

CRÓNICA LEGISLATIVA

PARLAMENTO DE NAVARRA

MARTÍN M.^a RAZQUIN LIZARRAGA

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pública de Navarra

I. RELACIÓN DE LEYES FORALES APROBADAS ENTRE 1 JULIO 2009 Y 31 DICIEMBRE 2009

El Parlamento de Navarra, en el semestre comprendido desde julio de 2009 a diciembre de 2009, ha aprobado un total de siete Leyes Forales. Son las siguientes:

- Ley Foral 11/2009, de 30 de octubre, de atención y apoyo a personas afectadas por catástrofes producidas por inundaciones, fuertes vientos y otros fenómenos naturales en la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 138, de 9 de noviembre de 2009).
- Ley Foral 12/2009, de 19 de noviembre, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales (BON núm. 147, de 30 de noviembre de 2009).
- Ley Foral 13/2009, de 9 de diciembre, de modificación del artículo 9 de la Ley Foral 6/2006, de Contratos Públicos (BON núm. 152, de 11 de diciembre de 2009).
- Ley Foral 14/2009, de 9 de diciembre, por la que se modifican los artículos 103 y 104 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra (BON núm. 152, de 11 de diciembre de 2009).
- Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales (BON núm. 155, de 18 de diciembre de 2009).
- Ley Foral 16/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2010 (BON núm. 160, de 29 de diciembre de 2009).
- Ley Foral 17/2009, de 23 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias (BON núm. 160, de 29 de diciembre de 2009).

II. BREVE COMENTARIO

1. Leyes que tienen como objeto modificar aspectos concretos de otras leyes anteriores

En este apartado cabe incluir las Leyes Forales 13/2009, 14/2009 y 17/2009.

La Ley Foral 13/2009 modifica el artículo 9 de la Ley Foral de Contratos Públicos. La modificación sustancial radica en que se cambia el carácter potestativo de este precepto por una redacción imperativa (“deberán” por “podrán”), con lo que se impone a las Administraciones Públicas la obligación de reservar como mínimo (antes era como máximo) el 6 por ciento del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario anterior a entidades de carácter social. Asimismo se hace referencia expresa a Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro y Centros de Inserción Sociolaboral frente a la anterior dicción relativa a los talleres protegidos.

La Ley Foral 14/2009 vuelve a incidir en la modificación de la Ley Foral de Patrimonio, además en el concreto asunto de la definición de las sociedades públicas (artículo 103), que ya se había efectuado este mismo año por la Ley Foral 9/2009, de 18 de junio. Se trata de una adecuación de la normativa foral al Derecho Comunitario. Por tanto, junto con el criterio clásico de la titularidad accionarial consistente en que son sociedades públicas aquellas en las que la mayoría absoluta del capital social esté participada por la Administración Foral, se añade ahora el criterio del control. Así pues, son también sociedades públicas aquellas sobre las que la Administración Foral tenga un control determinado bien por el nombramiento de la mayoría de los miembros de sus órganos de administración, de dirección o de vigilancia o bien por disponer de mayoría de votos. La modificación del artículo 104.4 consiste en la adición de un nuevo apartado a fin de establecer una norma de contabilidad en cuanto al valor neto contable de las participaciones que son objeto de transmisión.

La Ley Foral 17/2009 procede a modificar diversos impuestos, siendo la ley de acompañamiento tributario de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2010. Esta Ley Foral en sus once artículos se dedica a modificar preceptos de diversas leyes forales, dedicando cada artículo a la modificación de una ley foral. En concreto se modifican las siguientes leyes forales: el Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio; la Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; el Texto Refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, aprobado por Decreto Foral Legislativo 250/2002, de 16 de diciembre; el Texto

Refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Decreto Foral Legislativo 129/1999, de 26 de abril; la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria; la Ley Foral 7/2001, de 27 de marzo, de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos; el Texto Refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 150/2002, de 2 de julio; la Ley Foral 8/1997, de 28 de abril, en la que se introducen nuevos beneficios fiscales para la empresa pública NASUINSA; la Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio; la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra; y la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra,.

De estas modificaciones cabe destacar las más importantes:

1ª) Del Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:

a) Declaración como rentas exentas de las subvenciones públicas percibidas para la adquisición de vehículos automóviles y otro tipo de bienes o reforma de viviendas, dentro de los programas de reactivación económica ejecutados por el Gobierno de Navarra.

b) Modificación del gravamen de las rentas de ahorro. Se mantiene el 18% para las rentas hasta 6.000 euros, elevándose a partir de dicha cifra el porcentaje hasta el 21 %.

c) Se suprime la deducción de los 440 euros por trabajo para los trabajadores con rendimientos netos superiores a 17.000 euros y se reduce de forma paulatina a partir de 10.600 euros.

2ª) De la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades:

a) Disminución de los tipos de gravamen para las pequeñas empresas.

b) Incremento en un 30% de la deducción por creación de empleo.

c) Diversas normas sobre la exención por reinversión.

3ª) De la Ley Foral General Tributaria. Se introducen algunas modificaciones en el sistema sancionador, mediante la tipificación de nuevas infracciones simples y graves.

2. Leyes forales de contenido específico

La Ley Foral 11/2009 regula las ayudas a las personas afectadas por catástrofes naturales en la Comunidad Foral. Dicha Ley Foral tiene un doble objetivo: en primer lugar, efectuar una regulación general de carácter permanente

para habilitar un cuadro de medidas aplicable a todas las personas afectadas por catástrofes naturales a lo largo del tiempo, principalmente en el futuro; y, en segundo lugar, atender de forma específica a las personas ya afectadas por las inundaciones y tormentas de granizo de febrero y junio de 2009. Las medidas afectan principalmente a las entidades locales, ya que consisten en exenciones de tributos locales (contribuciones territoriales, impuesto de actividades económicas e Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras) para lo cual se prevé la correspondiente compensación a los municipios afectados. También se contempla la concesión de ayudas directamente a las entidades locales para la compensación de daños en equipamientos e infraestructuras públicas. Asimismo se habilita al Gobierno para acudir a operaciones de crédito o a la contratación mediante el procedimiento negociado sin publicidad, por concurrencia de la causa de imperiosa urgencia exigida por la Ley Foral de Contratos Públicos.

3. Leyes forales importantes y destacadas

1) Ley Foral 12/2009

La Ley Foral 12/2009 tiene, además de sus importantes efectos prácticos, una indudable carga emotiva que se expresa en su larga exposición de motivos. Se trata de dar solución a la discriminación que han venido padeciendo un grupo de ciudadanos por el simple hecho de ser transexuales. La Ley Foral, por tanto, pretende incidir en la evitación de la discriminación por razón de identidad de género. Es, por otra parte, una Ley Foral que se mueve dentro de las competencias de Navarra, pero que parte de un presupuesto que viene regulado en la legislación estatal, aquí la Ley 3/2007, de 15 de marzo, de cambio de asignación registral de sexo y nombre propio en el Registro Civil. La ligazón entre ambas leyes es determinante, puesto que son personas beneficiarias de las medidas que se contemplan en la Ley Foral aquellas que hayan procedido o iniciado a la rectificación en el Registro Civil de la mención de sexo (art. 3). Unido a este requisito legal, el otro concepto del que parte la Ley Foral es el de “sexo asumido”, en el sentido de respeto de la opción sexual que efectúe cada persona.

La transexualidad debe ser abordada desde una perspectiva integral, que es la que adopta la Ley Foral que va desgranando diversos aspectos en los cuales se deben adoptar medidas para el fomento de la no discriminación e, incluso, para efectuar una discriminación positiva a favor de los transexuales.

Las primeras medidas son de índole sanitaria y se centran en el reconocimiento de derechos, como los derechos a la salud, que se concretan en el trato no discriminatorio, a ser atendidas por profesionales con experiencia o a que se les aseguren sus derechos reproductivos. Se prohíbe de forma expresa la utilización de terapias aversivas sobre las personas transexuales o que les produzcan vejación o discriminación. Se ordena la creación, en el plazo de seis meses, de una unidad de referencia en materia de transexualidad en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Asimismo el artículo 5 contiene una previsión específica para los menores transexuales. Como medidas colaterales, se contemplan la guía clínica para la atención de este colectivo, la creación de estadísticas específicas para el seguimiento de su atención sanitaria y la formación de profesionales para su atención especializada.

En el ámbito laboral, se dispone una medida general, de prohibición de discriminación, y otra específica, dirigida a las Administraciones Públicas de Navarra, de fomento de la discriminación positiva para favorecer la contratación y el empleo de personas transexuales.

En el ámbito social, se exige a las Administraciones Públicas de Navarra la adopción de medidas contra la transfobia. Similares medidas se instan en el ámbito educativo, donde se insiste en la formación respetuosa hacia la identidad sexual en general, y también respecto del acceso de las personas transexuales a la educación.

Finalmente, la Ley Foral ordena a las Administraciones la adopción de un conjunto de medidas destinadas tanto al apoyo a las personas transexuales, como a la realización de campañas generales de sensibilización, programas de capacitación y sensibilización de ciertos colectivos como jueces, policías, funcionarios y también la investigación en el ámbito universitario. Cabe destacar la exigencia de la creación de servicios de asesoramiento, jurídico y psicológico, que serán prestados mediante convenios de colaboración con las asociaciones de promoción y protección de los derechos humanos de las personas transexuales.

2) Ley Foral 15/2009

Esta Ley Foral abre la vía de la adaptación del ordenamiento jurídico foral a la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE), siendo el primer paso, al que seguirán luego otras leyes y disposiciones reglamentarias en línea con la transposición de las medidas expresadas en la citada Directiva.

La Ley Foral 15/2009 constituye una norma general, aunque contenga también un caso de modificación concreta de una Ley Foral. Pretende adoptar medidas de carácter general de reforma y simplificación administrativas en

orden a facilitar la implantación de actividades económicas y profesionales. Constituye, así pues, un complemento en el ámbito foral de la ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, aunque incorpora asimismo algunos aspectos de la Ley estatal 25/2009, de 22 de diciembre.

La simplificación administrativa se va a desarrollar, al menos en esta primera fase, en un momento de crisis económica y, por ello, la Ley Foral pretende enlazar ambas, de modo que las medidas a adoptar por las Administraciones Públicas supongan un paso adelante para salir de la crisis. Es, por ello, que alguna de las medidas previstas no se halle contemplada en la legislación estatal, puesto que esta vinculación de fomento del desarrollo económico con la crisis es una especialidad de la legislación foral.

El objeto y las finalidades de la Ley Foral se insertan en el marco general estatal: simplificación administrativa, eliminación de cargas administrativas, favorecimiento de la implantación de actividades económicas o empresariales, e impulso de la Administración electrónica y de los medios telemáticos.

Las medidas que se adoptan son de tres tipos, que reciben luego un tratamiento diferenciado en los diversos capítulos de la Ley Foral.

En primer lugar, se preve una medida específica de la legislación foral tendente al desarrollo económico y que se denomina “declaración de inversiones de interés foral” (artículo 4). El Gobierno puede declarar como inversiones de interés foral determinados proyectos. Esta declaración supone no sólo su impulso urgente y preferente sino también la reducción de los plazos de tramitación a la mitad.

El segundo grupo de medidas tiene como objetivo facilitar la puesta en marcha y el desarrollo de actividades empresariales o profesionales y son las siguientes: a) la elaboración por los Departamentos del Gobierno de Navarra de protocolos sobre la tramitación de procedimientos, protocolos que deberán ser publicados en el Portal del Gobierno de Navarra; b) la implantación de la Oficina de Tramitación de Actividades Económicas, que es la denominación que se da a la ventanilla única; c) la creación de un Portal específico de servicios a las empresas; y d) la reducción y simplificación de las obligaciones de información, a cuyo fin los Departamentos deberán revisar y reducir las obligaciones de información exigidas a las empresas.

El tercer grupo de medidas son aquellas destinadas a la simplificación de la tramitación administrativa. Son las siguientes: a) el estudio de las cargas administrativas, que deberá incluirse en las memorias de los proyectos o anteproyectos de disposiciones generales; b) la revisión de procedimientos que deben efectuar los Departamentos para simplificar y/o eliminar trámites administrativos; c) la regulación de la declaración responsable y la comunicación administrativa previa; d) la regulación de las licencias condicionadas, que permite

otorgar licencias condicionadas a la modificación y rectificación de aquellos aspectos menores que no se ajusten a la legalidad; e) la presentación telemática de proyectos y visados; f) la regulación del visado documental y del visado de idoneidad; y g) la simplificación en la llevanza de los Libros Registro, que se conseguirá mediante su realización electrónica.

De estas medidas cabe resaltar la regulación de la declaración responsable y la comunicación administrativa previa y la del visado documental y del visado de idoneidad.

En cuanto a la declaración responsable y la comunicación previa, la Ley Foral, en primer lugar, recoge su definición en similares términos a los previstos en la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (tras su reforma por la Ley 25/2009) y regula su presentación y control. La idea que preside su regulación es facilitar el inicio de actividades económicas y profesionales mediante esta declaración o comunicación, trasladando el control de la Administración de una fase previa (la propia de la anterior autorización) a una fase posterior.

Los visados documental y de idoneidad se conciben como especies adicionales y diferentes del visado colegial, en un marco de colaboración o delegación de las Administraciones Públicas en los Colegios Profesionales. La Ley Foral define ambos visados y su objeto, estableciendo como consecuencia de su emisión favorable la presunción de que el proyecto está completo y es válido.

La Ley Foral establece diversos plazos para el cumplimiento de estas medidas, exigiendo además la revisión de los procedimientos administrativos en el plazo de seis meses y la entrada en funcionamiento de la Oficina de Tramitación de Actividades Económicas en el plazo de dos meses.

Finalmente, la Ley Foral modifica la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental en sus artículos 49.3, 52.3 y 58.4., preceptos todos ellos relativos a la licencia de actividad clasificada. En todos ellos se eliminan controles o se facilita el inicio de la actividad económica, contemplándose incluso el caso de concesión de licencias condicionadas (artículo 58.4).

3) Ley Foral 16/2009

Mediante esta Ley Foral se aprueban los presupuestos generales de Navarra para el año 2010, por un importe de 4.409.227.044 euros. El Título I de la Ley Foral, tras fijar esta cuantía, establece una larga enumeración de supuestos de ampliaciones de crédito que se añaden a los ya previstos en la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra.

El Título II está dedicado a los gastos de personal. En relación con el personal no se establece, de forma provisional, ningún incremento retributivo

hasta que finalice el proceso de negociación. Las cuantías retributivas de los altos cargos del Gobierno y de la Administración no se incrementan y se mantienen las del año 2009.

En el Título III sobre operaciones financieras se fijan las cuantías máximas de otorgamiento de avales, préstamos o deuda pública. En particular, es preciso resaltar dos aspectos: por un lado, se mantiene el denominado "Aval Navarra" por cuantía de 30.000.000 euros como ejecución de las medidas de reactivación económica previstas en la Ley Foral 18/2008, de 6 de noviembre, a los que se adiciona otro importe de idéntica cuantía para avalar los objetivos previstos en otras leyes forales. Asimismo el límite de endeudamiento se eleva en 495.100.000 euros.

El Título IV se refiere a las entidades locales, estableciéndose reglas menores para las Agrupaciones Tradicionales o el Consorcio para el tratamiento de residuos sólidos urbanos de Navarra, dado que la financiación municipal se encuentra regulada para un cuatrienio en las leyes forales 16 y 19/2008.

El Título V sobre Gestión presupuestaria recoge normas sobre la dotación presupuestaria a diversas instituciones y órganos de la Comunidad Foral (Parlamento, Cámara de Comptos, Defensor del Pueblo, Consejo de Navarra, Universidad Pública de Navarra...) así como subvenciones en diversas materias, tales como a Sindicatos y Organizaciones Empresariales. Se dedican una serie de normas al sector de la educación, tales como la fijación de los módulos de sostenimiento de los centros concertados y subvencionados, los convenios con los Ayuntamientos para la escolarización de 0 a 3 años, las compensaciones retributivas a personal docente por diversos conceptos, y el programa de gratuidad de libros de texto escolares. Se reiteran las normas referidas a las inversiones del Programa Navarra 2012 y al TAV.

Seguidamente, el Título VI sobre la contratación regula, muy limitadamente, las atribuciones en materia de contratación relativas a actividades de transporte y los contratos de suministros de determinados organismos autónomos (Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y Agencia Navarra para la Dependencia). Cabe resaltar el artículo 43 en el que se permite a los Ayuntamientos que destinen hasta un 15% de los ingresos obtenidos por la enajenación del patrimonio municipal del suelo a la financiación de gastos corrientes relacionados con usos de interés social.

Destaca el gran número de disposiciones adicionales, un total de 38, que alcanzan a las más variadas materias (función pública, educación, sanidad, industria, etc.) y, además, modifican diversas leyes forales. Dentro de las modificaciones legales cabe resaltar las siguientes:

a) Ley Foral 19/2008, de 20 de noviembre: modificación de los artículos 3.2 y 8.1, por los que se garantiza a las entidades locales la percepción de la cuan-

tía asignada el año anterior cuando el incremento del índice de precios sea negativo.

b) Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra: se modifica el artículo 26.1 a) sobre situación de excedencia voluntaria y se adiciona un nuevo artículo 28 bis que contempla la situación de excedencia de las funcionarias víctimas de violencia de género.

c) Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra: se modifica el artículo 53.1 en lo relativo a los puestos de trabajo y funciones del personal de los Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento.

d) Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra: se modifica un apartado de su Anexo II respecto de uno de los supuestos de silencio administrativo negativo del Departamento de Salud.

e) Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra: se modifican el artículo 42 sobre dotación de un crédito global de gastos para operaciones no financieras y el artículo 34.1 sobre el límite presupuestario.

f) Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones: se modifica el artículo 17.2 relativo a las subvenciones nominativas.

g) Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea: se modifica su artículo 3 sobre clasificación del personal.

h) Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, de Familias Numerosas de Navarra: se deroga su artículo 6 relativa a la Dirección General de Familia.

i) Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre: se modifica su artículo 52 sobre estándares urbanísticos.