

## 1.- Actividad político-institucional

El año 2018 puede ser calificado como un año estable desde el punto de vista político. El Gobierno de Navarra no ha tenido modificación alguna y ha contado con el mismo apoyo parlamentario de Geroa Bai, EH Bildu, Podemos e IU, que suma 26 votos, lo que le ha permitido sacar adelante su programa político, principalmente con la aprobación a fin de año de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2019. Y frente al mismo se ha posicionado el bloque de la oposición parlamentaria compuesto por UPN, PSN y PP, que suman 24 votos.

Por otra parte, en especial a partir del verano, se ha notado que estamos en el último año de Legislatura con la previsión de elecciones en mayo de 2019. Esto ha provocado que el Gobierno de Navarra se haya apresurado en la ejecución de su programa político, así como que el clima de confrontación política se haya acentuado. Un exponente es el gran número de leyes forales aprobadas, nada menos que treinta, durante este año 2018.

Sin embargo, se ha rebajado la anterior posición de enfrentamiento con el Gobierno de la Nación a raíz de la presidencia en éste de Pedro Sánchez.

Cabe referir el fin definitivo de ETA anunciado el día 3 de mayo de 2018, resaltado por la Presidenta Sr. Barkos, aunque la oposición parlamentaria le critique que su gobierno se apoye en Bildu.

Los asuntos más relevantes han sido de índole interna. De nuevo el euskera ha sido motivo de confrontación, dando lugar a una manifestación en las calles de Pamplona el día 2 de junio. En el ámbito de educación, el desarrollo del programa de coeducación Skolae ha dado lugar a enfrentamientos tanto en la calle como en los tribunales. También, el conflicto se ha generado ante la negativa del Gobierno de Navarra a arbitrar la devolución de las retenciones por las prestaciones por maternidad en el IRPF, tal como se ha realizado en el ámbito estatal.

Los días 18 y 19 de octubre de 2018 se celebró el debate sobre el estado de la Comunidad Foral en el Parlamento. Como resultado del debate, se aprobaron catorce resoluciones de muy diverso contenido y alcance, entre las que destacan las relativas al autogobierno, a la exigencia de ejecución de inversiones estatales en Navarra, principalmente el TAV, y, asimismo, a la toma de planes o medidas para la igualdad de género, la escuela pública, evitar la despoblación, el derecho a la vivienda digna o el reparto del trabajo. También se aprobó una resolución instando al Gobierno estatal a convocar un referéndum sobre monarquía o república.

En el Parlamento de Navarra sigue abierta la Comisión de Investigación sobre la desaparición de Caja Navarra y ha concluido la relativa la Planta de biometanización de Ultzama.

En el ámbito de los tribunales, por un lado, cabe resaltar la sentencia de la Audiencia Nacional de condena a varios jóvenes vecinos de Altsasu-Alsasua por la agresión a guardias civiles.

Por otro, la Audiencia Provincial de Navarra condenó a los miembros del grupo conocido como “La Manada” por abusos sexuales a una joven en las fiestas de San Fermín del año 2016, pero no por agresión sexual (violación), posición que ha sido confirmada en sus líneas principales por la sentencia del recurso de apelación emitida por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, y que ahora sigue pendiente de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal Supremo. La Sentencia de la Audiencia Provincial dio lugar a múltiples y numerosas protestas en la calle contra la misma.

Por último, durante el año 2018 en el Parlamento de Navarra se ha ido profundizando la división dentro del Grupo Parlamentario de Podemos (7 parlamentarios), que ha cambiado de denominación a Podemos-Orain Bai y que ha pasado al control de los cuatro parlamentarios críticos. La crisis tiene un nuevo capítulo, en el mes de diciembre, con la expulsión de este Grupo parlamentario de los otros tres parlamentarios, entre los que se encuentra la Presidenta del Parlamento Sra. Aznárez. Los grupos parlamentarios de la oposición han exigido la aplicación del Reglamento que ordena el cese de los cargos de la Mesa que han dejado su grupo y han pasado a ser parlamentarios no adscritos.

## 2.– Actividad normativa

### 2.1.– *Actividad legislativa*

El número de leyes forales aprobado en el año 2018 es de 30 leyes forales, por tanto, muy superior al del año precedente (20 leyes forales). Las leyes forales reflejan la mayoría parlamentaria del actual Gobierno de Navarra, aunque algunas de ellas provengan también de proposiciones de ley foral. El elevado número de leyes forales indica que nos encontramos en el último año de la legislatura y en el afán del Gobierno de cumplir con su programa político.

#### A) *Leyes forales de mayoría absoluta*

Se han aprobado varias leyes forales de mayoría absoluta (26 votos).

La Ley Foral 6/2018, de 17 de mayo, modifica la Ley Foral de Gobierno y otras leyes forales. Constituye un complemento de la Ley Foral de transparencia, de cuyo texto se desgaja por la necesidad de su aprobación por mayoría absoluta. Se regulan los principios éticos, los conflictos de interés, el gobierno en funciones, y la investigación por delitos de corrupción dentro de la Ley Foral de Gobierno.

La Ley Foral 8/2018, de 17 de mayo, modifica la Ley Foral de Incompatibilidades de altos cargos para dar entrada en diversos preceptos a la nueva Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción, creada por la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo.

Por su parte, la Ley Foral 9/2018, de 17 de mayo, tiene su origen inmediato en la STC 41/2017, de 24 de abril, que declaró la inconstitucionalidad del apartado b) de la Ley 71 de la Compilación del Derecho Civil de Navarra, en cuanto impide a los progenitores la reclamación de la filiación no matrimonial. Bajo este punto de partida, la Ley Foral modifica las leyes 69, 70, 71 y 72 estableciendo una nueva regulación del reconocimiento de la filiación y de las acciones de filiación.

Finalmente, la Ley Foral 22/2018, de 13 de noviembre, modifica diversos apartados del art. 160 de la Ley Foral de Haciendas Locales en orden a la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los vehículos destinados al transporte de personas con discapacidad o de aquellos adaptados para estas personas.

## B) *Tributos y presupuestos*

La Ley Foral 27/2018, de 24 de diciembre, aprueba los Presupuestos Generales de Navarra para el año 2019, que se cifran en una cuantía de 4.312.085.790 euros. El incremento retributivo de los empleados públicos se deja a lo que fije la normativa estatal. El límite del endeudamiento se cifra en que no supere en más de 21.576.303 euros (financiación del déficit previsto 0,1% PIB) el correspondiente saldo vivo a 1 de enero de 2019. En las disposiciones adicionales se incluyen varias referidas a los empleados públicos, entre las que destaca la D.A. 2ª sobre procesos selectivos en los que se podrá exigir la presentación electrónica de solicitudes y los plazos se entenderán en todo caso como naturales, y la D.A. 7ª que de nuevo prorroga las medidas previstas en la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, con especial referencia a la jubilación obligatoria a los 65 años, salvo excepciones puntuales y anuales en el Servicio Navarro de Salud para los médicos especialistas. Y las Disposiciones Finales suponen la modificación de diversas leyes forales, algunas de ellas recientemente aprobadas este mismo año 2018.

Se han dictado tres leyes forales que han modificado impuestos, que van a ser analizadas brevemente de forma cronológica, aunque la más relevante sea la última en el tiempo.

La Ley Foral 20/2018, de 30 de octubre, modifica diversos impuestos con el objeto anunciado de insertar mejoras técnicas en el ordenamiento jurídico foral: el impuesto sobre sociedades; el impuesto sobre la renta de las personas físicas (donde destaca la deducción por la percepción de prestaciones de maternidad o paternidad); el impuesto sobre el patrimonio; y el impuesto sobre sucesiones y donaciones. Asimismo se modifica la Ley Foral General Tributaria (destaca lo relativo a las consultas tributarias).

La Ley Foral 25/2018, de 28 de noviembre, tiene como único objetivo adecuar la normativa foral del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Ac-

tos Jurídicos Documentados en orden a que en las escrituras de constitución de préstamo con garantía hipotecaria el sujeto pasivo sea la persona o entidad prestamista.

La normativa más relevante se contiene en la Ley Foral 30/2018, de 27 de diciembre, que modifica un gran número de impuestos y reintroduce el impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales. Así pues, se modifican los siguientes impuestos o normativa tributaria: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (donde destaca la introducción de diversos beneficios fiscales o la deducción por alquiler), el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (donde se destaca la aceptación *ipso iure* de herencias a efectos tributarios), los Impuestos Especiales, la Ley Foral General Tributaria (con especial atención a las notificaciones electrónicas y al nuevo concepto de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias), la Ley Foral reguladora del Régimen Fiscal de las cooperativas, la Ley Foral reguladora del Régimen Tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio, la Ley Foral reguladora del mecenazgo cultural y de sus incentivos fiscales, la Ley Foral que aprueba las Tarifas e Instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas y la Ley Foral de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos.

La Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, crea un nuevo impuesto en materia de residuos, así como establece diversas normas sobre su gestión en línea con lo dispuesto en la normativa estatal. Se dedica una especial atención al Plan de Residuos de Navarra (arts. 6-13 y Anexo I), que podrá ser completado con los planes locales de residuos (art. 14). Y se crea el Ente Público de Residuos de Navarra que será el encargado de prestar servicios en materia de residuos y sobre todo de gestionar el nuevo impuesto, puesto que se le encomienda la autoliquidación e ingreso del impuesto, y unido a ello debe ser consultado preceptivamente para el reparto y distribución del Fondo de Residuos. El nuevo impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos es un tributo indirecto, de naturaleza real y de carácter extrafiscal, compatible con cualquier otro tributo. Es un tributo afectado y, por tanto, su recaudación se introduce en el Fondo de Residuos, que aparece regulado como una partida presupuestaria independiente dentro de los presupuestos del Departamento de Medio Ambiente, que se distribuye para objetivos medioambientales.

La Ley Foral 19/2018, de 10 de octubre, aprueba el Plan de Inversiones financieramente sostenibles, con cargo al superávit presupuestario del año 2017 autorizado por el Ministerio de Hacienda. Su dotación económica se efectúa mediante la Ley Foral 26/2018, de 13 de diciembre, y asciende a la cantidad de 35.548.085 euros.

Por último, varias leyes forales se dedican a incidir en la materia financiera y presupuestaria, aunque en la mayoría de casos para autorizar operaciones financieras que precisan de ley foral: Leyes Forales 1/2018, de 21 de febrero, de cuentas de 2016; 10/2018, de 30 de mayo, de préstamos y avales a SODENA para la empresa Dynamobel; 11/2018, de 30 de mayo, de préstamos y avales a SODENA para el Parque de la Naturaleza de Navarra; 13/2018, de 14 de junio,

para crédito extraordinario para el INTIA, 24/2018, de 18 de noviembre, para fomento de I+D+i y energías renovables; y 26/2018, de 13 de diciembre, para dotar la ejecución de la Ley Foral de inversiones financieramente sostenibles.

### C) *Políticas sociales*

Varias leyes forales abordan las políticas sociales. En primer lugar, la Ley Foral 3/2018, de 19 de abril, que modifica la Ley Foral de 2015 a fin de impedir subvenciones a los medios de comunicación que contengan anuncios de prostitución. También esta Ley Foral de 2015 ha sido modificada por la Ley Foral 4/2018, de 19 de abril, para introducir un objetivo similar de prohibición de subvenciones a medios de comunicación que recojan anuncios de prostitución. Asimismo se contienen nuevas limitaciones como beneficiarias de subvenciones para asociaciones incursas en prohibiciones de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación, o que incurran en indicios racionales de ilícito penal, es decir, antes de que recaiga sentencia condenatoria.

La Ley Foral más importante es la 12/2018, de 14 de junio, sobre accesibilidad universal, que deroga la anterior ley foral de 2010, bajo una óptica transversal e integral. Bajo esta perspectiva integral incorpora nuevos ámbitos para la accesibilidad: espacios públicos, transportes, comunicaciones y sociedad de la información, productos y servicios, relaciones con las Administraciones Públicas, Administración de Justicia, patrimonio cultural, actividades culturales, deportivas y de ocio, empleo y sistema educativo. Y se crea el Consejo para la Promoción de la Accesibilidad Universal como un órgano consultivo de la Administración Foral así como un sistema de arbitraje y mediación para resolver las quejas y reclamaciones en esta materia.

Por su parte, la Ley Foral 28/2018, de 26 de diciembre, regula el derecho subjetivo a la vivienda en Navarra, como derecho reclamable ante las Administraciones Públicas. Así, se reconoce a toda persona empadronada en Navarra el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en términos de tamaño y calidad, y a disfrutar pacíficamente de la misma, y en otro caso a ser beneficiaria de deducciones fiscales por arrendamiento. Se sustituye el indicador anterior que era el IPREM por uno nuevo el de Suficiencia Adquisitiva por Renta Adecuada (SARA). Además, se modifica la normativa sobre el IRPF a fin de introducir las deducciones para facilitar el acceso a una vivienda en régimen de alquiler.

### D) *Administración local*

La Ley Foral 18/2018, de 10 de octubre, modifica el Plan de Inversiones Locales 2017-2019, en el sentido de dar solución a diversas incidencias aparecidas con motivo de su ejecución, pero sin que se incremente su dotación.

La Ley Foral 22/2018, de 13 de noviembre, modifica el art. 160 de la Ley Foral de Haciendas Locales, ya comentada, por ser una ley foral de mayoría absoluta.

### E) *Contratos, gobierno abierto y organización*

La contratación pública, la transparencia y ética públicas ocupan varias leyes forales. Las más importantes son la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, sobre contratos públicos y la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La Ley Foral 2/2018 constituye una regulación completa de la contratación pública en el ámbito de Navarra y deroga la precedente Ley Foral de 2006. Es deudora, como no podía ser de otra forma, de las Directivas europeas sobre contratación pública de 2014 y por tanto se asemeja a la Ley de Contratos del sector público de 2017, aunque es mucho más breve en su extensión y, además, ofrece algunas soluciones diversas.

La Ley Foral 5/2018 tiene un triple objetivo, consistente en regular la transparencia activa y pasiva, los grupos de interés, y el buen gobierno para miembros del gobierno y altos cargos. Amplía su ámbito de aplicación a todo el sector público de la Comunidad Foral, incluidas las entidades locales. Destaca la extensión de las obligaciones de transparencia activa o publicidad así como el silencio positivo en relación con las solicitudes de acceso. Se añade también el régimen sancionador en la materia, disponiendo los sujetos responsables, las infracciones y las sanciones. Asimismo regula el Consejo de Transparencia de Navarra caracterizándolo como un órgano independiente y con funciones tanto en publicidad activa como sobre todo en el derecho de acceso puesto que le corresponde resolver las reclamaciones e, incluso, puede imponer multas coercitivas e instar la apertura de procedimientos sancionadores o disciplinarios.

La ética pública se recoge en las leyes forales 6/2018, de 17 de mayo, y 8/2018, de 17 de mayo, que modifican leyes forales anteriores en materia de gobierno e incompatibilidades y defensor del pueblo.

La Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, ejecuta el mandato contenido en la Ley Foral 2/2018 de contratos públicos (D. A. 16ª) y crea la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción. Esta Oficina aúna tanto las funciones de las oficinas antifraude de ámbito autonómico, como también las de la Oficina independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación prevista a nivel estatal en la Ley de Contratos del Sector Público.

La Ley Foral 17/2018, de 3 de julio, efectúa una reorganización de los órganos consultivos y de participación en materia de seguridad pública. Se suprimen, en el ámbito foral, la Comisión Interdepartamental y el Observatorio de Seguridad Pública pasando sus funciones al Consejo de Seguridad Pública y, en el ámbito local, los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana cuyas funciones se traspan a las Juntas Locales de Seguridad.

La Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, aprueba una nueva Ley Foral de Policías de Navarra, que tiene su origen en una proposición parlamentaria toda vez que el Gobierno de Navarra no pudo culminar con éxito su proyecto. Por un lado, se determina la estructura de estas policías, con distinción entre la Policía Foral y las policías locales, para después centrarse de forma muy amplia en la fijación de un estatuto singular de los miembros de estas policías.

El Decreto-ley Foral 1/2018, de 24 de octubre, aprueba diversas medidas en materia de empleados públicos a fin de dar cobertura legal al Acuerdo logrado con los sindicatos.

#### F) *Otras leyes forales*

La Ley Foral 15/2018, de 27 de junio, persigue el fomento de la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación en Navarra. Se trata de posicionar a Navarra como región líder europea en I+D+i, para lo que se crea el Sistema Navarro de I+D+i (SINAI). Cabe destacar los importantes objetivos que se marca la Ley Foral: que en el año 2030 la inversión de Navarra en I+D+i sea del 3% del PIB, que la inversión del sector público sea del 1% sobre PIB y del 5% sobre los Presupuestos Generales de Navarra para dicho año 2030.

Por su parte, la Ley Foral 16/2018, de 27 de junio, modifica la Ley Foral 33/2013 sobre víctimas de la represión franquista. La modificación se centra en su art. 11 sobre retirada de símbolos, leyendas y menciones franquistas y en la adición de un Título V sobre régimen sancionador.

La Ley Foral 21/2018, de 30 de octubre, introduce algunos nuevos aspectos en la regulación del taxi, principalmente, la incorporación de nuevos Ayuntamientos al Área Territorial de Prestación Conjunta de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, la prohibición de publicidad sexista en los vehículos, y la exigencia de medidas de eficiencia energética en los vehículos.

La Ley Foral 29/2018, de 26 de diciembre, tiene como objeto la regulación de los lugares de la memoria histórica de Navarra, entendidos como “aquel espacio físico ubicado en Navarra y declarado e inscrito como tal, que sea de interés para la Comunidad Foral como patrimonio histórico de la memoria por haberse desarrollado en él hechos de singular relevancia vinculados con la represión y violencia ejercidas sobre la población como consecuencia del golpe militar de 1936 y la subsiguiente represión franquista”. Para ello se crea el Registro de estos lugares y se establece su protección y conservación, regulándose también un régimen sancionador específico.

#### 2.2.- *Actividad reglamentaria*

Dentro de los reglamentos organizativos de modificación de la estructura de diversos Departamentos, cabe destacar el Decreto Foral 37/2018, de 11 de mayo, por el que se establece el Delegado de Protección de Datos y el Decreto Foral 48/2018, de 27 de junio, sobre el Departamento de Hacienda y Política Financiera, que regula la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

También en materia de contratos públicos, el Decreto Foral 32/2018, de 9 de mayo, modifica la Ley Foral de contratos públicos en orden a fijar los nuevos umbrales.

El Decreto Foral 20/2018, de 25 de abril, regula la inclusión social y la renta garantizada.

Se reforma de forma profunda el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo, mediante el Decreto Foral 79/2018, de 3 de octubre.

También se han modificado, asimismo de forma relevante, los Reglamentos de la Ley Foral General Tributaria: así el Reglamento sobre infracciones y sanciones tributarias de 2001 ha sido modificado por el Decreto Foral 63/2018, de 22 de agosto y por el Decreto Foral 77/2018, de 26 de septiembre. Y el Decreto Foral 85/2018, de 17 de octubre, ha aprobado el nuevo Reglamento sobre revisión de actos tributarios en vía administrativa.

### 3.- Relaciones de colaboración y conflicto

La conflictividad con el Estado se ha reducido notablemente este año 2018 particularmente a raíz del cambio de gobierno estatal. Únicamente en el ámbito de las reglas del déficit público, el Gobierno de Navarra se ha visto obligado a reducir la cantidad prevista inicialmente para gastos en 2018 como resultado del superávit del año 2017 a 35 millones de euros.

Conviene resaltar que las Cortes Generales han aprobado la Ley 4/2018, de 11 de junio, que modifica el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en orden a la eliminación de cláusulas contrarias a las personas que tengan VIH/SIDA u otras condiciones de salud, que tiene su origen en una iniciativa del Parlamento de Navarra.

El Estado no ha impugnado ninguna ley foral aprobada en 2018.

El Tribunal Constitucional ha dictado en 2018 varias Sentencias referidas a leyes o reglamentos forales.

La Sentencia 16/2018, de 22 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. Declara inconstitucionales y nulos los apartados 1 y 2 de la disposición adicional 10.

Seguidamente, la Sentencia 17/2018, de 22 de febrero, resuelve otro recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero sobre asistencia sanitaria gratuita en Navarra. Entiende que la competencia es del Estado y anula diversos preceptos impugnados. La sentencia cuenta con varios votos particulares.

Sobre similar materia, la Sentencia 18/2018, de 22 de febrero, resuelve el conflicto de competencia contra el Decreto Foral 117/2017, de 31 de octubre, sobre acceso a las prestaciones del régimen de universalización de la asistencia sanitaria pública en Navarra. Establece que la competencia es del Estado y anula determinados preceptos impugnados. La sentencia cuenta con varios votos particulares.

Por su parte, la Sentencia 40/2018, de 26 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de patrimonio de Navarra, sobre el destino de bienes mostrencos. Desestima el recurso por entender que se trata de una cuestión de Derecho Civil competencia de las Comunidades Autónomas en virtud del art. 149.1.8ª CE (es la línea que se sigue en otra sentencia similar para Aragón, la STC 41/2018). Cuenta esta Sentencia con un voto particular.

La Sentencia 85/2018, de 19 de julio, declara inconstitucional en su práctica integridad la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos. No obstante, la sentencia cuenta con cinco votos particulares discrepantes del fallo.