**El título III analiza la organización de la Administración Pública Foral, y el Sector Público Institucional Foral.** Está compuesto de dos capítulos, de los cuales el segundo de ellos se estructura en tres secciones y estas a su vez en subsecciones. Comprende desde el artículo 29 hasta el artículo 68 inclusive.

Se toma la estructura establecida en la LFACFN, dado que es la que se considera idónea para poder seguir asumiendo una gestión y un servicio eficaz y eficiente, como se indica en la exposición de motivos.

- Así el capítulo I se refiere a la organización de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Los artículos 29 a 32 mantienen una redacción y contenido similar a los artículos 19 a 22 de la LFACFN, si bien se utilizan expresiones acordes con la perspectiva de género.

En cuanto al artículo 33, respecto de las Secretarías Generales Técnicas, con redacción similar al artículo 23 de la LFACFN, se ha

adecuado el texto en cuanto a la utilización de un lenguaje inclusivo y se ha añadido un cuarto apartado, que establece que las decisiones de las Secretarías Generales Técnicas adoptarán la forma de resolución y serán firmadas por “los mismos”. Se recomienda en este apartado, para una mejor comprensión, se sustituya el término “los mismos” por el de “sus titulares”.

El artículo 34 establece la estructura orgánica de las Direcciones Generales y de las Secretarías Generales Técnicas en similares términos al artículo 24 de la LFACFN con la única diferencia de que en el apartado 3 se añaden las Unidades Técnicas con rango de Servicio, estableciendo que junto con los Servicios y las Secciones, “se crearán, modificarán, y suprimirán mediante decreto foral aprobado por el Gobierno de Navarra, a propuesta de la persona titular del respectivo Departamento”.

Los artículos 35, 36 y 37, relativos a los Servicios, Directores de Servicio o Directoras de Servicio, y Secciones, Negociados y otras unidades, se corresponden en su redacción y contenido con los artículos 25, 26 y 27 de la LFACFN, si bien en el artículo 35 se suprime el apartado 3; y en el artículo 36, se añade un cuarto apartado que indica que “sus decisiones administrativas adoptaran, en su caso, la forma de resolución, y serán firmadas por los mismos”. Al respecto hacemos la misma recomendación que en el artículo 33 del Anteproyecto, es decir, sustituir el término “los mismos” por el de “sus titulares”. En todos los casos se adaptan a la utilización de un lenguaje inclusivo.

El capítulo II que se refiere al Sector Público Institucional Foral, está compuesto de tres secciones y sus respectivas subsecciones. Hay que tener en cuenta que acuerdo con el apartado c) de la disposición final decimocuarta de la LRJSP, el capítulo II del título II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional estatal, que comprende los artículos 84 a 87 ambos inclusive, no tiene carácter básico, aplicándose únicamente a la Administración General del Estado y al Sector Público estatal. Tampoco lo tiene el capítulo III acerca de los organismos públicos estatales que consta de los artículos 88 a 97 del LRJSP. No obstante, se han tenido en cuenta la normativa estatal en el contenido y redacción de éste capítulo.

Hasta ahora los organismos públicos y otros entes dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que en el Anteproyecto componen el denominado Sector Público Institucional Foral, término que procede de la LRJSP, ha estado regulado en el título VIII de la LFACFN.

El capítulo analizado lo componen los artículos 38 a 42 inclusive. Así el artículo 38, en relación con la composición y clasificación de las entidades que integran el Sector Público guarda similitudes con el artículo 84 de la LRJSP, adaptado a la normativa foral.

El artículo 39 señala los principios generales de actuación, se corresponde con el artículo 81 de la LRJSP. En dicha norma básica se establecen criterios de sujeción presupuestaria en materia de personal, incluido el laboral; también de supervisión continua de sus entidades dependientes a fin de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, teniéndose todo ello en cuenta en el artículo que se analiza. Este artículo guarda relación con el artículo 6 del Anteproyecto, si bien el artículo 39 lo que dice es que todas las entidades que componen el Sector Público tienen que someterse a los principios de legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera así como al principio de transparencia en su gestión, el artículo 6 respecto de la Administración Pública Foral indica que además del principio de legalidad ajustará su organización y funcionamiento a los principios que se enumeran en el mismo.

El artículo 40, respecto del inventario de las entidades que componen el Sector Público, trae causa del artículo 82 de la LRJSP, que configura un Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local siendo “un registro público administrativo que garantiza la información pública y la ordenación de todas las entidades integrantes del sector público institucional cualquiera que sea su naturaleza jurídica”. Por ello, el anteproyecto establece que la creación, transformación, fusión o extinción de cualquier entidad integrante del Sector Público Institucional Foral (SPIF), será inscrita en el inventario creado al efecto por la Administración estatal.

Los artículos 41 y 42, en relación con el control de eficacia y



supervisión continuada del SPIF, tiene relación con el artículo 85 de la LRJSP, siendo el artículo 41 reflejo del anterior 111 de la LFACFN.

Este capítulo se desdobra en tres secciones. En la sección 1ª, correspondiente a los organismos públicos, se contienen siete artículos, del 43 a 54 inclusive.

El artículo 43, concerniente a las disposiciones generales, con una redacción parecida al artículo 98 de la LFACFN se recoge los mismos términos del artículo 88 de la LRJSP.

Los artículos 44 y 45, respecto de la personalidad jurídica y potestades y del régimen jurídico general se corresponde respectivamente con los artículos 99 y 101 de la LFACFN.

Los artículos 46 y 47 que establecen la clasificación y adscripción de los organismos públicos y la financiación de los organismos públicos tiene una redacción similar a los artículos 100 y 102 de la LFACFN.

El artículo 48 en cuanto a la creación de los organismos públicos es parecido en su contenido al artículo 103 de la LFACFN. Así mismo el artículo 49 recoge el contenido de los estatutos y los extremos que se deben regular, con una dicción similar a la del artículo 104 de la LFACFN, ahora bien, añadiendo un apartado 2, que se corresponde con el 106 de la LFACFN.

El artículo 50 define el plan de actuación inicial del organismo público y así mismo establece qué aspectos se integrarán al menos dentro del mismo, como ya lo hiciera el artículo 105 de la LFACFN.

Los artículos 51 a 53 inclusive son similares a los artículos 108 a 110 de la LFACFN.

La extinción y liquidación de los organismos públicos se regula en el artículo 54, en parecidos términos al artículo 107 de la LFACFN y al artículo 96 de la LRJSP. El apartado 1 habla de la extinción de los organismos públicos; y, el apartado 2, introducen las causas de extinción de los Organismos Autónomos, con tres nuevos epígrafes, a saber: d) cuando

como resultado del control de eficacia y de la supervisión continuada se considera procedente por el Gobierno de Navarra; “e) por cualquier otra causa establecida en los estatutos; f) cuando así lo acuerde, motivadamente el Gobierno de Navarra”.

Se añade un cuarto apartado en relación con el artículo 107 de la LFACN que establece que “la Administración de la Comunidad Foral quedará subrogada automáticamente en todas las relaciones jurídicas que tuviera el organismo público con sus acreedores, tanto de carácter principal como accesorias, a la fecha de adopción del decreto foral de disolución. Esta subrogación no alterará las condiciones financieras de las obligaciones asumidas ni podrá ser entendida como causa de resolución de las relaciones jurídicas”. Siendo este párrafo nuevo fiel reflejo del apartado 3., del artículo 97.3 de la LRJSP.

Nos llama la atención que se dedique en este artículo un apartado 2 para hablar de las causas de extinción de los Organismos Autónomos, y no de los organismos públicos, cuando la subsección 1ª establece la normativa por la que se van a regular los primeros.

La subsección 1ª, de los Organismos Autónomos, está compuesta por los artículos 55 a 58 inclusive, definiendo los mismos; estableciendo su régimen general y personal; las impugnaciones y reclamaciones contra los actos de dichos organismos; y la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, todo ello, en similares términos a lo establecido en los artículos 112, 113, 115 y 116 de la LFACFN.

No obstante, en el artículo 55 del Anteproyecto respecto del 112 de la LFACFN, se amplía el apartado 2, en el sentido de establecer que “los Organismos Autónomos se rigen por lo dispuesto en esta Ley Foral (Anteproyecto), en su decreto foral de creación, en sus estatutos y en las normas de Derecho Administrativo general y especial, que le sean de aplicación. Y en defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común”. En el artículo 56 apartado 1) se ha añadido el término “personal contratado en régimen administrativo” y en el artículo 57 respecto del 115 del la LFACFN, se ha suprimido el apartado 2) ya que se encuentra

integrado en el apartado 1).

La subsección 2ª, trata de las entidades públicas empresariales y la componen cuatro artículos, del 58 al 62 inclusive. Se corresponde en parecidos términos con los artículos 117 a 120 inclusive la LFACFN.

- De las entidades de derecho público vinculadas o dependientes se ocupa la sección 3ª. En su artículo 63 se define que son las autoridades administrativas independientes y en el 64, los Consorcios.

Este articulado como se dice en la exposición del motivos del Anteproyecto supone una novedad, ya que aparece la posibilidad de crear “Autoridades Administrativas Independientes” con personalidad jurídica propia, atribuyéndole funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, ya que su desempeño requiere de independencia funcional o una especial autonomía, que se determinará en una norma con rango de Ley Foral (63.1). Además estas autoridades administrativas independientes se registrarán por su Ley Foral, sus estatutos y la legislación especial de los sectores económicos sometidos a su supervisión, por lo dispuesto en esta Ley Foral y en particular lo dispuesto para los Organismos Autónomos, así como por el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que les sean de aplicación (63.2). Esta figura jurídica aparece normativizada en los artículos 109 y 110 de la LRJSP.

En cuanto al artículo 64, en relación con los Consorcios, se define a los Consorcios en parecidos términos al artículo 118.1 de la LRJSP, como las entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias (64.1). Esta figura había sido recogida en la legislación foral en relación con las Administraciones Locales, en concreto en la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra. En cuanto a su régimen jurídico se indica en consonancia con el

artículo 119.1 de la LRJSP, que se regirán por lo establecido en la legislación básica, y en la normativa que en su desarrollo, apruebe la Comunidad Foral de Navarra (64.2). Finalmente se establece que su creación se realizará mediante convenio suscrito por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o sus organismos públicos y entidades vinculadas o dependientes y por las otras Administraciones, organismos públicos o entidades participantes, requiriéndose la autorización previa mediante decreto foral del Gobierno de Navarra (64.3).

La sección 3ª, habla de las entidades de derecho privado que a su vez se subdivide en dos subsecciones conformando las sociedades y fundaciones públicas.

Así la subsección 1ª, respecto de las sociedades públicas, define y establece el régimen jurídico de dichas entidades de derecho privado en los artículos 65 y 66 con un contenido parecido al del artículo 121 de la LFACFN, único artículo de dicha Ley Foral que no fue derogado del Capítulo II, título VIII, por la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra.

La subsección 2ª, acerca de las fundaciones públicas, en su artículo 67 define y establece su régimen jurídico; el artículo 68 habla de la creación y estatutos. Ambos preceptos están en similares términos a los artículos 125 y 126 de la LFACFN.

La LRJSP en lo relativo a este título, tal y como dispone la disposición final decimocuarta no tiene carácter básico y únicamente es de aplicación a la Administración General del Estado y al Sector Público, no obstante, se ha tenido en consideración en el contenido de los preceptos analizados.

El título analizado se ajusta al ordenamiento jurídico.

**El título IV, acerca del funcionamiento electrónico de la Administración Pública Foral**, está compuesto por doce artículos, del 69 al 80 inclusive.

La Comunidad Foral de Navarra ya se había adaptado a la utilización

de medios electrónicos en la Administración, mediante la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral (LFIAEACF), incluso ya anteriormente con la LFACFN.

No obstante, debido a los constantes avances que las tecnologías han tenido en estos años, se hace imprescindible adaptarse de nuevo a todas aquellas herramientas o aplicaciones que en nuestra Comunidad Foral han adquirido un importante desarrollo en todos los ámbitos.

Esté título tiene siete bloques de desarrollo para que el funcionamiento electrónico de la Administración sea una realidad como se indica en la exposición de motivos del Anteproyecto, a saber:

- 1) Se actualiza la regulación existente relativa al Portal Web del Gobierno de Navarra y la sede electrónica, instaurándose el llamado por la legislación básica “Punto de Acceso General Electrónico”.
- 2) Se regula el sistema de identificación de la Administración Pública Foral, así como la actuación administrativa automatizada de la misma, previendo un sistema generalizado de identificación y firma del personal al servicio de la Administración, con fundamento en la adaptación a la nueva forma de tramitar establecida por la legislación básica.
- 3) Se recoge una nueva regulación del Registro General Electrónico, con el fin de que suponga una interconexión e interoperabilidad con las otras Administraciones Públicas, puesto que estos requisitos hacen que la administración electrónica resulte fundamental.
- 4) Derivado del hecho de la implantación de una Administración sin papel, resulta necesaria la regulación del Archivo Electrónico Único, para garantizar la conservación y custodia de la documentación administrativa, dentro de los plazos establecidos legalmente.

- 5) Con el fin de asistir a las personas que no están obligadas a realizar los trámites con la Administración de forma electrónica, se crean las oficinas de asistencia en materia de registros.
- 6) Se crea el Registro de Funcionarios Habilitados, donde figurará el personal, funcionario o contratado que tenga atribuidas funciones de identificación y firma electrónica en nombre de las personas no obligadas a relacionarse electrónicamente.
- 7) Se establece que la Administración Pública Foral contará con un Registro de Apoderamientos.

El artículo 69 define lo que es el portal web del Gobierno de Navarra, atribuyendo la responsabilidad y gestión técnicas al Departamento o Departamentos competentes en materia de organización administrativa y de sistemas de información con un acceso unificado (1 y 2).

Así mismo constará referenciado, en el Punto de Acceso General Electrónico de la Administración Pública Foral, estando disponible en castellano y euskera, contemplándose la posibilidad de incluir informaciones en otras lenguas cuando sean de interés general (3 y 4).

En el diseño del portal web se deberá tener en cuenta la accesibilidad a todas las personas, en especial la de aquellas con discapacidad. Se incorporan tanto en sus contenidos como en su lenguaje e imágenes la perspectiva de género. Deberán indicarse en las informaciones de carácter general la fecha o fechas de su última actualización (5, 6 y 7).

Este precepto guarda relación con el artículo 42, apartados 2, 3 y 4 de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 70 hace una exhaustiva enumeración de cuáles deben ser las informaciones que, como mínimo, deben contenerse en el portal web con acceso a la ciudadanía, con similar contenido al artículo 42.1 de la LFIAEACFN, si bien, se añaden los siguientes apartados: “d) el inventario de órganos colegiados de la Administración Pública Foral”; “f) los servicios que

se ofertan a la ciudadanía y la relación de procedimientos de su competencia, con indicación, como mínimo, de los siguientes aspectos: órgano competente para la resolución; las normas en que se concreta la regulación del procedimiento; los plazos máximos para resolver y notificar; y los efectos del silencio administrativo”; “n) los accesos a la sede electrónica y al Punto de Acceso General Electrónico de la Administración Pública Foral”; “ñ) la relación actualizada de oficinas de asistencia en materia de registros en las que se prestará asistencia para la presentación electrónica de documentos, con indicación de los días y el horario en que las mismas permanecen abiertas”; “o) el calendario de día inhábiles a efecto de cómputo de plazos que comprenderá los de las entidades locales”; “p) los modelos actualizados de comunicación responsable y comunicación previa”; q) el directorio de aplicaciones que la Administración Pública deberá mantener actualizado para su libre reutilización, de conformidad con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad”; “r) los contenidos y las funcionalidades que se establezcan como obligatorias para los sitios web en la normativa de reutilización, accesibilidad y transparencia”.

El artículo 71 define la sede electrónica y la regula adaptándola a la legislación básica en concreto a los artículos 38 y 40 de la LRJSP. Así a lo largo de nueve apartados se indica además de su definición como “aquella dirección electrónica disponible para la ciudadanía a través de redes de telecomunicaciones (...)” (1); que la titularidad y responsabilidad de su establecimiento y de la integridad, veracidad y actualización de la información y servicios corresponde a la Administración (2); que a través de la sede electrónica se realizarán todas las actuaciones y tramites que requieran la identificación de la Administración Pública Foral (3); que reglamentariamente se determinarán, de conformidad con la legislación básica, las condiciones e instrumentos de creación de la misma teniendo en cuenta los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad (4); que se debe garantizar la identificación del órgano titular de la sede, los medios disponibles para la formulación de sugerencias, reclamaciones y quejas, con el establecimiento de un sistema de comunicaciones seguras y la publicación de los mecanismos para acreditar la validez de las copias

electrónicas (5); deben figurar los modelos y sistemas de presentación que pueden utilizar los interesados para la presentación de sus solicitudes, así como un directorio geográfica que indique a la ciudadanía la oficina de registro más próxima a su domicilio (6); tendrá el contenido mínimo y los servicios a disposición de la ciudadanía que se prevean en la normativa básica y en el reglamento que lo desarrolle (7); se respetaran los principios de accesibilidad y uso en las publicaciones que se efectúen (8); utilizarán para su identificación y para garantizar una comunicación segura certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente (9).

El artículo 72, define y regula el Punto de Acceso General Electrónico (PAGE), tal y como ha sido denominado por la legislación básica, en virtud de la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica.

Los artículos 73 y 74, acerca de los sistemas de identificación de la Administración Pública Foral y actuación administrativa automatizada, lo son en cumplimiento de los artículos 40 y 41 de la LRJSP.

El artículo 75 establece la identificación y firma electrónica del personal al servicio de la Administración, se dicta refundiendo y tomando como base a los artículos 42 y 43 de la LRJSP.

El artículo 76, del archivo electrónico, contemplado anteriormente en el artículo 21 de la LFIAEACFN, es una actualización del mismo, adaptándolo al artículo 46 de la norma básica estatal, adquiriendo importancia el hecho de que sea un archivo electrónico único, imprescindible para garantizar la conservación y custodia de la documentación administrativa.

En el artículo 77 se regula el Registro General Electrónico (RGE). Hasta ahora este registro se encontraba regulado en el artículo 5 de la LFIAEACFN. Si bien, ahora se produce una nueva regulación, siendo de especial trascendencia, el hecho de que los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, puedan disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable



e interconectado con el RGE de la Administración Pública Foral y así mismo con los de las otras Administraciones Públicas, como forma para garantizar la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros. La norma básica que se ha tenido en consideración es el artículo 16 de LPACAP.

Hay que destacar como novedad en relación con la legislación foral anterior y como aplicación de la legislación básica estatal, la figura de “las oficinas de asistencia en materia de registros” que aparecen regulados en el artículo 78 del Anteproyecto y que está contemplado en el artículo 12 de la LPACAP. Estas oficinas ofrecerán asistencia a las personas interesadas no obligadas a su tramitación electrónica obligatoria. Además de las funciones de registro se ocuparán de la digitalización de los documentos que se presenten en papel, de la emisión de copias auténticas electrónicas de documentos que se presenten en soporte electrónico o en papel y que se vayan a incorporar a un expediente administrativo; de la verificación de la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo; de la práctica de las notificaciones cuando el interesado comparezca de forma espontánea y así lo solicite en el momento; del otorgamiento de un apoderamiento apud acta mediante comparecencia personal en las mismas; de la información, asistencia y orientación acerca de los requisitos jurídicos y técnicos que se impongan legalmente a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar y que sean competencia de la Administración Pública Foral; de emitir certificados electrónicos y de otros sistemas de identificación o firma electrónica; y, de otras que se le atribuyan por la normativa reglamentaria que se desarrolle.

Finalmente y en el apartado 3 se establece que un reglamento regulará, su estructura y organización, las personas al servicio de las mismas, sus funciones y funcionamiento.

El artículo 79, crea el registro electrónico de apoderamientos, y se dicta en cumplimiento del artículo 6 de la LPACAP. En el mismo se inscribirán las representaciones que las personas físicas o jurídicas otorguen a favor de terceros para actuar ante la Administración Pública Foral. Este registro así como los registros particulares de los organismos deben ser interoperables

entre sí, con los de otras Administraciones Públicas, y además, con los registros mercantiles, de la propiedad y los protocolos notariales. Se establece que por medio de un reglamento se regularán las condiciones de inscripción, y otros aspectos derivados de su otorgamiento mediante apud acta en comparecencia en sede electrónica. Además el reglamento también aprobará conforme a las categorías legalmente establecidas, los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando los mismos se circunscriban a actuaciones ante la Administración Pública Foral.

El artículo 80, regula el registro de Funcionarios Habilitados. El registro de Funcionarios Habilitados (RFH) es una herramienta del Catálogo de Servicios de la Administración Digital que recoge los datos de aquellos funcionarios que están habilitados para actuar en nombre de los ciudadanos frente a la Administración Pública Foral y establece el alcance de dicha representación. Tal y como dispone el artículo 12.3 de la LPACAP, todas las Comunidades Autónomas y Entidades Locales deben tener uno, ya que según dispone la norma estatal, en el caso en que el ciudadano no disponga de medios de autenticación y firma para relacionarse de manera electrónica con las Administraciones, y siempre que el ciudadano o ciudadana se identifique y deje constancia de su consentimiento expreso, un funcionario podrá actuar en su nombre, utilizando el sistema de firma del que disponga para ello. También se establece en la misma LPACAP, que las Administraciones Públicas podrán realizar copias auténticas de los documentos públicos administrativos o privados mediante funcionario habilitado. Todo ello queda recogido en el presente artículo del anteproyecto.

De conformidad con la disposición final 7ª de la LPACAP, se establece, en cuanto a la entrada en vigor de la misma en las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, que producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley. Dicha Ley entró en vigor en octubre de 2016, por lo tanto y según esta disposición final, en lo que respecta al título analizado la LPACAP ya estaría en vigor. De todas formas y debido a que la adaptación para llevar a cabo una plena relación electrónica de las

Administraciones Públicas con las empresas y la ciudadanía se ha revelado insuficiente, se ha dictado el Real Decreto Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En su artículo sexto dice que se modifica la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que queda redactada en los siguientes términos:

“Disposición final séptima Entrada en vigor. La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado ».

No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de octubre de 2020.”

El referido título es acorde con el ordenamiento jurídico, adaptándose a la legislación básica.

**El título V**, relativo a **las relaciones interadministrativas**, se inicia con el artículo 81, que establece el régimen general y por ello indica, al igual que lo hiciera el artículo 87 de la LFACFN, que las relaciones interadministrativas, además de por las precisiones de la LORAFNA y de la presente ley foral, se regirán por la normativa básica del Estado, el Derecho de la Unión Europea, y la legislación de Régimen Local en las relaciones que integran la Administración Local. Se dispone en su apartado 2 que para ello “se utilizarán los instrumentos y la técnicas de colaboración, coordinación y cooperación previstas en la normativa, de conformidad con los principios de cooperación y de lealtad institucional, así como el deber de colaboración entre Administraciones Públicas”.

Una vez definido el régimen general del título, este se divide en cuatro capítulos: capítulo I, colaboración, cooperación y coordinación (artículos 82

a 87 inclusive); capítulo II, de los convenios e instrumentos de planificación (artículos 88 a 94 inclusive); capítulo III, relaciones electrónicas de la Administración Pública Foral con el resto de las Administraciones Públicas (artículos 95 a 98 inclusive); y capítulo IV, relaciones de conflicto con otras administraciones públicas (artículos 99 y 100).

El capítulo I, acerca de la colaboración, cooperación y coordinación, recoge en su artículo 82 el concepto de colaboración y los deberes que ha de cumplir la Administración Pública Foral en sus relaciones con otras Administraciones, siendo su redacción similar a la del artículo 141 de la LRJSP.

El artículo 83, acerca de las técnicas de colaboración, es similar en su redacción al artículo 142 de la LRJSP, aunque añade un epígrafe nuevo, el señalado con la letra d) que establece la formalización de convenios, como una de las técnicas a través de las que se harán efectivas las obligaciones derivadas del deber de colaboración.

Los artículos 84 y 85 definen el concepto de cooperación y establece las técnicas de cooperación respectivamente, en el mismo sentido al establecido en los artículos 143 y 144 de la LRJSP.

Los artículos 86 y 87 definen el concepto de coordinación como la obligación de la Administración Pública Foral de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, si así se prevé normativamente, y establecen las técnicas que se han de utilizar en las obligaciones que se deriven del deber de coordinación.

El capítulo II, sobre los convenios e instrumentos de planificación, en define en su artículo 88 el concepto de convenio de conformidad con el artículo 47.1 de la LRJSP. Del mismo modo y en aplicación de la normativa básica, en este caso del artículo 49 de la LRJSP se especifica el contenido de los convenios, regulados en el artículo 89 del Anteproyecto, indicándose que contendrán como mínimo las siguientes especificaciones: a) los órganos o personas que suscriben el convenio y su capacidad jurídica; b) la competencia que ejerce cada Administración; c) el objeto del convenio y las

actuaciones que se acuerde desarrollar; d) su financiación; e) las consecuencias que se generen en caso de incumplimiento de las obligaciones o compromisos asumidos, y los criterios para la determinación de una posible indemnización; f) los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y compromisos adquiridos; g) el régimen de modificación, que a falta de regulación expresa requerirá el acuerdo unánime de las partes; h) el plazo de vigencia y la prórroga, y a falta de previsión normativa, se establece que no podrá ser superior a cuatro años; y como epígrafe i) las causas de extinción distintas a la previstas en la normativa.

Los trámites para la aprobación de los convenios se contempla en el artículo 90 y está recogido en la legislación básica en el artículo 50 de la LRJSP, estableciéndose que sin perjuicio de lo dispuesto en la LORAFNA y en la normativa específica, se requerirá la elaboración de una memoria justificativa, económica y normativa que recogerán la justificación de su carácter convencional, entre otros aspectos.

Además, teniendo en cuenta el objeto, las personas intervinientes y en su caso su financiación, los convenios se aprobarán por: a) Acuerdo del Gobierno de Navarra a propuesta de la persona titular de Departamento competente en la materia, correspondiendo su firma al Presidente o Presidenta del Gobierno de Navarra o al proponente; d) Orden Foral de la persona titular del Departamento por razón de la materia; y, c) Resolución de las personas que, de acuerdo con las estructuras orgánicas, tengan capacidad resolutoria.

El artículo 91 regula la extinción y liquidación de los convenios en el mismo sentido que los artículos 51 y 52 de la LRJSP, con remisión expresa a la normativa básica aplicable (51.1).

El artículo 92, respecto de la remisión de los convenios a la Cámara de Comptos, tiene similar contenido al artículo 53 de la LRJSP, en este caso en referencia al Tribunal de Cuentas.

En cuanto a los planes de actuación conjunta, el artículo 93 indica que la Administración Pública Foral podrá acordar con otras Administraciones

planes de actuación conjunta, en un determinado sector administrativo, si concurren intereses comunes. Estos planes deberán fijar mediante programas anuales el desarrollo que cada Administración en su ámbito debe acometer para alcanzar las finalidades propuestas, los compromisos y los medios que aquellos impliquen. Los planes de actuación conjunta se publicarán en el BON una vez aprobados por los órganos de las Administraciones competentes. En el apartado 4 se atribuye finalmente la facultad de aprobar los planes de actuación conjunta con otras Administraciones al Gobierno de Navarra, mediante acuerdo, o a cualquiera de sus miembros.

Este artículo, aunque más desarrollado, guarda relación con el artículo 48.3 de la LRJSP.

El artículo 94, correspondiente al Registro de Convenios, Acuerdos y Planes de Actuación, está relacionado con el artículo 92 de la LFACFN, cambia el nombre con el que se creó de conformidad con la referida Ley Foral de Registro de Convenios y Acuerdos, al de “Registro de Convenios, Acuerdos y Planes de Actuación”, indicándose que será el instrumento de publicidad, transparencia y control de la actividad convencional de la Administración Pública Foral y que en el mismo se inscribirán, como mínimo, los convenios, los acuerdos y los planes de actuación conjunta previstos en esta ley foral.

Consideramos no debiera figurar en el apartado 1 que el Registro de Convenios y Acuerdos fue creado por la LFACFN, sugiriéndose la eliminación de dicha mención. Y así mismo se debiera añadir una disposición final, en la que conste que el Registro de Convenios y Acuerdos, se sustituye por el denominado Registro de Convenios, Acuerdos y Planes de Actuación Conjunta.

No se cambia el sistema anterior en relación con los Acuerdos y Convenios de colaboración, si bien lo que se pretende es reagrupar y sistematizar lo que estaba regulado en varias normas. De esta forma, los Convenios de índole más trascendente se regulan por la LORAFNA y, el resto que se refiera al contenido ordinario de competencias administrativas,

por la Ley Foral objeto de este Anteproyecto.

El capítulo III regula las relaciones electrónicas de la Administración Pública Foral con el resto de las Administraciones Públicas. Se trata de fomentar el intercambio de información y conocimientos, así como la consulta y transmisión de datos, y la interoperabilidad de los sistemas de firma electrónica, como se indica en la exposición de motivos.

El artículo 95 establece los criterios de las relaciones interadministrativas electrónicas, debiendo por ello, la Administración Pública Foral implantar sistemas de información, organizando su procedimiento y servicios, de forma que sea posible con otras Administraciones Públicas: a) el intercambio de información y conocimiento; b) la consulta y la transmisión de datos; c) la interoperabilidad de los sistemas de firma electrónica; d) la reutilización y transferencia de sistemas y aplicaciones. Deberá ser tenido en cuenta por la APF los Esquemas Nacionales de interoperabilidad y Seguridad para la toma de decisiones tecnológicas. La norma básica de referencia es el artículo 156 de la LRJSP.

El artículo 96, relativo a la consulta y transmisiones de datos, toma como base el contenido y la redacción dada en el artículo 155 de la LRJSP, aunque con las adaptaciones normativas correspondientes.

El artículo 97, respecto del aseguramiento de la firma electrónica, establece que cuando la Administración Pública Foral utilice sistemas de firma electrónica distintos a los basados en certificado electrónico reconocido o cualificado, para remitir a otros organismos públicos, entidades o Administraciones, la documentación firmada electrónicamente, podrá superponer un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado, con el fin de favorecer la interoperabilidad y posibilitar la verificación automática de la firma electrónica de los documentos electrónicos.

El artículo 98, acerca de la reutilización y transferencia de sistemas y aplicaciones, está basado en el artículo 157 y 158 de la LRJSP, refundiéndose en un solo artículo ambos preceptos básicos y adaptándose a la normativa foral.

El capítulo IV regula las relaciones de conflicto con otras Administraciones públicas, en los artículos 99 y 100 definiendo lo que se consideran relaciones de conflicto y la competencia del Gobierno de Navarra, con el mismo contenido del hasta ahora artículo 97 de la LFACFN.

Este título se ajusta al ordenamiento jurídico.

**Título VI. Normas generales de actuación administrativa en sus relaciones con la ciudadanía.** Está dividido en tres capítulos que en su articulado recogen los derechos de las personas, las obligaciones de la Administración Pública Foral en la tramitación electrónica y las especialidades del procedimiento administrativo.

El capítulo I, acerca de los derechos de las personas, comprende los artículos 101 a 109 inclusive, siendo una adaptación al título II de la LPACAP.

El artículo 101 de los principios generales, con una redacción similar al artículo 5 de la LFACFN, establece que además de los derechos reconocidos en la legislación básica del Estado y los del Derecho de la Unión Europea, añade al texto, en aplicación de la Ley de Transparencia, los reconocidos en la legislación específica en materia de transparencia y en otras normas sectoriales, así como los recogidos en este título.

El artículo 102, acerca de los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, es un compendio enunciativo de los que conforman el título II de la LFACFN. De igual manera pero con otra sistemática, enumera los derechos a los que se refiere el artículo 13 de la LPACAP.

Los artículos 103 a 109, siguiendo la misma sistemática que el título II de la LPACAP van explicando y concretando uno por uno los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración Pública Foral, tales como: derecho a una atención adecuada y a utilizar las lenguas oficiales, es decir tanto el castellano como el euskera en los términos establecidos en la legislación foral reguladora del uso del euskera, y en aplicación del artículo 13 c) y 15 de la LPACAP (artículo 103); a una buena administración (artículo



104); a la protección de la buena fe y la confianza legítima (artículo 105); al acceso a los servicios públicos y derecho de petición (artículos 106 y 107); a la presentación de escritos y documentos (artículo 108); a presentar sugerencias, reclamaciones y quejas (artículo 109).

El capítulo II, regula las obligaciones de la Administración Pública Foral en la tramitación electrónica mediante los artículos 110 a 115 inclusive.

Se hace eco en la memoria justificativa, del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la LPACAP y la LRJSP, en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, sometido a trámite de información pública el 23 de mayo de 2018, además de atender al capítulo II del título I de la LPACAP.

El artículo 110 contempla la actividad administrativa electrónica siguiendo con los derechos reconocidos a las personas en sus relaciones con la Administración Pública Foral, en especial los reconocidos en el artículo 13 a), b) y g) de la LPACAP, es decir a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración; a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas; y, a la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica.

El artículo 111, referente al procedimiento electrónico, garantiza que se pueda iniciar y tramitar cualquier procedimiento administrativo por medios electrónicos. Promueve la racionalización, simplificación y actualización periódica de estos procedimientos y establece que todos los procedimientos se formalizaran mediante un expediente administrativo electrónico, en los términos que se establecen en la legislación básica.

El artículo 112, acerca de la asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados, tiene un contenido similar al artículo 12 apartados 1 y 2 de la LPACAP, si bien añade en el apartado 1, que “se establecerán las medidas necesarias para garantizar el acceso y el uso de estos medios electrónicos de forma igualitaria para hombres y mujeres”.

Los artículos 113 y 114, acerca de la utilización de los sistemas de

identificación electrónica y de firma electrónica, contienen lo preceptuado por los artículo 9 y 10 de la LPACAP, si bien tanto la sistemática como las expresiones utilizadas son diferentes y adaptadas a nuestra normativa foral.

El artículo 115, referente al acceso a las notificaciones, guarda relación con la norma básica referida a la práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos, artículo 43 de la LPACAP.

El Capítulo III acerca de las especialidades del Procedimiento Administrativo, se inicia con el artículo 116 concerniente a disposiciones generales, estableciéndose que en el ámbito de la Administración Pública Foral los procedimientos administrativos, incluido el sancionador y el de responsabilidad patrimonial de la Administración, se regirán por lo dispuesto en la legislación básica, por lo tanto, de conformidad con el título IV de la LPACAP. Se añade en su apartado 2 que “mediante Ley Foral podrán incluirse motivadamente, trámites adicionales o distintos a los contemplados en la legislación básica”. Así como que “mediante decreto foral podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”. Consideramos a este respecto que en ningún caso los trámites adicionales o distintos que se indican en el apartado 2, podrán contradecir los principios generales de la legislación básica a la cual están sometidos.

Los artículos 117 y 118 relativos a la duración de los procedimientos y de la tramitación y custodia de los expedientes, tienen similar redacción a los artículos 47 y 48 de la LFACFN, aunque de este último se haya reproducido únicamente el primer apartado.

En el artículo 119 se establece qué actos ponen fin a la vía administrativa, con referencia expresa a la legislación básica, es decir, al capítulo V del título IV de la LPACAP y al artículo 114 de dicha norma básica estatal, y se mantienen algunos de los actos establecidos en el artículo 56 de LFACFN, tales como: “ a) los del Gobierno de Navarra y de su Presidente o Presidenta; b) los de los Consejeros o Consejeras, cuando una norma de rango legal o reglamentario así lo establezca; c) los actos de los órganos

directivos de los organismos y entidades públicas cuando una ley foral o su norma de creación así lo establezcan”.

El artículo 120 determina los órganos competentes en materia sancionadora, en similares términos al artículo 62 de la LFACFN.

El artículo 121, acerca de la reducción de la sanción, ha sido uno de los preceptos discutidos en el trámite de aportaciones hasta llegarse al texto que nos ocupa, guardando relación con el artículo 75 de la LFACFN, cumpliendo su redacción con el dictado del artículo 85 de la LPACAP. No obstante, en el Anteproyecto, en cuanto al porcentaje de reducción de las sanciones pecuniarias, distingue entre: a) si se efectúa el reconocimiento de la responsabilidad sin pago voluntario antes del plazo otorgado en el acto de iniciación del procedimiento, lo que sería un 30% de reducción; b) a si el pago voluntario se efectúa en cualquier momento anterior a la resolución, lo que supondría un 20% de reducción.

El artículo 122, referente a los órganos competentes en materia de responsabilidad patrimonial, lo hace en parecidos términos al artículo 78 de LFACFN si bien ampliando los términos en cumplimiento del artículo 92 de la LPACAP.

Los artículos 123, 124 y 125, se refieren a la revisión de actos y disposiciones nulos; a la declaración de lesividad de actos anulables; y a la revocación de actos administrativos y rectificación de errores materiales aritméticos, en similares términos a los artículos 53, 54 y 55 de la LFACFN y en referencia a los artículos 106, 107 y 109 de la LPACAP.

El artículo 126 acerca del recurso de alzada, está redactado en parecidos términos al artículo 57 de la LFACFN, con las modificaciones precisas para adaptarlo a la normativa básica, artículos 121 y 122 de LPACAP, sobre todo en referencia a los órganos competentes por la materia.

Respecto de la sustitución de los recursos administrativos, el artículo 127 guarda similitud con el artículo 60 de la LFACFN y sigue lo preceptuado en el artículo 112 apartado 2 de la LPACAP.

Este título es conforme con el ordenamiento jurídico.

**El título VII**, denominado **elaboración de normas con rango de Ley Foral y Reglamentos**, está dividido en dos capítulos sobre la planificación y mejora del marco normativo y acerca del procedimiento de elaboración y participación de la ciudadanía en la elaboración de normas.

Como indica este anteproyecto en su exposición de motivos, la regulación que se pretende, recoge los principios y los trámites esenciales del procedimiento, persiguiéndose la finalidad de disponer de un marco normativo estable, de calidad y adaptado en cada momento a la realidad en la que ha de ser aplicado. Concluyendo, que esta adaptación no sería posible si en ese proceso no se contemplara la participación de los ciudadanos y ciudadanas.

Hay que indicar que la iniciativa legislativa y la potestad normativa de Navarra, está regulada en el título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP).

Destaca por su importancia como normativa que se ha tenido en cuenta en la elaboración de este Anteproyecto, la recién aprobada Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que en su exposición de motivos dice:

“Asimismo, en el procedimiento de elaboración de normas, destaca la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Por otra parte, en aras de una mayor seguridad jurídica, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un plan anual normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de

comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas está justificado y adecuadamente valorado.”

El título VI, de la LPACAP, de iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, como ya hemos dicho en este dictamen ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, cuyo fallo hemos reproducido anteriormente. No obstante, la sentencia ha analizado los referidos artículos en su fundamento jurídico 7b) señalando que:

“Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común».

Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.

Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).”

Dicho lo cual, entramos a analizar este último título del Anteproyecto.

Capítulo I, denominado planificación y mejora del marco normativo.

Está compuesto por los artículos 128 a 131 inclusive.

El artículo 128, acerca de la planificación normativa, establece que el Gobierno de Navarra, aprobará anualmente, un plan normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente (1). Y así mismo en su apartado 2, se indica que una vez aprobado, el plan anual normativo se publicará en el Portal del Gobierno Abierto de Navarra.

El artículo 129, acerca de los principios de buena regulación, establece que el Gobierno de Navarra ostentará el ejercicio de la iniciativa legislativa y la titularidad de la potestad reglamentaria de conformidad con la LORAFNA (apartado 1), debiendo actuar de acuerdo con los principios de calidad normativa y buena regulación. Se incide que quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios en la exposición de motivos de las propuestas normativas (apartado 2).

Se enumeran cuáles son los principios de buena regulación: a) principios de necesidad y eficacia por el que la iniciativa normativa debe atender al interés general, con identificación de los fines perseguidos y debe ser el instrumento que garantice su consecución; b) principio de proporcionalidad; c) principio de seguridad jurídica; d) principio de transparencia; e) principio de simplicidad y eficiencia; f) principio de accesibilidad.

El artículo 130, denominado de estabilidad y simplificación del marco normativo, bien pudiera ser también un principio de buena regulación, puesto que propugna el mantenimiento por parte del Gobierno de Navarra, de un marco normativo estable y lo mas simplificado posible, accesible, de rápido conocimiento y comprensible y sin más cargas administrativas que las estrictamente necesarias para el interés general.

En su artículo 131, y con el objetivo de cumplir con el principio de

calidad normativa, establece las actuaciones que el Gobierno de Navarra debe realizar: a) impulsar los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas; b) máxima atención a los procesos de participación y de colaboración ciudadanas en la elaboración de las disposiciones normativas; c) promover procedimientos de evaluación posterior de su actuación normativa, en orden a garantizar la evolución, y adaptación de su ordenamiento a la realidad política, económica y social en la que se va a aplicar; d) promover la elaboración de directrices de técnica normativa para contribuir al proceso de perfeccionamiento continuo de la calidad normativa.

En el contenido de los artículos que componen este capítulo se ha tenido en cuenta lo dispuesto en el título VI de la LPACAP referente a la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, pese a no resultar todo su articulado normativa básica de aplicación a la legislación de nuestra Comunidad Foral.

El capítulo II, regula el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley foral y proyectos de decretos forales en su artículo 132 y la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley foral y reglamentos.

El artículo 132 supone una refundición y actualización normativa de los artículos 52, 53 y 54 de la LFGNP.

Respecto del contenido del apartado 3, se sugiere se incorpore al texto el informe de impacto de accesibilidad y discapacidad, de conformidad con el artículo 8 de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de accesibilidad universal; y se recomienda una revisión del texto del apartado 9.

El artículo 133, establece la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, recogiendo los principios establecidos en el artículo 133 LPACAP, y se tienen en cuenta lo que dice la sentencia del Tribunal Constitucional, ya referida, número 55/18, acerca de la participación ciudadana:

“La participación ciudadana está regulada en el art. 133 de la Ley 39/2015. Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos

tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas.

(...)

(...)

El art. 133, en sus apartados 1, primer inciso (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

Procede, en consecuencia, declarar que los arts. 132 y 133 -salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4- de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. Tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).”

Procedemos a analizar el artículo del Anteproyecto, el cual se estructura en 6 apartados. El apartado 1, establece que con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de ley o proyecto de reglamento, se podrá promover una consulta pública, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra, recabándose la opinión de los sujetos u organizaciones afectados por la norma, acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

El apartado 2 indica, que cuando la iniciativa normativa afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se publicaran en el Portal



del Gobierno Abierto de Navarra, para dar audiencia a las personas afectadas y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades.

El apartado 3, dice que podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas legalmente que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la iniciativa normativa y cuyos fines tengan relación directa con el objeto de la norma.

Los apartados 4 y 5, establecen que la audiencia e información pública con el borrador de la iniciativa normativa y un informe justificativo de la necesidad y oportunidad de su aprobación, deberá ponerse a disposición pública durante 15 días hábiles, pudiendo prescindirse de este trámite en el caso de normas presupuestarias, organizativas o cuando haya razones graves de interés público que lo motiven.

Y finalmente, en el apartado 6 en el caso de proyectos reglamentarios, se establece que se podrá omitir la consulta previa cuando no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios, regule aspectos parciales de un materia o si se prevé la tramitación urgente, en este supuesto se estará a lo previsto en la misma.

Consideramos que este título es conforme con el ordenamiento jurídico.

Continuando con el texto del Anteproyecto, en su parte final, consta de nueve disposiciones adicionales:

**Disposición adicional primera**, acerca de la **ordenación económica financiera**, establece que en todo lo no previsto en la presente ley foral se estará a la legislación sobre Hacienda Pública de Navarra.

**Disposición adicional segunda**, sobre **los procedimientos administrativos en materia tributaria**, determina que se regirán por la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, con arreglo al sistema de fuentes en ella establecido.

**Disposición adicional tercera**, acerca del **catálogo de servicios y procedimientos administrativos**, la Administración Pública Foral deberá mantener actualizado el mismo y la relación de procedimientos de su competencia, indicándose como mínimo los aspectos siguientes: a) órgano competente para la resolución; b) normas en que se concreta la regulación del procedimiento; c) plazos para resolver y notificar y los efectos del silencio administrativo.

**Disposición adicional cuarta**, sobre el **Boletín Oficial de Navarra**, determina su oficialidad como diario de la Comunidad Foral de Navarra, indicando que en el mismo se publica la normativa, las disposiciones administrativas y los actos administrativos que procedan, todo ello de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

**Disposición adicional quinta**, en relación con **nombramientos interinos de Jefaturas de Sección, Negociado u otras unidades inferiores a la Sección**, mantiene el mismo contenido que la disposición adicional sexta de la LFACFN.

**Disposición adicional sexta**, sobre la **retribución de personal directivo funcionario**, al igual que la anterior mantiene el texto de la disposición adicional séptima de la LFACFN.

**Disposición adicional séptima**, acerca de **la igualdad de género en el lenguaje**, indica que cuando se utiliza a lo largo del anteproyecto el género gramatical masculino para referirse a personas, cargos o puestos de trabajo, hay que entender que es por mera economía en la expresión, siendo de forma genérica, con independencia del sexo de las personas, con estricta igualdad en cuanto a los efectos jurídicos.

**Disposición adicional octava**, acerca de la **duración máxima de los procedimientos**, es igual a la disposición adicional octava de la LFACFN. Se remite al Anexo I.

**Disposición adicional novena**, de los **procedimientos con silencio desestimatorio**, mantiene el mismo texto que la disposición adicional novena de la LFACFN, con remisión al Anexo II.

Hay una única **disposición derogatoria**, que se denomina **primera**, y que procede a señalar la **derogación normativa general**, que sería la siguiente:

1. Queda derogada la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
2. Queda derogada la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la administración electrónica de la Comunidad Foral de Navarra.
3. Queda derogado el artículo 28 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud,
4. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente ley foral.

Sugerimos que dado que se trata de una única disposición derogatoria, debe suprimirse el término “primera”, quedándose como disposición derogatoria.

En cuanto a las disposiciones finales, **la disposición final primera, acerca de las competencias especiales de los Consejeros o Consejeras**, atribuye a los Directores o Directoras generales en los términos que se establecen en el artículo 32.1.d), las competencias resolutorias atribuidas a los Consejeros y Consejeras por la normativa foral anterior a 1 de marzo de 2005, salvo las atribuidas a los Consejeros y Consejeras por leyes forales de mayoría absoluta, por la legislación foral de contratos de las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral de Navarra, las relativas al ejercicio de la potestad sancionadora, que corresponderán a los órganos que las tengan atribuidas expresamente por disposición de rango legal o reglamentario.

La **disposición final segunda**, sobre la **habilitación al Gobierno de Navarra**, habilita, autorizando al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones reglamentarias oportunas en aplicación y desarrollo de ésta ley.

**La disposición final tercera**, acerca de la **entrada en vigor**, determina que será al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, excepto en las previsiones relativas al Registro Electrónico de Apoderamientos, Registro General Electrónico, Registro de Funcionarios Habilitados, Punto de Acceso General Electrónico de la Administración y Archivo Único Electrónico que producirán efectos a partir del día 2 de octubre de 2020, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo de la disposición final séptima de la LPACAP.

Tantos las disposiciones adicionales, como la derogatoria y las disposiciones finales, son acordes con el ordenamiento jurídico.

Unidos al Anteproyecto se encuentra dos anexos con el siguiente contenido:

**Anexo I**, que comprende la relación de procedimientos en los que el plazo para resolver y notificar la resolución expresa es superior a seis meses tales como:

1. Cuestiones sobre deslinde de términos municipales.
2. Alteración de términos municipales.
- 3, 4 y 5. Constitución, modificación y extinción de Concejos.
6. Recuperación y mejora geométrica de las líneas límite jurisdiccionales municipales.
7. Protección de la legalidad urbanística y restauración del orden infringido.
8. Procedimientos sancionadores en materia de: industria; certificación de la eficiencia energética de los edificios; en el orden social, en lo que se refiere a prevención de riesgos laborales y relaciones laborales; consumo; servicios sociales; vivienda; salud; archivos, documentos, museos y colecciones museográficas permanentes y patrimonio cultural; deporte y juventud; desarrollo rural, agricultura y ganadería; medio ambiente y ordenación del territorio; y, administración local.

**El Anexo II**, lo constituye la relación de procedimientos en los que si no se resuelve y se notifica la resolución expresa en el plazo establecido, los interesados podrán entender desestimadas por silencio administrativo sus solicitudes.

En parte toma el contenido del Anexo II de la LFACFN si bien con las siguientes diferencias:

- Departamento competente en materia de obras públicas, transportes y turismo, anteriormente denominado de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, se le añaden dos procedimientos: las solicitudes para obtención y renovación del Carné de Transporte Joven (6) y la autorización a organismos públicos para la organización y promoción de viajes sin animo de lucro (7).

- Departamento competente en materia de derechos sociales, anteriormente se encontraba integrado en el de Bienestar Social, Deporte y Juventud, y se estipulan los siguientes procedimientos: para la concesión de prestaciones o servicios en materia de derechos sociales, salvo que la normativa específica establezca otro sentido para el silencio (1); el del abono anticipado de deducciones por pensiones de viudedad y pensiones no contributivas jubilación (2); el de la concesión de autorizaciones administrativas para la prestación de servicios sociales (3); los relativos a la declaración y revisión de la situación de dependencia o incapacidad (4); de la habilitación excepcional de las categorías profesionales de gerocultor, cuidador y auxiliar de ayuda a domicilio y asistente personal de los centros y servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, de conformidad con lo establecido por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia .

- Cambia el nombre del antes denominado Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, por el del Departamento competente en materia de Función Pública, con el mismo contenido en cuanto a los procedimientos.

- El Departamento competente en materia de Cultura, antes integrado en el departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana con

un solo procedimiento, el de las autorizaciones de las intervenciones arqueológicas.

- Departamento competente en materia de Deporte, se encontraba integrado en el de Bienestar Social, Deporte y Juventud, indicando dos materias: la autorización de constitución de una federación deportiva y la concesión de Menciones de Honor del Deporte de Navarra.

El resto de las materias de los departamentos ya indicados en el Anexo II de la LFACFN, permanecen invariables.

Los referidos anexos son conformes con el ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el anteproyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, con las precisiones que se efectúan en este dictamen, se ajusta al bloque de constitucionalidad.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.