

# CRÓNICA LEGISLATIVA

## PARLAMENTO DE NAVARRA

MARTÍN M<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA

*Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pública de Navarra*

### I. RELACIÓN DE LEYES FORALES APROBADAS EN EL AÑO 2013

El Parlamento de Navarra ha aprobado un total de 40 Leyes Forales en el año 2013. Son las siguientes:

- Ley Foral 1/2013, de 30 de enero, por la que se crea y se regula el Banco de Sangre y Tejidos de Navarra (BON núm. 28, de 11 de febrero de 2013).
- Ley Foral 2/2013, de 14 de febrero, sobre atención sanitaria, continuada y urgente (BON núm. 38, de 25 de febrero de 2013).
- Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero, de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (BON núm. 43, de 4 de marzo de 2013).
- Ley Foral 4/2013, de 25 de febrero, por la que se modifica el Título VI de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local (BON núm. 43, de 4 de marzo de 2013).
- Ley Foral 5/2013, de 25 de febrero, por la que se declara de utilidad pública y se aprueba la desafectación de 84.698 metros cuadrados de terreno comunal, correspondientes a la parte de la parcela 8409 del polígono 6 del Ayuntamiento de Andosilla (BON núm. 43, de 4 de marzo de 2013).
- Ley Foral 6/2013, de 25 de febrero, para la declaración de la inembargabilidad de las prestaciones sociales garantizadas y las becas de ayudas al estudio (BON núm. 43, de 4 de marzo de 2013).
- Ley Foral 7/2013, de 25 de febrero, sobre utilización de residuos alimenticios (BON núm. 43, de 4 de marzo de 2013).
- Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario de Navarra (BON núm. 43, de 4 de marzo de 2013). Contra la misma se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad.

- Ley Foral 9/2013, de 12 de marzo, de Cuentas generales de Navarra de 2011 (BON núm. 53, de 18 de marzo de 2013).
- Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (BON núm. 53, de 18 de marzo de 2013). Contra la misma se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad.
- Ley Foral 11/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, para establecer la delegación de voto de los concejales en los ayuntamientos (BON núm. 53, de 18 de marzo de 2013).
- Ley Foral 12/2013, de 12 de marzo, de apoyo a los emprendedores y al trabajo autónomo en Navarra (BON núm. 53, de 18 de marzo de 2013).
- Ley Foral 13/2013, de 20 de marzo, de modificación de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y la adolescencia (BON núm. 60, de 27 de marzo de 2013).
- Ley Foral 14/2013, de 17 de abril, de Medidas contra el fraude fiscal (BON núm. 80, de 29 de abril de 2013).
- Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, de modificación de determinados artículos de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra (BON núm. 80, de 29 de abril de 2013).
- Ley Foral 16/2013, de 17 de abril, de modificación del artículo 130 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (BON núm. 78, de 25 de abril de 2013).
- Ley Foral 17/2013, de 15 de mayo, por la que determinan los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda en Navarra para los años 2013 y 2014 (BON núm. 97, de 23 de mayo de 2013).
- Ley Foral 18/2013, de 29 de mayo, reguladora de los incentivos fiscales aplicables a los proyectos socialmente comprometidos (BON núm. 109, de 10 de junio de 2013).
- Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, para la apertura de un nuevo proceso de funcionarización en las Administraciones Públicas de Navarra (BON núm. 109, de 10 de junio de 2013).
- Ley Foral 20/2013, de 20 de junio, de modificación de la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra (BON núm. 124, de 1 de julio de 2013).
- Ley Foral 21/2013, de 2 de julio, por la que se actualizan las pensiones de las clases pasivas del personal funcionario de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra (BON núm. 133, de 12 de julio de 2013).

- Ley Foral 22/2013, de 2 de julio, de modificación de la Ley 9/2005, de 6 de julio, del Taxi (BON núm. 133, de 12 de julio de 2013).
- Ley Foral 23/2013, de 2 de julio, de reforma de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra (BON núm. 253, de 31 de diciembre de 2012).
- Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra (BON núm. 133, de 12 de julio de 2013).
- Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento transitorio por pérdida del poder adquisitivo (BON núm. 133, de 12 de julio de 2013). Contra la misma se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad.
- Ley Foral 26/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 7/2009, de 5 de junio, en la que se regula la asignación tributaria del 0,7 por 100 que los contribuyentes de la Comunidad Foral destinan a otros fines de interés social (BON núm. 133, de 12 de julio de 2013).
- Ley Foral 27/2013, de 2 de julio, de reforma de la Ley Foral 7/2004, de 24 de junio, por la que se declara de utilidad pública y se aprueba la desafectación de 159.224 metros cuadrados de terrenos comunal perteneciente al Ayuntamiento de Murillo el Fruto (BON núm. 133, de 12 de julio de 2013).
- Ley Foral 28/2013, de 7 de agosto, de modificación parcial de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la Sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra S.L.U. (BON núm. 159, de 20 de agosto de 2013). Se encuentra sometida a la Junta de Cooperación, como trámite previo a la posible interposición de recurso de inconstitucionalidad.
- Ley Foral 29/2013, de 25 de septiembre, de modificación del artículo 3 de la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales (BON núm. 191, de 3 de octubre, de 2013).
- Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y exacción de gas no convencional (BON núm. 208, de 28 de octubre de 2013).
- Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre, de modificación del artículo 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (BON núm. 217, de 11 de noviembre de 2013).
- Ley Foral 32/2013, de 31 de octubre, modificación del artículo 111 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra (BON núm. 217, de 11 de noviembre de 2013).

- Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936 (BON núm. 233, de 4 de diciembre de 2013).

- Ley Foral 34/2013, de 26 de noviembre, por la que se modifica la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de Saneamiento de las Aguas Residuales de Navarra (BON núm. 233, de 4 de diciembre de 2013).

- Ley Foral 35/2013, de 26 de noviembre, por la que se determinan las anualidades a las que se imputará el gasto financiero derivado del anticipo económico comprometido por el Gobierno de Navarra a favor de la sociedad “Canal de Navarra, S.A.” en concepto de “usos expectantes del Canal de Navarra”, según los términos descritos en la cláusula quinta de la actualización del convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución del Canal de Navarra y por la que se concede un crédito extraordinario de 8.500.000 euros para la financiación de los gastos correspondientes al año 2013 el Gobierno de Navarra (BON núm. 233, de 4 de diciembre de 2013).

- Ley Foral 36/2013, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social de Navarra (BON núm. 233, de 4 de diciembre de 2013).

- Ley Foral 37/2013, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (BON núm. 239, de 13 de diciembre de 2013).

- Ley Foral 38/2013, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias (BON núm. 249, de 30 de diciembre de 2013).

- Ley Foral 39/2013, de 28 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales (BON núm. 4, de 8 de enero de 2014).

- Ley Foral 40/2013, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (BON núm. 4, de 8 de enero de 2014).

Asimismo el Gobierno de Navarra ha aprobado un Decreto-Ley Foral: Decreto-Ley Foral 1/2013, de 30 de diciembre, por el que se prorrogan para el año 2014 determinadas medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y se actualizan las pensiones de las clases pasivas de sus Montepíos (BON núm. 250, de 31 de diciembre de 2013).

También el Gobierno ha aprobado cuatro Decretos Forales Legislativos destinados todos ellos a modificar diversos preceptos de Leyes tributarias:

Decreto Foral Legislativo 1/2013, de 13 de febrero, sobre el IVA (BON núm. 35, de 20 de febrero de 2013), Decreto Foral Legislativo 2/2013, de 13 de febrero, sobre Impuestos Especiales (BON núm. 35, de 20 de febrero de 2013), Decreto Foral Legislativo 3/2013, de 17 de julio, sobre Impuestos Especiales (BON núm. 145, de 30 de julio), y Decreto Foral Legislativo 4/2013, de 30 de octubre, sobre IVA (BON núm. 218, de 12 de noviembre).

## **II. BREVE ANÁLISIS DE LAS LEYES FORALES APROBADAS EN 2013**

### **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 2013. Nada menos que catorce leyes forales tratan sobre materia tributaria, presupuestaria y de financiación de las Haciendas Locales. No obstante son de una temática variada y en la mayor parte de los casos se limitan a modificar leyes forales anteriores.

Desde el punto de vista estrictamente tributario, la ley foral más relevante, es la Ley Foral 38/2013, que es la habitual de acompañamiento a los presupuestos generales de Navarra (no aprobados este año para el ejercicio de 2014). Recoge modificaciones de diversos impuestos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades, Ley Foral General Tributaria, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Ley Foral de Haciendas Locales, Régimen tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio, y Tasas y Precios Públicos. Destaca la introducción de una cláusula general de equiparación de los miembros de una pareja estable con los cónyuges, así como la supresión del tipo de gravamen autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos y también la modificación del artículo 5.2 de la Ley Foral del Derecho a la vivienda en Navarra.

También la Ley Foral 14/2013 modifica diversas normas precedentes con el objetivo de combatir el fraude fiscal. Así se modifica la Ley Foral General Tributaria (sucesión empresarial, prescripción, medidas cautelares, embar-

gos, etc.), el Reglamento de Recaudación (concurso), el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (incrementos no justificados de patrimonio respecto de bienes y derechos situados en el extranjero), el Impuesto sobre Sociedades (con contenido similar al del IRPF), y el Régimen tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio (procedimientos tributarios informáticos de las fundaciones). Asimismo se crea una Comisión de trabajo permanente de lucha contra el fraude fiscal.

Por su parte, la Ley Foral 39/2013 regula ahora el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, derogando la anterior Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre. A partir de 1 de enero de 2014 se grava anualmente a los establecimientos comerciales con una superficie útil de venta y exposición superior a 2.000 metros cuadrados, que deberán abonar la cuota tributaria resultante de aplicar un gravamen del 12 por ciento sobre la superficie útil para venta y exposición de productos así como la superficie de aparcamiento. Téngase en cuenta que la Ley Foral 29/2013 había modificado el precepto relativo a la afectación de los ingresos derivados del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales de la Ley Foral 29/2001(artículo 3).

Y La Ley Foral 40/2013 modifica la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra, mediante la adición de una nueva disposición adicional segunda para garantizar el acceso informático del Parlamento de Navarra al sistema de gestión presupuestaria de la Administración Foral, en las mismas condiciones que efectúa la Cámara de Comptos.

Se han producido varias modificaciones en materia de haciendas locales que afectan a la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra. Por un lado, la Ley Foral 10/2013 modifica las tasas y tributos locales en orden a su percepción cuando se apliquen las nuevas figuras derivadas de la Directiva de Servicios, como la declaración responsable y la comunicación previa, en sustitución de las autorizaciones administrativas. La Ley Foral 31/2013 regula el Impuesto sobre viviendas desocupadas como medida tributaria complementaria de la modificación de la Ley Foral del Derecho a la Vivienda en Navarra (Ley Foral 24/2013). Y finalmente la Ley Foral 37/2013 modifica el artículo 27 sobre el canon o precio por aprovechamiento de terrenos comunales.

La Ley Foral 34/2013 se limita a modificar las tarifas del canon de saneamiento de aguas residuales, con su correspondiente actualización.

En cuanto a las cuentas generales de Navarra, por un lado, la Ley Foral 9/2013 aprueba las correspondientes al ejercicio de 2011 y, por otro, la Ley Foral 16/2013 establece que el Gobierno de Navarra debe presentar las cuentas al Parlamento antes del 1 de julio de cada año.

La Ley Foral 18/2013 modifica la normativa sobre Régimen tributario de fundaciones y actividades de patrocinio en orden a incentivar los denominados “Proyectos socialmente comprometidos”.

La Ley Foral 26/2013 incide en el reparto de las cantidades recaudadas por la asignación tributaria del 0,7 por ciento para otros fines de interés social.

Por último, la Ley Foral 35/2013 contempla varias medidas de índole presupuestaria en relación con el Canal de Navarra: anualidades de gastos financieros y aprobación de crédito extraordinario.

## **B) Contratación pública, organización administrativa y función pública**

Dentro del gran número de leyes forales aprobadas en el año 2013 destaca por su alcance y amplitud la modificación de la Ley Foral de Contratos Públicos, modificación que se ha efectuado, por un lado, mediante la Ley Foral 3/2013 y, por otro, por la Ley Foral 4/2013 que se efectúa de forma separada al incidir en la Ley Foral de Administración Local que es de mayoría absoluta. Asimismo la Ley Foral 32/2013 procede a modificar el artículo 111 de la Ley Foral de Contratos Públicos limitándose a la cesión del contrato.

La reforma de la normativa contractual obedece a la necesaria transposición de las Directivas comunitarias, tarea que ya había sido llevada a cabo poco antes por el Estado. Cabe destacar los siguientes aspectos principales de la reforma:

a) Modificación del régimen de encargos a entes instrumentales (art. 8) y de las sociedades de capital mixto (art. 8 bis).

b) Nuevo régimen de las modificaciones contractuales, que afecta a varios artículos de la Ley Foral, y que se concreta principalmente en los nuevos artículos 105, 106 y 108.

c) Transparencia de los procedimientos, que obliga a modificar diversos preceptos en orden a la publicidad y concurrencia en las licitaciones.

d) Nuevo régimen de impugnación de los actos y adjudicaciones de contratos. Es aquí donde se efectúa la reforma principal, con la creación del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, cuya competencia alcanza ya plenamente también a todos los contratos de las entidades locales de Navarra.

El Parlamento de Navarra ha aprobado varias leyes de organización administrativa, la mayoría de ellas de modificación de normas precedentes. Destaca, dada la polémica levantada en torno a ella, la Ley Foral 28/2013 que

modifica la normativa sobre la Corporación Pública Empresarial de Navarra a fin de que el Parlamento controle los procedimientos de expedientes de regulación de empleo que realicen las empresas públicas.

La Ley Foral 1/2013 de creación del Banco de Sangre y Tejidos de Navarra, que deroga su anterior regulación efectuada por la Ley Foral 20/2010, regula con detalle el Banco de Sangre y Tejidos de Navarra que es una unidad orgánica de la Dirección Médico Asistencial del Complejo Hospitalario de Navarra, así como sus órganos.

La Ley Foral 20/2013 modifica la composición del Consejo Económico y Social que pasa de 28 a 30 miembros, a los efectos de incluir a dos miembros del sector de la Economía Alternativa y Solidaria de la Comunidad Foral.

En materia de función pública se ha procedido, en primer lugar, a abrir un nuevo proceso de funcionarización del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, mediante la Ley Foral 19/2013. Por su parte, la Ley Foral 21/2013, actualiza las pensiones de los Montepíos desde 1 de enero de 2013. La Ley Foral 25/2013 crea de nuevo un complemento transitorio para el abono de la paga extraordinaria antes del 31 de agosto de 2013.

Finalmente el Decreto Ley Foral 1/2013 incide asimismo en la materia de personal, dado que prorroga para el año 2014 las medidas adoptadas con anterioridad y asimismo actualiza las pensiones de los Montepíos desde 1 de enero de 2014.

### **C) Asistencia social y salud**

La normativa del año 2013 en materia de asistencia social y salud persigue objetivos muy concretos, muchos de ellos incidiendo directamente sobre decisiones gubernamentales.

En el ámbito sanitario, la Ley Foral 2/2013 incide sobre la política sanitaria navarra de prestación de servicios sanitarios a las zonas rurales de Navarra. En cambio, la Ley Foral 8/2013 afecta a la política sanitaria estatal sobre las personas con derecho a asistencia sanitaria gratuita en Navarra, reconociéndose este derecho a todas las personas con residencia en Navarra.

En el ámbito de asistencia social, la Ley Foral más relevante es la Ley Foral 36/2013 que modifica la anterior regulación sobre la renta de inclusión social, con el objetivo de atender las nuevas realidades derivadas de la situación de crisis económica. Cabe destacar la declaración de esta renta como intransferible así como la modificación de las excepciones recogidas en el artículo 3. Por otra parte, se procede a introducir una modificación procedimental



sobre la concesión de la renta (art. 5) así como a adicionar un nuevo Capítulo III relativo al procedimiento, en el que se recoge el silencio administrativo positivo.

La Ley 6/2013 declara inembargables la renta básica, la renta de inclusión social, las prestaciones económicas de la cartera de servicios, y las becas y ayudas para enseñanzas universitarias y no universitarias.

La Ley Foral 13/2013 se limita a modificar el artículo 75 (menores con características especiales) de la Ley foral de infancia y adolescencia.

También cabe incluir aquí la Ley Foral 26/2013 que regula el reparto de los fondos de la asignación tributaria del 0,7 por ciento para otros fines de interés social.

## **D) Administración Local**

Diversas leyes forales afectan a la Administración Local. Por un lado, inciden, como ya se ha comentado más arriba, en la financiación de las Haciendas Locales (Leyes Forales 10/2013, 31/2013 y 37/2013), en función pública (Leyes Forales 19/2013 y 21/2013 y Decreto Ley Foral 1/2013) o en materia de contratos públicos (Ley foral 4/2013).

La Ley foral más relevante es la Ley Foral 11/2013 que introduce la delegación de voto en los ayuntamientos de Navarra. A tal fin se modifica el artículo 86.4 de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra.

Finalmente, las Leyes Forales 5/2013 y 27/2013 se refieren a la autorización en materia de desafectación y venta de bienes comunales, ahora en relación con los Ayuntamientos de Andosilla y Murillo el Fruto.

## **E) Otras Leyes Forales**

Por último, se relacionan el resto de Leyes forales aprobadas el año 2013, intentando efectuar una agrupación de las mismas por las materias a las que afectan.

No obstante, hay que destacar, por su relevancia y contenido, la Ley Foral 33/2013, que tiene por objeto recuperar la memoria histórica. En ella se contempla un abanico de medidas: mapas de fosas, exhumación de fosas, banco de ADN, Lugares de la Memoria, retirada de símbolos franquistas y anulación de reconocimientos por actos vinculados al régimen franquista. Así también persigue una vertiente educacional, mediante la creación del Centro Docu-

mental de la Memoria Histórica de Navarra y la inclusión en los textos escolares de información sobre los hechos ocurridos en Navarra durante la Guerra Civil y el franquismo. También se prevén otras actuaciones como el Parque de la Memoria de Sartaguda, el Fuerte de San Cristóbal, las obras realizadas por los denominados esclavos del franquismo y los reconocimientos públicos a las asociaciones y organizaciones que han luchado por la recuperación de la memoria histórica. Asimismo se acompañan varias disposiciones adicionales ordenando la realización de actuaciones concretas de reconocimiento, como la celebración de un acto institucional o la colocación de placas conmemorativas en el Gobierno y en el Parlamento de Navarra.

En materia de medio ambiente, se han aprobado tres Leyes forales. La primera de ellas, la Ley Foral 7/2013 sobre utilización de residuos alimenticios, que es más bien una norma que pretende evitar el desperdicio de alimentos. Seguidamente, la Ley Foral 23/2013 que modifica la Ley Foral de Caza y Pesca en lo relativo a cotos de caza: se reduce la intervención de la Administración Foral, se amplían las competencias de las entidades locales, se limita la obligatoriedad de guarderío y se establece la superficie mínima exigible para constituir un coto de caza. Por último, la Ley Foral 30/2013 pretende prohibir la técnica de exploración y obtención de hidrocarburos conocida como “fracking”.

En materia de vivienda, se han aprobado dos leyes forales. La primera de ellas, la Ley Foral 17/2013, solamente aprueba los nuevos módulos, ponderado y sin ponderar, de vivienda protegida para los años 2013 y 2014. La segunda de mayor relevancia, la Ley Foral 24/2013 regula la declaración de viviendas deshabitadas, a cuyo efecto introduce un nuevo Título V bis en la Ley Foral 10/2010 del Derecho a la Vivienda en Navarra, estando en íntima correlación con la Ley Foral 31/2013 que introduce dicho impuesto en la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra.

Como medidas anticrisis se incluyen las contenidas en la Ley Foral 12/2013 de apoyo a los emprendedores y autónomos en Navarra. Se adoptan medidas de incentivación del emprendimiento y trabajo autónomo.

Por su parte, la Ley Foral 15/2013 incide en el comercio, con nueva regulación de los horarios de apertura y cierre, de la apertura en domingos y festivos y de los períodos de venta en rebajas.

Finalmente, la Ley Foral 22/2013 modifica la Ley Foral del Taxi en diversos aspectos muy concretos en orden a adaptarla a la normativa estatal así como a dar solución a algunos aspectos que precisaban de reforma conforme se ha ido constatando con su aplicación.