

1. CRÓNICA LEGISLATIVA

1.1. PARLAMENTO DE NAVARRA

MARTÍN M^a RAZQUIN LIZARRAGA
Letrado Mayor del Parlamento de Navarra

1. RELACION DE LEYES FORALES APROBADAS ENTRE 1 ENERO 1998 Y 30 JUNIO 1998

El Parlamento de Navarra, en el semestre comprendido desde Enero de 1998 a Junio de 1998, ha aprobado doce Leyes Forales. Son las siguientes:

- * Ley Foral 1/1998, de 27 de marzo, de Cuentas Generales de Navarra de 1996. (BON núm. 43, de 10 de abril de 1998).
- * Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado. (BON núm. 43, de 10 de abril de 1998)
- * Ley Foral 3/1998, de 6 de abril, de Colegios Profesionales de Navarra. (BON núm. 47, de 20 de abril de 1998)
- * Ley Foral 4/1998, de 6 de abril, de la Cámara Agraria de Navarra. (BON núm. 47, de 20 de abril de 1998)
- * Ley Foral 5/1998, de 27 de abril, de modificación de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats. (BON núm. 55, de 8 de mayo de 1998)
- * Ley Foral 6/1998, de 27 de abril, por la que concede un crédito extraordinario de 125.000.000 pesetas para financiar el aumento de la programación territorial del centro de TVE en Navarra. (BON núm. 55, de 8 de mayo de 1998)
- * Ley Foral 7/1998, de 1 de junio, reguladora del transporte público urbano por carretera. (BON núm. 67, de 5 de junio de 1998)
- * Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, del transporte regular de viajeros en la Comarca de Pamplona-Iruñerria. (BON núm. 67, de 5 de junio de 1998)

- * Ley Foral 9/1998, de 1 de junio, por la que se modifica la Ley Foral 2/1997, de ayudas a la promoción de polígonos de actividades económicas de ámbito local. (BON núm. 67, de 5 de junio de 1998)
- * Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra. (BON núm. 73, de 19 de junio de 1998)
- * Ley Foral 11/1998, de 3 de julio, por la que se regula la financiación pública de los centros de iniciativa social que imparten las enseñanzas de bachillerato, ciclos formativos de grado medio y programas de garantía social. (BON núm. 85, de 17 de julio de 1998)
- * Ley Foral 12/1998, de 3 de julio, de concesión de un suplemento de crédito para el Departamento de Salud. (BON núm. 85, de 17 de julio de 1998)

2. BREVE COMENTARIO

a) Leyes Forales que se limitan a cumplimentar diversos aspectos exigidos por las Leyes Forales de Hacienda Pública y Patrimonio.

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 forales de concesión de suplementos de crédito o créditos extraordinarios (Leyes Forales 6/98 y 12/98). Por su parte la Ley Foral 1/98 ha aprobado las Cuentas Generales de Navarra de 1996.

b) Leyes que tienen como objeto modificar aspectos concretos de otras leyes anteriores

Dentro de este apartado cabe incluir las Leyes Forales 5/98 y 9/98. La primera de ellas se limita a modificar dos preceptos de la Ley Foral 2/93, en concreto los artículos 9 y 39, siendo su único objetivo la regulación de la llamada contrapasa dentro del territorio foral. Se trata en definitiva de permitir la caza de la paloma torcaz en pequeñas cantidades conforme a los usos tradicionales, a cuyo fin el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda podrá conceder las correspondientes autorizaciones, que deberá comunicar al Ministerio de Medio Ambiente para su notificación a la Comisión de las Comunidades Europeas. La segunda Ley Foral se limita a modificar los artículos 4 y 5 de la Ley Foral 2/97 en cuanto a las subvenciones a conceder por la Administración Foral a la promoción para creación de nuevos polígonos industriales en orden a fijar su cuantía de forma directa e inequívoca y a crear una disposición adicional para regular la actuación en este ámbito de la Sociedad de capital público de la Comunidad Foral “Navarra de Suelo Industrial S.A.”.

c) Leyes forales de contenido específico

En este epígrafe pueden ser incluidas las Leyes Forales 8/98 relativa al transporte regular de viajeros en la comarca de Pamplona y 11/98 sobre financiación pública de centros privados de enseñanza.

La Ley Foral 8/98 está íntimamente en relación con la Ley Foral 7/98 y se limita a dar solución a los problemas de Pamplona, capital, y su comarca en cuanto al transporte urbano. De ahí que sea cuestión importante la determinación de este ámbito territorial que hace el art. 3, con la relación de municipios incardinados dentro del mismo. A partir de ello dos son las cuestiones que pretende resolver la Ley Foral. La primera de ellas la entidad titular, que es la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, en la que están integrados o

se integrarán los municipios citados en su art. 3. No obstante se contempla la realización de un Plan de Transporte Urbano de la Comarca de Pamplona correspondiendo su aprobación al Gobierno de Navarra, participando en su procedimiento de elaboración la entidad titular, es decir, la Mancomunidad citada. La segunda cuestión es la de la financiación del servicio para lo que se fijan los recursos así como la aportación del Gobierno de Navarra y de los municipios incluidos en el ámbito de aplicación. Por último la Ley Foral contempla qué concesiones se ven afectadas por las previsiones de la misma, así como el modo de elaboración del primer Plan de Transporte, que será promovido por la Mancomunidad ante el Gobierno de Navarra.

La Ley Foral 11/98 pretende dar solución a un problema singular, pero que dió lugar a un debate muy importante e intenso en la Cámara Legislativa cual es el relativo a la financiación de las nuevas enseñanzas de bachillerato, ciclos de grado medio y programas de garantía social prestados por los centros de iniciativa social mediante el sistema de conciertos, es decir, con fondos públicos. Se trata, en definitiva, de que en el curso escolar 1998-1999 los niveles educativos postobligatorios establecidos en la LOGSE tengan también la financiación a través de los conciertos educativos.

d) Leyes Forales importantes o destacadas.

Dentro de este epígrafe pueden incluirse las Leyes Forales 2/98, 3/98, 4/98, 7/98 y 10/98.

1º Ley Foral 2/98

Esta Ley Foral se dedica a regular el fenómeno del voluntariado, en cuanto que el mismo es una realidad importante dentro de la sociedad de Navarra.

A este fin la Ley Foral define el voluntariado como el comportamiento social de personas que libre y altruístamente se organizan en entidades sin ánimo de lucro para prestar servicios a las personas o a la comunidad, con el objetivo de la solidaridad entre los seres humanos.

Establece como principios básicos del voluntariado, la libertad, la solidaridad, la participación, la gratuidad, la autonomía y la responsabilidad.

Y diferencia a continuación entre los voluntarios, en cuanto que personas físicas que se integran en organizaciones para prestar un servicio, y entidades de voluntariado, en cuanto personas jurídicas legalmente constituídas que realizan programas o actividades sociales, sin ánimo de lucro, en beneficio de personas o grupos sociales y que para ello utilizan mayoritariamente personal voluntario. Se recogen los derechos y las obligaciones de las personas voluntarias y a las entidades se les obliga a estar inscritas en un Registro creado al efecto, obligándoseles a determinadas prestaciones respecto de los voluntarios, tales como una póliza de seguros, libro de altas y bajas, y exigiéndoseles la realización de una memoria anual que deberán enviar a la Administración Foral.

También se contempla el fomento del voluntariado, mediante no sólo actuaciones de información o colaboración, sino también mediante apoyo económico a través de subvenciones.

Como órgano de coordinación de la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra se crea la Comisión Interdepartamental del Voluntariado. Y como órgano de participación social se crea el Consejo Navarro del Voluntariado.

2º Ley Foral 3/98.

Esta Ley Foral persigue el desarrollo de las competencias de la Comunidad Foral en materia de Colegios Profesionales, centrándose en la configuración de las singularidades que conforman la organización de los Colegios en la Comunidad Foral de Navarra, los fines y funciones, la colaboración de estas Corporaciones con las Administraciones públicas de Navarra, la existencia de Consejos Navarros de Colegios Profesionales, el régimen jurídico de los Colegios y Consejos y la creación de un Registro.

Define la Ley Foral a los Colegios Profesionales como “Corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” (art. 2). Para ello a continuación fija sus fines y funciones, permitiendo la delegación, mediante Decreto Foral, del ejercicio de funciones administrativas en los Colegios Profesionales. El Departamento competente para las relaciones interadministrativas entre los Colegios y la Administración es el Departamento de Presidencia e Interior. Como principios de las relaciones están los de autonomía, participación, eficacia, cooperación y respeto mutuo.

La creación de Colegios Profesionales debe hacerse por Ley Foral y su ámbito territorial no puede ser inferior al de la totalidad del territorio de Navarra. Cada Colegio Profesional tiene su propia personalidad jurídica.

Se permite la creación de Consejos de Colegios Profesionales para aquellos que afecten a una misma titulación oficial y su ámbito de actuación se circunscriba sólo a parte del territorio de Navarra. Dichos Consejos son también Corporaciones de Derecho Público.

En cuanto a la colegiación se regula la admisión de colegiados, señalándose que es requisito indispensable para ejercer la profesión la incorporación a un Colegio Profesional.

El régimen jurídico de los Colegios Profesionales en cuanto a los actos sujetos al Derecho administrativo están sometidos al recurso contencioso-administrativo, debiendo con carácter previo interponer el recurso ordinario ante el Gobierno de Navarra cuando se trate del ejercicio de facultades delegadas.

Se crea un Registro de Colegios Profesionales y Consejos de Colegios de Navarra, a los solos efectos de publicidad.

3º Ley Foral 4/98.

Esta Ley Foral crea la Cámara Agraria de Navarra, como sucesora de las antiguas Cámaras Agrarias, con el carácter de única entidad corporativa a nivel de la Comunidad Foral y con funciones consultivas en materia agraria, a fin de dotarla de un régimen jurídico acorde con las actuales circunstancias y que ello permita la apertura de un proceso electoral democrático para su renovación.

De ahí que la Cámara Agraria se conciba como única, y como corporación de derecho público, que debe regirse por principios democráticos, estando dotada de autonomía para la gestión de sus intereses y recursos propios.

La Cámara está sujeta al Derecho Administrativo cuando actúa dentro de este ámbito y en lo que respecta a su organización y constitución, siendo sus actos susceptibles de recurso ordinario ante el Gobierno de Navarra. Además de ello los electores podrán formular quejas ante el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra, que es el Departamento a través del cual se relaciona orgánicamente con la Administración Foral.

Instrumento esencial de su régimen jurídico son sus Estatutos aprobados por el Pleno de la Corporación, pero que requieren la ratificación de la Administración Foral.

Sus funciones son principalmente consultivas, de modo que actúa como órgano de asistencia y asesoramiento, aunque también pueda tener facultades de naturaleza administrativa que le sean delegadas por el Gobierno de Navarra mediante Decreto Foral. La Cámara debe actuar al margen de las funciones que corresponden a las organizaciones sindicales y profesionales en los ámbitos propios de éstas, ni podrán intervenir en los ámbitos de las entidades locales.

Como órganos de gobierno de la Cámara se contempla al Presidente y al Pleno, cuyo modo de designación se establece en la Ley Foral, así como sus funciones. Interesa destacar que el Pleno se compondrá de diecisiete miembros, elegidos por sufragio libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional y por un período de cuatro años, siendo Navarra una circunscripción única. La Ley Foral establece las incompatibilidades de los miembros, en especial los de ejercer cargos públicos por elección o designación directa, excepto los de alcalde o concejal, o tener la condición de trabajador al servicio de las Administraciones Públicas.

La Ley Foral establece facultades de suspensión y, en su caso, de disolución de la Cámara Agraria por parte del Gobierno de Navarra.

A continuación se regula el régimen económico de la Cámara (recursos económicos, personal, deberes económicos, beneficios fiscales).

Especial atención recibe la regulación del proceso electoral, es decir, la elección de los miembros del Pleno de la Cámara Agraria. Se fijan las condiciones de electores y elegibles así como las incompatibilidades y la forma de elaboración del censo electoral. A continuación con un cierto detalle se entra a regular el procedimiento electoral.

4º Ley Foral 7/98

Esta Ley Foral persigue ofrecer una regulación completa de la materia del transporte urbano, con una pretensión de respeto de las competencias de las entidades locales en esta materia.

En su Título I, de disposiciones generales, se fija el concepto de transporte por carretera y por transporte público, entendiéndose éste último como el realizado por cuenta ajena. Dentro del transporte urbano se otorgan a los municipios las competencias relativas al transporte urbano de viajeros que discurra íntegramente dentro del respectivo término municipal. En este punto se prevé la posibilidad de dar soluciones armónicas a aquellas zonas o aglomeraciones urbanas dependientes de diversos municipios, que es lo que se ha hecho posteriormente mediante la Ley Foral 8/98 para la comarca de Pamplona.

En el Título II de la Ley Foral se regulan las distintas clases de transporte público de viajeros. En primer lugar los transportes regulares, que son aquellos que se efectúan dentro de itinerarios preestablecidos y con sujeción a calendarios y horarios prefijados. Se distingue dentro de ellos los transportes permanentes de uso general, los temporales y los transportes de uso especial. Los transportes regulares permanentes de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad municipal, cuya gestión se efectuará conforme a las normas de la contratación administrativa. La regla general de adjudicación es la concesión administrativa mediante concurso por procedimiento abierto, estableciendo la Ley Foral un contenido mínimo de los pliegos de condiciones del concurso. Una figura especial es la unificación de servicios que hayan sido objeto de diferentes concesiones, cuando así lo exija el interés público o no sea viable o procedente el establecimiento de un nuevo servicio, lo que dará lugar a establecer de nuevo el equilibrio económico en las concesiones.

En el caso de transportes regulares de uso especial se exige la obtención previa de la correspondiente autorización especial otorgada por el municipio (centros escolares, centros de trabajo...).

En cuanto a los transportes discrecionales se diferencia entre que el transporte se realice en vehículos de más de nueve plazas o en vehículos de turismo. Para los primeros será necesaria la obtención del correspondiente título habilitante y para los segundos (taxis) es necesaria la obtención de la previa licencia otorgada por el municipio en que esté residiendo el vehículo.

Por último la Ley Foral establece el régimen sancionador por las infracciones cometidas, que se clasifican en muy graves, graves y leves, siendo las sanciones de multa de diversa cuantía, pudiéndose alcanzar en determinados supuestos a la retirada de la autorización administrativa e incluso a la paralización del vehículo. La competencia para la imposición de las sanciones corresponde a los órganos municipales que la tengan atribuida.

5º Ley Foral 10/98.

Esta Ley Foral constituye, sin lugar a dudas, la Ley Foral más destacada de este período de tiempo y responde a la necesidad de adaptar la legislación foral a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobada en 1995 por las Cortes Generales.

La Ley Foral sigue, como no podía ser menos, las Directivas comunitarias en materia de contratos públicos y tampoco se aparta grandemente de lo establecido en la LCAP, aunque sí que su sistematización y estructura es diferente, por lo que parece a primera vista una regulación diferente de la estatal. Sin embargo una correspondencia de preceptos permite visualizar la notable similitud entre ambos textos legales, sin perjuicio de la existencia de algunas novedades de interés en la legislación foral que pretenden adecuar la normativa de contratos al ámbito más reducido de la Comunidad Foral de Navarra y de las entidades locales.

La Exposición de Motivos de la Ley Foral es consciente del estrecho margen que le queda a la luz de la normativa estatal y comunitaria y por ello destaca que la regulación foral pretende dar regulación propia a determinados aspectos como los tipos de contratación, aspectos formales de los procedimientos de contratación, adición de mayores requisitos de publicidad y concurrencia. La Ley Foral persigue también como objetivos el potenciar el control de fondo de la contratación en mayor medida que el puramente formal y que la gestión se guíe por los principios de transparencia, objetividad, eficacia, buena administración. Como se ha adelantado la sistemática de la Ley foral es diferente de la del Estado, por cuanto que se ajusta a la evolución de las fases de la contratación, de modo que ofrezca mayor facilidad de manejo y una superior coherencia interna del texto.

Como novedades dignas de mención, por su divergencia con la legislación estatal, están las formas de adjudicación, donde por un lado se establece la distinción entre procedimientos abiertos y restringidos y por otro un escalonamiento sucesivo de requisitos procedimentales. Este escalonamiento se establece del siguiente modo:

- 1º. contratación hasta 500.000 pesetas: basta la factura.
- 2º. contratación mediante procedimiento negociado sin publicidad o procedimiento negociado sin publicidad de tramitación abreviada.
- 3º. Procedimiento negociado con publicidad en prensa: novedad sustancial de la ley foral.
- 4º Concurso y subasta.

La Ley Foral se estructura en los siguientes Títulos:

– Título I: Dedicado a las disposiciones comunes donde se establece el ámbito de aplicación (las Administraciones Públicas de Navarra, donde se integra la Universidad Pública de Navarra y las entidades de Derecho Público en los términos del art. 1) y las disposiciones comunes a los contratos de la Administración, siguiéndose los principios comunes de la legislación estatal.

En cuanto a los órganos de contratación se determina la competencia general de los Consejeros que puede ser objeto de desconcentración, y las competencias en determinados supuestos de contratos de suministros del Consejero de Economía y Hacienda. En determinados casos se exige la autorización del Gobierno de Navarra (art. 13).

– Título II dedicado a los contratos administrativos típicos: Debe señalarse que éstos son los contratos de obras, gestión de servicios públicos, suministro y asistencia técnica. Bajo esta última figura, a fin de dotarle de una denominación única, se recogen las variadas fórmulas de la legislación estatal para este tipo de contratos administrativos. Este Título regula el concepto y régimen básico de estos contratos y las prerrogativas de la Administración.

– Título III destinado a los requisitos para contratar con la Administración, la clasificación de los contratistas y las garantías exigidas para la contratación.

– Título IV: Se recogen las actuaciones previas a la adjudicación, en primer lugar respecto de todos los contratos y después en relación con cada uno de ellos. También se regulan la tramitación de los expedientes y los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas.

– Título V dedicado a la adjudicación y formalización de los contratos. En el mismo se recogen unas normas generales de procedimiento, para pasar después a regular la publicidad general y en el DOCE. Se continúa con los procedimientos de adjudicación, con las novedades arriba señaladas y las formas de adjudicación (subasta y concurso), para concluir con la perfección, formalización y notificación.

– Título VI: dedicado a la ejecución, modificación y suspensión de los contratos.

– Título VII sobre la revisión de precios.

– Título VIII relativo a la extinción de los contratos.

– Título IX, sobre cesión y subcontratación.

– Título X relativo a la intervención de la Cámara de Comptos en materia contractual, la Junta de Contratación Administrativa, como órgano consultivo y asesor, y el Registro de Contratos y el Registro Oficial de Contratistas que se crean en Navarra.