

# 1. CRÓNICA LEGISLATIVA

## 1.1. PARLAMENTO DE NAVARRA

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

### SUMARIO

- I. RELACIÓN DE LEYES FORALES APROBADAS ENTRE 1 JULIO 2005 Y 31 DICIEMBRE 2005
- II. BREVE COMENTARIO
  1. Leyes Forales que se limitan a otorgar autorizaciones
  2. Leyes que tienen como objeto modificar aspectos concretos de otras leyes anteriores
  3. Leyes forales de contenido específico
  4. Leyes forales importantes y destacadas
    - Ley Foral 11/2005
    - Ley Foral 14/2005
    - Ley Foral 15/2005
    - Ley Foral 18/2005
- III. VALORACIÓN FINAL

### I. RELACIÓN DE LEYES FORALES APROBADAS ENTRE 1 JULIO 2005 Y 31 DICIEMBRE 2005

El Parlamento de Navarra, en el semestre comprendido desde julio de 2005 a diciembre de 2005, ha aprobado un total de 12 Leyes Forales. Son las siguientes:

- Ley Foral 10/2005, de 9 de noviembre, de ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno (BON núm. 136, de 14 de noviembre de 2005).

- Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones (BON núm. 136, de 14 de noviembre de 2005).

- Ley Foral 12/2005, de 22 de noviembre, de construcción y explotación de las infraestructuras de interés general de la zona regable del Canal de Navarra (BON núm. 141, de 25 de noviembre de 2005).

- Ley Foral 13/2005, de 22 de noviembre, de concesión de dos suplementos de crédito, por un importe global de 2.242.127 euros, para financiar las necesidades presupuestarias surgidas en el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (BON núm. 141, de 25 de noviembre de 2005).

- Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra (BON núm. 141, de 25 de noviembre de 2005).

- Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia (BON núm. 149, de 14 de diciembre de 2005).

- Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de ordenación vitivinícola (BON núm. 149, de 14 de diciembre de 2005).

- Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra (BON núm. 155, de 28 de diciembre de 2005).

- Ley Foral 18/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2006 (BON núm. 156, de 30 de diciembre de 2005).

- Ley Foral 19/2005, de 29 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias (BON núm. 156, de 30 de diciembre de 2005).

- Ley Foral 20/2005, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra y se actualizan las tarifas del impuesto sobre Actividades Económicas (BON núm. 156, de 30 de diciembre de 2005).

- Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos (BON núm. 4, de 9 de enero de 2006).

## II. BREVE COMENTARIO

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

Se trata de leyes de objetivo muy determinado y que se agotan con la autorización que conceden. En este período se ha aprobado una ley autorizatoria: la Ley Foral 13/2005, que aprueba unos suplementos de crédito con destino a cubrir los gastos de los créditos de ayudas a madres trabajadoras y de ayudas por excedencias del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

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

De nuevo a fin de año se han aprobado dos Leyes Forales dedicadas a modificar aspectos de otras anteriores, fundamentalmente desde el punto de vista de la fiscalidad.

La Ley Foral 19/2005 modifica los siguientes impuestos:

1) IRPF: cabe destacar la deflactación de la tarifa en un 2 por ciento y la modificación de las transmisiones sobre terrenos rústicos a fin de que puedan tributarse por las plusvalías generales por dichas transmisiones.

2) Impuesto sobre el Patrimonio: se incrementa la base imponible a los efectos del deber de declaración.

3) Impuesto de Sociedades: los aspectos más destacables son los relativos a la imposición de las nuevas instituciones de inversión colectiva inmobiliaria dedicadas a la promoción de viviendas para destinarlas a arrendamiento, la nueva regulación de la deducción por actividades de conservación y mejora del medio ambiente y el régimen fiscal aplicable a las entidades de capital-riesgo.

4) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: se establecen nuevas exenciones y bonificaciones fiscales, y se regulan las obligaciones de funcionarios, Notarios y Registradores.

5) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: corre pareja a la antes señalada para el Impuesto de Transmisiones.

También modifica tres leyes forales:

1) Ley Foral General Tributaria: medidas contra el fraude y suministro de información tributaria.

2) Ley Foral de Tasas y Precios Públicos: creación de nuevas tasas.

2) Ley Foral de régimen tributario de las fundaciones y actividades de patrocinio: correcciones de tipo técnico.

Finalmente en la disposición adicional 1ª se fija el interés por demora de la Ley Foral General Tributaria en el 5 por ciento anual.

Por su parte, la Ley Foral 20/2005 (de mayoría absoluta) modifica la ley Foral de Haciendas Locales en orden a su adecuación a la futura Ley Foral del Registro de la Riqueza Territorial de Navarra y de los Catastros (aún sin aprobar) en lo relativo a la Contribución Territorial y al Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos. También actualiza las tarifas del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y las tarifas del Impuesto de Actividades Económicas.

### 3. Leyes forales de contenido específico

Cabe incluir en este apartado las Leyes Forales 10, 12, 16, 17 y 21/2005.

La Ley Foral 10/2005 es una ley ambiental, por cuanto que persigue tanto el ahorro de energía como la protección del medio ambiente por la contaminación lumínica. Por tanto, se regula el uso racional del alumbrado exterior. A tal fin se divide el territorio en zonas en función de su vulnerabilidad a la contaminación lumínica. Para ello se imponen importantes limitaciones y prohibiciones, así como se establece un régimen estacional y de horario de usos del alumbrado. La Ley Foral hace especial hincapié en la actuación de las Administraciones Públicas (donde se destaca el papel de las entidades locales) en orden a que en el ámbito de sus competencias cumplan y hagan cumplir determinadas exigencias de eliminación o disminución de los puntos o focos de contaminación lumínica, incluso, estableciendo especiales exigencias para la contratación pública (inclusión de criterios de prevención y corrección en los Pliegos) y para las construcciones financiadas con fondos públicos. Concluye la Ley Foral disponiendo, por un lado, un régimen de ayudas para promover la adaptación de los alumbrados existentes a lo previsto en la misma y, por otro, determinando un cuadro de infracciones y sanciones a lo en ella dispuesto.

Por su parte, la Ley Foral 12/2005 persigue el objetivo de la transformación de la zona regable del Canal de Navarra, para lo cual deben realizarse las correspondientes infraestructuras. La Ley Foral opta por dos vías de gestión: la primera de ellas, la encomienda de la gestión a una nueva sociedad pública, Riegos del Canal de Navarra S.A. (creada por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 17 de octubre de 2005), que será la entidad concedente; la segunda, la construcción de las obras y su explotación por medio del contrato de concesión de obras públicas, de modo de buscar la colaboración de la iniciativa privada. De ahí que la Ley Foral se ocupe de dos cuestiones sustanciales: las relaciones entre la sociedad pública Riegos del Canal de Navarra S.A. y la Administración Foral (art. 3) y el contrato de concesión de obras públicas (art. 4). Finalmente cabe destacar que se hace referencia a la Comunidad de Regantes del Canal de Navarra en el sentido de que toda incorporación a ella supondrá la aceptación de la ejecución de las obras por medio del contrato de concesión de obra pública.

La Ley Foral 16/2005 regula la viticultura y vinicultura, dentro del marco establecido por la Ley estatal 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino. Aunque el art. 4 se refiera a la promoción, la Ley Foral 16/2005 es más bien una ley de ordenación, en el sentido de establecer la regulación de las plantaciones de viñedo y de la protección de los vinos de Navarra mediante las distintas modalidades de clasificación. En cuanto a las plantaciones de viñedo la Ley Foral es simplemente una norma en blanco o de remisión, puesto que se dedica a dejar en manos de la Administración Foral la

regulación de autorizaciones de plantaciones de viñedo, variedades de vid, arranque de viñedos y de riego. Únicamente regula de forma directa la actualización del registro de plantaciones de viñedo y de derechos de plantación y replantación y la declaración de cosecha. Por el contrario, la Ley Foral sí realiza una ordenación expresa de la viticultura, fundamentalmente, mediante la determinación de la protección de los vinos producidos en Navarra en orden a asegurar su calidad y control. Para ello establece diversos niveles de protección que van en función de la clasificación de los vinos: vinos de mesa, vinos de la tierra y vinos de calidad, donde se incluyen los vinos de denominación de origen bien "Navarra" o "Calificación Rioja". Para ello se contempla un órgano de control cuya concreción tanto en la forma jurídica (entidad de derecho público, organismo público o sociedad pública) como en sus funciones se deja nuevamente al desarrollo reglamentario. Especial regulación se da a los vinos con denominación de origen "Navarra" (art. 20), encomendándose su gestión al Consejo Regulador al que se otorga la condición de Corporación de Derecho Público. La Ley Foral establece también una serie de deberes de los operadores respecto de los consumidores (art. 26), para lo que se impone la inspección o la imposición de medidas cautelares. Finalmente, como Ley sectorial, incluye una referencia a las infracciones y sanciones con remisión prácticamente total a las establecidas en la legislación estatal.

La Ley Foral 17/2005 regula la caza y la pesca derogando la anterior normativa de 1993 contenida en la Ley Foral de protección de la flora y la fauna silvestre y sus hábitats. Dos son las ideas básicas de la nueva Ley Foral: por un lado, la sostenibilidad de los recursos y su ordenado aprovechamiento que justifica un régimen de intervención administrativa muy destacado, principalmente, por la vía planificadora y también de autorizaciones administrativas y, por otro, la participación social por medio de los Consejos Asesores existentes o de futura creación o las Federaciones de Caza y Pesca. Se realiza una regulación separada de la caza y la pesca, con mayor incidencia en la primera materia, donde se recogen nuevos aspectos y se pretende dar una mayor intervención a las entidades locales.

Respecto de la caza cabe destacar los siguientes aspectos:

a) Ejercicio de la caza: constituye un derecho que se puede ejercitar a partir de los catorce años y que se halla sometido a la obtención de una licencia, previo examen para ser cazador.

b) Piezas de caza: sólo pueden ser objeto de la caza las especies declaradas cinegéticas. La Orden anual de Vedas así lo debe especificar.

c) Lugares de caza: son fundamentalmente los cotos de caza, que se clasifican en cotos locales, cotos del Gobierno de Navarra y cotos privados. Se exige una superficie mínima, aunque cabe su excepción. Asimismo se permite la caza en zonas de caza controlada, que no puedan ser declaradas como cotos.

d) Ordenación de la caza: se realiza por medio de los Planes de Ordenación Cinegética, que son calificados como principal instrumento de ordenación básica de gestión de la caza. Los deben elaborar los responsables de los cotos y su aprobación se atribuye al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

e) Límites y prohibiciones: se establecen los medios prohibidos y también otras limitaciones y prohibiciones para el ejercicio de la caza. También la comercialización sólo podrá hacerse respecto de las especies cinegéticas durante los períodos permitidos por las disposiciones de vedas.

f) Responsabilidad por daños causados por la fauna cinegética: el Título III de la Ley Foral dedica de forma expresa su art. 86 a una cuestión que es considerada básica por el legislador: modificar el sistema de responsabilidad objetiva de los cotos de caza e introducir el sistema de culpa o negligencia.

En cuanto a la pesca los aspectos que cabe resaltar son los siguientes:

a) Ejercicio de la pesca: se reconoce con carácter general, exigiéndose la obtención de licencia de pesca, para la que puede establecerse un examen.

b) Especies de pesca: lo son aquellas que sean declaradas como aptas para la pesca mediante la disposición de vedas de cada año.

c) Lugares de pesca: se distingue entre zonas de aguas (región salmonícola y región ciprinícola), clases de aguas (en régimen especial, de pesca privada y libres para la pesca) y cotos de pesca (públicos y privados).

d) Ordenación de la pesca: se contemplan tres instrumentos de ordenación: los Planes de Ordenación Pesquera, los planes de ordenación pesquera de cuenca y los planes técnicos de gestión pesquera.

e) Limitaciones: se establecen limitaciones generales y de comercialización de especies, así como medidas prohibitivas en orden a la protección de los recursos pesqueros.

Finaliza la Ley Foral con el Título de Infracciones y Sanciones, en el que se tipifican de forma diversificada las infracciones en materia de caza y de pesca, se establecen las sanciones y el procedimiento sancionador, donde llama la atención que la caducidad de este procedimiento se eleva a un año, y la reparación de los daños causados.

La Ley Foral 21/2005, instada desde el Instituto Navarro de Administración Pública, pretende modernizar las Administraciones Públicas de Navarra, puesto que a todas ellas afecta. Persigue dar carta de naturaleza legal a las técnicas de modernización administrativa basadas en la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos. La recogida de estas técnicas en un texto de rango legal se justifica en su aplicación a las entidades locales. Por ello se prevé la celebración de un convenio entre el Gobierno de Navarra y la Federación Navarra de Municipios y Concejos en orden a la aplicación de estas técnicas en las entidades locales.

La idea central de la Ley Foral es promover el compromiso de las Administraciones Públicas en pro de su modernización, dado que la adopción de las técnicas contempladas en la misma es siempre voluntaria.

Destaca, en primer término, la relación que su art. 4º efectúa de los principios generales para la evaluación. Son los siguientes: a) legitimidad democrática, b) legalidad, c) eficacia, d) eficiencia, e) economía, f) transparencia, g) prevención, h) celeridad, i) universalidad, j) responsabilidad, k) participación ciudadana, l) colaboración y coordinación con otras Administraciones Públicas, m) coherencia, n) simplicidad, o) comprensión, p) modernización, y q) mejora continua.

En cuanto a la evaluación de las políticas públicas, se establecen las modalidades de autoevaluación, realizada por medios propios o mediante contratación con terceros, o evaluación externa, efectuada por la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos, que se crea para estos fines y cuya composición y funciones se fijan en esta Ley Foral.

Respecto de la evaluación de la calidad de los servicios públicos, se contemplan idénticas modalidades de evaluación. En cuanto a la autoevaluación se determinan los siguientes métodos: a) Cartas de Servicios, b) Modelo de Calidad Total de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM), c) Marco Común de Evaluación para el Sector Público (CAF), y d) Cualquier otro método comúnmente aceptado. Reciben una atención especial las Cartas de Servicios (arts. 18-21).

Además, se establece la promoción de premios a la calidad de los servicios públicos por parte de la Administración Foral para reconocer a los órganos y entidades que han destacado en las buenas prácticas de administración o han realizado actividades de mejora en la calidad de los servicios que prestan. También se realizarán análisis

de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios prestados por las Administraciones Públicas de Navarra.

Finalmente, se regula la presentación de quejas y sugerencias por parte de los ciudadanos, a cuyo fin se prevé la creación de unidades responsables de su recogida y tramitación. Destaca la tramitación de estas quejas y sugerencias de las que el usuario deberá recibir contestación en el plazo de un mes, pudiendo en caso de no recibirse ésta dirigirse al Consejero competente del que dependa la unidad o al Presidente de la entidad local.

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

En este apartado se incluyen la Ley Foral 11/2005 sobre subvenciones, la Ley Foral 14/2005 sobre patrimonio cultural, la Ley Foral 15/2005 sobre la infancia y la adolescencia, y la Ley Foral 18/2005 de Presupuestos Generales de Navarra para 2006.

##### **A) Ley Foral 11/2005**

Esta nueva Ley Foral de subvenciones constituye una regulación general, que sustituye completamente a la anterior Ley Foral de 1997, teniendo en cuenta las pautas y criterios establecidos en la Ley General de Subvenciones de las Administraciones Públicas de 2003, a la que sigue muy de cerca, aunque se aparta de la misma en otras importantes cuestiones, habida cuenta de las competencias de Navarra en esta materia, respetadas de forma expresa por la disposición adicional 21ª de la Ley General de Subvenciones. La nueva Ley Foral pretende, además, corregir determinadas disfunciones que se derivaban de la aplicación de la anterior Ley Foral reguladora y también tener en cuenta las observaciones que en diferentes informes había efectuado la Cámara de Comptos.

Dada la importancia de esta Ley Foral, principalmente, porque la actividad de fomento y colaboración con la iniciativa privada ha adquirido un especial relieve que se muestra anualmente en la cuantía de transferencias dinerarias al sector privado y público (entidades locales, sobre todo) es preciso examinar sus aspectos más destacados de forma separada:

##### *a) Ámbito subjetivo*

En cuanto al ámbito subjetivo, la Ley Foral se limita a las subvenciones otorgadas por los Presupuestos Generales de Navarra, por lo que se excluye de su ámbito de aplicación a las entidades locales de Navarra. Así pues sólo la Administración Foral y los organismos públicos de ella dependientes, además de las Administraciones parlamentarias, estarán sujetos a esta Ley Foral.

##### *b) Ámbito objetivo: concepto de subvención*

El concepto de subvención que adopta la Ley Foral es tomado de forma prácticamente literal de la Ley estatal. Las subvenciones son disposiciones dinerarias realizadas a favor de personas públicas o privadas, que se realizan sin contraprestación y están afectadas al cumplimiento de unos objetivos específicos, que tienen por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública". Se trata, por tanto, de aportaciones dinerarias, no patrimoniales, gratuitas y finalistas.

La Ley Foral recoge diversos supuestos que no se consideran subvención (aportaciones para financiación global de entidades públicas, prestaciones por actos de terrorismo, beneficios fiscales, indemnizaciones por responsabilidad patrimonial, y conciertos educativos), así como excluye de su ámbito de aplicación determinados supuestos de subvención (premios oficiales, subvenciones electorales, subvenciones a partidos políticos y a grupos parlamentarios).

Se realiza una referencia breve a las subvenciones con cargo a fondos de la Unión Europea, determinándose que supletoriamente se aplicará la normativa foral, en defecto de normas comunitarias o nacionales de transposición.

### *c) Principios generales*

Se establecen los principios básicos en esta materia que son los publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad, no discriminación y control, eficacia y eficiencia, y consignación presupuestaria. Late en la Ley Foral una preocupación constante por ligar subvención y presupuesto tanto en su preparación y concesión, como en el subsiguiente control de la subvención concedida. Se añade también que no produzcan distorsiones en el mercado.

### *d) Sujetos*

La Ley Foral regula cuál es el órgano competente para la concesión de subvenciones, haciendo una remisión a las normas generales sobre competencia, por lo que, en definitiva, serán competentes, generalmente, los Consejeros o Directores Generales de los Departamentos y los Directores-Gerentes o Presidentes de los Organismos públicos. A partir de determina cuantía se exige la previa autorización de Gobierno de Navarra.

Especial atención se dedica a la figura de los beneficiarios que pueden ser no sólo personas físicas y jurídicas sino también agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado. No obstante, se recoge un listado de supuestos de prohibición de ser beneficiario (art. 13.2). Se les imponen una serie de obligaciones, principalmente la de cumplir el objeto de la subvención, y también obligaciones contables y registrales que luego permitan el control de la subvención.

También se regulan las entidades colaboradoras, que cooperan con la Administración Foral en la concesión de las subvenciones. Esta colaboración se plasma en un convenio, cuyo contenido mínimo se fija en la Ley, cuya duración máxima es de cuatro años. Se establecen normas para la selección de estas entidades colaboradoras. Asimismo se les imponen obligaciones (art. 12) y requisitos para obtener dicha condición así como prohibiciones de obtenerla, en condiciones similares a los beneficiarios (art. 13).

### *e) Requisitos y procedimiento de concesión*

En primer lugar, se contempla la necesidad de cumplir con las exigencias del Derecho comunitario de comunicación previa de las ayudas de Estado cuando ésta sea necesaria.

Después, se centra en el elemento central de la concesión: las bases reguladoras, que deben detallar los diferentes aspectos relativos a cada subvención, estableciendo un contenido mínimo de las bases reguladoras, que precisan para su aprobación de informe jurídico y de fiscalización previa de Intervención. Aprobadas son publicadas en el Boletín Oficial de Navarra. En determinados casos, pueden exigir que haya financiación propia del beneficiario respecto de la actividad subvencionada.

La Ley Foral contempla tres supuestos de concesión de subvenciones:

1) Régimen de concurrencia competitiva: es el procedimiento ordinario o común. En éste la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquéllas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios. Se produce, así pues una, competencia y una comparación entre los distintos solicitantes a fin de encontrar entre ellos a los beneficiarios finales. Se regula con detalle este procedimiento en sus diferentes fases de iniciación, tramitación y resolución. El

procedimiento finaliza con la resolución del órgano concedente, a propuesta del órgano instructor dentro del plazo señalado, eleva al órgano concedente, indicándose expresamente que la falta de resolución en plazo (supletoriamente el de 3 meses desde la fecha final del plazo de presentación de solicitudes) supone la desestimación presunta.

2) Régimen de evaluación individualizada: Se trata de un procedimiento especial donde el plazo de presentación de solicitudes está abierto, de modo que las personas pueden presentar sus solicitudes conforme vayan viendo que cumplen con los requisitos de las bases reguladoras. Habida cuenta de los problemas presentados en el otorgamiento de este tipo de subvenciones en el ámbito de las empresas, se deja ahora claro que el otorgamiento termina cuando se agote el crédito presupuestario correspondiente.

3) Régimen de concesión directa: constituye un procedimiento absolutamente excepcional y por tanto limitado a los concretos supuestos establecidos en el art. 17.2 (subvenciones presupuestarias nominativas, subvenciones impuestas por una ley y subvenciones que excluyan el acceso de cualquier otro interesado).

#### *f) Gestión, justificación y control*

En primer lugar, cabe resaltar que se determinan qué gastos son subvencionables (art. 28). A tal fin se establecen tres reglas principales: a) son aquellos que respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada de forma indubitada; b) su coste no puede ser superior al valor de mercado y c) es gasto subvencionable el efectivamente realizado.

Las subvenciones públicas exigen su justificación por parte de los beneficiarios, lo que constituye una de sus obligaciones esenciales, justificación que deberá ser previa, aunque en determinados casos se permite la posibilidad de pagos anticipados de la subvención. Por tanto, la regla general es el pago de la subvención una vez acreditada la realización de la actividad (art. 32).

Dado que las subvenciones constituyen una forma de salida de fondos públicos se contempla el control interno de su ejecución, que se atribuye al órgano concedente, exigiéndose, además, un deber de colaboración no sólo a los beneficiarios y entidades colaboradoras, sino también a terceros relacionados con el objeto de la subvención o con su justificación. La negativa a esta colaboración constituye una causa de reintegro de la subvención (art. 39.2). Pero, además, se contempla un control financiero por parte de la Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda.

#### *g) Reintegro*

Desde la perspectiva de considerar la subvención como un acto administrativo favorable, se contempla su anulación como consecuencia de recursos o de revisión de oficio de la Administración así como el reintegro. En definitiva hay dos vías de devolución de la subvención concedida: a) el reintegro derivado de la nulidad de la resolución de la concesión; y b) el reintegro derivado de la fijación de causas directas de reintegro.

La Ley Foral se centra en el segundo caso, estableciendo un listado de causas que dan lugar al reintegro, en cuyo caso la Administración puede acudir directamente al procedimiento de reintegro previsto en la misma (apartados 6 y 7 del art. 35), sin necesidad de proceder a la revisión de oficio del acto de concesión. El procedimiento es, por otra parte, bien sencillo, puesto que además de la acreditación de la causa de reintegro sólo se prevé la audiencia del interesado, previa a la resolución de reintegro. Además se fija un plazo muy amplio para la resolución de este procedimiento, nada menos que doce meses, transcurridos los cuales sin resolución se produce la caducidad del procedimiento.

#### *h) Infracciones y sanciones*



Por último la Ley Foral recoge el cuadro de infracciones (leves, graves y muy graves) y las correspondientes sanciones, sanción principal de multa y accesorias de privación de derechos (de obtención de subvenciones, de ser entidad colaboradora, ser contratista con las administraciones Públicas).

## **B) Ley Foral 14/2005**

Esta Ley Foral viene a llenar el hueco existente dentro de la legislación foral, por cuanto que Navarra era una de las pocas Comunidades Autónomas que carecía de ley propia en materia de patrimonio cultural. Por otra parte, la Ley Foral tiene en cuenta lo dispuesto en la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985. Se trata, por tanto, de una regulación completa e integral, aunque se deja la puerta abierta a la regulación por leyes posteriores de algunos Patrimonios específicos, como los Museos o el Patrimonio Documental y Archivos. Dada su importancia y extensión procede realizar un análisis de los aspectos más importantes de la misma.

### *a) Ámbito de aplicación y principios generales*

La Ley Foral se aplica a los bienes integrantes del Patrimonio cultural de Navarra, dentro del que se incluyen bienes tanto de propiedad pública (de la Administración Foral y de las entidades locales) como de propiedad privada, siempre que sean de valor o relevancia cultural para Navarra. Se trata de una ley de protección y conservación del patrimonio cultural, por lo que la mayor parte de sus medidas estarán destinadas tanto al fomento como a la conservación y, en otro caso, a la imposición de sanciones. No obstante, tampoco olvida el aprovechamiento y puesta en valor de estos bienes. Integran el patrimonio cultural toda clase de bienes sean inmuebles, muebles o inmateriales.

La Ley Foral se ocupa de establecer una serie de principios que sirvan de cabeza o de guía en su interpretación y aplicación, por entender que son los principios básicos a los que ella obedece. Son los siguientes: a) carácter general de la protección, puesto que es un deber general, de todos, proteger estos bienes; b) colaboración entre las instituciones de Navarra y también con el Estado y con las instituciones europeas y organismos internacionales; c) colaboración con los titulares de los bienes, puesto que en muchos casos los bienes pertenecen a entidades que no son públicas, como es el caso de la Iglesia Católica a la que se cita expresamente; d) fomento, que se deberá concretar en los presupuestos de las Administraciones Públicas; e) acceso al disfrute por parte de los ciudadanos; f) promoción y divulgación; y g) puesta en valor actual de los bienes integrantes del Patrimonio cultural de Navarra.

### *b) Organización administrativa*

El Título II de la Ley Foral se dedica a establecer las competencias de las diversas Administraciones Públicas intervinientes (Administración Foral y entidades locales). Dentro de la Administración Foral, además de contemplar las competencias del Departamento competente en esta materia (hoy el Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana) se regulan tres órganos asesores del mismo: Consejo Navarro de Cultura, Junta de Valoración de Bienes y Comisión de Evaluación Documental. Se dedica especial atención a las relaciones con la Iglesia Católica (art. 6).

### *c) Clasificación y protección*

La clasificación de los bienes culturales constituye un aspecto fundamental, toda vez que de la misma se derivan importantes consecuencias, principalmente, en orden al diferente nivel de los bienes en razón de la clase a que pertenezcan. El Título III de la Ley Foral sigue el modelo más general de la clasificación tripartita de los bienes culturales: Bienes de Interés Cultural, Bienes Inventariados y Bienes de Relevancia Local. Se mantienen las dos categorías principales, incluso con la misma denominación, que la legislación estatal, añadiéndose como novedad la tercera.

Conviene llamar la atención sobre la nueva clase de bienes de relevancia local, que permite dar entrada a las entidades locales tanto en el respeto de sus bienes de significación cultural a nivel local, como en su definición y establecimiento de régimen de protección.

Todas estas clases de bienes precisan de una declaración administrativa, cuyo procedimiento se contempla para cada clase en la Ley Foral, a la que sigue su inscripción en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra. Por otra parte, para la salida del bien del Patrimonio Cultural se precisa una declaración expresa en contrario.

Esta triple clasificación responde, en primer término, a su propio concepto relacionado con el valor del bien cultural, y en definitiva es un escalonamiento, que afecta, y esta es la segunda nota, al régimen de protección, que será más privilegiado e intenso según el nivel que ocupa el bien en dicho escalonamiento. Así los bienes que reciben una mayor protección son los bienes de interés cultural por entenderse que son aquellos más relevantes o posean una especial singularidad.

La perspectiva que acaba de señalarse es la que guía el Título IV, donde se regula la protección de todos los bienes del Patrimonio Cultural de Navarra, desde un doble prisma: primero, se establecen unos principios mínimos de regulación básica para todos los bienes y, segundo, se fija el régimen de los bienes en función de su clase.

Así el art. 27 recoge el régimen general de protección, al que debe sumarse el régimen de protección de todos los bienes inscritos en el Registro por pertenecer a alguna de las clases establecidas en la Ley Foral. Este régimen impone unas limitaciones que conforman el contenido normal de la propiedad "cultural" y que se enumeran a lo largo del texto legal: comunicaciones a la Administración de las transmisiones y otros actos, visita pública, prestación de bienes para su exposición, inclusión en inventarios, etc.

Especial atención presta la Ley Foral a las relaciones entre patrimonio cultural y urbanismo, en sus arts. 30, 31 y 32, dado que se trata de dos regímenes jurídicos que deben estar coordinados en aras de la protección del Patrimonio Cultural inmobiliario. Dos son las medidas que se imponen: por un lado, la necesidad de que los planes territoriales y urbanísticos contemplen en sus determinaciones la conservación y protección de los bienes del Patrimonio Cultural y, por otro, la necesidad de informe vinculante del Departamento competente en materia de cultura respecto de dichos instrumentos territoriales o urbanísticos.

A continuación, se regula la protección de la categoría más importante de bienes culturales, los Bienes de Interés Cultural, realizando un tratamiento especial de los bienes inmuebles. En relación con estos bienes inmuebles de interés cultural se adoptan dos medidas relevantes: 1) La declaración de la preeminencia de las determinaciones de su declaración sobre las normas urbanísticas; y 2) la necesidad de contar con autorización previa para la realización de intervenciones sobre estos bienes.

Además para algunas categorías de Bienes de Interés Cultural se obliga a la realización de Planes Especiales de Protección (art. 37) o se dictan normas adicionales de protección (art. 39).

La Ley Foral ha regulado dos cuestiones sobre las que suele suscitarse polémica: por una parte, el art. 38 regula los criterios generales de intervención de una forma más abierta a la adaptación a la realidad y, por otra parte, el art. 39 se ocupa de definir qué se entiende por entorno de estos bienes inmuebles en orden a la extensión de su protección.

A continuación, se ocupa de los bienes inmuebles inventariados, como segunda categoría debajo de la anterior, y a la que por tanto se somete a un régimen de protec-

ción de menor intensidad, que se concreta fundamentalmente en la necesidad de previa autorización administrativa para la realización de intervenciones sobre ellos.

Los bienes muebles de estas dos clases (bienes de interés cultural e inventariados) tienen una regulación uniforme, que se concreta en la necesidad de autorización para las intervenciones (art. 46), aunque la Ley Foral establece asimismo unos criterios generales de intervención (art. 47). Dos son los problemas específicos que plantean los bienes muebles y a los que atiende la Ley Foral: el traslado (art. 38) y el comercio (art. 49), que pasan a tener un importante control administrativo.

Finalmente, este Título IV remite la regulación de los Bienes de Relevancia Local a lo establecido en el planeamiento urbanístico municipal (art. 44) y de los Bienes inmateriales a lo fijado en su declaración (art. 53).

#### *d) Patrimonios específicos*

El título V está dedicado a los patrimonios específicos: Arqueológico, Etnológico e Industrial, Documental, Bibliográfico y Audiovisual, y Museos. Para ellos fija una regulación mínima que luego se verá complementada bien por regulaciones de rango legal o de rango reglamentario, a las que expresamente se remite la Ley Foral.

Respecto del Patrimonio Arqueológico se define su concepto y régimen jurídico, así como se tipifican las actividades arqueológicas que son sometidas a autorización administrativa previa. Asimismo se identifican las actividades arqueológicas ilícitas. Dada la especialidad de este Patrimonio, se instrumentan medios añadidos de tutela tales como el Inventario Arqueológico de Navarra y las áreas arqueológicas de cautela y se regula el descubrimiento de bienes arqueológicos.

El Patrimonio Etnológico e Industrial constituye un Patrimonio novedoso por dos razones. En primer lugar, porque el Patrimonio Etnológico es un patrimonio inmaterial para el cual se crea como instrumento específico de protección el Inventario Etnológico de Navarra. En segundo lugar, el Patrimonio Industrial constituye una figura más moderna, que ha ido adquiriendo peso recientemente, y, por tanto, así lo ha contemplado la Ley Foral (arts. 66 y 70).

La regulación del Patrimonio Documental parte de la expresión de qué documentos forman parte del mismo y de la imposición a éstos de un régimen específico de protección que se completa con el establecido con carácter general para los bienes muebles. Asimismo la Ley Foral establece el esquema básico de la organización de archivos, mediante la creación del Sistema Archivístico de Navarra, entendido como un concepto amplio que abarca tanto a los órganos como a los centros, servicios y recursos archivísticos. Cobra importancia el art. 80 que regula el acceso a los archivos y la consulta de los documentos del patrimonio documental de Navarra.

Destaca también por su novedad el Patrimonio Audiovisual dedicado fundamentalmente a los documentos cinematográficos (art. 82).

Finalmente, la regulación de los Museos es mínima, a la espera de una futura Ley Foral que los regule de forma directa.

#### *e) Fomento y divulgación*

Los bienes culturales precisan del fomento de las Administraciones Públicas bien directo bajo forma subvencional o de incentivos fiscales o bien por medio del mecenazgo de los particulares. A ello se refiere el Título VI de la Ley Foral, aunque ofrezca solamente un cuadro de medidas que deberán concretarse en las normas propias del ámbito fiscal o de mecenazgo.

La divulgación va orientada al acceso de los ciudadanos a los bienes culturales, y a la información que de los mismos debe ofrecer la Administración en orden a facilitar y fomentar dicho acercamiento.

*f) Restablecimiento de la legalidad y régimen sancionador*

El Título VII contempla, en primer término, el restablecimiento de la legalidad respecto de los bienes culturales para lo que dispone diversas medidas: inspección, revisión de licencias, multas coercitivas, y reparación de daños, sin olvidar que todo el ordenamiento jurídico desde diversas vertientes (patrimonio cultural, urbanismo, medio ambiente) ofrece numerosos medios de protección (art. 96.1).

Tras ello, en segundo lugar, se ocupa de establecer un catálogo de sanciones tipificándolas en leves, graves y muy graves. Para ellas dispone como sanción principal la multa, además de otras sanciones accesorias de diferente tenor (decomiso, inhabilitación profesional, pérdida temporal de derecho a subvención y prohibición temporal de celebración de contratos en materia de patrimonio cultural).

### **C) Ley Foral 15/2005**

Esta Ley Foral se integra dentro de las regulaciones relativas a la protección de menores, y éste era el título original del proyecto de ley, modificado en sede parlamentaria por el de protección de la infancia y la adolescencia. Por tanto a lo largo de toda la Ley Foral aparece casi de forma única la referencia a la protección integral de los menores y sólo en el art. 2 se distingue entre infancia (de 0 a 12 años) y adolescencia (de 13 a 18 años), aunque en algún caso pueda aplicarse a mayores de edad en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor.

La Ley Foral plantea un problema previo derivado del ámbito competencial variado en el que se inserta la protección del menor. Principalmente hay dos títulos competenciales básicos:

a) La asistencia social: supone la adopción de medidas administrativas en orden a la protección de los menores. La consecuencia de este título es que todas las personas residentes en Navarra pueden recibir dicha asistencia social.

b) El Derecho Civil Foral: constituye una regulación de un estado civil, la minoría de edad, con las consecuencias propias de este ámbito jurídico. Su consecuencia más importante es que no tiene como medio de conexión o vinculación el territorio sino la vecindad civil.

Esta división queda resaltada no sólo en la exposición de motivos de la Ley Foral, sino especialmente en sus disposiciones finales 1ª y 2ª, relativas a la naturaleza del articulado y a la aplicación de la legislación supletoria.

Así, en el caso de normas que se encuadran dentro del Derecho Civil Foral (y sólo en ese extremo) la Ley Foral tiene naturaleza de ley foral de mayoría absoluta, y como tal fue votada en el Parlamento de Navarra. Por ello, supletoriamente se aplica el sistema de fuentes impuesto por la Ley 2 de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra.

Por el contrario, en el caso de normas de simple protección o asistencia social, éstas no tienen carácter de mayoría absoluta, luego podrán ser modificadas mediante cualquier Ley Foral posterior. Además el Derecho supletorio es la legislación foral de asistencia social y, en su defecto, la legislación estatal.

Un tercer problema plantea la Ley Foral, cual es que la misma constituye desarrollo o transposición de lo dispuesto en Leyes Orgánicas, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de los menores. Por ello, en varias ocasiones la Ley Foral parte de la regulación estatal para limitarse a ordenar su cumplimiento a la Administración Foral con la adopción de medidas de asistencia social o bien a comunicar al Ministerio Fiscal o a la Autoridad Judicial determinadas decisiones adoptadas sobre el menor.

Bajo estas premisas previas que no cabe olvidar en ningún momento, puede procederse ahora al examen del concreto contenido de la Ley Foral.

*a) Distribución de competencias*

El Título I de la Ley Foral se dedica a establecer las competencias de la Administración Foral, con una larga relación y especificación de las funciones que se atribuyen al Departamento competente en materia de menores (art. 7). Por su parte, el art. 8 establece otra enumeración de competencias de las entidades locales que se centran en los servicios sociales y en la vigilancia de la escolarización, a las que se añaden aquellas otras cuya gestión les pueda ser encomendada por la Administración Foral. Finalmente aparece la regulación de las entidades colaboradoras, materia que se considera, al menos parcialmente, como propia del Derecho Civil Foral.

*b) Derechos y deberes del menor*

La Ley Foral recoge los derechos establecidos por la Ley Orgánica de Protección del Menor, centrándose solamente en las acciones positivas de defensa de dichos derechos que deben efectuar las Administraciones Públicas de Navarra. Respecto de cada derecho (arts. 16 a 28) se van especificando las actuaciones de promoción y protección de las Administraciones Públicas. Por el contrario, en materia de deberes, el art. 29 impone algunos otros que se añaden a los propios de la legislación civil. No hay que olvidar que la intervención de la Administración es subsidiaria de la los padres, tutores o guardadores (art. 15). Hay que señalar que, a pesar de su apariencia, todos estos preceptos no son de carácter civil.

*c) Actuaciones de prevención*

Son aquellas dirigidas a prevenir situaciones de desprotección y de conflicto social de los menores. Se desarrollan por las Administraciones Públicas de Navarra en cinco líneas: sensibilización sobre los derechos de los menores; educación; sanidad; apoyo familiar; y relaciones sociales, ocio y animación. También se imponen actuaciones de prevención a los centros escolares, principalmente en orden a garantizar la escolarización obligatoria y luchar contra el absentismo escolar.

*d) Protección de los menores*

El Título IV de la Ley Foral sobre protección de los menores constituye el más extenso y donde se recogen las principales medidas tanto de Derecho civil como de asistencia social. Varios de sus preceptos son calificación de legislación civil y, por tanto, les alcanza el carácter de norma de mayoría absoluta.

Se trata de proteger a los menores que se encuentren en situación de desprotección o de conflicto social. Como situaciones de desprotección se consideran las de riesgo (asistencia social) y las de desamparo (Derecho civil) que son objeto de definición expresa en el art. 34 de la Ley Foral. Las medidas de protección se contemplan de forma detallada en el art. 35 y son las siguientes: la declaración e intervención en situaciones de riesgo, la asunción de la tutela por ministerio de la Ley o la promoción del nombramiento judicial de tutor para el menor, la tutela ordinaria, el apoyo a la familia, la guarda del menor, la propuesta de adopción del menor, las medidas establecidas para los menores en situación de conflicto social y, finalmente, cualesquiera otras medidas que redunden en interés del menor. A continuación, se prevé el cese de estas medidas en los supuestos previstos en el art. 35, precepto éste que tiene carácter civil.

La Ley Foral se ocupa de establecer los medios y límites de estas medidas de protección: criterios de intervención, derechos específicos de los menores protegidos, personal especializado, comisión de valoración para determinar las medidas, solicitud de auxilio judicial y policial. También se determina la responsabilidad básica en la crianza y formación y los derechos de los menores en relación con sus padres y madres, preceptos que no tienen carácter civil.

A continuación, la Ley Foral analiza con detalle las situaciones de riesgo y de desamparo, regulando cuáles son los supuestos de hecho que constituyen la base para la declaración de estas situaciones así como el modo de su declaración y cese. Hay que resaltar que la mayor parte de los preceptos dedicados a la situación de desamparo tienen la consideración de Derecho civil, y no así la situación de riesgo. Después, se contemplan las medidas de protección para ambos tipos de situación, que son las siguientes: apoyo a la familia, guarda (derecho civil), tutela administrativa y ordinaria (derecho civil), acogimiento (derecho civil), adopción nacional e internacional (muy parcialmente de Derecho civil).

Concluye el Título IV con la regulación de los menores en situación de conflicto social, especificando las medidas de protección para tal situación, y con la relativa a los programas de autonomía personal que son de seguimiento personalizado de menores mayores de 16 años o sobre los que haya recaído alguna medida administrativa o judicial.

*e) Protección de los menores por responsabilidad penal*

El Título V se refiere a los menores a los que se les aplica la Ley Orgánica de Responsabilidad del Menor y que requieren de medidas de resocialización e inserción. Así se establecen estas medidas en orden a la colaboración de la Administración Foral en el cumplimiento de las decisiones judiciales.

*f) Centros de menores*

La regulación de los centros, públicos o privados, de atención a menores se centra, fundamentalmente, en el establecimiento de los derechos de los menores y también de sus obligaciones, cuyo incumplimiento constituirá una falta (la relación de faltas de los menores residentes se recoge en el art. 94), para las cuales se prevé la adopción de medidas correctoras (cuya relación se contiene en el art. 95), previo un procedimiento contradictorio para su imposición (art. 96).

*g) Régimen sancionador*

La Ley Foral concluye en su Título VII con el establecimiento del régimen sancionador en esta materia, para lo cual contempla un amplio catálogo de infracciones leves, graves y muy graves (arts. 98-100), a las que corresponden sanciones de multa y también accesorias.

## **D) Ley Foral 18/2005**

Mediante esta Ley Foral se aprueban los Presupuestos Generales de Navarra para el año 2006, por un importe total de 3.380.172.3000 euros. El Título I de la Ley Foral, tras fijar esta cuantía, establece una larga enumeración de supuestos de ampliaciones de crédito que se añaden o modifican a los ya previstos en la Ley Foral de la Hacienda Pública.

El Título II está dedicado a los gastos de personal, fijándose un incremento retributivo del 2 por ciento, aunque esta fijación se realiza con carácter provisional a expensas de lo que resulte de la negociación colectiva. Es importante destacar que, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, aparecen por vez primera las retribuciones del personal directivo de los organismos públicos de la Administración Foral.

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

En el Título IV se recogen las cuantías desglosadas del Fondo de transferencias corrientes a las entidades locales de Navarra, conforme a lo dispuesto en la Ley Foral 17/2004, de 2 de diciembre: 130.249.550 euros para el epígrafe I "Transferencias

corrientes" y 6.793.760 euros para el epígrafe III B "A los restantes municipios de Navarra".

El Título V sobre Gestión presupuestaria recoge normas sobre la dotación presupuestaria a diversas instituciones y órganos de la Comunidad Foral (Parlamento, Cámara de Comptos, Defensora del Pueblo, Consejo de Navarra, Universidad Pública de Navarra....) así como subvenciones en diversas materias, tales como a Sindicatos y Organizaciones Empresariales o la fijación de los módulos de sostenimiento de los centros concertados y subvencionados y los convenios con los Ayuntamientos para la escolarización de 0 a 3 años. Destacan como novedad dos aspectos: el primero de ellos la referencia a la partida "Javier 2006" con motivo de los actos conmemorativos del V centenario de San Francisco Javier y el segundo la inclusión de una primera excepción a la aplicación de la novísima Ley Foral de subvenciones respecto de los proyectos de investigación en ciencias de la salud.

Seguidamente, el Título VI sobre la contratación otorga atribuciones en materia de contratación, aunque ya anteriormente el art. 34 establece la nueva cuantía de gasto menor. Ahora se modifica la cuantía que permite acudir al procedimiento negociado sin publicidad respecto de los contratos de obras (art. 81 de la Ley Foral de Contratos). Asimismo se establece una nueva excepción respecto de la aplicación de la novísima Ley Foral de subvenciones, ahora, respecto de la exclusión de prestación de garantías para los centros de innovación y tecnología.

Finalmente, las 19 disposiciones adicionales tienen un contenido muy variado. Cabe destacar, por su relevancia, dos de ellas. La disposición adicional 1ª modifica la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en orden al silencio administrativo negativo (Anexo 2). Por su parte, la disposición adicional 15ª excluye de la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia de la Ley Foral de Subvenciones los convenios celebrados entre la Administración Foral y las entidades locales en materia de suelo y vivienda.

### III. VALORACIÓN FINAL

El número de Leyes Forales aprobadas en este año 2005 supera levemente al del año anterior: 21 Leyes Forales en 2005 y 19 Leyes Forales en 2004. A diferencia del año anterior en que se aprobaron dos Leyes sustanciales sobre el Gobierno y la Administración Foral, este año 2005 también cuenta con un número de leyes relevantes ahora desde la esfera de la normativa sectorial: Ley Foral 4/2005 sobre medio ambiente, Ley Foral 8/2005 sobre protección civil, Ley Foral 11/2005 de subvenciones, Ley Foral 14/2005, de patrimonio cultural y Ley Foral 15/2005 sobre protección de la infancia y la adolescencia (en parte de mayoría absoluta).