

**Expediente:** 1/2013

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la declaración y publicación de las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

**Dictamen:** 4/2013, de 15 de enero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 15 de enero de 2013,

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, don Eugenio Simón Acosta, y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 2 de enero de 2013 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación 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 regula la declaración y publicación de las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2012, declarándose, además, la urgencia en su tramitación.

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

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 582/2012, de 17 de diciembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inició el procedimiento para la elaboración de una disposición general por la que se determinan los criterios para la declaración y publicación de las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, el proyecto), designando como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto a la Dirección General de Función Pública del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

En esta Orden Foral se justifica el inicio del procedimiento en el hecho de que la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, recoge en su artículo 13, dentro de la información que ha de hacerse pública, las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y altos cargos de la Administración Pública, así como de las cesantías percibidas cuando dejen de desempeñar sus cargos. Como advierte esta Orden Foral, los artículos 63 y 64 de esta misma Ley Foral reiteran la necesidad de publicar estos extremos referidos a los altos cargos, que deberá llevarse a cabo en la forma establecida en la Ley Foral 19/1996, de 4 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Esta última Ley Foral, en la redacción dada por la Ley Foral 12/2012, de 21 de junio, añade un nuevo apartado 6 al artículo 3 bis en el que determina que se publicarán en el Portal del Gobierno de Navarra en Internet, en la forma que reglamentariamente se determine, las prestaciones económicas percibidas por los ex miembros del Gobierno de Navarra, por los ex Directores Generales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o por los ex Directores Gerentes de los organismos públicos dependientes de la misma. Así mismo, el artículo 9.3 recoge que los datos registrales relativos a las retribuciones y otras cantidades percibidas por los miembros del Gobierno de Navarra y altos cargos de la Administración Pública por el desempeño de actividades

compatibles, y los relativos a los bienes y derechos patrimoniales que posean al inicio, durante y al final de su mandato o cargo público se publicarán en el Portal del Gobierno de Navarra en Internet, en la forma que reglamentariamente se determine.

2. El expediente incorpora un informe-propuesta sobre el decreto foral por el que se regula la declaración y publicación de las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, suscrito, con fecha 17 de diciembre de 2012, por el Director General de Función Pública.

3. Obran en el expediente memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como un informe sobre el impacto por razón de sexo, elaborados todos ellos por la Dirección General de Función Pública con fecha 17 de diciembre de 2012.

La memoria justificativa refiere que en cumplimiento del mandato de desarrollo reglamentario contenido en las Leyes Forales 11/2012 (artículos 13, 63 y 64) y 19/1996 (artículo 3 bis, apartado 6), procede que el Gobierno de Navarra apruebe un decreto foral en el que se concreten los criterios para la declaración y publicación de las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Dado que muchos de los aspectos relativos a las declaraciones ya están regulados en la citada Ley Foral 19/1996, de 4 de noviembre, el proyecto de decreto foral se centra en los criterios que es preciso fijar en relación con los datos que deben contener las declaraciones.

La memoria normativa hace mención a las normas que regulan e inciden sobre la materia objeto del proyecto, indicando que el mismo constituye el desarrollo reglamentario del nuevo apartado 6 del artículo 3 bis de la Ley Foral 19/1996, así como del nuevo apartado 3 del artículo 9, relativos a la forma de publicación, por un lado, de las prestaciones económicas al cese de los altos cargos, y, por otro, de las retribuciones percibidas y de los bienes y derechos patrimoniales que posean. Señala, igualmente, que en aras de la claridad y de la eficiencia normativas, se

deroga expresamente el Decreto Foral 2/1997, de 7 de enero, por el que se regula el funcionamiento del Registro de actividades e intereses de altos cargos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En la memoria organizativa se indica que el proyecto no supone incremento de plantilla alguno ni la creación de puestos de dirección o jefatura de unidades orgánicas en orden a su aplicación.

En la memoria económica, con el visto bueno de la Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda, se advierte que el proyecto no tiene coste económico alguno, ya que las nuevas actividades a realizar, relacionadas principalmente con la obligación de publicar las declaraciones, se van a llevar a cabo con los medios humanos y materiales con los que ya cuenta la Administración de la Comunidad Foral.

En el informe sobre el impacto por razón de sexo se expresa que el proyecto no supone impacto negativo alguno por razón de sexo, ni se establece diferencia por razón de sexo.

4. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emitió, con fecha 18 de diciembre de 2012, informe jurídico sobre el proyecto. En él se alude a la competencia y justificación del proyecto, se expresan el objeto y contenido del mismo, se indica su procedimiento de elaboración, estimándose preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra por tratarse de una disposición general de carácter ejecutivo, y, en fin, se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

5. El 18 de diciembre de 2012, el Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior eleva propuesta de acuerdo por el que se toma en consideración el proyecto al Consejero del mismo departamento.

6. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 19 de diciembre de 2012, acordó tomar en consideración el proyecto a efectos de la preceptiva

consulta al Consejo de Navarra, señalando que “dada la inminente entrada en vigor de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, se ha considerado la urgencia en la tramitación del proyecto de Decreto Foral que se toma en consideración en orden a solicitar el preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, por lo que el asunto no ha sido sometido al previo examen técnico de la Comisión de Coordinación, de conformidad con el artículo 3 del Decreto Foral 110/2005, de 5 de septiembre, por el que se regula la Comisión de Coordinación”.

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

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, seis artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos parte de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, que en su artículo 13 recoge, dentro de la información que ha de hacerse pública, las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y de altos cargos de la Administración Pública, así como las cesantías percibidas cuando dejen de desempeñar sus cargos. Así mismo, los artículos 63 y 64 de la misma Ley Foral reiteran la necesidad de publicar estos extremos referidos a los altos cargos, que deberá llevarse cabo en la forma establecida en la Ley Foral 19/1996, de 4 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Pues bien, en cumplimiento de estas Leyes Forales, indica el texto expositivo, procede aprobar un decreto foral en el que se concreten los criterios para la declaración y publicación de las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 1 establece el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

El artículo 2 determina el plazo para las declaraciones.

El artículo 3 contiene los requisitos de las declaraciones.

El artículo 4 alude a la publicación de las remuneraciones percibidas por los altos cargos por el desempeño de actividades compatibles, así como los extremos que deberá contener dicha publicación.

El artículo 5 hace referencia a los bienes y derechos patrimoniales de los altos cargos que deben ser objeto de publicación, así como los extremos de dicha publicación y criterios a los que debe ajustarse la misma.

El artículo 6 alude a la publicación de las prestaciones económicas percibidas por determinados ex altos cargos tras su cese y a los extremos que aquella debe contener.

La disposición derogatoria deroga tanto el Decreto Foral 2/1997, de 7 de enero, como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el decreto foral que ahora se dictamina.

De las disposiciones finales, la primera prevé el desarrollo y aplicación del decreto foral, y, la segunda, la entrada en vigor de la norma.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

La Presidenta del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, a cuyo tenor el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

El proyecto sometido a consulta tiene por objeto la declaración y publicación de las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en desarrollo de las Leyes Forales 11/2012 y

19/1996. Por tanto, procede emitir dictamen preceptivo de acuerdo con lo previsto por el artículo 16.1.f) de la LFCN.

Por otra parte, el Gobierno de Navarra ha puesto de manifiesto la urgencia del expediente y, atendida esta sugerencia, el Consejo de Navarra emite el dictamen dentro del plazo más breve posible.

### **II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra**

Navarra tiene competencia exclusiva para la regulación de sus Instituciones, la Administración y los entes públicos dependientes de la misma, conforme a lo prevenido en el artículo 49.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA). En desarrollo de este precepto y de los artículos 25 y 28 bis de esa misma Ley Orgánica se dictaron las Leyes Forales 19/1996 y 11/2012, de las cuales trae causa el decreto foral que ahora se dictamina.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en adelante, LFGNP), el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de decreto foral (artículos 12 y 55.2 de la LFGNP).

En definitiva, el proyecto de decreto foral examinado se dicta en ejercicio de una potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo su rango el adecuado.

### **II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV (artículos 58 a 63).

Establece el artículo 59 de esa Ley Foral que “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”. Consta en el expediente la Orden Foral 582/2012, de 17 de diciembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto, cuya elaboración y tramitación fue encomendada a la Dirección General de Función Pública.

De acuerdo con el artículo 58 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el proyecto dispone de la justificación legalmente exigida.

Se han incorporado al expediente un informe-propuesta en el que se justifica la necesidad y oportunidad del proyecto, cuatro memorias justificativa, organizativa, normativa y económica y un informe de impacto por razón de sexo. Se ha dado cumplimiento con ello a lo prevenido por los artículos 59 y 62.1 de la LFGNP.

El proyecto ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia Justicia e Interior, considerando que su tramitación ha sido correcta y su contenido se adecua al ordenamiento jurídico, lo que da cumplimiento al artículo 62.2 de la LFGNP.

El proyecto no consta que se haya remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y no ha sido examinado por la Comisión de Coordinación, si bien esta ausencia ha sido justificada debidamente, tal y como se recoge en el acuerdo del Gobierno de Navarra, de 19 de diciembre de 2012, en los siguientes términos: “se ha considerado la urgencia en la tramitación del proyecto de Decreto Foral que se toma en consideración en orden a solicitar el preceptivo dictamen por parte del Consejo de Navarra, por lo que el asunto no ha sido sometido al previo examen técnico de la Comisión de Coordinación, de conformidad con el artículo 3 del Decreto Foral 110/2005, de 5 de septiembre, por el que se regula la Comisión de Coordinación”. El artículo 63.3 de la Ley Foral 14/2004, de 3 diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente,



determina que “en caso de urgencia, apreciada por el Gobierno de Navarra o por su Presidente podrá omitirse el trámite señalado en el apartado anterior”; apartado este último que contempla la exigencia de remisión de los proyectos de disposiciones reglamentarias sometidas a aprobación del Gobierno de Navarra a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, así como al examen de la Comisión de Coordinación. No obstante, se aconseja el cumplimiento de este trámite antes de la aprobación del decreto foral.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto se ajusta al ordenamiento jurídico.

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

Según se desprende de lo establecido por los artículos 51 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 56 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de modo que las disposiciones reglamentarias no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales.

Como se indica en la exposición de motivos, así como en la memoria justificativa e informe del Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, obrantes en el expediente, el proyecto se justifica en la necesidad de desarrollar las Leyes Forales 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto y 19/1996, de 4 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; en particular sus artículos 13, 63 y 64, y artículos 3 bis, apartado 6, y 9.3, respectivamente.

El artículo 1 del proyecto especifica que el objeto de la norma es regular la declaración y publicación de las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, aplicándose a los altos cargos considerados como tales por la Ley Foral 19/1996, de 4 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. El precepto es acorde con los artículos 13.b y 63 de la Ley Foral 11/2012, sin que quepa apuntar objeción alguna.

En el artículo 2 se determina el plazo para las declaraciones, estableciéndose en dos meses siguientes a las fechas de toma de posesión y de cese, respectivamente, en el cargo. Junto a estas declaraciones, los altos cargos deberán presentar idéntica declaración anualmente en el mes de junio. Se prevé también el supuesto de que tras el cese, y dentro del plazo fijado para la presentación de la declaración, fuera nombrado para el desempeño de otro puesto con la consideración de alto cargo, en cuyo caso solo deberá presentar la declaración correspondiente al nombramiento. Finalmente, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, el alto cargo deberá comunicar al Registro de actividades e intereses, con carácter previo a su inicio, las actividades que vayan a desempeñar, junto con la información precisa sobre las mismas. El contenido de este precepto no presenta tacha alguna.

En cuanto a los requisitos de las declaraciones, el artículo 3 prevé que las declaraciones se presenten en la Dirección General de la Función Pública, en la forma y condiciones que la misma determine. Para lo cual, esta Dirección General pondrá a disposición de los altos cargos los modelos de impresos, que se sujetarán al contenido y criterios fijados tanto en la Ley Foral 19/1996, como en este decreto foral. No presenta reparo jurídico alguno.

Conforme al artículo 4, los altos cargos se encuentran obligados a declarar las retribuciones y otras cantidades que perciban por el desempeño de actividades compatibles con el puesto que ostentan, las cuales se

publicarán en el Portal del Gobierno de Navarra en Internet. El contenido de la publicación contendrá la identificación del alto cargo y del puesto que desempeña, las actividades desempeñadas, cuando conlleven la percepción de alguna remuneración de cualquier tipo, incluidas dietas, y las actividades privadas, sean o no retribuidas, especificando en su caso la remuneración de cualquier tipo que perciba por las mismas, incluidas dietas. No ofrece objeción alguna.

El artículo 5 contiene la obligación de los altos cargos de declarar los bienes y derechos patrimoniales que posean al inicio, durante y a la conclusión de su mandato o cargo público, los cuales se publicarán en el Portal del Gobierno de Navarra en Internet. Esta publicación quedará referida tanto a los bienes inmuebles, rústicos o urbanos, como a los depósitos en cuentas corrientes o de ahorro, cuentas financieras y cualquier otro tipo de imposición, así como a otros bienes o derechos y deudas y obligaciones patrimoniales. Los datos que deberán figurar, respecto de los bienes inmuebles, están referidos a la fecha y forma de adquisición, así como su valor catastral a la fecha de la declaración y, en su caso, su valor de adquisición. En cuanto a los bienes y derechos negociados en mercados organizados se reflejará el valor de cotización a la hora de la declaración; respecto de los no cotizados, el valor de las acciones o participaciones según el balance anual anterior a la fecha de presentación de la declaración y, si no lo hubiere, el valor teórico contable. Por lo que respecta a los depósitos bancarios, a otros bienes o derechos, así como a las deudas y obligaciones, se declarará el saldo existente o su valor al momento de presentación de la declaración. Este precepto no presenta reparo jurídico alguno.

En cuanto a la publicación de las prestaciones económicas percibidas por determinados ex altos cargos tras su cese, el artículo 6 determina que se publicarán las de los ex miembros del Gobierno, las de los ex Directores Generales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las de los ex Directores Gerentes de los organismos públicos dependientes de la misma. La publicación contendrá los datos referidos a su identificación y puesto desempeñado, cuantía de la prestación económica y fecha de inicio y

finalización de la percepción de la prestación. La norma no ofrece objeción jurídica alguna.

La disposición derogatoria deroga el Decreto Foral 2/1997, regulador del funcionamiento del Registro de actividades e intereses de altos cargos del Gobierno de Navarra y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, así como cuantas otras disposiciones se opongan a lo dispuesto en este decreto foral. Acorde con el ordenamiento jurídico.

La disposición final primera faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto foral, por lo que es conforme a Derecho.

Y la disposición final segunda establece la entrada en vigor del decreto foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, sin que quepa formular objeción alguna.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la declaración y publicación de las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.