Martín María Razquin Lizarraga
Universidad Pública de Navarra

1. Actividad político-institucional

El año 2023 se ha caracterizado por ser un año electoral: elecciones autonómicas, elecciones generales, elecciones municipales y elecciones concejiles. No obstante, sí que ha existido una continuidad, dado que el Gobierno de Navarra sigue presidido por la Sra. Chivite, que repite mandato como presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, con los mismos apoyos que en la anterior legislatura.

1.1. Elecciones autonómicas y nuevo Gobierno de Navarra

Las elecciones al Parlamento de Navarra del 28 de mayo han mantenido los anteriores bloques políticos, a pesar de los notables cambios producidos, en especial, por el fin de la coalición Navarra Suma. La campaña electoral ha estado polarizada más por los asuntos nacionales que por los forales. Y la abstención ha subido del 27,81 % de 2019 al 35,55 % de 2023. El partido vencedor de estas elecciones ha sido UPN que ha conseguido 15 escaños. El PSN-PSOE se ha mantenido con 11 escaños. Como tercera fuerza política, aparece EH Bildu que sube de 7 a 9 escaños. En cambio, Geroa Bai ha sufrido un retroceso al bajar de 7 a 9 escaños. El PP consigue 3 escaños. Contigo Zurekin, en cuanto heredera de Podemos e Izquierda Unida, mantiene sus 3 escaños. Vox entra por vez primera en el Parlamento de Navarra con 2 escaños.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: Comunidad Foral de Navarra

	Resultados 2023	**Variación 2023-2019**	**Diputados(*)**	
Participación	64,44%	-7,74%		
Abstención	35,55%	7,74%		
	% s/votantes		***2023***	***2023-19***
UPN	28%	+28%	15	+15
PSN-PSOE	20,68%	+0,5%	11	

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: Comunidad Foral de Navarra

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados(*)	
	% s/votantes		*2023*	*2023-19*
EH Bildu	17,13%	+2,59%	9	+2
Geroa Bai	13,23%	-4,09%	7	-2
PPN	7,28%	+7,28%	3	
Contigo Zurekin	6,09%	+6,09%	3	
Vox	4,30%	+3%	2	+2

Datos: https://elecciones2023.navarra.es/es/resultados/0/0/90

La constitución del nuevo Gobierno se pospuso hasta después de la celebración de las elecciones generales del 23 de julio. Así la sesión de investidura se celebró los días 14 y 15 de agosto, y la Sra. Chivite fue elegida presidenta en segunda votación con 21 votos a favor (PSN-PSOE, Geroa Bai y Contigo-Zurekin), 20 en contra (UPN, PP y Vox) y 9 abstenciones (Bildu).

Desde el primer momento la Sra. Chivite ha apostado por repetir el gobierno de coalición de la anterior legislatura, entre PSN-PSOE, Geroa Bai y Contigo Zurekin (21 votos). Y de nuevo ha tenido que contar con la abstención de EH Bildu para ser investida, con el nuevo dato de que este partido tiene ahora 9 escaños, y está por encima de Geroa Bai, lo que le ha dado un mayor peso político. Se produjeron algunos escarceos entre PSN-PSOE y Geroa Bai en orden al reajuste del reparto de los Departamentos, que finalmente se ha mantenido en igual número al de la legislatura anterior, es decir, trece Departamentos: ocho consejeros del PSN-PSOE, cuatro de Geroa Bai y uno de Contigo Zurekin. Se han creado tres vicepresidencias, ocupadas, la primera de ellas por el Sr. Taberna del PSN-PSOE, la segunda por la Sra. Ollo de Geroa Bai y la tercera por la Sra. Alfaro de Contigo Zurekin, lo que ha supuesto el incremento de una vicepresidencia. La presidencia del Parlamento ha correspondido al Sr. Hualde de Geroa Bai.

1.2. Elecciones generales

Las elecciones generales del 23 de julio han sido muy diferentes a las de 2019 puesto que los tres partidos políticos que se agruparon como Navarra Suma, ahora han concurrido en solitario. Al final, a pesar de los contactos de última hora entre UPN y PP, ambos partidos no se han puesto de acuerdo sobre las listas electorales y han concurrido separadamente.

El resultado electoral ha sido el siguiente: dos diputados para PSOE, un diputado para EH Bildu, un diputado para el PP y el quinto diputado para UPN. Estos resultados muestran que el PSOE ha sido el gran beneficiado de la ruptura de la coalición de derechas y de la pérdida del escaño de Podemos,

que ahora no ha podido consolidar Sumar. Por otra parte, EH Bildu gana fuerza al quedar como segunda fuerza política y UPN la pierde al quedar en último lugar, detrás del PP.

La división de la coalición Navarra Suma se ha puesto aún más en evidencia en los resultados del Senado, donde el PSOE ha obtenido tres senadores por uno de UPN, que a pesar de ser la cuarta fuerza política en el Congreso ha obtenido un senador en detrimento de EH Bildu.

1.3. Elecciones municipales

Las elecciones municipales han supuesto una renovación de los resultados de 2019, puesto que UPN ha conseguido mayorías, aunque no absolutas salvo en Tudela, en los municipios más relevantes de Navarra (Pamplona, Tudela, Estella, Barañain, Valle de Egües). La falta de apoyo del PSN a las candidaturas de EH Bildu ha provocado que las alcaldías de estas ciudades hayan recaído en representantes de UPN, como lista más votada. Sin embargo, en el mes de diciembre se ha presentado una moción de censura en el ayuntamiento de Pamplona que ha provocado la sustitución de su alcaldesa Sr. Ibarrola de UPN por el Sr. Asirón de EH Bildu, que ahora sí ha contado con los votos a favor del PSN, hecho que se ha convertido en una noticia de alcance más allá de la ciudad y de Navarra.

1.4. Situación política de máxima crispación

La crispación ya muy elevada a comienzos de año ha ido aumentando hasta alcanzar su culmen en el mes de diciembre, con el anuncio y posterior aprobación de la moción de censura en el ayuntamiento de Pamplona.

La crispación en la anterior legislatura era el eco de la existente a nivel nacional, dado que reflejaba el apoyo de Bildu al Gobierno del Sr. Sánchez, con consecuencias para Navarra. Y así, por ejemplo, las transferencias en materia de tráfico, largamente instadas, fueron de nuevo objeto de gran polémica.

Las elecciones autonómicas supusieron una repetición del gobierno anterior, dando mayor poder a Bildu por su ascenso electoral, que facilitó la investidura de la Sra. Chivite con su abstención. Además, dicho poder se vio incrementado desde el momento en que el Sr. Sánchez fue investido presidente del Gobierno de España con el voto a favor de Bildu y precisa de sus votos para la estabilidad gubernamental.

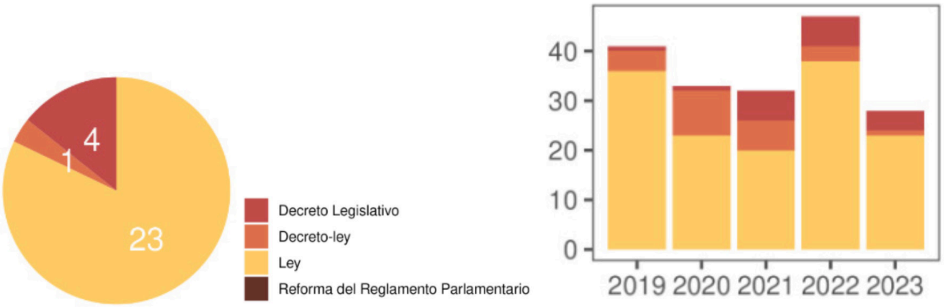
La moción de censura municipal generó no sólo debates políticos sino también manifestaciones públicas, en las que participó el líder del PP Sr. Núñez Feijóo que se trasladó a Pamplona a tal fin, e incluso planteó dicha cuestión al Sr. Sánchez en su entrevista en el Congreso de los Diputados.

A raíz de ello, el nivel de bronca política subió a un tono superlativo. Además, UPN adoptó el acuerdo de no colaborar con el PSN-PSOE y retiró su apoyo a la Ley Foral de medidas tributarias que deflactaba la tarifa del IRPF, y

asimismo anunció la creación de una nueva Asociación de Municipios, acordando su separación de la actual, la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

No cabe dejar de lado que, en la nueva situación política estatal, se ha incrementado la influencia del PSN-PSOE, dado que el diputado navarro Sr. Cerdán es Secretario de Organización del PSOE y persona de confianza del presidente Sánchez, la presidenta Sra. Chivite ha aumentado su poder político, dado que permanece como una de las pocas presidencias autonómicas gobernadas por el PSOE, y así la concejal socialista del ayuntamiento de Pamplona Sra. Saiz ha sido nombrada ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y el consejero del Gobierno de Navarra Sr. Cigudosa ha sido nombrado Secretario de Estado de Ciencia, Innovación y Universidades. Este último nombramiento ha exigido el recambio de titular en el Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital del Gobierno de Navarra que ha pasado a ser liderado por la Sra. Fanlo.

2. Actividad normativa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

2.1. Actividad legislativa

El número de leyes forales aprobado en el año 2023 es de 23 leyes forales, claramente inferior al del año anterior (38). También se ha aprobado el Decreto-ley Foral 1/2023, de 24 de abril, de suplemento de crédito en varios departamentos del Gobierno de Navarra, el Decreto Foral Legislativo 2/2023, de 24 de mayo, por el que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones del régimen tributario especial de las fundaciones y otras entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y cuatro Decretos Forales legislativos de armonización tributaria.

Se ha aprobado una sola ley foral de mayoría absoluta: la Ley Foral 2/2023, de 6 de febrero, que modifica la letra d) del art. 193.2 de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, con el fin de ampliar el concepto de sociedad pública local.

En materia de presupuestos, no se ha aprobado la ley foral de presupuestos generales de Navarra para el año 2024 dado que el año 2023 ha sido un

año electoral y de constitución del nuevo Gobierno de Navarra. Queda pendiente para el próximo año.

La Ley Foral más relevante en materia financiera y tributaria ha sido la Ley Foral 22/2023, de 26 de diciembre, por la que se aprueban modificaciones de las leyes reguladoras de diversos tributos. La modificación principal se inserta dentro del IRPF, puesto que se deflacta la tarifa aplicable a la base liquidable general en un 4% para 2023 y un 3% para 2024. Además, se incrementan en un 3% los mínimos personales tanto para 2023 como para 2024. También se contemplan diversas disposiciones en materia de vivienda, principalmente en orden a promover su alquiler. Dentro del Impuesto de Sociedades, la modificación más relevante es que se completa la transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, de 12 de julio, sobre normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior. Respecto de la Ley Foral General Tributaria se ha adicionado un nuevo supuesto de infracción grave con una sanción mínima de 20.000 euros para el obligado tributario que niegue o impida indebidamente la entrada o permanencia en fincas o locales de los funcionarios de la Administración tributaria.

En materia de tributos ambientales, la Ley Foral 14/2023, de 5 de abril, crea el Impuesto Especial sobre los envases de plástico no reutilizables, como un tributo de naturaleza indirecta y de carácter ambiental, dado que su finalidad es la de prevención de la generación de residuos de envases de plástico no reutilizables, así como fomentar el reciclado de los residuos plásticos. Se fija el tipo impositivo de 0,45 euros por kilogramo.

Por su parte, la Ley Foral 17/2023, de 26 de octubre, introduce cuatro modificaciones en las disposiciones adicionales de la Ley Foral General Tributaria en orden a adecuarse a la normativa europea sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad.

Varias leyes forales han realizado modificaciones presupuestarias: Ley Foral 15/2023, de 5 de abril, de suplemento de crédito para el Departamento de Cohesión Territorial en orden a efectuar una aportación al transporte público de la comarca de Pamplona y una transferencia al Ayuntamiento de Petilla de Aragón; Ley Foral 16/2023, de 5 de abril, que aprueba un crédito extraordinario con diversas finalidades (y además introduce otros aspectos); Ley Foral 19/2023, de 14 de noviembre, de crédito extraordinario para pago de las subvenciones electorales; y Ley Foral 20/2023, de 23 de noviembre, de crédito extraordinario para aportación fundacional a la Fundación CENER. También, el Decreto-ley Foral 1/2023, de 24 de abril, aprueba un suplemento de crédito para varios Departamentos del Gobierno de Navarra. Por último, la Ley Foral 23/2023, de 16 de diciembre, autoriza a SODENA a conceder un préstamo a la empresa Sunsundegui S.A. Asimismo, mediante la Ley Foral 1/2023, de 6 de febrero, se aprobaron las Cuentas Generales de Navarra del año 2021.

La Administración local ha visto modificada su Ley Foral reguladora por la Ley Foral 2/2023, de 6 de febrero, limitada al art. 193.3 letra d). Asimismo, la Ley Foral 6/2023, de 9 de marzo, procede a autorizar la desafectación de unos terrenos comunales del Concejo de Sagaseta. Y la Ley Foral 16/2023, de 5 de abril, regula el Fondo extraordinario por el incremento de los costes energéticos en las entidades locales, que supone una aportación adicional al Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra (art. 3).

La materia de derechos sociales, entendida en un sentido amplio, es la que ha sido objeto de una regulación legal más amplia y novedosa. La Ley Foral más relevante es la Ley Foral 13/2023, de 5 de abril, que persigue la lucha contra el racismo y la xenofobia. Supone la culminación normativa de diversos planes y estrategias generales y particulares (pueblo gitano) que se han ido adoptando en Navarra. Y constituye un complemento de la regulación estatal, la Ley 15/2022, de 12 de junio, integral para la igualdad de trato y no discriminación. Siguiendo la estela del Plan de Acción de la Unión Europea Antirracismo para 2020-2025 adopta una perspectiva intersectorial por entender que los marcadores de las diferencias sociales se cruzan entre ellos. Su regulación más destacada se contiene en su Título I que desarrolla, en primer lugar, los mecanismos para la prevención del racismo y la xenofobia, con referencias concretas, por ejemplo, a la contratación pública y a las subvenciones, y con la creación del Consejo Navarro para la Lucha contra el Racismo y la Xenofobia. Seguidamente se relacionan las políticas públicas para prevenir y combatir el racismo y la xenofobia, detallándose diversos ámbitos: educación, trabajo y empleo, salud, vivienda, servicios sociales, seguridad, protección civil y emergencias, comunicación y redes sociales, deporte, ocio y tiempo libre y finalmente en el ámbito de la cultura. En tercer lugar, enumera los mecanismos de protección frente al racismo y la xenofobia entre los que destacan, la actuación de oficio, la inversión de la carga de la prueba o la protección frente a las represalias.

Por su parte, la Ley Foral 4/2023, de 9 de marzo, regula la justicia restaurativa, la mediación y las prácticas restaurativas comunitarias. El objeto de esta Ley Foral es promover la resolución pacífica de conflictos, entendiendo que la justicia restaurativa y la mediación forman parte del servicio público de justicia. El Título I regula el Servicio de Justicia Restaurativa de Navarra como un servicio público de apoyo a las víctimas, enfatizando las garantías de servicio público y de calidad. El Título II regula el fomento a la mediación, donde destacan la creación de un Registro de Mediación de Navarra, de carácter voluntario, y el Sello de Calidad en Mediación. El Título III se dedica a las prácticas restaurativas comunitarias, fuera del proceso judicial y sin efectos jurídicos vinculantes. Por último, el Título IV establece las disposiciones sobre organización administrativa, creándose dentro del Consejo Navarro de Justicia-Nafarroako Justizia Kontseilua tres grupos de trabajo: Comisión de Justicia Restaurativa, Comisión de mediación, y Comisión de prácticas comunitarias.

En tercer lugar, la Ley Foral 3/2023, de 22 de febrero, se refiere a la ciudadanía navarra en el exterior. Pretende mantener los vínculos, e incluso fomentar el retorno de la ciudadanía navarra que se encuentra fuera de Navarra. Establece dos niveles: a) el individual, de la ciudadanía navarra, ocupándose de definirla, de forma amplia, en su art. 2, y de señalar sus derechos y deberes (art. 6); y b) el colectivo, de las Comunidades navarras en el exterior, para las que se establecen los requisitos para su reconocimiento, la constitución de federaciones, el Registro Oficial como tales, y se crea el Consejo de Comunidades Navarras.

La Ley Foral 16/2023, de 5 de abril, incorpora una nueva disposición adicional 12ª a la Ley Foral de Servicios Sociales en orden a regular la historia social única de Navarra y el tratamiento de datos en este ámbito.

En el ámbito del Derecho Civil, se ha aprobado el Texto Refundido de la Ley Foral de Fundaciones y mecenazgo, mediante Decreto Foral Legislativo 2/2023, de 24 de marzo.

En materia organizativa, la Ley Foral 9/2023, de 22 de marzo, regula el Consejo de Medio Ambiente. Modifica su composición dando entrada a representantes de los grupos parlamentarios y de otras entidades o asociaciones, y asimismo incorpora la paridad de género. Por otra parte, se integran en el mismo diversas Comisiones Asesoras existentes (art. 15): Forestal, de Caza, de Pesca, de Biodiversidad, de Economía Circular, y de Cambio Climático.

La Ley Foral 18/2023, de 26 de octubre, modifica la Ley Foral de Estadística de Navarra, para dejar abierta la adscripción del Instituto de Estadística de Navarra a cualquier Departamento del Gobierno de Navarra.

Por su parte la Ley Foral 11/2023, de 29 de marzo, modifica las retribuciones del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, mejorando el sistema retributivo de este personal.

En cuarto lugar, la Ley Foral 12/2023, de 29 de marzo, modifica diversos preceptos del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, a fin de incorporar las mejoras en las condiciones de trabajo pactadas con las organizaciones sindicales. Afectan, por ejemplo, al grado, a la excedencia voluntaria, o a la concesión de días adicionales de vacaciones en razón de la antigüedad.

Finalmente, la Ley Foral 8/2023, de 9 de marzo, modifica la normativa sobre protección civil, sobre todo en aspectos organizativos y de personal.

En materia de medio ambiente, procede recordar la modificación organizativa que se ha efectuado en el Consejo de Medio Ambiente en virtud de la Ley Foral 9/2023, y asimismo la Ley Foral 14/2023, por la que se crea el Impuesto Especial sobre los envases de plástico no reutilizables.

La Ley 21/2023, de 26 de diciembre, regula la gestión piscícola. Dicha Ley Foral pretende separar la regulación única que se contenía anteriormente en la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra. Por tanto, deroga la parte que la Ley Foral de 2005 dedicaba a la pesca y limita su contenido a la caza, a cuyo efecto modifica diversas disposiciones sobre caza y deroga las relativas a la pesca. Persigue la protección de los recursos piscícolas, bajo el principio básico de la sostenibilidad del recurso.

La Ley Foral 10/2023, de 22 de marzo, sobre sanidad animal tiene como objeto imponer límites en cuanto a la ubicación y diseño de los establecimientos ganaderos, siendo a tal fin determinante su Anexo I que fija la capacidad productiva máxima de las explotaciones ganaderas. Por ello, se modifica asimismo la tipificación de las infracciones por exceso de estos límites.

La agricultura ha visto aparecer una nueva regulación mediante la Ley Foral 5/2023, de 9 de marzo, dedicada a la comercialización de productos agroalimentarios. Profundiza en la venta de cercanía o de proximidad, que recibe la denominación de canales cortos de comercialización, de modo de acercar la venta de productos agroalimentarios desde su productor al consumidor final, no pudiendo existir, en su caso, más que una persona intermediaria. Se crea un Registro a tal efecto y se contempla la utilización de un logotipo de identificación.

La vivienda ha recibido modificaciones legales mediante la Ley Foral 7/2023, de 9 de marzo, centradas en el arrendamiento, singularmente en el arrendamiento protegido, e incluso potenciando la adquisición de viviendas o promociones para destinarlas a arrendamiento asequible. Las novedades principales se efectúan por medio de la modificación y adición de varias disposiciones adicionales que detallan diversas actuaciones con estos objetivos.

2.2. Actividad reglamentaria

La normativa reglamentaria principal del año 2023 ha sido la organizativa referida a la nueva estructura departamental, a raíz de la constitución del nuevo Gobierno de Navarra tras las elecciones de mayo de 2023.

Por otra parte, el Decreto Foral 217/2023, de 11 de octubre, ha creado la Oficina de Análisis y Prospección, como un organismo autónomo. Y en la legislatura anterior el Decreto Foral 14/2023, de 1 de marzo, aprobó el Reglamento de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción; el Decreto Foral 31/2023, de 22 de marzo, aprobó el Reglamento del Consejo Navarro de Participación Ciudadana; y el Decreto Foral 53/2023, de 21 de junio, dispuso la composición, organización y funciones del Consejo de la Juventud de Navarra.

También cabe resaltar, dada la problemática conflictiva que se vivió con la Policía Foral, la aprobación del Decreto Foral 227/2023, de 25 de octubre, sobre jornadas, horarios y retribuciones.

Por el contrario, los reglamentos sobre ámbitos materiales han sido escasos, siendo los más significativos, los siguientes: Decreto Foral 3/2023, de 25 de enero, que regula el registro de Asociaciones de Navarra y sus procedimientos; Decreto Foral 12/2023, de 22 de febrero, por el que se regula la atención farmacéutica en centros socio-sanitarios; Decreto Foral 13/2023, de 22 de marzo, sobre producción agraria ecológica; y Decreto Foral 280/2023, de 28 de noviembre, sobre nuevos umbrales en la contratación pública.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Lo más destacado ha sido la transferencia de competencias en materia de tráfico a Navarra, que ha sido objeto de gran crítica por la oposición parlamentaria puesto que denuncian que supone la desaparición de la Guardia Civil en Navarra, mediante el Real Decreto 252/2023, de 4 de abril, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.

De nuevo en 2023 se ha procedido a la modificación del Convenio Económico, que se plasma en la Ley 8/2023, de 3 de abril. La modificación se centra en la introducción del nuevo impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, que ha sido objeto de la Ley Foral 14/2023, así como en el Impuesto complementario del Impuesto de Patrimonio de solidaridad de grandes fortunas. Además, mediante el Real Decreto 1126/2023, de 19 de diciembre, se ha modificado el Reglamento de la Junta Arbitral del Convenio Económico.

En la Junta de Cooperación se ha logrado Acuerdo, con fecha 28 de diciembre de 2022, en relación con la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, a fin de evitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad por parte del Estado, en el que el Gobierno de Navarra se compromete a promover diversas modificaciones legislativas. También se iniciaron conversaciones en relación con la disposición final segunda de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023, que modificó diversos preceptos de la Ley Foral de Contratos Públicos. Finalmente, el Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra diversos incisos de la citada disposición final segunda.

En cuanto a sentencias de interés cabe citar varias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Por una parte, las sentencias desestimatorias de los recursos interpuestos por diversos centros privados contra la resolución del Gobierno de Navarra de extinción del concierto por no implantar la educación mixta, tomando como base la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOMCE (entre otras, Sentencia de 22 de octubre de 2023). Por otra, la sentencia de 12 de diciembre de 2023, confirma la anulación de la resolución municipal de rotulación de la plaza de la Constitución de Pamplona, por no respetar el formato bilingüe de castellano y euskera.