

1.- Actividad político-institucional

Tras un comienzo de año de relativa tranquilidad, en la que el Gobierno consiguió ver aprobados los presupuestos generales para el año 2020, así como las leyes forales de financiación local, la vida social, económica y política cambió de forma repentina y abrupta con la crisis sanitaria derivada del coronavirus Covid-19, a raíz de la declaración del Estado de Alarma el día 14 de marzo. Esta crisis ha cambiado de forma radical la vida de la ciudadanía, también en Navarra, que ha sufrido la enfermedad (42.426 personas infectadas) e incluso perdido la vida (977 personas, según datos oficiales), y, además, se ha visto confinada o limitada en su movilidad y derechos. También las personas trabajadoras han perdido su empleo o han visto suspendidos sus contratos de trabajo con los ERTE, y las empresas han quedado sometidas a cierres temporales que han condicionado la viabilidad de sus negocios (hostelería, restauración), así como han reducido su actividad empresarial o sus expectativas de negocio. A ello se une su incidencia en el sistema sanitario, singularmente, en el público, donde la presión del elevado número de personas infectadas, y de sus contactos, ha obligado a adoptar medidas de urgencia tanto en la contratación de medios y personas como en la habilitación de espacios más amplios o especiales, así como a un elevado incremento del gasto público. También se han instaurado nuevas formas de trabajo, como el teletrabajo, o se ha potenciado o generalizado la digitalización y la compra por internet.

Al impacto estremecedor de la cresta de la primera ola de la pandemia con sometimiento a las medidas acordadas por los Reales Decretos de estado de alarma, siguió un período de valle durante el verano (Acuerdo del Gobierno de Navarra de 19 de junio de 2020 de entrada en la nueva normalidad), al que siguió después una segunda ola, que motivó la adopción de nuevas medidas, por ejemplo, de confinamiento de diversas localidades navarras en los meses de septiembre y octubre, y luego de limitación de los desplazamientos dentro del territorio de Navarra y cierres de establecimientos de hostelería, así como límites a las reuniones familiares, entre otros, adoptados ya mediante Decretos Forales de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra dentro del marco general aprobado por el Estado. A finales de año, se vislumbra una tercera ola de la pandemia que se introduce ya en el nuevo año 2021, lo que motivó la adopción de medidas específicas para las fiestas navideñas.

El gobierno de coalición presidido por la Sra. Chivite ha tenido que hacer frente a esta nueva situación. No obstante, se ha mantenido estable y ha conseguido aprobar sus propuestas en el Parlamento, a pesar de su situación de

minoría. Sobre la política de Navarra ha pesado también la política estatal del Presidente Sr. Sánchez. Por un lado, se ha producido un enfrentamiento continuado con Navarra+. Por otro, el Gobierno de Navarra se ha apoyado en EH Bildu con quien ha pactado la aprobación de los Presupuestos para el año 2020 y para el año 2021. Sobre todo, han sido importantes los presupuestos para 2021, dado que recogen los gastos que se habilitan para hacer frente a la nueva situación de crisis. Sólo en algunos casos han variado estas posiciones, como ocurrió en el debate del estado de Navarra (30 octubre 2020) donde se aprobaron doce resoluciones, dentro de ellas tres propuestas por NA+.

La principal nota divergente a esta situación de enfrentamiento ha sido el apoyo del PSN a los Presupuestos del Ayuntamiento de Pamplona, con lo que su Alcalde, Sr. Maya de Navarra+, ha conseguido aprobarlos.

El año ha terminado con el auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo admitiendo a trámite una querrela de UPN por la concesión de unas ayudas a la empresa Davalor, que tiene como afectado al Consejero Sr. Manu Aierdi, del que se solicita su cese por parte de NA+. Dicho cese no ha sido aceptado, dado que se argumenta que no tiene en este momento la condición de investigado a la que se refiere el art. 68 de la Ley Foral del Gobierno.

La situación derivada de la pandemia ha dado lugar a la aprobación de nueve Decretos-leyes Forales. Así también el Gobierno de Navarra ha aprobado el Plan Reactivar Navarra 2020-2023.

La situación de los autónomos y de las pequeñas empresas se ha tornado sumamente grave, en especial, para las empresas hosteleras y de restauración que han realizado protestas contra los cierres u horarios limitados decretados por la normativa de urgencia. La respuesta a sus demandas ha venido por la vía de las ayudas, o la supresión del Impuesto de Actividades Económicas, aunque el cambio del sistema de módulos al de estimación directa especial también ha sido objeto de aceradas críticas.

Asimismo, la situación de las residencias de mayores ha dado lugar a medidas singulares destinadas a ellos, principalmente su confinamiento o la prohibición o limitación de visitas de sus familiares, así como la vacunación preferente frente al Covid-19.

2.- Actividad normativa

Actividad legislativa

El número de leyes forales aprobado en el año 2020 es de 22 leyes forales, un número bastante menor que el del año anterior (32 leyes forales); en contrapartida, se ha aprobado un gran número de Decretos Leyes Forales (hasta 10), todo muy condicionado por la pandemia surgida a causa del Covid-19.

a) Tributos y presupuestos

Procede comenzar con el análisis de las leyes forales financieras y tributarias, puesto que en 2020 se han aprobado nada menos que dos leyes forales de presupuestos generales, que han sido el vehículo de relanzamiento económico frente a la pandemia del coronavirus Covid-19, y la única ley foral de mayoría absoluta está en esta misma línea, sólo que recibe dicho carácter por regular las haciendas locales.

Así pues, las Leyes forales más relevantes son las dos leyes de presupuestos: Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para 2020, y Ley Foral 20/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos generales de Navarra para 2021. Así también cabe resaltar la Ley Foral 21/2020, de 29 de diciembre, de modificaciones de diversos impuestos y otras normas tributarias.

La Ley Foral 5/2020 aprueba unos presupuestos anteriores a la pandemia y, por tanto, ha sido modificada por la Ley Foral 6/2020, de 6 de abril, (art. 14. 2-5 sobre concesión de avales), la Ley Foral 7/2020, de 6 de abril, (art. 14.9), y por la Ley Foral 10/2020, de 8 de abril, con medidas para el Covid-19 (créditos ampliados y movimientos de fondos –arts. 5 y 58-). Su cuantía asciende a 4.573.798.028 euros. De las disposiciones adicionales destaca la 14ª referida a la ejecución del plan para la Lucha contra la Despoblación. Sus disposiciones finales modifican preceptos de hasta un total de once normas legales, entre las que destacan, la Ley Foral de Contratos Públicos, la Ley Foral del derecho a la vivienda en Navarra y el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Por su parte la Ley Foral 20/2020 establece en 4.870.520.378 euros la cuantía de los presupuestos generales de Navarra para 2021. Son unos presupuestos expansivos para hacer frente a las necesidades derivadas de la pandemia del Covid-19. Destaca la autorización al Gobierno para emitir deuda pública en cuantía añadida al saldo a 1 de enero de 2021, que permite la financiación del déficit previsto del 2,2% del PIB. De nuevo, sus disposiciones finales modifican algunos preceptos de diversas Leyes forales.

Por su parte, la Ley Foral 21/2020, de 29 de diciembre, constituye la ley de acompañamiento a la de presupuestos. Y su objetivo es modificar diversas leyes forales, a las que se añade también la referida al Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Así pues se modifican las siguientes normas fiscales y financieras: el Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades, la Ley Foral General Tributaria, la Ley Foral reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio, la Ley Foral reguladora del Régimen Fiscal de las Cooperativas de Navarra, la Ley Foral por la que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades económicas o licencia fiscal, y la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra. La Ley Foral refiere que atiende como objetivo el de paliar los efectos negativos derivados de la crisis económica causada por el coronavirus Covid-19. Sin embargo, la modificación que ha tenido más relevancia pública ha sido la supresión del régimen de estimación objetiva de determinación del rendimiento neto de

las actividades empresariales y profesionales (los denominados módulos), que se sustituye por un régimen de estimación directa especial.

También se han aprobado varias leyes forales de suplementos de crédito o créditos extraordinarios: Ley Foral 8/2020, de 6 de abril, de suplemento de crédito para el Covid-19, Ley Foral 9/2020, de 6 de abril, de crédito extraordinario para el Covid-19, Ley Foral 11/2020, de 22 de abril, de crédito extraordinario para la Fundación Navarra para la Gestión de Servicios Sociales Públicos-“Gizain Fundazioa”, Ley Foral 12/2020, de 1 de julio, de crédito extraordinario para subvención directa al Colegio de Abogados de Pamplona, Ley Foral 13/2020, de 1 de julio, de crédito extraordinario para el Fondo de Participación de las Haciendas Locales de Navarra; Ley Foral 15/2020, de 26 de octubre, de crédito extraordinario para financiar los caminos ciclables de dos municipios; y Ley Foral 16/2020, de 17 de noviembre, de suplemento de crédito y crédito extraordinario para financiación de la Universidad Pública de Navarra. Y asimismo la Ley Foral 1/2020, de 23 de enero, aprueba las Cuentas de Navarra del año 2018.

b) Leyes forales de mayoría absoluta

La Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, reforma ampliamente la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra, lo que le concede este carácter de mayoría absoluta. En primer lugar, introduce modificaciones sobre la gestión financiera y presupuestaria de las entidades locales: entrada en vigor de las Ordenanzas fiscales, aprobación de transferencias de crédito, expedientes de contratación de tramitación anticipada y tramitación de créditos extraordinarios. Cabe resaltar en este punto la nueva regulación de la tutela financiera sobre los entes locales por parte del Gobierno de Navarra, así como las disposiciones sobre control interno (intervención y fiscalización limitada previa o control interno simplificado). Su reforma más relevante en materia tributaria local es la supresión del IAE para los sujetos pasivos con cifra de negocios inferior a un millón de euros, lo que afecta a la casi totalidad de trabajadores autónomos y a un gran número de pequeñas empresas. Dicha supresión se compensa con cargo al Fondo de Participación.

c) Medidas específicas contra el coronavirus Covid-19

Además de las leyes financieras y tributarias antes relatadas, se han aprobado varias leyes forales y decretos-leyes forales singularmente dedicados a las consecuencias de la pandemia.

La Ley Foral 6/2020, de 6 de abril, es la conversión en ley del Decreto-ley Foral 1/2020, de 18 de marzo. En primer lugar, recoge medidas en materia de personal, a fin de que los empleados públicos puedan ser obligados a la prestación de servicios en condiciones diferentes a las anteriormente establecidas. Seguidamente se adoptan medidas en el ámbito de los servicios sociales, referidas a cuidadores y contratación para zonas rurales. En tercer lugar, se persigue la gestión eficiente, para lo que se habilitan medidas en materia de contratación pública y encargos, traspasos de dotaciones presupuestarias, subvenciones y autorizaciones excepcionales en ciertos ámbitos. A continuación, se adoptan

medidas extraordinarias de carácter económico y fiscal, en especial la creación de un Fondo para paliar gastos ligados al Covid-19, que luego será desarrollado para el ámbito local por la Ley Foral 13/2020, de 1 de julio. Y, por último, modifica la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2020, en cuanto a la concesión de avales y préstamos.

La Ley Foral 7/2020, de 6 de abril, es la conversión en ley del Decreto-ley Foral 2/2020, de 25 de marzo. En primer lugar, se persigue la gestión eficiente con normas sobre contratación pública y conciertos sociales, subvenciones para entidades del tercer sector, conciertos sociosanitarios provisionales, puesta a disposición de centros sanitarios privados y de Mutuas, y disposiciones sobre víctimas de violencia de género. En segundo lugar, se incide en la política de vivienda. Y, en tercer lugar, se adoptan medidas extraordinarias de carácter fiscal, desde la suspensión de plazos hasta el aplazamiento excepcional de deudas tributarias.

También deben incluirse en este apartado las Leyes Forales 8 y 9/2020, de 6 de abril, de suplemento de crédito o crédito extraordinario aprobadas para hacer frente a la crisis del coronavirus, y la Ley Foral 13/2020, de 1 de julio, que pretende paliar las graves consecuencias del Covid-19 sobre las entidades locales.

Como ya se ha dicho, los Decretos-leyes Forales 1 y 2/2020, de 18 y 25 de marzo, han sido tramitados como leyes forales 6 y 7/2020, de 6 de abril, que los han sustituido, y contenían los dos primeros paquetes de medidas para hacer frente a la pandemia del Covid-19.

El Decreto-ley Foral 3/2020, de 25 de marzo, contiene el tercer paquete de medidas. En primer lugar, se contemplan ayudas a los trabajadores autónomos. Seguidamente, bajo el objetivo de la gestión eficiente, se implementan varias medidas entre las que destaca el régimen de donaciones para apoyo frente al Covid-19. En tercer lugar, se potencia la investigación científica y técnica. Y finalmente se regula la coordinación ejecutiva de todos los Servicios de Prevención de Navarra.

El cuarto paquete de medidas se instrumenta por medio del Decreto-ley Foral 4/2020, de 29 de abril. Se centra en medidas tributarias y flexibilización del uso del Fondo de Educación y Promoción de las Cooperativas.

El Decreto-ley Foral 5/2020, de 20 de mayo, contiene el quinto paquete de medidas, centrado en el ámbito de la contratación pública. Y al igual que el resto de decretos-leyes forales contiene disposiciones adicionales de modificación de la regulación urgente precedente.

El sexto paquete de medidas extraordinarias se contiene en el Decreto-ley Foral 6/2020, de 17 de junio. Primero, regula la compensación destinada a los servicios de transporte público regular interurbano. Luego, suspende el abono de renta garantizada en determinados supuestos. En tercer lugar, permite otorgar autorizaciones excepcionales para materia de energía eólica. En cuarto lugar, contempla medidas en el ámbito tributario. De sus disposiciones adicionales cabe resaltar la modificación de la Ley Foral General Tributaria de Navarra y, en especial, por su amplitud, de la Ley Foral de Carreteras de Navarra.

El Decreto-ley Foral 7/2020, de 22 de julio, tiene como objeto complementar la normativa estatal en orden a las limitaciones para el ocio nocturno, hostelería y restauración (horarios, ocupación máxima, y celebraciones), durante un plazo de quince días naturales prorrogables.

El Decreto-ley Foral 8/2020, de 17 de agosto, modifica las medidas del anterior Decreto Ley Foral 7/2020 adecuándolas a la nueva situación derivada de la pandemia. También regula la realización de pruebas PCR, las visitas a residencias de personas mayores, y la autorización de eventos y actividades multitudinarias.

El Decreto-ley Foral 9/2020, de 18 de septiembre, regula el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas dispuestas para afrontar el Covid-19. A estos efectos se tipifican las infracciones leves, graves y muy graves, así como las correspondientes sanciones, y se establece el procedimiento sancionador.

d) Administración local

La ley foral más relevante en materia local es la Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, de mayoría absoluta, dado que reforma la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra, que ha sido comentada más arriba.

En segundo lugar, se encuentran las leyes forales sobre el Fondo de Participación de las entidades locales en los impuestos de Navarra, que se aprueban antes del estado de alarma por la pandemia. Por un lado, la Ley Foral 2/2020, de 23 de enero, regula el Plan de Inversiones Locales, con el objetivo principal de prolongar la vigencia de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019, durante el año 2020 mientras se aprueba un nuevo Plan. Asimismo, modifica los art. 22.4 y 24. 5 y 6, referidos a la imposición de penalidades por el retraso en la ejecución de las inversiones o justificación de las mismas.

Por otro, la Ley Foral 3/2020, de 27 de febrero, se refiere al Fondo de Participación dando continuidad durante el año 2020 al modelo fijado en la Ley Foral 18/2017, de 27 de diciembre, que estableció el Fondo para los años 2017-2019. En lo principal, se calcula el Fondo con el aumento del IPC de junio de 2018 a junio de 2019 (1%) incrementado en dos puntos porcentuales, de lo que resulta un 3% sobre el año anterior, lo que supone una dotación de 236.356.409 euros; y para el año 2021 el incremento será del 1,3% (puesto que el IPC ha sido negativo, -0,7). Se fija la fórmula de reparto, aunque se garantiza que ningún municipio y concejo percibirá cuantías inferiores a las del año 2019. Asimismo, se incrementa la dotación al Ayuntamiento de Pamplona por carta de capitalidad. También se contempla el abono a los Ayuntamientos de la cuantía correspondiente por el número de corporativos.

La Ley Foral 13/2020, de 1 de julio, hace frente a la crisis respecto de las entidades locales y determina para éstas un Fondo de 25 millones de euros, integrado en el Fondo extraordinario creado por la Ley Foral 6/2020. El Fondo con destino local se subdivide en tres Fondos: 1) Fondo de transferencias corrientes de carácter no finalista con un importe 10,5 millones de euros; 2) Fondo extraordinario de transferencias corrientes, de carácter finalista, para paliar el déficit en

el transporte colectivo urbano, por importe de un millón de euros; y 3) Fondo extraordinario de transferencias de capital para inversiones de impulso de la economía local en ciertos sectores con un importe de 13,5 millones de euros.

e) Medio ambiente, urbanismo y turismo

La Ley Foral 17/2020, de 6 de diciembre, ha sustituido y derogado la precedente Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo (LFIPA), así como su Reglamento aprobado por Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre (salvo su Anexo IV) y la Orden Foral 448/2014, de 23 de diciembre (salvo su Anexo III). El cambio sustancial consiste en remitir la regulación de la Autorización Ambiental Integrada y de la Evaluación de Impacto Ambiental a la normativa estatal, de modo que sólo unos pocos preceptos de la nueva Ley Foral les son aplicables (inspección y seguimiento, disciplina y restauración ambiental y procedimiento sancionador). Divide la anterior licencia de actividad clasificada en dos partes. Por un lado, crea una nueva figura, la autorización ambiental unificada, que sustituye a esa licencia cuando se producía intervención de la Administración ambiental (Anexo I), cuya concesión corresponde ahora al Departamento del Gobierno de Navarra competente en materia de medio ambiente. Por otro, mantiene la licencia para las actividades de menor incidencia ambiental (Anexo III), que sigue atribuida al alcalde. En suma, reduce el ámbito de intervención de las entidades locales. Asimismo, sigue la evaluación de afecciones ambientales para las actividades del Anexo 2 que se ubiquen en suelo urbanizable, cuyo informe debe emitirse por el Departamento de Medio Ambiente.

La Ley Foral 19/2020, de 16 de diciembre, realiza una amplia modificación de la Ley Foral de Turismo. Amplía su ámbito de aplicación a los canales o plataformas turísticas, que son definidos en el art. 12.6. Se crea la consulta potestativa previa para conocer la adecuación de la actividad a la normativa turística. Se ocupa de garantizar los servicios turísticos, regulando la responsabilidad contractual en los viajes combinados, en especial en caso de insolvencia. También se profundiza en las actividades de mediación turística. Se introduce una nueva regulación de los establecimientos y actividades de interés turístico (nuevo Capítulo VII del Título III). Y se reforman diversos aspectos del régimen sancionador.

La Ley Foral 21/2020, de 29 de diciembre, ha modificado el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo en lo referente al Patrimonio Municipal de Suelo y al Banco Foral de Suelo Público. No debe olvidarse que este Texto Refundido ha sido también objeto de reformas por la Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo.

f) Otras leyes forales: símbolos, función pública y deslocalización empresarial

La Ley Foral 4/2020, de 27 de febrero, de símbolos, se deriva de una proposición de ley foral presentada por Navarra Suma. Esta Ley Foral viene a llenar el hueco que había dejado la derogación de la anterior Ley foral que los regulaba, sin que se hubiera aprobado una nueva. Por tanto, ahora se regulan los símbolos, que son la bandera, el escudo y el himno. Su diferencia fundamental con la nor-

mativa anterior es que ahora no se hace mención alguna a posibles sanciones por el uso de otras banderas.

El Decreto-ley Foral 10/2020, de 16 de septiembre, se dedica a medidas en materia de personal referidas a aspectos muy concretos de reconversión de puestos de trabajos o complementos.

La Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, es el resultado de algunas actuaciones empresariales acaecidas en Navarra, en las que se han cerrado empresas, trasladando su actividad a otros lugares. Por eso es una norma que pretende sancionar la deslocalización de empresas, cuando éstas han recibido ayudas de cualquier tipo de la Administración Foral. Se limita a las empresas con centros de trabajo en Navarra que hayan recibido ayudas. A tal efecto se define lo que es deslocalización empresarial (art. 4), que culmina con una declaración en tal sentido del Gobierno de Navarra, que comporta el reintegro de las ayudas recibidas. En la vertiente positiva se busca el arraigo empresarial en Navarra, para lo cual las bases de las subvenciones deben recoger el compromiso empresarial de no incurrir en deslocalización empresarial.

Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria ha sido muy escasa durante 2020. Únicamente cabe resaltar, el Decreto Foral 8/2020, de 12 de febrero, sobre símbolo oficial de Navarra, el Decreto Foral 48/2020, de 15 de julio, sobre programas básicos y financiación de servicios sociales de base, el Decreto Foral 49/2020, de 15 de julio, sobre el Fondo de Residuos, el Decreto Foral 82/2020, de 11 de noviembre, sobre el Consejo Navarro de Justicia, y el Decreto Foral 86/2020, de 25 de noviembre, que aprueba el Reglamento del Consejo Navarro de la Cultura y las Artes.

3.- Relaciones de colaboración y conflicto

El Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia 100/2020, de 22 de julio, por la que ha considerado constitucional el art. 23 (envases de plástico) de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, por entender que contiene una mayor protección ambiental que la prevista en la legislación básica estatal. Por otra parte, la STC 150/2020, de 22 de octubre, ha anulado el art. 40 de la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de los consumidores y usuarios, al considerar que este precepto vulnera el derecho a la legalidad sancionadora, en concreto el principio de taxatividad, puesto que remite la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves al momento de su aplicación.

El Tribunal Constitucional ha admitido el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversas leyes de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, según la redacción dada por la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril.

Por otra parte, en la Junta de Cooperación se han resuelto mediante Acuerdo las discrepancias planteadas respecto de la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, sobre participación democrática en Navarra, y se han iniciado negociaciones sobre el Decreto-ley Foral 10/2020, de 16 de septiembre, por el que se aprueban medidas en materia de personal.

El Tribunal Supremo, mediante sentencia de 17 de diciembre de 2020 ha confirmado el acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de nombramiento de un magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, desestimando el recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra que entendía que su propuesta correspondía al Parlamento dado que iba a ocupar una de las plazas del turno de juristas autonómicos o forales.

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha dictado sentencia de 11 de marzo de 2020, anulando la resolución del director general de Educación sobre la implantación del Programa Skolae.