

## **1. ACTIVIDAD POLÍTICO INSTITUCIONAL**

Tras las elecciones celebradas en el mes de mayo de 2011 se constituyó un gobierno de coalición entre UPN y el PSOE-PSN, liderado por la Presidenta Sra. Barcina de UPN. Este gobierno gozaba de mayoría parlamentaria holgada puesto que reunía 28 de 50 parlamentarios forales.

En junio de 2012 se rompe el gobierno de coalición por discrepancias entre ambos socios que produjeron que la Presidenta del Gobierno cesara a los Consejeros del PSN (BON núm. 115, de 16 de junio de 2012) y los sustituyera por otros de UPN (BON núm. 121, de 23 de junio de 2012). Consecuencia de ello es que el gobierno perdió su mayoría absoluta en el Parlamento puesto que pasaba a tener sólo 19 votos. Y así el proyecto de presupuestos generales de Navarra para 2013 fue rechazado por la Cámara, con la consiguiente prórroga de los presupuestos de 2012. También el Decreto Ley Foral 1/2012, de 21 de noviembre, sobre horarios comerciales, fue derogado por el Parlamento.

En el cambio de gobierno de junio, fue asimismo sustituido el anterior Vicepresidente del Gobierno Sr. Miranda de UPN, ocupando la vicepresidencia la consejera Sra. Goicoechea del mismo partido. El gobierno monocolor sufrió otro cambio en octubre de 2012 (BON núm. 209, de 24 de octubre de 2012), en la persona del Consejero de Políticas Sociales Sr. Pejenaute que fue sustituido por el Sr. Alli, también de UPN.

De ahí que el protagonismo vuelve al Parlamento que será el que dicte la agenda política con un gran número de leyes forales aprobadas, nada menos que 15 tras la ruptura de la coalición de gobierno.

## **2. ACTIVIDAD NORMATIVA**

Del abundante número de leyes aprobadas por el Parlamento de Navarra en 2012, nada menos que 29, la mayor parte de ellas son leyes forales de contenido muy breve, incluso de artículo único, donde se limitan a reformar preceptos muy concretos de leyes forales anteriores. En otros casos tienen un contenido específico con una regulación asimismo muy escueta.

El primer factor para la abundante legislación es el de la crisis económica que ha llevado a la Comunidad Foral a ir adoptando medidas en paralelo a las adoptadas por el Gobierno de la Nación. En algunos casos estas medidas se alejan de las disposiciones estatales, intentando incluso obviar su aplicación en Navarra, lo que ha provocado conflictos con el Gobierno estatal.

En relación con la aprobación y contenido de las leyes forales, cabe diferenciar entre dos momentos políticos: el primero de ellos, el del gobierno de coalición entre UPN y PSN, de mayoría parlamentaria; y el segundo, tras la ruptura del gobierno, donde se evidencia una posición crítica del Parlamento hacia la acción del Gobierno y también una pretensión de “gobierno” desde el Parlamento.

Asimismo para entender esta “avalancha” legislativa es preciso advertir que el proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 2013 remitido por el Gobierno fue rechazado por el Parlamento, lo que explica la aprobación de textos legales tendentes a suplir determinados aspectos que, en otro caso, hubieran encontrado cobertura en aquella truncada ley foral.

Llama la atención la “división en lotes” legislativa, puesto que muchos textos legales son de una gran brevedad, por lo que su contenido podía haberse incorporado perfectamente como un aspecto más dentro de otro texto legal.

La “inflación” legislativa tiene asimismo como consecuencia la “devaluación” de los textos legales, lo que a veces los convierte en normas difíciles de interpretar y aplicar. Así se da el caso de leyes forales que proceden de un solo proyecto o bien de la combinación de proyectos y proposiciones de ley foral.

Por tanto, aquí se pretende dar una explicación que ofrezca una mejor comprensión de la actividad legislativa, dado que es casi imposible hablar de política legislativa, del año 2012. Para ello, la exposición va a centrarse en agrupar las leyes forales por materias afines para ver su evolución y reforma o modificación. Simplemente se tratará de forma independiente la única ley foral de relevancia por su contenido y alcance, que es la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, sobre transparencia y buen gobierno.

#### **a) Tributos, presupuestos y financiación de haciendas locales**

Las leyes forales que afectan a la materia financiera y tributaria constituyen el objeto más importante de la actividad legislativa del año 2012. Nada menos que once leyes forales tratan sobre materia tributaria, presupuestaria y de financiación de las Haciendas Locales. La razón principal es la adecuación de Navarra a las medidas y modificaciones tributarias que se van introduciendo en el régimen común a fin de cumplir con el objetivo del déficit público.

Así la primera ley foral tributaria, la Ley Foral 2/2012, de 14 de febrero, establece un gravamen complementario temporal (años 2012 y 2013) en el IRPF y modifica el impuesto de sociedades.

De nuevo siguiendo al Estado, la Ley Foral 10/2012, de 21 de junio, modifica diversos impuestos en orden a incrementar los ingresos públicos (Impuesto sobre Hidrocarburos, Sociedades e IRPF).

La Ley Foral 21/2012, de 19 de diciembre, es la habitual de acompañamiento a los presupuestos generales de Navarra (no aprobados este año para el ejercicio de 2013), e introduce modificaciones de diversos impuestos, salvo el IRPF al que se destina una ley singular, que es la Ley Foral 22/2012, de 26 de diciembre, y el Impuesto sobre el Patrimonio al que se dedica la Ley Foral 23/2012, de 26 de diciembre. La Ley Foral 22/2012 tiende a limitar las deducciones y a incrementar los ingresos públicos. Lo mismo ocurre en la Ley Foral 23/2012 que aumenta el número de personas obligadas a declarar por el Impuesto sobre el Patrimonio y reduce la cuantía de exclusión por vivienda habitual.

La Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, vuelve a la técnica de aplicación de impuestos de nueva creación por el Estado, en este caso, el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica.

La materia tributaria se completa con otras leyes forales, que pueden ser calificadas de colaterales: Ley Foral 8/2012, de 4 de mayo, sobre deudores hipotecarios

## LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

en orden a paliar las graves consecuencias derivadas para ellos por la crisis económica (exención incrementos de patrimonio, dación en pago de vivienda, o exención de la cuota de documentos notariales) y la Ley Foral 9/2012, de 4 de mayo, que prohíbe repercutir al deudor hipotecario el gravamen del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

La financiación de las entidades locales se recoge en dos leyes forales. Por un lado, la Ley Foral 3/2012, de 14 de marzo, se inserta dentro de la situación de crisis económica y por tanto se limita a prolongar la vigencia de la anterior regulación sobre el Plan de Inversiones Locales. Por otra parte, la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, regula la dotación presupuestaria de transferencias corrientes y otras ayudas para los años 2013 y 2014.

Finalmente, la Ley Foral 29/2012, de 28 de diciembre, trata de imponer al Gobierno de forma obligatoria (ya no como potestativa) la finalidad de las cantidades obtenidas en virtud del 0.7 por ciento destinadas a fines de interés social a favor (sólo) de la labor que realicen las asociaciones y organizaciones no gubernamentales navarras.

### **b) Función pública**

En materia de función pública se han dictado nada menos que siete leyes forales. La mayoría de ellas son leyes de recorte de gasto público mediante la reducción de los derechos de los empleados públicos. No obstante, el año 2012 comenzó con una norma positiva para sus destinatarios, la Ley Foral 4/2012, de 29 de marzo, que actualiza las pensiones de clases pasivas de los Montepíos de Navarra en el uno por ciento.

La ley foral más relevante es la Ley Foral 13/2002, de 21 de junio, que inicia los recortes de gasto público en materia de función pública para cumplir el objetivo del déficit, apoyada por el Gobierno de coalición de UPN y PSN.

El primer desencuentro legislativo tras la ruptura del Gobierno aparece en la Ley Foral 15/2012, de 4 de octubre, relativa a la jornada de trabajo de los empleados de las empresas públicas, donde el Parlamento impone su criterio al Gobierno.

Perdido por el Gobierno de Navarra el control sobre el Parlamento, las restantes leyes sobre función pública de 2012 pretenden reducir los recortes operados en junio o limitar los efectos de las medidas adoptadas por el Estado: Ley Foral 25/2012, de 26 de diciembre (horas sindicales), Ley Foral 26/2012, de 26 de diciembre (horario de funcionarios públicos), Ley Foral 27/2012, de 28 de diciembre (paga extraordinaria), y Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre (complemento transitorio por pérdida de poder adquisitivo).

### **c) Asistencia social y salud**

El año 2012 se inicia con una norma que persigue adecuar el gasto público a la situación de crisis económica en materia de políticas sociales. La Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, regula la denominada hasta entonces renta básica, adecuándola a la situación de crisis económica que requiere su replanteamiento, que se inicia con el cambio incluso de su denominación que pasa a ser ahora la de “renta de inclusión social”.

La Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, persigue paliar los efectos negativos que la normativa estatal provoca en los ciudadanos en materia de prestaciones farmacéuticas, puesto que abre el abanico de los titulares al acceso así como la

cobertura financiera pública de la prestación farmacéutica ambulatoria del Sistema Nacional de Salud.

Las dos restantes leyes forales en materia de salud son puramente organizativas: Ley Foral 5/2012, de 29 de marzo (asunción por el SNS-O de los servicios sanitarios municipales de varios Ayuntamientos) y Ley Foral 7/2012, de 28 de abril (creación de servicios asistenciales de carácter multidisciplinar en el área de salud mental).

#### **d) Otras leyes forales y decretos-leyes forales**

El resto de leyes forales aprobadas en el año 2012 obedece a muy diversas materias y son de contenido muy breve.

En primer lugar, deben resaltarse dos leyes forales de mayoría absoluta. Por un lado, la Ley Foral 12/2012, de 21 de junio, que persigue limitar las cesantías de altos cargos. Por su parte, la Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, modifica las leyes forales de iniciativa legislativa popular y municipal en orden a facilitar su ejercicio.

La educación ha sido objeto de dos leyes forales. Por una parte, la Ley Foral 17/2012, de 19 de octubre, en orden a impedir los conciertos educativos de los centros escolares que admitan a alumnos de un solo sexo o no apliquen el principio de coeducación. Y la Ley Foral 19/2012, de 4 de diciembre, que modifica la composición del Consejo Escolar de Navarra para dar entrada a los representantes de alumnos con discapacidad así como a los de directores de centros públicos y de centros concertados y subvencionados.

La Ley Foral 6/2012, de 26 de abril, modifica la composición de la Sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra S.L.U. en dos aspectos: se otorga la presidencia de su Consejo de Administración al Presidente de la Comunidad Foral y se crea el cargo de Consejero Delegado que será desempeñado por el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra que será por esta razón vocal nato del Consejo de Administración.

Finalmente, la Ley Foral 16/2012, de 19 de octubre, limita la capacidad gubernamental de aprobación de Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.

El Gobierno de Navarra ha aprobado dos decretos-leyes forales: Decreto-Ley Foral 1/2012, de 21 de noviembre, sobre horario de los comercios en días laborales y apertura en domingos y días festivos, que fue derogado por el Parlamento de Navarra en sesión de 20 de diciembre de 2012; y Decreto-Ley Foral 2/2012, de 28 de diciembre, sobre los módulos aplicables a las viviendas de protección pública.

#### **e) La Ley Foral de transparencia y gobierno abierto**

La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, constituye la ley foral más relevante del año 2012 y la única con un contenido nuevo y general, que además se adelanta a la legislación estatal sobre esta materia. Regula de forma amplia tanto la transparencia activa como el derecho de acceso, aunque limitada a la Administración Foral y no a las entidades locales. Asimismo se refiere a la participación y colaboración ciudadanas, recogiendo amplios instrumentos para su fomento y efectividad. También se recogen medidas de simplificación administrativa y de mejora de la calidad. Dentro del carácter amplio y abierto de la Ley Foral se establecen principios de actuación del gobierno y los altos cargos de la Administración en razón de la ética y la transparencia en la acción de gobierno. Y por último, se determinan las garantías administrativas, judiciales y extrajudiciales en orden a la efectividad de los derechos de información y participación que se reconocen a los ciudadanos.

#### **f) Actividad reglamentaria**

Los Reglamentos más importantes aprobados durante 2012 han estado dedicados a la organización administrativa, en especial, a la estructura de los Departamentos y a los Estatutos de Organismos autónomos, a causa, principalmente de las modificaciones sufridas en los titulares de los Departamentos (salida de los consejeros del PSN del Gobierno en junio de 2012 y cese de otro Consejero en octubre de 2012). Destaca, por tanto, el Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral 19/2012, de 29 de junio, sobre estructura de los Departamentos y los Decretos Forales 28 a 35/2012, de 29 de junio, de estructura orgánica de los Departamentos, a los que seguirán más adelante nuevos Decretos Forales en los que se desarrolla esta estructura orgánica básica.

Fuera de ellos sólo cabe resaltar tres reglamentos relevantes:

- 1) Decreto Foral 17/2012, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita.
- 2) Decreto Foral 25/2012, de 13 de mayo, sobre ayudas al euskera en el ámbito municipal.
- 3) Decreto Foral 117/2012, de 31 de octubre, que modifica la regulación sobre universalización de la asistencia sanitaria.

### **3. RELACIONES DE COLABORACIÓN Y CONFLICTO**

Como puede vislumbrarse las relaciones con el Gobierno del Estado y sobre todo con su política de reducción del déficit y de recorte del gasto público, se ven alteradas a raíz de la ruptura del gobierno de coalición, puesto que el Parlamento comienza a legislar en contra de las medidas estatales y obliga incluso al Gobierno de Navarra a ejecutar acciones en línea con los mandatos parlamentarios. Y así el Gobierno de la Nación interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, de complemento de prestaciones farmacéuticas y conflicto de competencia contra el Decreto Foral 117/2012, de 31 de octubre, sobre condiciones de acceso a las prestaciones del régimen de universalización de la asistencia sanitaria. Asimismo presentó recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica.

Durante el año 2012 el Tribunal Constitucional ha dictado dos sentencias relativas a Navarra. La primera de ellas, la STC 82/2012, de 18 de abril (Ponente: Ortega Álvarez) desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra. La Sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes formulados por dos Magistrados y un Magistrado, respectivamente.

La STC 208/2012, de 13 de diciembre (Ponente: Aragón Reyes) desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de Nación contra la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto de grandes establecimientos comerciales. Esta Sentencia desestima dicho recurso, pero la doctrina que lo fundamenta choca frontalmente contra los derechos históricos de Navarra. En primer lugar, realiza un resumen de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la disposición adicional 1ª CE, entendiendo que los derechos históricos son aquellos incorporados a la LORAFNA en virtud de la actualización prevista en la CE,

## NAVARRA

por lo que no puede haber competencias históricas al margen de la LORAFNA, y asimismo la consideración de los derechos históricos como una garantía institucional de la foralidad. Sin embargo, tras esta introducción la Sentencia entra a diferenciar entre tributos convenidos y no convenidos, estableciendo que en los no convenidos (o distintos de los convenidos), no opera el Convenio Económico. Los votos particulares concurrentes formulados por tres magistrados defienden la tesis foral y entienden errónea la doctrina fijada por esta Sentencia.