

1. CRÓNICA LEGISLATIVA

1.1. PARLAMENTO DE NAVARRA

MARTÍN M.^a RAZQUIN LIZARRAGA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra

SUMARIO

- I. RELACIÓN DE LEYES FORALES APROBADAS ENTRE 1 ENERO 2005 Y 30 JUNIO 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 4/2005
 - Ley Foral 8/2005
 - Ley Foral 9/2005

I. 1. RELACIÓN DE LEYES FORALES APROBADAS ENTRE 1 ENERO 2005 Y 30 JUNIO 2005

El Parlamento de Navarra, en el semestre comprendido desde enero de 2005 a junio de 2005, ha aprobado un total de nueve Leyes Forales. Son las siguientes:

- Ley Foral 1/2005, de 22 de febrero, de creación del Colegio Oficial de Terapeutas Ocupacionales de Navarra (BON núm. 24, de 25 de febrero de 2005).
- Ley Foral 2/2005, de 24 de febrero, de Cuentas Generales de Navarra de 2003 (BON núm. 30, de 11 de marzo de 2005).
- Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1985, de 4 de marzo, de creación y regulación del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra, de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad foral de Navarra y de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra (BON núm. 30, de 11 de marzo de 2005).
- Ley Foral 4/2005, de 1 de abril, de intervención para la protección ambiental (BON núm. 39, de 1 de abril de 2005).
- Ley Foral 5/2005, de 22 de abril, por la que se declara la utilidad pública y se aprueba la desafectación de 89.433,69 metros cuadrados de terreno comunal perteneciente al Ayuntamiento de Tudela (BON núm. 53, de 4 de mayo de 2005).

- Ley Foral 6/2005, de 18 de mayo, por la que se modifica parcialmente la Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, de familias numerosas (BON núm. 63, de 27 de mayo de 2005).

- Ley Foral 7/2005, de 16 de junio, por la que se modifica la disposición adicional primera "ayudas por maternidad" de la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias (BON núm. 76, de 27 de junio de 2005).

- Ley Foral 8/2005, de 24 de junio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra (BON núm. 81, de 8 de julio de 2005).

- Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi (BON núm. 84, de 15 de julio de 2005).

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 han aprobado dos leyes autorizatorias: la Ley Foral 2/2005, aprobatoria de las Cuentas Generales de Navarra de 2003, y la Ley Foral 5/2005 que autoriza la desafectación de bienes del Ayuntamiento de Murillo el Fruto.

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

Tres son las Leyes Forales dedicadas a modificar aspectos de otras anteriores, en todos los casos, con un contenido muy limitado.

La Ley Foral 3/2005 se refiere a la designación de cargos en diversos organismos que corresponde efectuar al Parlamento de Navarra. Se trata, fundamentalmente, de modificar las anteriores mayorías, rebajándolas ahora a la mayoría absoluta. Por un lado, en cuanto al Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra se establece que tendrá la misma composición que las Comisiones Ordinarias del Parlamento. En segundo lugar, respecto del Defensor del Pueblo se modifica la exigencia de mayoría de tres quintos que ahora se reduce a mayoría absoluta en primera votación y mayor número de votos entre los dos candidatos más votados anteriormente en segunda votación. Por último, los miembros del Consejo Audiovisual de Navarra no requieren ya los dos tercios, sino que serán elegidos por un sistema mayoritario restringido de modo que de sus cinco miembros a elegir por el Parlamento, cada Parlamentario sólo podrá votar a tres de ellos.

Por su parte, la Ley Foral 6/2005 persigue únicamente adaptar la normativa foral a la nueva legislación estatal, en concreto, a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas. Así, en primer término, la fijación del concepto de familia numerosa se remite a la legislación estatal. La competencia de Navarra para el reconocimiento de la condición de familia numerosa se ciñe a los solicitantes residentes en Navarra. Como tercer aspecto digno de mención puede citarse la modificación del régimen sancionador.

Finalmente, la Ley Foral 7/2005 se limita a modificar una disposición adicional sobre las ayudas a la maternidad, en el sentido de incrementar las cuantías para las rentas más bajas (se pasa de 1.200 a 1.800 euros anuales) y excluir a las familias de rentas más altas, aunque la fijación del nivel de rentas a partir del cual puede fijarse la exclusión de ayudas se deja a cada convocatoria de subvención.

3. Leyes forales de contenido específico

Mediante la Ley Foral 1/2005 se crea un nuevo Colegio Oficial, ahora, el Colegio Oficial de Terapeutas Ocupacionales.

4. Leyes forales importantes y destacadas

En este apartado se incluyen la Ley Foral 4/2005 sobre protección ambiental, la Ley Foral 8/2005 sobre protección civil, y la Ley Foral 9/2005 del Taxi.

Ley Foral 4/2005

Esta Ley Foral constituye una novedad dentro del ordenamiento jurídico de Navarra por cuanto que persigue una protección ambiental a través de diversos instrumentos de carácter sustantivo o procedimental, que se hallaban anteriormente regulados sólo de forma parcial en la legislación foral (Ley Foral 16/1989 de actividades clasificadas), y que se recogen en diversos instrumentos legales estatales (Ley de Autorización Ambiental Integrada, Legislación sobre evaluación de impacto ambiental) e, incluso, trasponiendo directamente una Directiva comunitaria sobre evaluación estratégica. Constituye, así pues, un texto de conjunto, que engloba diversas técnicas para la protección del medio ambiente.

Para un examen de la Ley Foral 4/2005 puede ésta estructurarse en tres apartados:

a) Principios generales y ámbito de aplicación

La Ley Foral comienza con un Título Preliminar donde se recogen sus disposiciones generales. Procede resaltar el art. 3 donde se contienen los principios inspiradores de la intervención ambiental pública: prevención, precaución o cautela, quien contamina paga, reparación o corrección de impactos, y participación.

Asimismo se potencia la participación, por medio de dos instrumentos: por un lado, la información ambiental, para lo cual se ordena la creación de un sistema de información ambiental al cual puedan acceder libremente los ciudadanos; por otro, la declaración como pública de la acción para exigir el cumplimiento de esta Ley Foral.

Aunque se halla en el Anejo 1, es importante destacar que la Ley Foral incorpora, siguiendo el ejemplo del Derecho comunitario europeo, un largo listado de definiciones de los diferentes conceptos empleados a lo largo de la misma, a los que se remite su art. 5.

b) Técnicas de intervención

Constituye, a mi juicio, el núcleo esencial de la Ley Foral. La misma se estructura a través de dos instrumentos esenciales: la autorización ambiental integrada (para los planes y proyectos más importantes por su afectación al medio ambiente) y la licencia de actividad clasificada (para los demás planes y proyectos de menor o escasa afectación), utilizando como técnica instrumental la evaluación ambiental.

La Ley Foral ha construido un sistema muy ordenado de estas técnicas en el sentido de evitar duplicidades y haciendo además un reparto entre las competencias autonómicas y locales. Por ello cobran especial relieve los Anejos de la Ley Foral donde se recogen con total detalle y extensión las distintas actividades sometidas a las técnicas de control ambiental contempladas en la Ley Foral. Cualquier entendimiento cabal de la Ley Foral requiere de la combinación del texto del articulado con los Anejos, a fin de ubicar primero cada actividad, plan o proyecto dentro de una técnica para después analizar el régimen jurídico de fondo y procedimental de dicha técnica.

Dos son las técnicas principales de intervención ambiental:

1) La Autorización Ambiental Integrada, que puede llevar aparejada la necesidad o no de Evaluación de Impacto Ambiental, según se expresa en los Anejos 2 A y B. La Autorización Ambiental Integrada corresponde concederla al Gobierno de Navarra (Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda), aunque se dé participación a las entidades locales afectadas. Finaliza la misma con la autorización sustantiva, como primera parte, y, después, tras la realización de las obras, la autorización de apertura o puesta en marcha. Para determinados supuestos (Anejo 2 C) se sustituye por el Informe de Afecciones Ambientales (art. 45).

2) La Licencia de Actividad Clasificada sigue parámetros muy similares a la Autorización Ambiental Integrada, aunque ahora la competencia para su otorgamiento corresponde a la entidad local. También aquí la licencia puede exigir en algunos casos de evaluación de impacto ambiental (Anejos 4 A y B). El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y vivienda únicamente no interviene de forma directa en el procedimiento en el caso del Anejo 4 D, por tratarse de las actividades de nivel inferior en cuanto a la afectación ambiental.

Además de estas técnicas también se contemplan supuestos de exigencia de evaluación ambiental. Por un lado, se recogen aquellos ya contemplados en la legislación básica estatal (y en las directivas comunitarias) respecto de proyectos (Anejos 3 B y C), siendo aquí la evaluación una técnica no sustantiva sino integrada en el seno de otro tipo de autorizaciones. Por otro lado, se incorpora directamente la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de planes y programas. Esta evaluación estratégica de planes y programas (supuestos del Anejo 3 A) concluye asimismo con una declaración de impacto ambiental que se incorpora como un trámite más dentro del procedimiento de aprobación del plan o programa respectivo. Debe tenerse en cuenta que, entre otros, los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación urbanística "general" (Plan General Municipal, Plan de Sectorización, Planes Especiales independientes) deberán contar con esta evaluación estratégica.

c) Inspección, restauración de la legalidad y régimen sancionador

La Ley Foral dedica luego tres títulos independientes (IV, V y VI) a la inspección, a la restauración de la legalidad y al régimen sancionador. Respecto de la inspección procede destacar la figura de los planes de inspección (art. 61), así como la obligación de publicar los resultados de las actuaciones realizadas (art. 66). En materia de restauración de la legalidad, se contempla la legalización de actividades sin autorización o licencia, la adopción de medidas cautelares, la suspensión de actividades y la posibilidad de imponer multas coercitivas en orden a la ejecución de las medidas impuestas. Finalmente, el régimen sancionador responde a los esquemas típicos de toda ley sectorial: fijación de infracciones y sanciones y establecimiento del procedimiento sancionador.

Ley Foral 8/2005

Dentro del respeto de la legislación estatal y de las competencias del Estado, la Ley Foral 8/2005 persigue no sólo la regulación de la protección civil, sino, especialmente, el establecimiento de un sistema integral e integrado de protección civil en Navarra. La Ley Foral diferencia entre acciones de protección y atención de emergencias, que reciben un tratamiento diferenciado en sus Títulos II y III. En resumen, la protección civil es el género que requiere por tanto de una planificación y organización administrativa específicas, mientras que la atención de emergencias constituye la respuesta a actuaciones urgentes que deben ser ofrecidas por las Administraciones Públicas que forman parte del sistema público de atención de emergencias.

Los principios básicos de la Ley Foral se condensan en la disposición de un sistema de gestión de emergencias, integrado y compatible, que dé respuesta a una efectiva coordinación, dirección y control de las actuaciones necesarias, para cuya puesta en

marcha y correcto funcionamiento las Administraciones Públicas se someten a los principios de cooperación, coordinación, eficiencia y proporcionalidad, adecuando sus actuaciones conforme a la complementariedad y subsidiariedad de los medios y recursos disponibles. Para ello existirá un sistema integrado de gestión de emergencias del Gobierno de Navarra (art. 4º).

El Título II, "De la protección civil ante situaciones de emergencia colectiva", dedica su Capítulo I a las Actuaciones de protección civil, que consisten en la previsión y prevención de las situaciones de riesgo, la planificación, la intervención una vez activos los planes de protección civil, la recuperación de la normalidad, y la información y formación de la población en general y del personal de los servicios de protección civil (art. 5º). Cada una de estas actuaciones básicas recibe desarrollo:

a) La previsión y prevención se articulan por medio del Catálogo y Mapa de Riesgos de Navarra, cuya elaboración se atribuye a la Administración Foral, y que formará parte del Plan Territorial de Protección Civil de Navarra, y del Catálogo de Actividades susceptibles de generar grave riesgo para las personas o los bienes, así como de los centros, establecimientos, dependencias e instalaciones en las que se desarrollen tales actividades, que se aprobará mediante Reglamento, previa audiencia de los afectados. Además a los titulares de los centros, establecimientos, instalaciones y dependencias con actividades comprendidas en el Catálogo se les obliga a contar con un plan de autoprotección y un sistema de seguros que deberán cubrir cuando menos los riesgos de incendios y la responsabilidad civil general. Asimismo se somete a autorización administrativa la celebración de cualquier espectáculo o actividad que genere gran concentración de personas o desplazamientos de personas o equipos. Cabe, destacar, por otra parte, la conexión entre protección civil y ordenación del territorio y urbanismo (art. 8º) que se instrumenta a través del informe preceptivo que deberá emitir el Departamento de la Administración Foral competente en materia de protección civil sobre los planes de ordenación del territorio y urbanismo que se elaboren.

b) La planificación recibe un gran realce y se desarrolla por medio de los planes de protección civil que pueden ser planes territoriales, planes especiales y planes específicos, y planes de autoprotección. El Plan Territorial más destacado es el Plan Territorial de Protección Civil de Navarra, al que se califica de plan director y, además, se le atribuye la consideración de instrumento de ordenación territorial. Junto al mismo podrán aprobarse planes de protección civil municipales o supramunicipales. Es importante destacar la figura de los planes de autoprotección, que deben elaborar los titulares de centros, establecimientos, dependencias e instalaciones que desarrollen actividades consideradas generadoras de riesgos incluidos en el Catálogo, cuya aprobación corresponde al órgano administrativo competente para autorizar el centro o instalación, previo informe del órgano competente en materia de protección civil.

c) La intervención se concreta en la activación de los planes de protección civil territoriales, especiales y específicos, o de autoprotección ante la aparición de una situación de grave riesgo o emergencia. Cabe destacar en este punto el art. 19 que contiene la relación de medidas de emergencia que pueden acordarse (destrucción de bienes, ocupación de bienes, evacuación de personas, limitación de servicios públicos o de consumo de bienes, etc.). Asimismo se regula la movilización de recursos, donde cobra relevancia el centro de gestión de emergencias como coordinador de los diversos sujetos intervinientes. En el caso de que la emergencia constituya una situación de catástrofe (art. 22), la dirección del Plan Territorial de Navarra pasa a ser ocupada por el Presidente del Gobierno de Navarra.

d) La recuperación pretende la rehabilitación de servicios y a tal fin se contempla una Comisión de recuperación, con participación de las Administraciones Públicas y de los sectores afectados.

Ya el Capítulo II versa sobre la organización administrativa estableciendo los órganos competentes según las funciones que deban desarrollarse: Gobierno de Navarra, Departamentos, Departamento competente en materia de protección civil, entidades locales (siendo el Alcalde la máxima autoridad de protección civil dentro del municipio) y entidades supramunicipales. Destaca la Comisión de Protección Civil de Navarra que es un órgano colegiado, con participación de la Administración del Estado, de la Administración Foral y de las entidades locales, que se configura como el órgano de coordinación y de colaboración de todas las Administraciones Públicas en materia de protección civil.

La colaboración ciudadana se articula por medio de los derechos de información y colaboración que tienen los ciudadanos así como con la determinación de sus deberes (arts. 31 y 32). Asimismo se contempla la vía del voluntariado.

Finalmente, el Título II concluye con la regulación de la inspección, facultad que se atribuye a la Administración Foral y a las entidades locales, a cuyo efecto su personal dedicado a estas tareas tendrá la consideración de agente de la autoridad.

El Título III está dedicado a la atención de emergencias. En definitiva, se crea un sistema público de atención de emergencias para la prestación material de asistencia en situaciones de emergencia, del que forman parte el centro de gestión de emergencias y los servicios de urgencias extrahospitalarios y hospitalarios así como los medios de transporte sanitarios, los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, las policías públicas (Policía Foral de Navarra, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Locales de Navarra), los servicios de mantenimiento de carreteras y obras públicas, de protección del medio ambiente y los servicios de suministro, mantenimiento y conservación de redes de telecomunicaciones, agua, gas y electricidad, los servicios sociales, y las entidades de voluntariado de protección civil. Asimismo se regula el servicio del 112, número telefónico del servicio de atención de llamadas de emergencia, prestado por la Administración Foral. El instrumento básico es el centro de gestión de emergencias que se concibe como un centro permanente de recepción de llamadas de emergencia y de coordinación de los servicios que deban intervenir en caso de emergencia, que se convertirá en centro de coordinación operativa en los casos en que se activen los planes de protección civil. Téngase en cuenta que la D.A. 1ª regula el sistema de atención sanitaria urgente, integrado por el conjunto de recursos, propios o concertados, de la Administración Foral, en especial el servicio de urgencias extrahospitalarias y la red de transporte sanitario urgente.

El Título IV regula los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, en definitiva, los servicios de bomberos. Se establecen en Navarra dos tipos de servicios: los prestados directamente por la Administración Foral y los prestados por las entidades locales. Seguidamente se regula el régimen del personal de estos servicios, que será fundamentalmente el del resto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, con algunas notas características: su consideración como agentes de la autoridad (art. 50), la fijación de unos derechos (art. 51) y deberes específicos (art. 52), régimen de puestos de trabajo, ingreso, promoción y segunda actividad (arts. 53-55) y el establecimiento de un cuadro de infracciones específicas (art. 56). En las disposiciones adicionales de la Ley Foral se contemplan diversas medidas en relación con la prevención y extinción de incendios y salvamento: bomberos voluntarios (D.A. 2ª), bomberos de empresa (D.A. 3ª), dispensa a las entidades locales para la prestación de estos servicios (D.A. 4ª), transferencia del servicios de bomberos del Ayuntamiento de Pamplona a la Administración Foral (D.A. 5ª), y armonización de requisitos de ingreso en los cuerpos de bomberos y de policías (D.A. 6ª).

Por último, el Título IV regula el régimen sancionador, como es habitual en todas las leyes sectoriales, contemplando, en primer término, los cuadros de infracciones y sanciones. La competencia sancionadora se distribuye entre la Administración Foral y las entidades locales, en función de la cuantía, siendo competentes por tanto el

Alcalde (hasta 30.000 euros), el Consejero competencia en materia de protección civil (hasta 600.000 euros) y el Gobierno de Navarra (hasta 2.000.000 euros). Es preciso resaltar que en materia de procedimiento sancionador se hace una remisión a la legislación general foral y estatal, aunque se eleva el plazo de resolución y notificación a un año (art. 64.2).

Ley Foral 9/2005

La Ley Foral del Taxi ha sido una Ley controvertida, aunque la controversia, virulenta, se ha limitado al municipio de Pamplona. Y ello ha sido porque esta Ley Foral tiene como una de las causas de su aprobación, como indica expresamente su Exposición de Motivos, la aprobación no sólo de un marco general, sino también de un marco específico para la Comarca de Pamplona.

La Ley Foral se divide en diez capítulos, siendo, no obstante, el más importante el segundo. El Capítulo I recoge el objeto de la Ley Foral, las definiciones y los principios generales. Simplemente cabe destacar la importante división, nuclear de la Ley Foral, entre servicios urbanos y servicios interurbanos, que determinará un régimen jurídico diferente, aunque se persiga su complementariedad.

Es en el Capítulo II donde se contienen las disposiciones básicas de la Ley Foral. Se parte de la división de los servicios en urbanos e interurbanos. Para todos ellos se exige la previa y preceptiva intervención de policía administrativa, denominada licencia de taxi, aunque en los servicios interurbanos deberá completarse con la correspondiente autorización administrativa que corresponde otorgar al Departamento de Transportes del Gobierno de Navarra. Esto indica la constante interferencia, que la Ley trata de coordinar, entre las intervenciones de la Administración Foral y las propias de las entidades locales.

En cualquier caso, el elemento esencial es el denominado "Índice General de Referencia de licencias de taxi" (art. 9), que constituye el instrumento que determina el número de licencias que corresponde a cada municipio, en función de su población, que la propia Ley Foral impone *ex lege* para los municipios de más de 4.000 habitantes. A ello se añade que el Capítulo VII permite la creación de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta del servicio del Taxi, una de las cuales (la más importante), la de la Comarca de Pamplona se impone directamente por la propia Ley Foral (art. 49.1 a)) y se desarrolla de forma detallada en la disposición adicional única, cuya gestión se atribuye a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. En definitiva, el número de taxis existentes depende de este Índice, que podrá ser modificado conforme a los procedimientos fijados expresamente en la Ley Foral.

El ejercicio de la actividad de taxi debe ser desarrollado, y por tanto, sólo pueden obtener licencia de taxi, las personas físicas y, además, únicamente cabe ser titular de una licencia de taxi. La Ley Foral contempla la prestación del servicio directamente por el titular de la licencia, que podrá contar con conductor asalariado solamente de forma parcial o sustitutoria temporal (art. 20). En el Capítulo III se detallan las condiciones de prestación del servicio tanto de los titulares y conductores, de los vehículos y del acceso a los mismos.

En cuanto al régimen del servicio, el Capítulo IV regula la contratación del servicio de forma global o con pago individual, así como la fijación de las tarifas que corresponde a las entidades locales (servicios urbanos) o al Departamento de Transportes (servicios interurbanos).

El Capítulo V establece los derechos y deberes tanto de los usuarios, como de los titulares y conductores, con especial incidencia en las personas con movilidad reducida (art. 44), dándose entrada en la resolución de conflictos a la Junta Arbitral de Transportes de Navarra.

El Capítulo VI se dedica a los servicios interurbanos estableciendo las especificidades de éstos. Por su parte, el Capítulo VII regula, como ya se ha adelantado, la nueva figura de las Áreas Territoriales de Prestación Conjunta en orden a establecer fórmulas de coordinación municipal.

Por su parte, el Capítulo VII regula el asociacionismo profesional en este sector y el Capítulo VIII crea el Consejo Navarro del Taxi al que se da entrada y participación en la adopción de las decisiones que les afecten, por lo que formarán parte del mismo las asociaciones representativas del sector del taxi.

Por último, como toda Ley sectorial, finaliza con el Capítulo IX dedicado a la inspección y al régimen sancionador, donde nuevamente se distribuyen las competencias sancionadoras entre las entidades locales (servicios urbanos) y el Departamento de Transportes (servicios interurbanos).