

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 2006 Y 30 JUNIO 2006**
- 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 6/2006
 - Ley Foral 7/2006
 - Ley Foral 8/2006

I. RELACIÓN DE LEYES FORALES APROBADAS ENTRE 1 ENERO 2006 Y 30 JUNIO 2006

El Parlamento de Navarra, en el semestre comprendido desde enero de 2006 a junio de 2006, ha aprobado un total de nueve Leyes Forales. Son las siguientes:

- Ley Foral 1/2006, de 3 de marzo, de Cuentas Generales de Navarra de 2004 (BON núm. 30, de 10 de marzo de 2006).

- Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra (BON núm. 33, de 17 de marzo de 2006).

- Ley Foral 3/2006, de 17 de marzo, del Plan Especial en materia de Infraestructuras Locales para el periodo 2006-2008 (BON núm. 36, de 24 de marzo de 2006).

" Ley Foral 4/2006, de 4 de abril, por la que se modifica parcialmente la Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado (BON núm. 47, de 19 de abril de 2006).

- Ley Foral 5/2006, de 11 de abril, de modificación de la Ley Foral 12/1996, de 2 de julio, de Cooperativas de Navarra, para la adición de la regulación de las cooperativas de iniciativa social (BON núm. 50, de 26 de abril de 2006).

- Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (BON núm. 72, de 16 de junio de 2006).

- Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios (BON núm. 78, de 30 de junio de 2006).

- Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra (BON núm. 78, de 30 de junio de 2006).

- Ley Foral 9/2006, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado (BON núm. 84, 14 de julio 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 1/2006, aprobatoria de las Cuentas Generales de Navarra de 2004.

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 4/2006 modifica la Ley Foral del voluntariado en el extremo dedicado al aseguramiento de los voluntarios cuando realizan su trabajo. Ahora se exige que los voluntarios sean asegurados contra los riesgos de enfermedad, accidente y daños y perjuicios derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria, aunque el modo de aseguramiento y los capitales de cobertura se remiten a su regulación reglamentaria, y en contrapartida las entidades de voluntariado deberán suscribir una póliza de seguro tanto para los riesgos de los voluntarios como frente a los riesgos frente a terceros.

La Ley Foral 9/2006 da marcha atrás en la modificación efectuada por la Ley Foral 4/2006, por entender que la anterior modificación parlamentaria de la Ley Foral del Voluntariado introduciendo la obligación de las entidades de suscribir un seguro de enfermedad para los voluntarios no puede ser cumplida por éstas por no existir en el mercado ninguna póliza que cubra tales contingencias. Por ello se suprime la suscripción de seguro por enfermedad y se mantiene el seguro por accidentes de los voluntarios así como la responsabilidad por daños y perjuicios a terceros.

La Ley Foral 5/2006 crea, como nueva, la figura de las cooperativas de iniciativa social, que son cooperativas sin ánimo de lucro que tienen como finalidad la prestación de servicios sociales asistenciales en diferentes ámbitos (protección de la infancia y juventud, asistencia a la tercera edad o personas con minusvalía o a minorías, etc.), en definitiva a colectivos que no vean satisfechas sus necesidades sociales por el mercado. A tal fin deberán registrarse como cooperativas "de iniciativa social" en el Registro de Cooperativas de Navarra, sin perjuicio de hacerlo asimismo en los Registros correspondientes a los servicios sociales prestados.

3. Leyes forales de contenido específico

En este apartado se incluyen la Ley Foral 2/2006 sobre el Consejo Económico y Social y la Ley Foral 3/2006 sobre el Plan Especial en materia de Infraestructuras Locales para el periodo 2006-2008.

La Ley Foral 2/2006 regula el Consejo Económico y Social y modifica su anterior regulación contenida en la Ley Foral 8/1995, de 4 de abril. Lo configura como un órgano consultivo de la Administración Foral en materia socioeconómica y laboral, para lo que se le otorgan diversas competencias consistentes en emitir dictamen, unas

veces con carácter preceptivo y otras facultativo, sobre materias sociales, económicas y laborales.

El Consejo Económico y Social de Navarra está compuesto por 28 miembros distribuidos en 4 grupos:

1º Grupo Primero (siete miembros): seis representantes de la Administración Foral y uno de la Administración Local.

2º Grupo Segundo (siete miembros): pertenecientes a los sindicatos más representativos.

3º Grupo Tercero (siete miembros): correspondientes a las organizaciones sociales más representativas.

4º Grupo Cuarto (siete miembros): correspondiendo dos representantes a la economía social (cooperativas y sociedades anónimas laborales), un representante a las organizaciones de consumidores y usuarios, dos representantes a las organizaciones de agricultura y ganaderos, un representante a las organizaciones ecologistas, y un representante de la Universidad Pública de Navarra.

Entre sus funciones destacan la de emitir dictamen preceptivo sobre anteproyectos de leyes forales que regulen materias socio-económicas y laborales, en especial sobre el anteproyecto de la Ley Foral de Presupuestos, así como la de elaborar anualmente un informe sobre la situación socioeconómica y laboral de Navarra.

La Ley Foral 3/2006 regula el Plan Especial de Infraestructuras Locales para el período 2006-2008, a fin de complementar el Plan aprobado por la Ley Foral 12/2004, de 29 de octubre, en orden a acoger determinadas propuestas de las entidades locales que no tuvieran acogida plena en dicho Plan otorgándoles ahora una mayor financiación o bien simplemente porque no tuvieron acogida en el mismo contemplándolas ahora por primera vez. De ahí su carácter complementario con el Plan "ordinario". Dentro de los objetivos del Plan Especial se encuentran las aportaciones para obras del Plan Director de Abastecimiento de Agua en alta, en concreto, para aquellas entidades locales con un determinado índice de déficit de infraestructura global, así como a inversiones que se consideran más deficitarias como el alumbrado público y edificios municipales, cementerios y caminos rurales, redes locales de abastecimiento y saneamiento, pavimentaciones y electrificaciones. Por otra parte, se establecen criterios adicionales de selección a fin de fomentar medidas de equilibrio territorial. En cualquier caso el Plan cuenta con una aportación económica global desde la Hacienda Foral de 14.176.900 euros.

4. Leyes forales importantes y destacadas

4.1. Ley Foral 6/2006

Esta Ley Foral viene a sustituir en su integridad a la anterior Ley Foral de 1998. El dictado de ambas Leyes Forales se sustenta en las competencias de Navarra de carácter histórico que le otorgan un importante margen de maniobra puesto que sólo tiene como límite el respeto a los principios esenciales de la legislación básica del Estado. La legislación navarra había quedado obsoleta respecto de la legislación estatal que había sufrido importantes modificaciones que dieron lugar al Texto Refundido de 2000. Pero, además, faltaba la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de las más recientes Directivas comunitarias (sobre todo la Directiva 2004/18/CE del Parlamento y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos de obras, de suministro y de servicios) así como el seguimiento de la doctrina del Tribunal de Justicia de Luxemburgo sobre la necesidad de acomodo de la normativa española a las Directivas comunitarias (lo que se hará, en

especial, en cuanto al ámbito subjetivo de aplicación y a la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras).

Es importante tener en cuenta, por tanto, los ambiciosos objetivos de esta Ley Foral 6/2006. Son los siguientes:

a) La adaptación general de la legislación de contratos a la normativa comunitaria europea.

b) La adaptación de la contratación a las peculiaridades de unas Administraciones de dimensión más reducida que la propia y específica de la Administración estatal.

c) La ampliación de los controles sustantivos y la reducción de los puramente formales a aquellos que sean exigencias ineludibles de los principios esenciales antes señalados.

d) El aumento de la eficacia a través de la agilización de los procedimientos, siempre que lo permita la observancia de los citados principios esenciales.

e) La implantación de las nuevas tecnologías.

f) La colaboración de la actividad contractual en la ejecución de políticas de carácter social y medioambiental.

g) Reunir en un solo texto la normativa reguladora de la contratación de obras, suministros y asistencias de las Administraciones Públicas y de sus entidades instrumentales.

La Ley Foral 6/2006 se estructura en un Título Preliminar y en tres Libros, modificando completamente la estructura de la anterior Ley Foral de 1998:

a) El Título Preliminar

El Título Preliminar regula las cuestiones generales que afectan a todos los contratos públicos. Por tanto, una de sus cuestiones principales es determinar su ámbito de aplicación subjetiva, es decir, a qué sujetos se les aplica la Ley Foral. Aquí la Ley Foral recibe de pleno la normativa y jurisprudencia comunitaria dado que alcanza a todas las Administraciones Públicas y organismos públicos así como a los organismos privados de ellos dependientes. Así su artículo 2.1 somete a la regulación legal a los siguientes entes:

"a) El Parlamento de Navarra, la Cámara de Comptos y el Defensor del Pueblo de Navarra.

b) La Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sus Organismos Autónomos y la Administración asesora y consultiva de las Administraciones Públicas de Navarra.

c) Las Entidades Locales de Navarra y sus Organismos Autónomos con las particularidades que resulten de la legislación foral de Administración Local.

d) La Universidad Pública de Navarra.

e) Las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y laborales, fundaciones u otros entes, o asociaciones de cualesquiera de ellos, dotados de personalidad jurídica, pública o privada, vinculados o dependientes de las entidades mencionadas en los apartados anteriores, en los que concurren conjuntamente estos requisitos:

- Que en su actividad satisfagan, al menos parcialmente, fines de interés público que no tengan carácter industrial o mercantil.

- Que las Administraciones Públicas de Navarra financien, directa o indirectamente, más de la mitad de su actividad, o bien tengan influencia dominante sobre las mismas a través de mecanismos que controlen su gestión, o bien permitan designar a más de la mitad de los miembros de sus órganos de administración, de dirección o de vigilancia.

f) Las personas y entidades privadas cuando celebren los contratos reseñados en las letras b) c) y d) del artículo 3".

Conforme a la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sólo se excluyen las sociedades mercantiles participadas o vinculadas directa o indirectamente por las personas y entidades sometidas a esta Ley Foral que ejerzan exclusivamente actividades industriales, comerciales o mercantiles que no tengan la consideración de actividad de interés público.

Además debe tenerse en cuenta que la disposición adicional 12ª modifica la Ley Foral de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra para someterla a esta Ley Foral de Contratos Públicos respecto de los contratos celebrados en el ejercicio de funciones público-administrativas.

Por su parte, el art. 3 establece el ámbito objetivo de la Ley Foral, especificando a qué contratos se aplica la misma:

"a) Los contratos de obras, suministro, asistencia y las concesiones de obras públicas y de servicios de las entidades comprendidas en las letras a), b), c), d) y e) del apartado 1 del artículo anterior.

b) Los contratos de obras que tengan por objeto prestaciones de ingeniería civil de las contempladas en el Anexo I de esta Ley Foral y los contratos de obras de construcción de hospitales, centros deportivos, culturales, recreativos y de ocio, edificios escolares y universitarios y edificios de uso administrativo celebrados por personas o entidades privadas cuando hayan sido subvencionados directamente en más de un 50 por 100 por las entidades sometidas a obligaciones de contratación pública.

c) Los contratos de asistencia suscritos por personas o entidades privadas vinculados a los contratos de obras señalados en la letra anterior cuando hayan sido objeto de subvención directa en más de un 50 por 100 por las entidades sometidas a obligaciones de contratación pública.

d) Los contratos y subcontratos de obras de los concesionarios de obras públicas y los contratos de obras de los agentes urbanizadores que no estén comprendidos en el artículo 2.1, letra e)".

Quedan excluidos los negocios jurídicos sobre bienes inmuebles de dominio público cuya explotación se rige por la legislación patrimonial (disposición adicional 7ª).

Llama la atención cómo se denominan ahora los contratos administrativos típicos: obras, suministro, asistencia (contrato de consultoría y de servicios de la Directiva y de la legislación estatal), concesión de obras públicas y concesión de servicios (el antiguo contrato de gestión de servicios públicos). Todos ellos son definidos en el art. 4, aunque se precisa completar las definiciones con los Anexos I y II de la Ley Foral. Interesa destacar cómo la exposición de motivos explica la diferenciación entre contratos de asistencia y la nueva figura de contrato de concesión de servicios, puesto que entre ambos se reparte el anterior ámbito del contrato de gestión de servicios públicos. La diferencia se halla en el modo de percepción de la retribución por parte del empresario: cuando la reciba de la entidad pública se tratará de un contrato de asistencia, cuando la reciba de los usuarios será un contrato de servicios.

Dentro de los contratos y negocios jurídicos excluidos llama la atención, además de la nueva redacción, la exclusión de las encomiendas de gestión a entes instrumenta-

les, reguladas más tarde en el art. 8, así como de los contratos sometidos a la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, pero sólo en cuanto a los celebrados por personas o entidades que no sean Administraciones Públicas y, además, estando sometidas todas ellas (entidades y Administraciones) en materia de reclamaciones a lo dispuesto en esta Ley Foral (disposición adicional 8ª).

El Título Preliminar se ocupa de los contratistas, de quiénes pueden serlo (art. 10), de su capacidad (arts. 11 y 12), de su solvencia (arts. 13-17) y de las prohibiciones de contratar (arts. 18-20).

Culmina el Título Preliminar con unas normas generales de aplicación donde se incluyen diversas cuestiones tales como los principios rectores de la contratación (igualdad, no discriminación, transparencia, libre competencia, eficiencia), prohibición de fraccionamiento del objeto del contrato, cálculo del valor, plazos de presentación y cómputo de plazos, información sobre el contrato y creación del Portal de Contratación de Navarra. La cuestión más relevante es la creación del Portal de Contratación de Navarra que es un portal web que debe ser administrado por el Gobierno de Navarra, donde se dará toda la información sobre los contratos públicos y, además, será el medio oficial de publicidad de las licitaciones.

b) Libro Primero

En este Libro Primero se regulan los contratos de las Administraciones Públicas, dejándose para el Libro Segundo la regulación de los contratos de los otros sujetos y entidades sometidos a la Ley Foral. La exposición de motivos justifica esta división en el hecho de que la contratación de las Administraciones Públicas debe ser objeto de una completa regulación, mientras que los demás sujetos y entidades deben someterse a las normas derivadas del Tratado y de las Directivas, que fundamentalmente son normas de adjudicación, mientras que en el resto de las cuestiones debe aplicarse el Derecho Civil o Mercantil. Es aquí, pues, donde se regulan los contratos de las Administraciones Públicas y se acude, en primer término, a la clásica división entre contratos administrativos y contratos privados, aunque desaparece la categoría de los contratos administrativos especiales (art. 31). Se determina seguidamente el régimen jurídico de estos contratos, con recurso a la categoría de los actos separables respecto de los contratos privados (art. 33). Por su parte el art. 34 fija los requisitos de los contratos.

El órgano de contratación ordinario es el Consejero, aunque se prevé de forma expresa la desconcentración en los Directores Generales, con acomodo a la nueva realidad organizativa dispuesta en la Ley Foral de la Administración Foral. También se prevé la figura de los gastos menores. En cuanto a los organismos autónomos se estará a lo que dispongan sus Estatutos.

Dentro de la preparación del contrato hay que destacar cómo se inserta una de las preocupaciones del legislador foral cual es la persecución de objetivos sociales y ambientales. Así el art. 49 regula los requerimientos sociales y ambientales que pueden ser incluidos en el Pliegos de cláusulas administrativas particulares, aunque se especifica que no pueden ser criterios de adjudicación encubiertos. No obstante el órgano de contratación en caso de incumplimiento de estos requerimientos puede optar por resolver el contrato o imponer una penalidad del 20 por ciento de su importe. Por otra parte, la disposición adicional 5ª se refiere a las normas de gestión ambiental.

En cuanto a los procedimientos de adjudicación se han incorporado los propios de la normativa comunitaria (procedimiento abierto, procedimiento restringido, procedimiento negociado y diálogo competitivo), pudiendo los órganos de contratación celebrar, por razones de economía y eficiencia, acuerdos marco para establecer las condiciones de determinados contratos y, con el fin de mejorar la gestión de la contratación,

recurrir a procesos electrónicos (sistema dinámico de compra y puja electrónica) para adjudicar los contratos. Sin embargo los procedimientos de acuerdos marco o electrónicos sólo puede utilizarse en los casos expresamente contemplados en la Ley Foral.

Se ha cambiado y dejado de lado la referencia a las formas de adjudicación, como eran la subasta y el concurso, siguiendo con gran mimetismo la dicción de la Directiva europea. Por eso, se ha preferido hablar de criterios de adjudicación (art. 51), que pueden ser sólo el precio (la antigua subasta) o diversos criterios además del precio (el antiguo concurso).

También se regula con detalle la presentación de solicitudes u ofertas y la Mesa de Contratación.

La regulación de los procedimientos de contratación es diversa según se trate de contratos que superen el umbral comunitario o no. La reforma ha sido profunda respecto del procedimiento negociado, puesto que se ha suprimido la figura del procedimiento negociado con publicidad en prensa. El procedimiento negociado en su vertiente no comunitaria sólo puede proceder en los supuestos taxativos contemplados en el art. 73, diseñándose un procedimiento muy sencillo de adjudicación en el art. 74, dado que se trata de un procedimiento que es calificado como "no formalizado".

Aparece la nueva figura del diálogo competitivo para contratos de especial complejidad como, por ejemplo, los contratos de importantes infraestructuras de transporte integrado, de redes informáticas de gran tamaño o de proyectos que requieran financiación compleja y estructurada. Como su nombre indica, en estos casos la Administración dirige un diálogo con las empresas y los profesionales que hayan solicitado su participación y hayan sido seleccionados por dicha Administración, diálogo mediante el cual los licitadores ofrecen las soluciones más idóneas para la satisfacción de las necesidades de la Administración convocante, y sobre estas soluciones se invitará a los licitadores a presentar una oferta (art. 75). El procedimiento tiene una primera fase de diálogo que culmina con la determinación de las soluciones, en relación con las cuales los licitadores invitados pueden presentar su oferta final, produciéndose la adjudicación a favor de la oferta más ventajosa.

Se ofrece una regulación más detallada de los acuerdos marco (arts. 77 y 78) y se introducen dos figuras de contratación electrónica como son el sistema dinámico de compra y la puja electrónica.

El sistema dinámico de compra es un proceso entero y exclusivamente electrónico, limitado en el tiempo y abierto durante toda su duración a cualquier empresa que cumpla los criterios de selección y que haya presentado una oferta indicativa que se ajuste a los pliegos de cláusulas administrativas particulares del mismo, para la contratación de bienes y servicios de uso corriente que satisfagan las necesidades de la Administración y se encuentren disponibles en el mercado (art. 79). Rigen para el mismo las normas del procedimiento abierto, cobrando singular relevancia el Portal de Contratación de Navarra. Sin embargo, cuando el valor del contrato sea inferior al umbral comunitario la adjudicación se efectuará por procedimiento negociado.

Por su parte, la puja electrónica es un proceso repetitivo basado en un dispositivo electrónico de presentación de nuevos precios, revisados a la baja, o de nuevas ofertas, que tiene lugar tras una primera evaluación completa de las ofertas y que permite proceder a su clasificación mediante métodos de evaluación automáticos (art. 81), al que puede acudir en los procedimientos abierto, restringido, negociado con publicidad comunitaria del art. 71 d), acuerdo marco y sistema dinámico de compra, siempre que las especificaciones del contrato puedan establecerse de manera precisa. No obstante, no puede recurrirse a este sistema en el caso de contratos de carácter intelectual bien de asistencia o de obras, en concreto, en los de elaboración de proyectos de obras.

A continuación se regulan las normas de publicidad y los plazos, haciéndose una separación entre los contratos que superan el importe del umbral comunitario de aquellos otros que no lo superan. Para éstos últimos la publicidad se limita, con carácter obligatorio, al Portal de contratación de Navarra, sin perjuicio de que se puedan publicar en la prensa diaria.

Seguidamente se regula la adjudicación, perfección y formalización del contrato, con especial dedicación a las ofertas anormalmente bajas (art. 91), donde se establece la presunción de anormalidad en la bajada de treinta puntos porcentuales sobre el importe del contrato.

En la ejecución de los contratos administrativos se mantienen las tradicionales prerrogativas de la Administración (supervisión, modificación y suspensión). Se establecen varios escalones respecto de la modificación de los contratos administrativos: las modificaciones hasta el 10 por ciento del precio de adjudicación del contrato no precisan de expediente de modificación; las modificaciones que no superan el 20 por ciento son obligatorias para el contratista; las modificaciones entre el 20 y el 50 por ciento precisan de acuerdo respecto de los precios pudiéndose acudir al arbitraje de la Junta de Contratación de Navarra; y las modificaciones superiores al 50 por ciento del precio inicial del contrato están prohibidas puesto en este caso deberá procederse a una nueva licitación.

En cuanto al pago del precio se fijan plazos de 30 días naturales con carácter general o de 60 días en el caso de los contratos de obras desde la expedición de las certificaciones de obras, a partir de los cuales se generan de forma automática los intereses de demora que consisten en el interés aplicado por el Banco Central Europeo a su más reciente operación principal de negociación más siete puntos porcentuales.

La revisión de precios se ajusta a los parámetros de la legislación estatal, puesto que se exige el transcurso de un año y que se haya ejecutado el 20 por ciento del importe del contrato (art. 116).

En la extinción de los contratos se regulan el acto formal de recepción, los plazos de garantía y las causas de resolución. La invalidez de los contratos, que lo es de sus actos, se ajusta a lo dispuesto en la legislación general sobre procedimiento administrativo común, con clara diferencia entre nulidad de pleno derecho y anulabilidad.

El Título VII, que cierra el Libro Primero, se dedica a la regulación de las diversas figuras de los contratos administrativos: obras, concesión de obras públicas, concesión de servicios, suministro y asistencia, por este orden. En esta materia se ha seguido de forma bastante evidente la regulación de la Ley Foral de 1998.

Respecto del contrato de obras se regulan los aspectos propios de estos contratos entre los que destacan el proyecto de obras, el replanteo y la recepción de las obras. La exposición de motivos indica que se ha flexibilizado en el contrato de obras la regulación de las pequeñas modificaciones que surgen durante la ejecución de las obras, de tal forma que se puedan tramitar con inmediatez sin necesidad de suspender la normal ejecución de la obra, puesto que se parte de la certeza de que los proyectos de obras ordinariamente necesitan adaptaciones y es excepcional el proyecto de obras que se ejecuta sin alteración.

El contrato de concesión de obras públicas constituye una novedad, puesto que no se hallaba contemplado en la Ley Foral de 1998. Recibe, por tanto, una nueva y amplia regulación en la que destaca la fijación de los derechos y deberes tanto de los concesionarios como de la Administración.

Por el contrario, al contrato de servicios (antiguo contrato de gestión de servicios públicos, al menos parcialmente) sólo se le dedica un precepto, el art. 167, en el que se hace una remisión genérica a la regulación del contrato de concesión de obras públicas en todo lo que se compatible.

Seguidamente, se regula el contrato de suministro, al que se fija un plazo máximo de cuatro años, incluidas las prórrogas.

Finalmente, el contrato de asistencia recibe también una regulación amplia, en la que destacan los apartados relativos a la realización de proyectos de obras y dirección facultativa de las mismas y al concurso de proyectos.

c) El Libro Segundo

Este Libro Segundo comprende la regulación de la adjudicación de los contratos que liciten otras personas y entidades que, no teniendo la consideración de Administraciones Públicas, están sometidas a la aplicación de la Ley Foral, principalmente por exigencia de las Directivas comunitarias. Ello implica que se trata de una regulación únicamente de lo que se conoce como el Derecho de la Adjudicación, es decir, de la parte procedimental de preparación y adjudicación de los contratos por estas entidades adjudicadoras privadas, puesto que en las demás cuestiones están sometidas al Derecho Civil o Mercantil. Se trata, en definitiva, de las entidades de las letras e) y f) del art. 2.1 de la Ley Foral.

La regulación de esta parte procedimental se asemeja grandemente a los principios y normas del Libro Primero, por lo que se efectúan continuas remisiones a los preceptos de este Libro.

d) Libro Tercero

En primer término, se refiere a los órganos que controlan la contratación pública, que son la Cámara de Comptos (art. 207) y la Junta de Contratación Pública (art. 208). Es ésta última la que cobra una enorme importancia puesto que no es sólo un órgano asesor sino también un órgano decisorio. El art. 208.1 la define como el órgano consultivo, asesor y de resolución en materia de contratación pública de las entidades sometidas a la Ley Foral y como órgano resolutorio común no sometido a instrucciones jerárquicas. De ahí la importancia de las funciones que se le otorgan.

Ya se ha indicado que la nueva Ley Foral 6/2006 incorpora dos Directivas: la Directiva 2004/18/CE que se transpone en los libros Primero y Segundo y la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, denominada Directiva de recursos, que se adapta en este Libro Tercero. Siguiendo la obligación de resultado de esta Directiva, la Ley Foral crea un recurso administrativo de carácter potestativo y sustitutivo, con plazos muy breves de resolución, a fin de cumplir con la exigencia comunitaria de existencia de recursos eficaces y rápidos, especialmente en la fase en la que las infracciones aun pueden corregirse. Además se aplica este nuevo sistema de reclamación a los contratos sujetos a la Directiva 2004/17/CE (disposición adicional 8ª).

Así pues se crea la reclamación en materia de contratación pública (art. 210) que se configura de una forma muy amplia:

- Es un recurso potestativo y sustitutivo. Si se interpone esta reclamación no se pueden interponer otros recursos por el mismo motivo.

- Cabe contra todo tipo de actos ya sean de trámite o definitivos.

- Cabe contra los actos de todo tipo de entidades sometidas a la Ley Foral, aunque se realizan algunas especificaciones respecto del Parlamento de Navarra, las entidades locales y la Universidad Pública de Navarra. Al Parlamento de Navarra y a la Universidad Pública de Navarra se les permite crear su propio órgano de resolución (disposición adicional 13ª). La salvedad más importante es la relativa a las entidades locales puesto que, respecto de ellas, se deja en suspenso esta reclamación hasta tanto se incorpore a la Ley Foral de Administración Local, en razón de ser esta Ley Foral de

mayoría absoluta. También se prevé la modificación de la Ley Foral de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra para incluirla en el ámbito de esta reclamación.

- El plazo de interposición es de 10 días.
- La reclamación tiene un objeto limitado puesto que sólo cabe por los tres motivos establecidos en la Ley Foral (art. 210.2): causas de exclusión de licitadores, solvencia de los licitadores, e infracciones de normas de publicación, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación.
- Se permite que la Junta de Contratación Pública adopte medidas cautelares.
- Hay una fase de admisión en la que se controla la procedencia de la reclamación, en el plazo de tres días hábiles.
- Las resoluciones de la Junta de Contratación Pública deben dictarse en el plazo de 20 días desde la admisión a trámite y ponen fin a la vía administrativa. En el caso de falta de resolución en plazo se produce el silencio administrativo negativo.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que en el caso de contratos de la Administración Foral y sus organismos autónomos y de las entidades locales que no se adjudiquen conforme a lo establecido en esta Ley Foral se impone el reintegro de las subvenciones percibidas (disposición adicional 6ª).

4.2. Ley Foral 7/2006

Esta Ley Foral de defensa de consumidores y usuarios sigue muy de cerca la estela marcada por la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, teniendo en cuenta asimismo la normativa, tanto de carácter originario (tratados) como derivado (reglamentos y directivas) de la Unión Europea.

Como aspectos más significativos cabe destacar los siguientes:

- a) La protección prioritaria de los colectivos con mayor necesidad de protección.
- b) El fomento que potencia las acciones preventivas en materia de salud y seguridad.
- c) La recopilación de una serie de derechos del consumidor.
- d) La promoción y fomento de la información, educación y formación del consumidor por medio de las oficinas de información al consumidor, la educación o los medios de comunicación.
- e) El reconocimiento de las cooperativas de consumo como asociaciones de consumidores, siempre que cumplan una serie de requisitos.
- f) El reconocimiento de derechos de participación a las asociaciones de consumidores, creándose además el Consejo Navarro de Consumo.
- g) El fomento de la mediación y la conciliación a través, principalmente, del sistema arbitral de consumo.
- h) La relevancia de la inspección, que se ejerce por medio de la Inspección de Consumo.

El Título I de la Ley Foral sobre disposiciones generales recoge, en primer lugar, el concepto de consumidor y usuario en línea con lo establecido en la legislación estatal. Son consumidores las personas físicas o jurídicas a las que se oferten bienes, productos o servicios, y las que los adquieran, utilicen o disfruten, como destinatarios finales, para uso o consumo personal, familiar o colectivo, siempre que quien los ofrezca o ponga a su disposición ostente la condición de empresario o profesional, con indepen-

dencia de su naturaleza privada o pública siempre que, en este último caso, desarrolle su actividad empresarial o profesional en régimen de derecho privado. Se destaca su carácter de destinatario final. Es en el art. 3 donde se establecen los supuestos de especial protección a favor de colectivos que, por circunstancias especiales, se encuentren en una situación de inferioridad, subordinación, indefensión o desprotección más acusada, tales como menores de edad, ancianos, discapacitados, inmigrantes y otros análogos o también cuando se trate de productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.

Las competencias administrativas se distribuyen entre la Administración Foral y las entidades locales, previéndose la cooperación y coordinación entre ambas.

El Título II de la Ley Foral versa sobre los derechos de los consumidores. En primer lugar, el art. 5 enumera dichos derechos básicos que son los siguientes:

- a) La protección de la salud y la seguridad.
- b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.
- c) La información, la educación y la formación en materia de consumo.
- d) La representación, la audiencia en consulta y la participación a través de las organizaciones de consumidores legalmente constituidas.
- e) La indemnización o reparación efectiva de los daños o perjuicios sufridos.

Después se recogen los principios de irrenunciabilidad de derechos y de condición más beneficiosa (art. 6).

Los siguientes Capítulos de este Título II se dedican a desgranar y desarrollar cada uno de los derechos básicos antes enunciados. Como aspectos relevantes de esta regulación pueden destacarse los siguientes:

- La atención especial que debe tenerse respecto de los bienes y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado (art. 9).
- El contenido de los contratos y condiciones generales de contratación que deben estar redactados con transparencia, claridad, concreción y sencillez (art. 12).
- El derecho a información veraz, eficaz y suficiente (art. 15) así como la creación de oficinas de información al consumidor (art. 16).
- La actuación de las asociaciones de consumidores, principalmente, su participación en la elaboración de disposiciones generales o su participación orgánica en el Consejo Navarro de Consumo (art. 25), que se crea como órgano de representación, consulta y participación en materia de consumo.

El Título III regula los mecanismos de protección de los consumidores entre los que se destaca la amplia regulación de la Inspección de Consumo, con la que deberán colaborar todas las personas físicas o jurídicas que ofrezcan bienes o servicios destinados al consumo.

La actuación inspectora puede revestir tres modalidades:

- a) De control del mercado, verificando el cumplimiento de las obligaciones y deberes impuestos por la legislación vigente a productores, envasadores, importadores, distribuidores y suministradores.
- b) De investigación de mercado, destinada a obtener información que permita efectuar estudios de mercado y determinar sectores, artículos y actividades de los que puedan derivarse riesgos para el consumidor.

c) De asesoramiento e información a los agentes del mercado inspeccionados, favoreciendo el conocimiento y cumplimiento de las normas, así como la extensión de buenas prácticas comerciales y fabriles que redunden en beneficio del consumidor.

A continuación se regula el personal inspector y las actas de inspección que puede levantar este personal.

Destaca la posibilidad de adoptar medidas cautelares o preventivas en aquellos supuestos en que existan claros indicios de riesgo para la salud o seguridad de los consumidores o cuando se vulneren de forma grave los legítimos intereses económicos o sociales de los mismos. Estas medidas cautelares pueden ser la inmovilización de productos, la retirada del mercado de productos, la suspensión de funcionamiento de un elemento del establecimiento o servicio, el cierre de un establecimiento o la paralización de una actividad y cualesquiera otras que sean necesarias según las circunstancias del caso.

También en este Título se contemplan la mediación y conciliación para resolver conflictos y reclamaciones en materia de consumo y, en especial, el arbitraje de consumo (art. 37), ordenándose a las Administraciones Públicas el fomento de la adhesión a estas vías extrajudiciales de resolución de conflictos.

Concluye la Ley Foral con un Título IV sobre la potestad sancionadora, en el que se recogen los principios básicos, operando en otro caso una remisión a lo dispuesto en la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Se tipifican las infracciones, siendo las sanciones principalmente de multa, aunque en el caso de sanciones por infracciones muy graves sea posible imponer la sanción accesoria de inhabilitación para contratar con las Administraciones Públicas de Navarra durante un período de cinco años. Finalmente, se establecen los plazos de prescripción de las infracciones y de las sanciones.

4.3. Ley Foral 8/2006

Esta Ley Foral regula la seguridad pública desde un concepto amplio que excede del propio de la Policía, aunque inevitablemente tiene relación con ésta, como puede verse mediante la derogación de diversos preceptos del Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra. Por tanto, entiende la seguridad como un concepto global en el que intervienen las diversas Administraciones Públicas de Navarra y de ahí la necesidad de coordinación y colaboración entre ellas. En consecuencia, configura la seguridad como un sistema y de ahí que hable reiteradamente del sistema de seguridad pública como un conjunto cohesionado de intervención de diversas Administraciones Públicas. Es lógico asimismo que se hable de corresponsabilidad en estas tareas. Junto a estos principios de participación y colaboración propios de un sistema, no se olvida que la seguridad pública es un servicio público al ciudadano, que además demanda socialmente dicha seguridad.

El Capítulo I de la Ley Foral recoge sus disposiciones generales. En primer lugar, ya en su art. 1 se contienen las ideas básicas antes enunciadas: se habla de un sistema global de seguridad y se establece que el objetivo es garantizar la seguridad ciudadana. La Ley Foral persigue las siguientes finalidades:

a) Promover el establecimiento y desarrollo de políticas públicas de prevención y protección eficaces en el aseguramiento de los derechos y libertades de los ciudadanos, el mantenimiento de la tranquilidad pública, la preservación de la convivencia y el fomento de la cohesión social.

b) Profundizar en la cooperación y coordinación entre Administraciones, autoridades y servicios relacionados con la seguridad pública.

c) Garantizar el derecho de los ciudadanos a una prestación homogénea de los servicios de seguridad en el conjunto del territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

d) Promover y facilitar la corresponsabilidad de las Administraciones y autoridades públicas en las cuestiones de seguridad, así como la de los ciudadanos en la formulación de políticas de seguridad y su posterior seguimiento.

e) Posibilitar un mayor acercamiento de la administración de la seguridad pública al ciudadano y una mayor agilización en el funcionamiento de la misma.

f) Obtener la confianza ciudadana, entendida como la percepción por los ciudadanos de que la policía y los poderes públicos son activos y de que se ocupan eficazmente de los problemas reales en cuestión de seguridad.

Se define el sistema de seguridad pública de Navarra como la integración de las instituciones y autoridades de la Comunidad Foral con competencia en la materia, los cuerpos policiales y demás servicios públicos de seguridad, así como los órganos de coordinación y participación en materia de seguridad, con participación también de los servicios privados de seguridad (art. 2).

El sistema se inspira en los principios de lealtad institucional, complementariedad, información recíproca, cooperación, coordinación y colaboración. Además como principios propios de la actividad policial se recogen los siguientes:

a) Prevención de riesgos y amenazas.

b) Adecuación a la demanda social.

c) Proporcionalidad y racionalidad en el control de los actos antisociales.

d) Presencia general y permanente en todo el territorio, proximidad a los ciudadanos y rapidez en la respuesta.

e) Actuación multiforme de sus miembros, sin perjuicio del de especialización.

f) Eficacia en la acción y eficiencia en la asignación de recursos y medios.

g) Identificación de los problemas, planificación de la respuesta y evaluación de los resultados.

h) Interacción con las instituciones, servicios y organizaciones públicas o privadas relacionadas con la seguridad que tengan alguna misión en la lucha contra la marginación.

Respecto de los ciudadanos, este sistema se inspira en los principios de participación, transparencia e información.

Llama la atención que se haga referencia a la prueba de la eficacia del funcionamiento del sistema de seguridad pública. La demostración de su eficacia se halla en la ausencia de actos antisociales y no la evidencia visible de la actuación policial contra los mismos (art. 3.3), conteniéndose la definición de los actos antisociales en su art. 4.

El Capítulo II se dedica a la organización del sistema. Por un lado, se halla el ámbito del Gobierno de Navarra al que se atribuyen las competencias principales, singularmente fijar los objetivos y aprobar el Plan General de Seguridad de Navarra. Después se diferencia entre el ámbito de la Administración Foral, a cuyo frente está el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, y el ámbito local, a cuyo frente se coloca al Alcalde. Seguidamente se regulan los Cuerpos de Policía de Navarra: de alcance a todo el territorio de Navarra, la Policía Foral, y de alcance limitado al municipio, la Policía Local. Junto a ellos se establece una regulación paralela como es el Consejo de Seguridad Ciudadana, los Consejos comarcales de seguridad ciudadana, los Consejos locales de seguridad ciudadana, la Comisión Interdepartamental para la Seguridad Pública, la Junta de Seguridad de Navarra y las Juntas Locales de Seguridad. Es preciso

detenerse en el Consejo de Seguridad Ciudadana (art. 9), que es el órgano consultivo y de participación superior en la Comunidad Foral de Navarra en materia de seguridad, con importantes funciones consultivas, de análisis y de estudio. Su composición se difiere al Reglamento, pero se señala que será presidido por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, debiendo formar parte del mismo cuatro grupos representativos:

- Representantes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- Representantes de las Entidades Locales de Navarra.
- Representantes de organizaciones o entidades ciudadanas representativas de intereses sociales.
- Representantes de la Administración del Estado y de la judicatura y la fiscalía, pero sólo cuando así lo acuerden las instituciones de las que dependen.

El Capítulo III regula la coordinación de las Policías Locales, atribuyendo las funciones de coordinación al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Como órgano participativo se establece la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Navarra, que será presidida por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, aunque la participación mayoritaria será de los vocales en representación de las entidades locales que serán propuestos por la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

El Capítulo IV se refiere a la planificación de la seguridad, estableciendo fundamentalmente varios tipos de Planes. En primer lugar, el Plan General de Seguridad de Navarra que corresponde aprobar al Gobierno de Navarra. En segundo lugar, los Planes de Seguridad supramunicipales que deben ser aprobados por el Consejero de de Presidencia, Justicia e Interior. Y en tercer lugar los Planes de Seguridad locales que serán aprobados por el Alcalde.

El Capítulo V regula las relaciones entre las Administraciones Públicas bajo los principios de lealtad institucional y pleno respeto al ejercicio de las competencias de otras Administraciones, información recíproca y complementariedad, colaboración, coordinación y cooperación en la actuación y en la prestación de los servicios. Se da especial realce a la información por medio de la información estadística y la creación del Centro de Tratamiento de Datos Policiales. Se propicia la celebración de convenios entre las diversas Administraciones Públicas (art. 24). Lo más destacable de este Capítulo es la delimitación de funciones entre la Policía Foral y las Policías Locales que se realiza en su art. 25, mediante un reparto de competencias: las propias de la Policía Foral, las propias de las Policías Locales y las competencias compartidas entre ambas.

En el Capítulo VI se regulan las relaciones con los ciudadanos que se concretan en tres aspectos: a) su derecho de participación por medio de organizaciones asociativas; b) el derecho a formular quejas y peticiones; y c) la aprobación por parte de las Administraciones Públicas de Navarra de Cartas de servicios públicos de seguridad.

Finalmente, la disposición final 1ª de la Ley Foral establece las autoridades de la Administración Foral competentes para sancionar en materia de seguridad tanto en lo que respecta a la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana como a la Ley de Seguridad Privada.