

<p>Expediente: 49/2000 Órgano: Comisión Permanente Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 7/2000, de 3 de julio, del Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el período 2001-2003 Dictamen: 46/2000, de 13 de noviembre</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 13 de noviembre de 2000,

la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, compuesta por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

Primero. Formulación de la consulta.

El día 3 de octubre de 2000 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el dictamen 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el art. 17.1.a) de la LFCN, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 7/2000, de 3 de julio, del Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el período 2001-2003, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 25 de septiembre de 2000.

El expediente está integrado por los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.

2. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de septiembre de 2000, de toma en consideración de dicho proyecto de Decreto Foral.
3. Certificación expedida el 22 de septiembre de 2000 por el Secretario de la Comisión Foral de Régimen Local, en el sentido de que el citado proyecto de Decreto Foral fue sometido a informe de dicha Comisión en sesión celebrada en aquella fecha, obteniendo informe favorable de los representantes de la Administración Local.
4. Dos informes de la Secretaría Técnica del Departamento de Administración Local, ambos fechados el 22 de septiembre de 2000: en el primero se manifiesta la procedencia de aprobar el citado Reglamento dictado en desarrollo de la Ley Foral 7/2000, previo dictamen preceptivo de esta Comisión Permanente del Consejo de Navarra; y el segundo solamente indica que la tramitación y contenido del expediente se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sin que sea preciso ningún otro informe de los contemplados en el punto primero del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 (debe decir 20) de enero de 1997.

La documentación presentada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el art. 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, excepción hecha de las dos copias autorizadas del proyecto de Reglamento en estudio, una de las cuales debe venir acompañada de los antecedentes y bibliografía.

I.2 Consulta.

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra antes de proceder a la aprobación del Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 7/2000, de 3 de julio, del Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el período 2001-2003.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen.

El Decreto Foral sometido a dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra se dicta en desarrollo de la Ley Foral 7/2000, de 3 de julio, del Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el período 2001-2003. Constituye, por tanto, un reglamento ejecutivo, por lo que el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, a tenor de lo previsto en el art. 17.1.a) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral.

Conforme al art. 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El art. 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los arts. 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el art. 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los arts. 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, preocupación ésta que es compartida por el Gobierno de Navarra que ha dictado algunas instrucciones de carácter interno en esta dirección.

En el presente caso, se ha cumplido la preceptiva consulta a la Comisión Foral de Régimen Local, en virtud del artículo 69 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, que ha emitido informe favorable en sesión celebrada el día 22 de septiembre de 2000. Por otra parte, constan también dos informes de la Secretaría Técnica del Departamento de Administración Local, que, pese al meritorio esfuerzo manifestado en la elaboración del texto examinado, sólo parecen cumplir formalmente –dada su concisión y carácter apodíctico- la exigencia indicada en aquellas instrucciones internas, de que el informe incluya las cuestiones jurídicas del caso o se incorpore al expediente un informe jurídico de la Secretaría Técnica sobre el fondo de asunto.

Por lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

II.3ª. Marco jurídico.

El proyecto de Decreto Foral examinado tiene por objeto la reglamentación del Plan Trienal de Infraestructuras Locales 2001-2003, en cuanto instrumento de cooperación, coordinación y financiación de inversiones de los entes locales de Navarra. De ahí que el marco jurídico aplicable esté constituido por el grupo normativo que regula el régimen local de Navarra, que a continuación se menciona sucintamente.

La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocidas competencias históricas en materia de Administración Local en los términos señalados

en el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora LORAFNA). La legislación de régimen local aplicable está integrada por la Ley Foral de Administración Local de Navarra de 1990 y por la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra; sin perjuicio de la aplicación, en lo que sea menester, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (objeto de ulteriores modificaciones).

En particular, encontrándonos ante un reglamento ejecutivo, el referente legal más próximo es la Ley a desarrollar, la Ley Foral 7/2000, del Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el período 2001-2003. Esta Ley Foral alude en su preámbulo a las dos Leyes Forales citadas que fijan el régimen y la financiación de los entes locales de Navarra.

En consecuencia, considerando ese marco normativo, la Ley Foral 7/2000 exige un desarrollo reglamentario a llevar a cabo por el Gobierno de Navarra; mandato legal, en este caso, que tiende a cumplimentar el proyecto de reglamento ahora estudiado.

II.4ª. Habilitación y rango de la norma.

La Ley Foral 7/2000 contiene diversas habilitaciones específicas para su desarrollo reglamentario por el Gobierno de Navarra (cfr. apartado 4 del art. 8 y apartados 4, 7 y 8 del art. 9 y apartado 2 de la disposición adicional cuarta), pero especialmente en su artículo 10.5 dispone que “reglamentariamente se establecerán las condiciones relativas a plazo, documentación, presentación de proyectos y cuantos requisitos procedimentales sean precisos para la inclusión definitiva y ejecución del Plan Trienal, así como para determinar los supuestos y el procedimiento que dan lugar a la pérdida de derechos económicos del Plan Trienal”.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 23/1983, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (art. 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las

leyes forales (art. 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (art. 55.1º).

El proyecto de Decreto Foral se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto llevar a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley Foral 7/2000.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado.

En cuanto al fondo del proyecto de Decreto Foral consultado, éste incorpora el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 7/2000, de 3 de julio, del Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el período 2001-2003, con el objeto de facilitar la elaboración y ejecución de dicho Plan.

El proyecto de Reglamento respeta los límites de la potestad reglamentaria, y en particular el concreto marco predeterminado en la Ley Foral 7/2000, que desarrolla, constituyendo un complemento necesario y adecuado de dicha Ley Foral, según resulta de su contraste y ponderación con ésta. En efecto, el proyecto objeto de este dictamen sigue la huella de su precedente, el Reglamento del Plan Trienal de Infraestructuras Locales 1997-1999, aprobado por Decreto Foral 241/1996, de 10 de junio, cuya estructura y sistemática adopta, introduciendo aquellas modificaciones exigidas por la regulación del nuevo Plan contenido en la indicada Ley Foral 7/2000, así como la adición de algunos matices y desarrollos parciales más acabados.

El examen del texto proyectado del Decreto Foral ofrece en términos generales el resultado siguiente:

a) El Capítulo I (arts. 1 a 5) del Reglamento regula el Plan Trienal y determina su noción, contenido básico, formación, Planes Complementarios y Plan Complementario por financiación de la Unión Europea, respetando y desarrollando las previsiones de los artículos 1 (Plan Trienal) y 6.3 (Plan complementario con financiación de la Unión

Europea), y las disposiciones adicionales primera (encuesta pública realizada) y segunda (inclusión parcial de obras). La estructura y la formación del Plan (art. 3 del proyecto de Decreto Foral) son también coherentes y adecuadas con las previsiones de la Ley Foral 7/2000.

b) El Capítulo II (arts. 6 a 10), sobre los Planes Directores, expresa el alcance de tales Planes, en concordancia con las previsiones del artículo 2 (Planes Directores) de la Ley Foral 7/2000, así como su gestión ordinaria (local o por cooperación) y por subrogación, recogiendo lo establecido en el art. 10,A) (Procedimiento. Planes Directores) de la misma Ley Foral.

c) El Capítulo III (arts. 11 a 32), sobre Programación Local-Selección y Priorización, se ajusta también a la Ley Foral 7/2000. Nótese, previamente, que el artículo 8.4 de esta Ley Foral remite al reglamento el establecimiento del procedimiento para el cálculo de los coeficientes señalados en los apartados anteriores. En particular, el artículo 11 del texto examinado atiende a las previsiones de los artículos 3 y disposición adicional primera de la Ley Foral; el artículo 12 de aquél sigue la fórmula del artículo 8.1 de ésta; la determinación reglamentaria del déficit de infraestructura individual se corresponde en su formulación con el artículo 8.1 y 2 de la Ley Foral, y su consideración en las distintas inversiones (arts. 14 a 20) se ajusta a los tipos de inversiones a considerar previstos en los distintos apartados del artículo 3 de la Ley Foral; el cálculo del déficit de infraestructura global, con la fórmula fijada y desarrollada (arts. 21 a 30) atiende a los criterios sintéticos fijados en los apartados 1 y 2 del artículo 8 de la Ley Foral; y lo mismo puede indicarse de los otros componentes de aquella fórmula, el RI (art. 31) y VAF (art. 32), que se ajustan también a las nociones y valores prefigurados en los apartados 1 y 2 del artículo 8 de la citada Ley Foral.

d) El Capítulo IV (arts. 33 y 34) regula la selección y priorización en cuanto al Desarrollo Local, desarrollando, a su vez, de forma correcta las previsiones al efecto contenidas en los artículos 4 y 8.3 de la Ley Foral 7/2000, entrando en juego también aquí la remisión específica al reglamento del artículo 8.4 de esta Ley Foral.

e) El Capítulo V (arts. 35 a 41) del proyecto fija el régimen jurídico-financiero de las obras de programación local, mediante unas previsiones en línea con las establecidas en el artículo 9 y disposición adicional cuarta de la Ley.

f) El Capítulo VI (arts. 42 a 53) desarrolla el régimen excepcional previsto en el artículo 9.7 de la Ley Foral 7/2000, con el propósito de fijar una regulación detallada y completa de dicho régimen excepcional.

g) El Capítulo VII (arts. 54 a 57) disciplina la inclusión de obras en el Plan Trienal, previendo, en concordancia con el artículo 10 de la Ley Foral 7/2000, la inclusión inicial, provisional y definitiva, e incorporando la novedad de la Ley Foral relativa al estudio por el Gobierno de Navarra de la capacidad financiera o viabilidad económica de las entidades locales para acometer las inversiones. Además, el proyecto contiene una referencia específica respecto de los honorarios por asistencia técnica (art. 57), que perfila la base auxiliable por tal concepto.

h) El Capítulo VIII ("Disposiciones comunes") se divide en tres Secciones: la primera, "Adjudicación de obras" (art. 58), tiende a asegurar la pronta ejecución de las obras incluidas en el Plan Trienal y el cumplimiento de la legislación en materia de contratos públicos; la segunda, "Periodificación del abono de las aportaciones y documentos a presentar para el cobro" (arts. 59 a 62), regula aspectos procedimentales relativos a la entrega de las aportaciones, la documentación a presentar, la modificación de las aportaciones y el plazo de ejecución; y la tercera, "Caducidades" (art. 63), contempla la pérdida de derechos económicos, para lo que está explícitamente facultado el reglamento en el artículo 10.5 de la Ley Foral 7/2000.

i) El Reglamento incluye, finalmente, una disposición adicional que prevé la integración del excedente, de existir, de la parte "Específica" en la parte "General" del Plan; y una disposición final, determinando su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

Por todo ello, en términos generales el Consejo de Navarra no objeta el Decreto Foral en cuanto desarrollo reglamentario de la Ley Foral 7/2000, pues está clara su justificación y conveniencia para formar y ejecutar el Plan Trienal de Infraestructuras Locales 2001-2003 y constituye un complemento necesario que se mueve dentro de los parámetros predeterminados por ésta. En consecuencia, el texto del Reglamento ahora analizado se ajusta al ordenamiento jurídico.

II.6ª. Observaciones de técnica normativa al proyecto de Decreto Foral.

La anterior conclusión de adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen no releva, empero, de señalar algunas observaciones de técnica normativa, que pueden mejorar el texto favoreciendo la seguridad jurídica. No puede desconocerse que la redacción de un texto de carácter tan técnico, en el que las proposiciones normativas se mezclan con fórmulas polinómicas, cuyos factores se expresan mediante siglas que posteriormente son definidas o concretadas, precisamente por mandato legal, entraña dificultades de mayor entidad a la hora de su correcta estructuración y formulación desde la perspectiva jurídica.

El texto del presente Reglamento sigue en buena medida la estructura y contenido del precedente aprobado por Decreto Foral 241/1996, introduciendo respecto de éste las reformas derivadas de las novedades resultantes de la Ley Foral 7/2000, con otros mínimos retoques. Parece que no puede perderse la ocasión para revisar el texto anterior, pulirlo y mejorarlo.

Con ese propósito de contribuir a la mejora técnica del texto, formulamos las observaciones siguientes:

a) La denominación del Capítulo I, "Disposiciones generales", no concuerda con su contenido (Plan Trienal) y se compadece mal con el nuevo Capítulo VIII, titulado "Disposiciones comunes"; por lo que se sugiere su revisión.

b) El artículo 3, sobre la formación del Plan, incorpora, sobre su precedente, la estructuración del Plan en tres partes (General, Específica y Adicional), lo que no coincide con la noción de formación que rotula el precepto y lo convierte en excesivamente extenso. Ello aconseja su reconsideración, pudiéndose apuntar que el aspecto adicionado se conecta más con el contenido básico del Plan, pues éste se conforma ahora mediante dos factores convergentes: la composición prevista en el art. 1.2 de la Ley Foral y los elementos específico y adicional resultantes de las disposiciones adicionales sexta y primera, respectivamente, de la misma Ley Foral.

En conexión con ello, razones de coherencia aconsejan utilizar siempre idéntica denominación para referirse a cada noción o concepto previamente acuñado. Pues bien, el artículo 11 –que sería conveniente dividir en apartados numéricos y no por letras- alude al Plan General y al Plan Específico, cuando antes y más tarde se habla de parte General y parte Específica.

c) En el artículo 5 sobra el inciso inicial “Por otra parte”.

d) La gestión por subrogación, recogida en tres preceptos (apartado 3 del art. 7 y arts. 8 y 9), pudiera regularse de forma agrupada y unitaria en un solo precepto, dividido en varios apartados.

e) El artículo 11 se divide en letras y no en apartados numéricos, separándose del criterio general utilizado en los restantes preceptos. Además, como se ha indicado, en dicho precepto se elevan las partes General y Específica del Plan, a la categoría de Plan, apreciándose su incoherencia con lo establecido en el artículo 3.

f) Los artículos 14 a 20, sobre distintos tipos de obras o inversiones, desarrollan los correlativos apartados del artículo 3 de la Ley Foral 7/2000, habiéndose optado mayoritariamente por evitar la reproducción de la noción o criterio fijados en tales preceptos legales. Sin embargo, dicho criterio quiebra en algunos supuestos (arts. 18 y 19), incorporándose parcialmente el texto legal. Por ello, sin perjuicio de una aplicación

uniforme del criterio que se adopte, en caso de reproducirse una noción legal, ésta ha de recogerse en su integridad y no de forma parcial.

g) En relación con las rúbricas de los artículos 22 a 32, ambos inclusive, al igual que se hace en otros preceptos –arts. 13 y 21- del propio texto, resulta aconsejable que recojan la mención completa del concepto o expresión gramatical indicativa del contenido del artículo, no exclusivamente sus siglas (éstas pueden incluirse también entre paréntesis).

h) Los apartados 3 y 4 del artículo 35 utilizan la sigla “PTI”, que no existe en la Ley Foral ni aparece definida en la norma reglamentaria. Parece claro que se trata de una abreviatura, no autorizada ni descrita, del Plan Trienal de Infraestructuras Locales. Es aconsejable, al igual que en el texto reglamentario precedente, la cita completa y correcta de dicho Plan, sin la utilización esporádica de siglas respecto del mismo.

Por otra parte, el apartado 4 de este artículo 35 incluye una previsión novedosa sobre el precedente reglamentario, relativa al carácter definitivo del porcentaje de aportación, que se formula como efecto (“ya que”) de la invariabilidad de dos factores que vienen regulados con posterioridad (arts. 36 y 37). Por ello, teniendo en cuenta además que el artículo 38 se refiere a la determinación del porcentaje de aportación, parece que es este último precepto la sede más adecuada para incluir aquella previsión.

i) El artículo 55, sobre la inclusión provisional de obras en el Plan Trienal, es un precepto extenso, que se separa también del precedente, en razón de la novedad establecida en la Ley 7/2000. Dicho precepto alude tanto a la documentación como al estudio de la capacidad financiera de los entes locales, lo que exige, al menos, la división del precepto en dos apartados numéricos.

j) Finalmente, la Sección 3ª del Capítulo VIII lleva por título “Caducidades” y está integrada por el artículo 63 sobre pérdida de los derechos económicos, que sigue el texto del precedente reglamentario (antes art. 49). El Reglamento, a decir de la habilitación legal (art. 10.5 de

la Ley Foral 7/2000), debe determinar los supuestos y el procedimiento que dan lugar a la pérdida de derechos económicos del Plan Trienal. En la redacción propuesta, el apartado 1 se refiere a la exclusión total o parcial en las fases de inclusión provisional y definitiva de obras en el Plan; y el apartado 2 a la posterior pérdida total o parcial de los derechos económicos reconocidos, previendo la suspensión de los derechos a las aportaciones pendientes. Pues bien, el título de la Sección mal se compadece con su contenido y éste pudiera perfilarse de forma más cabal, tomando por ejemplo como referencia la regulación prevista en la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, de subvenciones, de suerte que, en particular respecto de la ejecución del Plan definitivo, se concretase el seguimiento y control, la comprobación de inversiones y los supuestos y procedimiento de reintegro total o parcial de las cantidades percibidas.

Ello hace aconsejable atender las precedentes observaciones dirigidas a depurar la técnica jurídica empleada en la redacción del proyecto examinado.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 7/2000, de 3 de julio, del Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el período 2001-2003, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.