

**Expediente:** 57/2008

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012

**Dictamen:** 51/2008, de 29 de diciembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 29 de diciembre de 2008,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 4 de diciembre de 2008 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de noviembre de 2008.

#### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. Según consta en el acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral que constituye el objeto del presente dictamen, así como en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Administración Local, ha sido este Departamento el que “ha presentado” el proyecto de Decreto Foral que contiene el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-20012 (en adelante, LFPIL).

2. El Servicio de Gestión y Cooperación Económica del Departamento de Administración Local emitió, con fecha de 12 de noviembre de 2008, informe económico, que cuenta con el visto bueno de la Sección de Intervención del Departamento de Economía y Hacienda, en el que concluye que resulta “conforme con lo regulado en la Ley Foral 16/2008”.

3. La Secretaría Técnica del Departamento de Administración Local, con fecha 19 de noviembre de 2008, emitió un informe justificativo del proyecto de Decreto Foral en el que se indicaba que “aspectos como la relación y priorización de las obras de Programación Local y Urbanización de Travesías, determinación de fórmulas de comunicación y abono en las inversiones de Libre Determinación, el régimen excepcional de aportaciones del Gobierno de Navarra o la concreción de los diferentes procedimientos”, precisaban de un desarrollo o complemento reglamentario, previsto en la LFPIL. En el mismo documento se señalaba que el expediente contenía los informes exigidos por el artículo 62 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en adelante, LFGNP) y que la urgencia del expediente venía determinada por la circunstancia de “estar abierto el plazo de presentación de solicitudes que ha comenzado a contar desde la entrada en vigor de la Ley Foral 16/2008, que se ha producido el día 1 de noviembre, conteniendo el proyecto de Decreto Foral que aprueba el Reglamento que se somete a dictamen del Consejo aspectos que condicionan las solicitudes de las entidades locales, como, entre otros, la consideración de la base auxiliable en las inversiones de Programación Local y Urbanización de Travesías, financiación de las mismas, interrelación

de las obras de redes y pavimentación, o fórmulas de comunicación y ahorro en las inversiones de Libre Determinación”.

4. La misma Secretaría General Técnica, emitió, con fecha de 19 de noviembre de 2008, informe en el que manifestó que el proyecto de Decreto Foral no contenía medidas que produjeran impacto alguno por razón de sexo. Asimismo, que su aplicación no produciría incremento alguno de plantilla.

5. También la Secretaría General Técnica del Departamento de Administración Local informó, el 19 de noviembre de 2008, que existía “conformidad de la Intervención del Departamento de Economía y Hacienda” y que la tramitación y contenido del expediente eran los adecuados.

6. El proyecto de Decreto Foral ha sido sometido a consulta de la Comisión Foral de Régimen Local, que en sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2008 lo informó favorablemente.

7. En sesión de la Comisión de Coordinación, de 20 de noviembre de 2008, se examinó el citado proyecto, previamente remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

8. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por acuerdo de 24 de noviembre de 2008, tomó en consideración el proyecto de Decreto Foral, a efectos de la petición del preceptivo dictamen de este Consejo.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto sometido a consulta comprende, de un lado, el texto del Decreto Foral de aprobación del Reglamento, integrado por una exposición de motivos, un artículo único y dos disposiciones finales; y, de otro, el “Reglamento de desarrollo de la Ley Foral del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012”, integrado por un Título Preliminar, un Título Primero, con seis Capítulos, y un Título Segundo, comprensivos de 55 artículos.

El Decreto Foral proyectado expresa en su exposición de motivos que desarrolla la Ley Foral 16/2008, su artículo único aprueba el Reglamento de desarrollo, la disposición final primera faculta a la Consejera de Administración Local para que pueda dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo del Decreto Foral y la disposición final segunda determina la entrada en vigor del Reglamento el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El Reglamento de desarrollo comienza con un Título Preliminar (“Disposiciones generales”), que determina los objetivos o noción del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012 (artículo 1) y su contenido básico (artículo 2), estructurado y dividido en un Plan Ordinario, compuesto por las inversiones previstas en Planes Directores, Programación Local, Urbanización de Travesías y Libre determinación y en un Plan Extraordinario para atender, conforme determine una ley foral, inversiones de Planes Directores, de Programación Local y de Urbanización de Travesías no incluidas en el Plan Ordinario.

El Título Primero, sobre las actuaciones en Planes Directores, Programación Local y Urbanización de Travesías, se divide en cinco Capítulos.

El Capítulo I, relativo a los Planes Directores (artículos 3 a 7) los configura como documentos de planificación general, en los que se determinan, para las materias de que son objeto, las directrices técnicas, temporales, espaciales y financieras precisas (artículo 3), su gestión corresponde a las entidades locales, sin perjuicio de la coordinación por el Gobierno de Navarra (artículo 4) y de la posible subrogación por éste (artículos 4.3, 5 y 6) y su financiación se realizará, para los Planes Directores de Abastecimiento de Agua en Alta y Recogida y Tratamiento de Residuos Urbanos y Específicos, con los recursos previstos en el artículo 7 y de conformidad con el 12 de la LFPIL, y para el Plan Director de Saneamiento y Depuración de Ríos de conformidad con la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de Saneamiento de las Aguas Residuales de Navarra (artículo 7).

El Capítulo II (artículos 8 a 23) regula la Programación Local. Se abre con la fijación de la fórmula o coeficiente para la selección y priorización de obras –CSP- (artículo 8), que es la siguiente:  $CSP = 0,75 DII + 0,10 DIGPL + 0,10 RI + 0,05 VAF$ . A continuación se desarrollan los distintos elementos de esa fórmula: en primer lugar, el déficit de infraestructura individual (DII) que se clasifica en cuatro tipos (artículo 9), fijándose los criterios para su determinación en los distintos tipos de obras, como son las redes urbanas de distribución de agua y saneamiento, alumbrado público, pavimentaciones, edificios municipales, cementerios y caminos locales (artículos 10 a 15). Después, se fija la fórmula para el cálculo del déficit de infraestructura global de Programación Local –DIGPL- (artículo 16), así como los indicadores que lo integran: del estado de las redes locales de distribución de agua y saneamiento (IRL), de electrificación (IE), del déficit en los alumbrados públicos (IAP), de la situación de las pavimentaciones de calles, plazas, travesías y otros viales existentes en los núcleos de población (IPAV), del déficit en Casas Consistoriales y Concejiles (IEDM) (artículos 17 a 21). A continuación, se regula el cálculo del coeficiente indicador de la rentabilidad de la inversión por habitante para cada entidad local (RI) (artículo 22). Y, por último, se establece la fórmula para calcular el coeficiente del volumen de transferencias de capital reconocidas por el Departamento de Administración Local con cargo a los Planes de Inversión en Infraestructura Local, exceptuando las relativas a Planes Directores, ejecutados desde 1993 hasta 2008 (artículo 23).

En el Capítulo III, Urbanización de Travesías Urbanas, compuesto por un único artículo (el 24) se establece la fórmula para la priorización de las obras relativas a la urbanización de las travesías urbanas, que es la siguiente:  $CPT = 0,50C + 0,30DIIT + 0,20DIGT$ . A continuación se definen y desarrollan los distintos indicadores o coeficientes de la fórmula. El coeficiente de existencia o no de convenio formalizado con el Departamento de Obras Públicas o de reconocimiento o compromiso de gasto (C), el indicador del déficit de infraestructura individual de la entidad local, en relación con el resto de infraestructuras de su misma clase (DIIT) y el indicador de déficit de infraestructura global de la entidad local en travesías,

referido a las infraestructuras afectadas en principio en su urbanización (DIGT).

El Capítulo IV (artículos 25 a 41), referido al régimen económico y financiero de las inversiones, se divide en tres Secciones. La Sección 1ª incluye una disposición general (artículo 25), sobre el régimen de aportaciones, que remite los porcentajes a lo dispuesto en el artículo 12 de la LFPIL.

La Sección 2ª (artículos 26 a 29), sobre las bases auxiliares, fija tales bases de financiación para las obras de pavimentación (artículo 26), en edificios municipales (artículo 27), en cementerios (artículo 28) y en honorarios y otros gastos (artículo 29).

La Sección 3ª (artículos 30 a 41) prevé un régimen excepcional, en el que podrán incluirse aquellas entidades locales que, estudiada la capacidad económica del ente local ejecutante, haya resultado inviable su ejecución en la cuantía correspondiente al importe auxiliable o, en su caso, al mínimo ejecutable, con excepción de las presentadas por los Concejos justificadas en la inacción del correspondiente Ayuntamiento (artículo 30). Su objetivo estriba en la articulación de una serie de actuaciones consistentes en el incremento de las aportaciones establecidas con carácter general para la financiación de inversiones descritas en el artículo anterior (artículo 31). La dotación económica del régimen excepcional procederá de las reservas establecidas en el artículo 9.2 de la Ley Foral (artículo 32). A partir de ahí se disciplina este régimen excepcional, regulando detalladamente las entidades beneficiarias, el procedimiento de cálculo, los compromisos a adoptar por los Ayuntamientos y por los Concejos y el cálculo de la aportación al régimen excepcional, el régimen de las Mancomunidades y el procedimiento – solicitudes, documentación, resolución, abono y comprobaciones y pérdida de derechos económicos- (artículos 33 a 41).

El Capítulo V (artículos 42 a 52) regula el procedimiento general. Dispone la formación por el Departamento de Administración Local del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012 atendiendo a los

Planes Directores y a las solicitudes presentadas en plazo, aplicando el régimen económico financiero y, en su caso, la fórmula de selección y priorización, previstos en la LFPIL y con cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma (artículo 42). La aprobación del Plan, tras la información pública, corresponde al Gobierno de Navarra, cuyo acuerdo se publicará en el Boletín Oficial de Navarra con expresión tanto de las inversiones que lo integran como de las no incluidas en el mismo con el coeficiente de selección y priorización obtenido (artículo 43). Las entidades locales cuyas inversiones estén contenidas en el Plan aprobado presentarán la documentación señalada dentro del plazo legalmente fijado, acreditando su compromiso de gasto (artículo 44). Se regulan también los plazos de adjudicación y ejecución de las obras (artículos 45 y 46), así como la entrega de las aportaciones y la documentación a presentar para el cobro de las cantidades correspondientes (artículos 47 y 48).

El Capítulo VI (artículos 49 a 52), sobre procedimientos especiales, prevé la autorización de inicio (artículo 49) y los procedimientos de reconocida urgencia, de emergencia y de exclusión (artículos 50 a 52).

Finalmente, el Título Segundo, Inversiones de Libre Determinación, establece las reglas que han de observar las entidades locales destinatarias de las aportaciones de libre determinación (artículo 53), regula el abono de las aportaciones (artículo 54) y el procedimiento de denegación de las solicitudes de abono que no cumplan los requisitos y el procedimiento establecidos legal y reglamentariamente (artículo 55).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra se dicta en desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012. Constituye, por tanto, un reglamento ejecutivo, por lo que el dictamen del Consejo de

Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

Por otra parte, el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 24 de noviembre de 2008 declara justificada la urgencia del expediente a los efectos del artículo 22 de la LFCN; por lo que el presente dictamen se emite a la mayor brevedad posible, por la circunstancia de estar ya abierto el plazo de presentación de las correspondientes solicitudes por parte de las entidades locales.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

Conforme determina el artículo 59.1 de la LFGNP, la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento.

No se encuentra en el expediente remitido para la elaboración de este dictamen la orden foral de inicio del procedimiento, ni el órgano responsable del mismo, si bien, de lo señalado en el acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral, así como del informe de la Secretaría General Técnica de 19 de noviembre de 2008, se desprende inequívocamente, que la iniciación e impulso del expediente ha correspondido al Departamento de Administración Local, razón por la cual puede entenderse que nos encontramos ante un defecto que no debe considerarse como invalidante, toda vez que no existe duda sobre la voluntad de ese Departamento, puesta de manifiesto en el expediente tramitado.

Dispone, por su parte, el artículo 58.1 de la LFGNP, que el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse “motivadamente”, de manera tal que las disposiciones reglamentarias estén motivadas en su preámbulo o por referencia a los informes que las sustenten, tal y como precisa el apartado 2 del mismo precepto.



En el informe de la Secretaría General Técnica de 19 de noviembre de 2008, en el acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del Proyecto y en la Exposición de Motivos del Decreto Foral aprobatorio del Reglamento se contiene justificación suficiente para entender ejercitada la potestad reglamentaria de manera motivada.

En otro orden de cosas, constan en el expediente, el correspondiente informe económico, con el visto bueno de la Sección de Intervención del Departamento de Economía y Hacienda y los informes favorables de la Secretaría Técnica del Departamento de Administración Local en los que se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto, con justificación de la urgencia, y que la norma propuesta se ajusta al ordenamiento jurídico. Asimismo, obran en el expediente, el informe sobre el impacto por razón de sexo, exigido por el artículo 62.1 de la LFGNP, el informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local y la certificación del Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación conforme a la cual el Proyecto fue examinado por la Comisión de Coordinación, previa su remisión a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

### **II.3ª. Marco jurídico**

El proyecto de Decreto Foral examinado tiene por objeto la reglamentación de la Ley Foral del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012, en cuanto instrumento de cooperación, coordinación y financiación de inversiones de los entes locales de Navarra. Por ello, el marco jurídico aplicable está constituido por el grupo normativo que regula el régimen local de Navarra, que a continuación se menciona sucintamente.

La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocidas competencias históricas en materia de Administración Local en los términos establecidos en el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. La legislación de régimen local aplicable está integrada por la Ley Foral 6/1990, de 2 de

julio, de Administración Local de Navarra y por la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra; sin perjuicio de la aplicación, en lo que sea menester, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

En particular, tratándose de un reglamento ejecutivo, el referente legal más próximo es la ley a desarrollar, la Ley Foral del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012.

En consecuencia, teniendo en cuenta ese marco normativo, la LFPIL exige un desarrollo reglamentario a llevar a cabo por el Gobierno de Navarra; mandato legal que tiende a cumplimentar el proyecto de disposición general ahora considerado.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGNP -en particular, el artículo 56.2 y 3-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

#### **A) Habilitación y rango de la norma**

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen tiene por objeto el desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012, que contiene diversas habilitaciones al desarrollo reglamentario (artículos 11.4.2, 12.2, 12.3). En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en la LFGNP, el proyecto de Decreto Foral

examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

### ***B) Justificación***

El dictado del proyecto de Decreto Foral se justifica, como resulta del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Administración Local de fecha 19 de noviembre de 2008, en la necesidad de desarrollar la LFPIL a través del desarrollo o complemento reglamentario previsto en la misma, en aspectos como la relación o priorización de las obras, la determinación de las fórmulas de comunicación y abono de inversiones, el régimen excepcional de aportaciones o la concreción de los diferentes procedimientos.

### ***C) Contenido del Proyecto***

En cuanto al fondo del proyecto consultado, nada ha de objetarse al Decreto Foral que se ciñe a la aprobación del Reglamento de desarrollo de la LFPIL para el período 2009-2012, con el objeto de facilitar la elaboración y ejecución de dicho Plan, determinando su inmediata entrada en vigor en concordancia con la efectividad del Plan a partir de 2009 y facultando a la Consejera de Administración Local para que pueda dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo del Decreto Foral.

Pasando al examen del Reglamento proyectado, cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

a) Los artículos 1 y 2, integrantes del Capítulo Preliminar, disponen los objetivos y contenido básico del Plan, recogiendo lo establecido, respectivamente, en los apartados 1 y 2 del artículo 1 de la LFPIL. La composición del Plan de Inversiones Locales, a la que se adiciona el Plan Extraordinario, responde a las previsiones del artículo 1.2 de la LFPIL y recoge, respecto de éste último, la exigencia de Ley Foral fijada en el artículo 6 de la LFPIL.

b) El Título Primero regula tres partes integrantes del contenido básico del Plan: Planes Directores, Programación Local y Urbanización de Travesías.

El Capítulo I (artículos 3 a 7), sobre los Planes Directores, expresa el alcance de tales Planes, en concordancia con las previsiones del artículo 2 (Planes Directores) de la LFPIL; su gestión local o por subrogación, recogiendo lo establecido para los Planes Directores en el artículo 13.A) y con alcance más general en el artículo 18 (Gestión del Plan); y, la financiación, que se remite a las previsiones legales.

El Capítulo II (artículos 8 a 23), sobre Programación Local, se ajusta también a la LFPIL que, aunque establece la fórmula para la selección y priorización de obras (artículo 11 LFPIL), remite el procedimiento para el cálculo de los coeficientes al desarrollo reglamentario (artículo 11.4.2 LFPIL). En particular, el artículo 8 del texto examinado transcribe la fórmula del artículo 11.1 de la LFPIL; la determinación reglamentaria del déficit de infraestructura individual se corresponde en su formulación con los apartados 1 y 2 del artículo 11 de la LFPIL y su consideración en las distintas inversiones (artículos 9 a 15) se ajusta a los tipos de inversiones a considerar previstos en los distintos apartados del artículo 2 de la LFPIL; el cálculo del déficit de infraestructura global (artículos 16 a 21) atiende a los criterios sintéticos fijados en el artículo 11.1 de la LFPIL; y lo mismo puede indicarse de los otros componentes de aquella fórmula, el coeficiente RI, indicador de la rentabilidad de la inversión por habitante para cada entidad local (artículo 22) y el indicador VAF, del volumen de transferencias reconocidas por el Departamento de Administración Local con cargo a los Planes de Inversión en Infraestructura Local, exceptuando las relativas a Planes Directores ejecutados desde 1993 hasta 2008 (artículo 23), que se ajustan también a las nociones y valores predeterminados en el artículo 11.1 de la LFPIL.

El Capítulo III (artículo 24) recoge la fórmula contenida en el artículo 11.4.1 de la LFPIL para la priorización de las obras relativas a Travesías Urbanas, desarrollando lo dispuesto por el artículo 11.4.2 de la LFPIL

respecto del procedimiento y criterios para el cálculo de los coeficientes contenidos en la referida fórmula legal.

c) El Capítulo IV (artículos 25 a 29) del Reglamento fija el régimen económico y financiero de las inversiones. El artículo 25, único integrante de su Sección 1ª, en cuanto al régimen de aportaciones, remite al artículo 12 de la LFPIL y recoge la incidencia del IVA prevista en la disposición adicional tercera de la LFPIL.

La Sección 2ª (artículos 26 a 29) regula las bases auxiliares en relación con cada tipo de obra y los honorarios y otros gastos, en ejercicio de la remisión al reglamento contenida en el artículo 12.2 de la LFPIL.

Y la Sección 3ª (artículos 30 a 41) desarrolla el régimen excepcional previsto en el artículo 12.3 de la LFPIL, dando cumplimiento a su mandato, al fijar una regulación detallada y completa de dicho régimen excepcional.

d) El Capítulo V (artículos 42 a 48) regula el procedimiento general para la formación y aplicación del Plan de Inversiones. De un lado, las previsiones sobre la formación y aprobación del Plan y el compromiso de gasto (artículos 42 a 44) siguen las disposiciones de los artículos 15 y 16 de la LFPIL; las relativas al inicio de las obras y plazo de ejecución (artículos 45 y 46) tienden a asegurar la efectiva ejecución de las obras incluidas en el Plan; y las referidas a la entrega de aportaciones y documentación a presentar (artículos 47 y 48) desarrollan la LFPIL para alcanzar su materialización.

e) El Capítulo VI (artículos 49 a 52) regula los procedimientos especiales en desarrollo de distintas previsiones legales. La autorización de inicio (artículo 49) se contempla en el artículo 10.a) de la LFPIL, aplicándose el régimen documental de las obras ejecutadas por delegación del artículo 13.B)3.f) de la LFPIL; el procedimiento de reconocida urgencia (artículo 50) está previsto en el artículo 9.2 de la LFPIL; el procedimiento de emergencia (artículo 51) desarrolla tal procedimiento establecido en el artículo 14 de la LFPIL; y, finalmente, el procedimiento de exclusión (artículo 52) ejecuta,

transcribe o desarrolla las disposiciones de los apartados 4 y 5 del artículo 17 de la LFPIL.

f) El Título Segundo (artículos 53 a 55) constituye desarrollo reglamentario de lo dispuesto en los artículos 5 y 13.C) de la LFPIL.

Por todo ello, el Consejo de Navarra no objeta el proyecto examinado en cuanto desarrollo reglamentario de la Ley Foral 16/2008, pues está clara su justificación y conveniencia para formar y ejecutar el Plan de Inversiones Locales 2009-2012 y constituye un complemento necesario que se mueve dentro de los parámetros predeterminados por aquélla. En consecuencia, el texto del Reglamento ahora analizado se ajusta al ordenamiento jurídico.

#### **II.5ª. Observaciones de técnica normativa**

La anterior consideración de adecuación jurídica del proyecto consultado no releva, empero, de señalar algunas consideraciones de técnica normativa, que pueden mejorar el texto favoreciendo la seguridad jurídica y su mejor comprensión por los operadores jurídicos. No puede desconocerse que la redacción de un texto de carácter tan técnico, en el que las proposiciones normativas se mezclan con fórmulas polinómicas, cuyos factores se expresan mediante siglas o acrónimos que posteriormente son definidos o concretados, precisamente por mandato legal, entraña dificultades de mayor entidad a la hora de su correcta estructuración y formulación desde la perspectiva jurídica.

El texto del presente Reglamento sigue en buena medida el modelo de anteriores disposiciones similares, reproduciendo algunos aspectos que ya fueron objeto de observación por parte de los dictámenes de este Consejo 46/2000, de 13 de noviembre, y 42/2004, de 21 de diciembre. Parece que no debería perderse esta nueva ocasión para pulir y mejorar textos precedentes.

Para contribuir a la mejora técnica del texto, formulamos las observaciones siguientes:

a) La denominación del proyecto es diferente en el acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración (“Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Reglamento...”) y en el texto remitido (“Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento...”). Asimismo tampoco coinciden las denominaciones del Reglamento en el título del proyecto y artículo único (“Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de Octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012”) con la del texto acompañado (“Reglamento de desarrollo de la Ley Foral del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012”). A juicio de este Consejo, las denominaciones del proyecto de Decreto Foral y del Reglamento deberían ser únicas y homogéneas. Así, la del proyecto podría ser “Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012”; y la del Reglamento, “Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012”.

b) Los Títulos del Reglamento son tres y podrían numerarse sucesivamente desde el primero, suprimiendo su configuración como preliminar.

c) El texto reglamentario realiza menciones diferentes, no siempre correctas, de la LFPIL que desarrolla: Ley Foral 16/2008 [artículo 8.4.c)], Ley Foral reguladora de este Plan (artículo 6) o del Plan (artículos 25.1, 27.1 y 28), Ley Foral reguladora del Plan de Inversiones Locales (artículos 7 y 50), Ley Foral del Plan de Inversiones Locales (artículos 42 y 53.3º), Ley Foral del Plan de Inversiones Locales 2009-2012 (artículos 13.2, 27.1, 28.1, 49 y 51), Ley Foral del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012 (artículo 52.2) o Ley Foral de Inversiones Locales 2009-2012 (artículo 30). Así pues, se utilizan denominaciones diferentes del mismo texto legal, incluso dentro del mismo precepto reglamentario; y, además, en un precepto se omite cualquier identificación –Ley Foral- (artículo 32). Por tanto, se aconseja unificar tales menciones, por referencia bien a la denominación completa de la LFPIL, bien a la Ley Foral 16/2008, o bien a la Ley Foral del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012.

d) Algo similar cabe señalar respecto de las referencias que se contienen en el Reglamento a la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, citada como Ley Foral de Haciendas Locales, en el artículo 34.2, o como Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales, en el artículo 34.3.

e) El artículo 3, relativo a los Planes Directores, después de determinar su alcance, incorpora sin solución de continuidad un inciso final sobre sus modificaciones que sujeta a publicidad. Esta última previsión merecería, al menos, su ubicación en un apartado distinto –a crear- del precepto.

En este mismo artículo, se habla de los “Planes Directores como parte integrante del Plan”. Por razones de claridad, sería aconsejable calificar este último Plan como Plan de Inversiones Locales.

f) El Proyecto sometido a dictamen utiliza de manera abusiva las mayúsculas. En el artículo único del Decreto Foral, el mes de octubre aparece indebidamente como “Octubre”. A lo largo del texto reglamentario, están en mayúsculas palabras como “Entidades Locales”, “Mancomunidades”, “Ayuntamientos”, “Municipios” y “Concejos”, sin designar a una corporación concreta o determinada.

g) Los artículos 10 a 15, sobre los distintos tipos de obras o inversiones, desarrollan los correlativos apartados del artículo 3 de la LFPIL, habiéndose optado mayoritariamente por evitar la reproducción de la correspondiente noción fijada en la Ley Foral. Sin embargo, ese criterio quiebra en algunos supuestos (artículos 13 y 14), incorporándose además de forma parcial el texto legal (artículo 14). Por ello, sin perjuicio de una uniformidad en el criterio que se adopte, en caso de reproducirse una noción legal, ésta ha de recogerse en su integridad y no de forma fragmentaria.

h) El artículo 33 contiene un error gramatical al hablar de las entidades locales, titulares de obras “que... la carga financiera... sea superior al ahorro bruto obtenido”.



i) Existe, asimismo un error en la cita que el segundo párrafo del artículo 44.4 hace a la “Sección 3ª del Capítulo II”, toda vez que tal remisión debe entenderse realizada a la Sección 3ª del Capítulo IV.

j) Se aprecia un nuevo error gramatical en la redacción dada al tercer párrafo del artículo 48.1.a). Donde dice “de redacción de proyecto técnico”, debería decir “de la redacción del proyecto técnico”.

k) Los dos puntos que se sitúan al final del párrafo segundo del artículo 49 deben sustituirse por un punto.

l) Puede mejorarse la redacción del artículo 51 sustituyéndose la solicitud del régimen excepcional, por la solicitud de acogerse al régimen excepcional.

m) El artículo 52, sobre el procedimiento de exclusión, se ubica en el Capítulo VI relativo a los procedimientos especiales. Sin embargo, a poco que se repare, no se trata de un procedimiento especial, como pone de manifiesto la remisión al mismo del artículo 41 del propio texto reglamentario, sino de la regulación del procedimiento para aplicar las causas de exclusión reguladas en el artículo 17 de la LFPIL. Por otra parte, este artículo 52, desarrolla el apartado 4 y transcribe el apartado 5 del artículo 17 de la LFPIL, pero sin recoger, al menos por remisión, las causas de exclusión previstas en la citada disposición legal. Por tanto, es aconsejable la revisión de este precepto reglamentario.

n) La referencia que hace el artículo 53 a la LFPIL puede concretarse con expresa cita del Anexo II de dicha Ley Foral.

ñ) Las reglas contenidas en el artículo 53, en lugar de reflejarse con los ordinales 1º, 2º y 3º, deberían aparecer como 1ª, 2ª y 3ª; y, en la regla 2ª no parece muy adecuado hablar de “economías” junto a la renuncia o a la exclusión.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-20012, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.