

1. CRÓNICA LEGISLATIVA

1.1. PARLAMENTO DE NAVARRA

MARTÍN M^a RAZQUIN LIZARRAGA
Letrado Mayor del Parlamento de Navarra

1. RELACIÓN DE LEYES FORALES APROBADAS ENTRE 1 JULIO 1998 Y 31 DICIEMBRE 1998

El Parlamento de Navarra, en el semestre comprendido desde julio de 1998 a diciembre de 1998, ha aprobado doce Leyes Forales. Son las siguientes:

- Ley Foral 13/1998, de 6 de octubre, de modificación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra (BON núm. 122, de 12 de octubre de 1998).
- Ley Foral 14/1998, de 6 de octubre, por la que se modifica el apartado 2 del artículo 4 del Texto Refundido de las disposiciones de rango legal sobre Financiación Agraria (BON núm. 122, de 12 de octubre de 1998).
- Ley Foral 15/1998, de 19 de noviembre, del Plan de Estadística de Navarra 1999-2002 (BON núm. 142, de 27 de noviembre de 1998).
- Ley Foral 16/1998, de 19 de noviembre, de modificación del Capítulo II del Título IX del Decreto Foral Legislativo 144/1987, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley Foral de Tasas, Exacciones Parafiscales y Precios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos (BON núm. 142, de 27 de noviembre de 1998).
- Ley Foral 17/1998, de 19 de noviembre, de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra (BON núm. 142, de 27 de noviembre de 1998).
- Ley Foral 18/1998, de 19 de noviembre, de modificación del artículo 155 de la Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales (BON núm. 142, de 27 de noviembre de 1998).
- Ley Foral 19/1998, de 1 de diciembre, de retribuciones del profesorado de la Universidad Pública de Navarra (BON núm. 147, de 9 de diciembre de 1998).

- Ley Foral 20/1998, de 14 de diciembre, de Cuentas Generales de Navarra para 1997 (BON núm. 152, de 21 de diciembre de 1998).
- Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1999 (BON núm. 157, de 31 de diciembre de 1998).
- Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BON núm. 157, de 31 de diciembre de 1998).
- Ley Foral 23/1998, de 30 de diciembre, de modificaciones tributarias (BON núm. 157, de 31 de diciembre de 1998).
- Ley Foral 24/1998, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia de aprovechamiento urbanístico (BON núm. 157, de 31 de diciembre de 1998).

2. BREVE COMENTARIO

a) Leyes Forales que se limitan a cumplimentar diversos aspectos exigidos por las Leyes Forales de Hacienda Pública y Patrimonio

Se trata de leyes de objetivo muy determinado y que se agotan con la autorización que conceden. En este período se ha aprobado la Ley Foral 20/98 mediante la que se aprueban las Cuentas Generales de Navarra de 1997.

b) Leyes que tienen como objeto modificar aspectos concretos de otras leyes anteriores

Dentro de este apartado cabe incluir las Leyes Forales 13/98, 14/98, 16/98, 18/98, 23/98 y 24/98.

La primera de ella es la más importante, dado que aunque se limita a modificar unos pocos preceptos de la Ley Foral electoral (artículos 12, 43, 44, 46 y disposición transitoria), se trata de una ley foral de mayoría absoluta que tiende a incorporar determinadas prescripciones de la Ley Orgánica Electoral General para Navarra. Su principal novedad es recoger la previsión de celebración de elecciones conjuntas al Parlamento de Navarra y al Parlamento Europeo, previstas para el año 1999, de modo que todas ellas se agrupen en el 13 de junio de 1999 previsto, y no en el cuarto domingo de mayo como correspondería a las elecciones forales. La segunda novedad a resaltar es la inclusión del "mailing" como objeto de subvención, aspecto que faltaba en la regulación foral anterior.

La Ley Foral 14/98 se limita a modificar un solo precepto del Texto Refundido de Financiación Agraria de modo que el tipo de interés de los préstamos o créditos resultantes, una vez aplicada la bonificación no sea inferior al 1,5 por ciento, rebajando así pues el anterior límite del 3 por ciento.

La Ley Foral 16/98 modifica el Capítulo II del Título IX de la legislación foral de tasas que se refiere a la tasa por inspecciones y controles sanitarios oficiales de animales y sus productos, en orden a adecuar la legislación foral a las Directivas comunitarias sobre esta materia. En definitiva se trata de fijar los nuevos importes de las tasas que deben exaccionarse por la prestación de servicios sanitarios en materia de sacrificio de animales y sus carnes frescas destinadas al consumo humano.

La Ley Foral 18/1998 modifica el art. 155 de la Ley Foral de Haciendas Locales al objeto de contemplar que el pago del impuesto sobre actividades económicas pueda reali-

zarse prorrateando las cuotas por semestres y no en una sola vez de forma anual y por la totalidad del importe.

La Ley Foral 23/98 modifica las leyes reguladoras de diversos impuestos como los de Sociedades, Patrimonio, Sucesiones y Actividades Económicas, así como la Ley Foral del Régimen Tributario de las Fundaciones. Se trata de modificaciones de muy diversa índole por lo que ahora sólo van a destacarse los aspectos más importantes. En primer lugar, se ha incrementado el mínimo exento en el Impuesto sobre el Patrimonio, de modo que el mismo pasa a ser ahora de 25 millones de pesetas (antes 21 millones). Se rebajan las tarifas del Impuesto sobre Sucesiones, en unos porcentajes que suponen una disminución superior al 25%. Con carácter general se reduce el plazo de prescripción de las deudas tributarias a 4 años. Se procede a compatibilizar determinados incentivos fiscales aplicables en el Impuesto sobre Sociedades con la inversión realizada mediante contratos de arrendamiento financiero. Por último se incrementan las deducciones vinculadas a la creación de empleo.

La Ley Foral 24/98 viene a modificar la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 1994 en orden a adecuarla a lo dispuesto en la Ley 5/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en lo relativo al porcentaje de aprovechamiento urbanístico que se rebaja en aquella Ley estatal del 15% al 10%, dejando dentro de esa nueva cuantía máxima un marco de fijación de las Comunidades Autónomas. La Ley Foral modifica diversos preceptos de la Ley Foral anterior pero en realidad todos ellos son pura y simple derivación de la modificación del artículo 13 que es donde se contiene la regulación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación. Así pues el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación será del 90% en suelo urbano en terrenos incluidos en unidades de ejecución y en terrenos no incluidos en unidades de ejecución y que carezcan de urbanización consolidada, cuando no se trate de mera sustitución y se de incremento de aprovechamiento por el Plan. En este segundo caso el aprovechamiento se compensará en metálico de acuerdo con su valor urbanístico. Por el contrario el aprovechamiento alcanzará al 100% dentro del suelo urbano cuando se trate de terrenos no incluidos en unidades de ejecución y que carezcan de edificación consolidada, cuando se trate de sustitución de la edificación existente sin incremento de aprovechamiento. En este caso el propietario asumirá a su costa las cargas de urbanización que imponga el planeamiento. También el aprovechamiento es del 100% en el caso de terrenos no incluidos en unidades de ejecución y que tengan la urbanización consolidada y en los terrenos incluidos en los cascos históricos. En el suelo urbanizable el aprovechamiento susceptible de apropiación será del 90% del aprovechamiento definido por el planeamiento. Se establece que la cesión obligatoria y gratuita del 10% del aprovechamiento se realiza tanto en suelo urbano como urbanizable libre de cargas de urbanización, de modo que éstas corren exclusivamente a cargo de los propietarios en proporción a sus aprovechamientos.

c) Leyes forales de contenido específico

En este epígrafe pueden ser incluidas las Leyes Forales 15/98 del Plan Estadístico de Navarra 1999-2002 y 19/98 sobre retribuciones del profesorado de la Universidad Pública de Navarra.

La Ley Foral 15/98 desarrolla las previsiones de la Ley Foral 11/1997, de 27 de junio, de Estadística de Navarra y establece como objetivo general del Plan de Estadística 1999-2002 la realización de las actividades estadísticas útiles para la toma de decisiones de las instituciones públicas y de los agentes sociales, bajo las premisas de mínimo coste posible y máximo aprovechamiento de las fuentes existentes, evitando duplicidades, minimizando las molestias de los ciudadanos, empresas e instituciones y garantizando el secreto estadístico. Este Plan se concibe como instrumento de promoción, ordenación y planificación de la actividad estadística de la Comunidad Foral de Navarra y tiene una vigencia temporal desde el 1 de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2002, correspondiendo su

impulso al Instituto de Estadística de Navarra, a cuyo fin desarrollará las funciones que le encomienda esta Ley Foral.

La Ley Foral determina los objetivos del Plan de Estadística, siendo su objetivo general el conseguir un conjunto coherente, fiable y actualizado de datos estadísticos que permita conocer la realidad económica, demográfica, social, medioambiental y territorial de Navarra y que sea útil para la toma de decisiones. El Plan se desarrollará a través de los Programas Anuales de Estadística en los que se detallarán las actividades a realizar cada año. Estos Programas serán aprobados por el Gobierno de Navarra con anterioridad al año natural en que corresponda ejecutarlos. Por último se regula la colaboración institucional entre el Departamento de Economía y Hacienda, el Instituto de Estadística de Navarra y las entidades u organizaciones que desarrollen actividades estadísticas. Se contempla la celebración de convenios de colaboración entre el Gobierno de Navarra y las entidades estatales correspondientes al objeto de mejorar las muestras obtenidas en Navarra.

La Ley Foral 19/98 viene a dar solución a un problema de años atrás suscitado en la Universidad Pública de Navarra en relación con la percepción de complementos salariales por parte de los profesores de dicha Universidad. Los profesores funcionarios de Cuerpos docentes universitarios venían percibiendo un complemento en concepto de indemnización por residencia que inicialmente pretendió abonar el traslado a Pamplona de profesores desde fuera de la Comunidad Foral, aunque luego se extendió a todos los funcionarios docentes. Su legalidad fue puesta en duda por la Cámara de Comptos y por el Servicio de Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra, y por ello la presente Ley Foral pretende dar un encaje a dicho complemento salarial dentro de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria a través de su art. 46.2, como complemento individual que debe ser otorgado por el Consejo Social, a propuesta de la Junta de Gobierno, de forma individualizada. La cuantía anual total máxima deberá fijarse en la Ley Foral de Presupuestos de cada ejercicio. Así pues la Ley Foral, como además indica expresamente su disposición transitoria, persigue otorgar un marco legal a las cantidades percibidas con anterioridad y deja abierta la puerta para la consolidación hacia el futuro de este tipo de retribución.

d) Leyes Forales importantes o destacadas

Dentro de este epígrafe pueden incluirse las Leyes Forales 17/98, 21/98 y 22/98.

1.º Ley Foral 17/98

Esta Ley Foral se dedica a establecer el régimen jurídico de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra. Como indica el título de la propia Ley Foral se ha optado por un modelo de Cámara única en todo el territorio de la Comunidad Foral, sin perjuicio de que puedan establecerse Delegaciones en comarcas o municipios.

Siguiendo el modelo general, se determina que la Cámara es una Corporación de derecho público, a la que se constituye como órgano consultivo de colaboración con las Administraciones Públicas. Además de las funciones de carácter público-administrativo, en cuyo ejercicio está sometida a la tutela de la Administración Foral. Así también se contempla la posible delegación de competencias del Gobierno de Navarra en la Cámara Oficial o también la encomienda de gestión para la realización de actividades, delegación y encomienda que deben publicarse en el Boletín Oficial de Navarra.

La Cámara de Comercio e Industria tiene un régimen jurídico semipúblico, dado que su organización se rige por esta Ley Foral y supletoriamente por disposición de derecho público, así como el ejercicio de funciones de carácter público-administrativo, pero por el contrario se rige conforme al Derecho Privado en cuanto al resto de funciones y a la contratación y gestión patrimonial.

En cuanto a su composición, la Ley Foral establece la pertenencia a la misma, como electores, de las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que ejerzan actividades comerciales, industriales o navieras, es decir, estén sujetos al Impuesto de Actividades Económicas y dispongan de establecimientos, delegaciones o agencias en Navarra.

Los órganos de gobierno de la Cámara Oficial son el Pleno, compuesto por 36 miembros elegidos 32 entre los electores mediante elecciones a dichos cargos, y 4 vocales elegidos por el Pleno entre personas de reconocido prestigio en el ámbito de la economía; el Comité Ejecutivo compuesto por el Presidente, dos Vicepresidentes, el Tesorero y seis Vocales del Pleno y un representante de la Comunidad Foral (con voz pero sin voto); y el Presidente elegido por el Pleno y sometido a moción de censura por parte de éste.

El personal estará sujeto al Derecho laboral, previéndose el nombramiento del Secretario General por el Pleno previa convocatoria pública.

Corresponde a la Cámara Oficial elaborar su Reglamento de Régimen Interior que precisará de la aprobación definitiva por parte del Gobierno de Navarra publicándose luego en el Boletín Oficial de Navarra.

La Ley prevé el régimen económico y presupuestario de la Cámara Oficial, dedicando un Título específico al recurso cameral permanente donde se recoge la normativa foral existente al respecto. Este recurso cameral permanente está constituido por un porcentaje de las cuotas de los Impuestos sobre Sociedades, Renta de las Personas Físicas y Actividades Económicas.

Por último la Ley Foral se ocupa del régimen jurídico de la Cámara Oficial señalando que está sujeta a la tutela de la Administración Foral, tutela que comprende las potestades de aprobación, fiscalización, resolución de recursos, suspensión y disolución. En concreto la actuación de la Cámara de carácter público (funciones público administrativas y régimen electoral) están sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, previo recurso administrativo ante el Gobierno de Navarra.

2.º Ley Foral 21/98

Esta Ley Foral aprueba los Presupuestos Generales de Navarra para 1999, que ascienden a un total de 339.851 millones de pesetas. La Ley Foral se fundamenta en el pacto presupuestario celebrado entre el Gobierno de UPN y el CDN, tras la ruptura del pacto de UPN con el PSN. No obstante la estructura de la Ley Foral es similar a la de años anteriores y donde se han producido importantes cambios es en los proyectos de gasto en que ahora ha incidido el nuevo socio presupuestario del Gobierno. Llama poderosamente la atención el nuevamente más largo elenco de modificaciones presupuestarias que se permiten al Gobierno, a través de los supuestos de ampliaciones de créditos que se recogen en el artículo 4.

El Título II está dedicado a los gastos de personal fijándose el incremento retributivo en el 1,8 por ciento, tanto para el personal en activo como para las clases pasivas. Se reiteran las normas relativas a la jubilación voluntaria del personal funcionario docente, a la contratación temporal de personal, reconversión de puestos de trabajo y convocatorias de Policía foral y Bomberos, añadiéndose otras relativas a los orientadores escolares y al profesorado especialista.

En cuanto al endeudamiento se establece como cifra máxima de concertación de préstamos o créditos o emisión de deuda la cantidad de 3.960 millones de pesetas.

En cuanto al Fondo de Participación de las entidades locales en los Impuestos de Navarra se ha producido un notable aumento en su cuantía, así como se ha modificado la

ley foral reguladora del fondo, previéndose asimismo la financiación de los montepíos de funcionarios municipales y el fomento a los procesos de reestructuración administrativa.

El Título V sobre Gestión presupuestaria recoge una gran variedad de normas que disciplinan aspectos como las dotaciones del Parlamento, la Cámara de Comptos, la Universidad Pública, el Consorcio de extinción de Incendios y Salvamento y ahora también el Consejo Escolar de Navarra, y además otras dedicadas a las subvenciones a consultorios locales, subvenciones a centrales sindicales y organizaciones empresariales, o modificaciones presupuestarias en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Asimismo se regula el sostenimiento de centros concertados y subvencionados en materia de educación, que debe completarse con los módulos económicos establecidos en el Anexo II de la Ley Foral y con lo dispuesto en las disposiciones adicionales décima y vigésimo novena. En el Título VI sobre contratación se recogen atribuciones en materia de contratación dentro de la Administración Foral, y del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y se modifica el artículo 36 apartado 4 de la Ley Foral 10/1998 de Contratos.

La Ley Foral 21/1998 aprovecha la ocasión, como en anteriores ejercicios, para modificar determinadas Leyes Forales que en algún caso poco tienen que ver con la materia presupuestaria. Así se modifican:

–Texto Refundido del Estatuto sobre Función Pública foral: artículos 15.6, 26.1.a), 88 b), y 90.

–Ley Foral de la Hacienda Pública: artículo 19 sobre intereses de las deudas tributarias que se deja en el 6,25 y en el resto de deudas el interés legal del dinero.

–Texto Refundido de las disposiciones de rango legal sobre financiación agraria: artículos 3 d), 4.3, 9.2, 10.5, 13, 14.2 20, 21, 26.2.

–Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo: disposición adicional 10.º.2 apartado c) sobre composición del Jurado de Expropiación.

–Ley Foral sobre cuantía y reparto del Fondo de participación de las Haciendas Locales en los impuestos de Navarra: artículos 3 párrafo 2.º, 6 párrafo 2.º, y 12.

En cuanto a peticiones al Gobierno para que remita proyectos de ley foral, o apruebe planes o programas, cabe citar la solicitud de un proyecto de ley foral sobre carrera profesional del personal sanitario, otro proyecto de ley foral de atención farmacéutica, negociación de convenio con la Diputación Foral de Guipúzcoa para la mejora de una carretera, y programa de mejora de firmes de carreteras.

3.º Ley Foral 22/98

Esta Ley Foral supone una completa reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, estando en línea con la modificación efectuada por la legislación estatal al respecto aunque difiere notablemente de ella. Está en línea por cuanto que uno de sus objetivos es reducir la presión fiscal sobre los contribuyentes, de modo de dejar más dinero disponible en sus manos, pero difiere por cuanto que el sistema empleado aun coincidiendo con la teoría de la renta disponible, mediante la deducción del mínimo vital personal y familiar, no utiliza las mismas técnicas, dando por ello lugar a unos resultados que caso por caso son muy diferentes.

Debe señalarse que la Ley Foral responde a la regulación general de un impuesto, de modo que se fija su régimen jurídico en relación con el Convenio Económico, su ámbito de aplicación material y personal, la determinación de la renta mediante la fijación de la base

imponible y de la base liquidable, la cuota tributaria, la deuda tributaria, la tributación conjunta de la unidad familiar, el devengo y la gestión del impuesto, la prescripción y los recursos.

Procede, no obstante señalar los aspectos más destacables de la reforma. En primer lugar se produce una reducción de tarifas de modo que el tipo mínimo pasa del 20% al 15% y el máximo del 53% al 47%. En segundo lugar se persigue gravar la renta disponible del contribuyente a cuyos efectos sus ingresos se minoran en función del mínimo vital de 550.000 pesetas o 1.100.000 pesetas, según la declaración sea individual o conjunta. No obstante este mínimo vital no se ha integrado en función de los hijos del contribuyente, de modo que respecto de los mismos se mantienen el sistema de deducción en cuota, que se ha elevado en 7.000 pesetas por hijo en comparación con las deducciones de ejercicios anteriores. La contraprestación es la eliminación como gasto deducible del 5% de los ingresos íntegros y la fijación de una deducción en cuota para los perceptores de rentas salariales de 95.000 pesetas.

La fiscalidad del ahorro recibe una importante modificación, ya que por un lado se amplía considerablemente el concepto de rendimientos del capital mobiliario y por otro los rendimientos irregulares reciben una nueva regulación al establecerse un sistema de porcentajes de reducción en función de los años en que han sido obtenidos, así como la exención de las plusvalías obtenidas por transmisiones no superiores a 500.000 pesetas anuales y la consideración como plusvalías a largo plazo de las generadas en un período superior a un año.

En cuanto a las rentas empresariales se introduce una nueva modalidad de estimación directa, denominada simplificada que sustituye a la estimación objetiva por coeficientes.

Por lo que hace al tratamiento de la vivienda desaparece el concepto de renta presunta, y se establece una deducción en cuota del 15% de los gastos financieros y capital invertido con el límite de 1.500.000 pesetas o 3.000.000 pesetas, según la declaración sea individual o conjunta. En cuanto a las deducciones se suprimen las relativas a gastos de enfermedad y primas de contratos de seguro.

La Ley Foral reduce el plazo de prescripción de 5 años a 4 años y además regula los recursos administrativos tributarios, siendo el recurso normal el de alzada ante el Gobierno de Navarra.

3. VALORACION DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE 1998

En el año 1998 el Parlamento de Navarra ha aprobado un total de 24 leyes forales, es decir, el mismo número que el año anterior. Dentro de ellas destacan las leyes forales de presupuestos generales de Navarra para 1999, la ley foral de contratos y la ley foral sobre el impuesto de la renta de las personas físicas. También cabe resaltar las leyes reguladoras de diversas corporaciones de derecho público, como los Colegios Profesionales, la Cámara Agraria y la Cámara de Comercio e Industria, y las leyes forales dedicadas al transporte público urbano por carretera y al transporte regular de viajeros de la comarca de Pamplona-Iruñerria.

En cualquier caso la ley estrella de este año 1998 ha sido la Ley Foral 10/98 de contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, tanto por contener una regulación global de la actividad contractual de los organismos públicos, como por las importantes novedades que presenta, así como dando solución a la esperada nueva regulación de esta materia en Navarra.