

# **Documentación**



# 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 2012

El Parlamento de Navarra ha aprobado un total de 29 Leyes en el año 2012. Son las siguientes:

- Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social (BON núm. 24, de 3 de febrero de 2012).
- Ley Foral 2/2012, de 14 de febrero, por la que se establece con carácter temporal un gravamen complementario en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifican determinadas retenciones e ingresos a cuenta (BON núm. 37, de 22 de febrero de 2012).
- Ley Foral 3/2012, de 14 de marzo, por la que se prolonga la vigencia y se modifica la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012 (BON núm. 60, de 27 de marzo de 2012).
- Ley Foral 4/2012, de 29 de marzo, por la que se actualizan las pensiones de las clases pasivas de los funcionarios de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra (BON núm. 69, de 12 de abril de 2012).
- Ley Foral 5/2012, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud (BON núm. 69, de 12 de abril de 2012).
- Ley Foral 6/2012, de 26 de abril, de modificación 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. 85, de 7 de mayo de 2012).
- Ley Foral 7/2012, de 28 de abril, por la que se modifica la letra j) del apartado 1 del artículo 1 de la Ley Foral 2/2010, de 13 de diciembre, de Salud Mental de Navarra por la que se establece la estructura orgánica de la Dirección de Salud Mental del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (BON núm. 85, de 7 de mayo de 2012).

- Ley Foral 8/2012, de 4 de mayo, de medidas tributarias relativas a la protección de deudores hipotecarios sin recursos (BON núm. 90, de 14 de mayo de 2012).

- Ley Foral 9/2012, de 4 de mayo, de modificación del artículo 174 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (BON núm. 90, de 14 de mayo de 2012).

- Ley Foral 10/2012, de 15 de junio, por la que se introducen diversas medidas tributarias dirigidas a incrementar los ingresos públicos (BON núm. 118, de 20 de junio de 2012).

- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (BON núm. 125, de 28 de junio de 2012).

- Ley Foral 12/2012, de 21 de junio, por la que se modifica la Ley Foral 19/1996, de 4 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 125, de 28 de junio de 2012).

- Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (BON núm. 125, de 28 de junio de 2012).

- Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra (BON núm. 139, de 16 de julio de 2012).

- Ley Foral 15/2012, de 4 de octubre, de modificación de la disposición adicional segunda de la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (BON núm. 199, de 9 de octubre de 2012).

- Ley Foral 16/2012, de 19 de octubre, de modificación del artículo 42 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BON núm. 213, de 30 de octubre de 2012).

- Ley Foral 17/2012, de 19 de octubre, de modificación de la Ley Foral 11/1998, de 3 de julio, que regula la financiación pública de los centros de iniciativa social que imparten las enseñanzas de bachillerato, ciclos formativos de grado medio y programas de garantía social (BON núm. 213, de 30 de octubre de 2012).

- Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 213, de 30 de octubre de 2012).

- Ley Foral 19/2012, de 4 de diciembre, de modificación del artículo 4 de la Ley Foral 12/1987, de 4 de noviembre, reguladora del Consejo Escolar

de Navarra o Junta Superior de Educación y de los Consejos Escolares (BON núm. 244, de 17 de diciembre de 2012).

- Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, por la que se establecen la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2013 y 2014 (BON núm. 253, de 31 de diciembre de 2012).

- Ley Foral 21/2012, de 18 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias (BON núm. 253, de 31 de diciembre de 2012).

- Ley Foral 22/2012, de 26 de diciembre, de modificación del Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BON núm. 253, de 31 de diciembre de 2012).

- Ley Foral 23/2012, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 13/1992, de 19 de noviembre, del Impuesto sobre el Patrimonio (BON núm. 253, de 31 de diciembre de 2012).

- Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (BON núm. 253, de 31 de diciembre de 2012).

- Ley Foral 25/2012, de 26 de diciembre, por la que se prorrogan para el año 2013 determinadas medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra previstas en la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio (BON núm. 253, de 31 de diciembre de 2012).

- Ley Foral 26/2012, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (BON núm. 253, de 31 de diciembre de 2012).

- Ley Foral 27/2012, de 28 de diciembre, por la que se adoptan en la Comunidad Foral de Navarra medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BON núm. 1, de 2 de enero de 2013).

- Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento transitorio por pérdida de poder adquisitivo (BON núm. 1, de 2 de enero de 2013).

- Ley Foral 29/2012, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 7/2009, de 5 de junio, por 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. 1, de 2 de enero de 2012).

Asimismo el Gobierno de Navarra ha aprobado dos Decretos-Leyes Forales:

- Decreto-Ley Foral 1/2012, de 21 de noviembre, por el que se modifica la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra (BON núm. 235, de 30 de noviembre de 2012).

- Decreto-Ley Foral 2/2012, de 28 de diciembre, por el que se determinan los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda para el año 2013 (BON núm. 253, de 31 de diciembre de 2012).

También el Gobierno ha aprobado tres Decretos Forales Legislativos destinados todos ellos a modificar diversos preceptos de la Ley Foral del Impuesto sobre el Valor añadido: Decreto Foral Legislativo 1/2012, de 18 de enero (BON núm. 18, de 26 de enero de 2012), Decreto Foral Legislativo 2/2012, de 25 de julio (BON núm. 150, de 31 de julio de 2012) y Decreto Foral Legislativo 3/2012, de 21 de noviembre (BON núm. 238, de 7 de diciembre).

## II. BREVE ANÁLISIS DE LAS LEYES FORALES APROBADAS EN 2012

### a) Observaciones generales: abundancia de Leyes, sobre todo, de Leyes Forales modificativas y de contenido específico

Del abundante número de leyes aprobadas en 2012, nada menos que 29, la mayor parte de ellas son leyes forales de contenido muy breve, incluso de artículo único, donde se limitan a reformar preceptos muy concretos de leyes forales anteriores. En otros casos tienen un contenido específico con una regulación asimismo muy escueta.

El primer factor para la abundante legislación es el de la crisis económica que ha llevado a la Comunidad Foral a ir adoptando medidas en paralelo a las adoptadas por el Gobierno de la Nación muchas veces mediante reales decretos-leyes. En algunos casos estas medidas se alejan de las disposiciones estatales, intentando incluso obviar su aplicación en Navarra, lo que seguramente provocará la interposición por el Gobierno de Nación de recursos de inconstitucionalidad contra algunas leyes forales.

En relación con la aprobación y contenido de las leyes forales, cabe diferenciar entre dos momentos políticos: el primero de ellos, el del gobierno de coalición entre UPN y PSN y el segundo tras la ruptura del gobierno, donde se evidencia una posición crítica del Parlamento hacia la acción del Gobierno y también una pretensión de “gobierno” desde el Parlamento.

Asimismo para entender esta “avalancha” legislativa es preciso advertir que el proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 2013 remitido por el Gobierno fue rechazado por el Parlamento, lo que explica la aprobación de textos legales tendentes a suplir determinados aspectos que, en otro caso, hubieran encontrado cobertura en aquella truncada ley foral.

Llama la atención la “división en lotes” legislativa, puesto que muchos textos legales son de una gran brevedad, por lo que su contenido podía haberse incorporado perfectamente como un aspecto más dentro de otro texto legal.

La “inflación” legislativa tiene asimismo como consecuencia la “devaluación” de los textos legales, lo que a veces los convierte en normas difíciles de interpretar y aplicar. Así se da el caso de leyes forales que proceden de un solo proyecto o bien de la combinación de proyectos y proposiciones de ley foral.

Por tanto, aquí se pretende dar una explicación que ofrezca al lector una mejor comprensión de la actividad legislativa, dado que es casi imposible hablar de política legislativa, del año 2012. Para ello, la explicación va a centrarse en agrupar las leyes forales por materias afines para ver su evolución y reforma o modificación. Simplemente se tratará de forma independiente la única ley foral de relevancia por su contenido y alcance, que es la Ley Foral 11/2012.

## **b) 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 2012. Nada menos que once leyes forales tratan sobre materia tributaria, presupuestaria y de financiación de las Haciendas Locales. La razón principal es la adecuación de Navarra a las medidas y modificaciones tributarias que se van introduciendo en el régimen común a fin de cumplir con el objetivo del déficit público.

Así la primera ley foral tributaria, la Ley Foral 2/2012, establece un gravamen complementario temporal (años 2012 y 2013) en el IRPF tanto en la base liquidable general como en la especial del ahorro, así como en los porcentajes de retenciones a cuenta. También se modifica el Impuesto de Sociedades para establecer que el porcentaje o ingreso a cuenta a practicar en el impuesto de sociedades será del 20 por ciento.

De nuevo siguiendo al Estado, la Ley Foral 10/2012 modifica diversos impuestos en orden a incrementar los ingresos públicos: a) El Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, que impone un gravamen a las gasolinas y gasóleos; b) el Impuesto sobre Sociedades, que limita la deducibilidad de ciertos gastos, en particular de los financieros y

del fondo de comercio, e impone un gravamen especial a dividendos procedentes de entidades no residentes; y c) el IRPF, que amplía los porcentajes de retención a las prestaciones por desempleo. Asimismo se modifican diversos preceptos de la Ley Foral General Tributaria en materia de infracciones tributarias o colaboración con la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social. Y la disposición adicional única de la Ley Foral 10/2012 regula el suministro de información al Instituto Nacional de la Seguridad social en orden a la aportación del usuario a la prestación farmacéutica ambulatoria, así como el cálculo de determinados parámetros relacionados con dicha información.

La Ley Foral 21/2012, la habitual de acompañamiento a los presupuestos generales de Navarra (no aprobados este año para el ejercicio de 2013), recoge modificaciones de diversos impuestos:

- a) Impuesto sobre Sociedades: se trata de establecer límites o aumentar requisitos para la deducibilidad de los gastos financieros, así como para la aplicación de reducciones en la base imponible y otras deducciones. Téngase en cuenta aquí la disposición adicional primera sobre actualización de balances y la segunda sobre coeficientes de corrección monetaria.
- b) Ley Foral General Tributaria: se reforman de nuevo diversos preceptos de la misma, incidiéndose en materia de infracciones, así como imponiéndose la obligación de informar sobre bienes y derechos situados en el extranjero.
- c) Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados: se limita a modificar ciertos aspectos sobre anotaciones preventivas ordenadas por la autoridad administrativa correspondiente y a establecer algunas exenciones relacionadas con operaciones derivadas de las reformas habidas en la normativa propia del sector financiero.
- d) Ley Foral de Haciendas Locales: se actualizan las tarifas del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y en relación con el IAE se establece la reducción proporcional del impuesto para los establecimientos abiertos por período inferior al año.
- e) Tasas: la actualización de las diversas tasas ocupa gran parte del texto de la Ley Foral.
- f) Aplicación en Navarra de los nuevos impuestos estatales sobre producción de combustible nuclear y residuos radioactivos: se inaugura una nueva técnica de adaptación o transposición normativa de los impuestos que va creando el Estado, la de remisión “in totum” a la regulación estatal. Se ordena la aplicación de estos impuestos en Navarra y se establece que “en la exacción de los mencionados impuestos será de aplicación la normativa estatal que los regule” (artículo 7.2).



- g) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: se añade un nuevo artículo 32 bis sobre adquisiciones “mortis causa” por sujetos pasivos discapacitados.
- h) Asimismo respecto de la protección de los deudores hipotecarios se regula la expedición de certificados para la acreditación de la percepción de ingresos exigida por el Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre (disposición adicional tercera).

La Ley Foral 21/2012 ha dejado fuera las modificaciones relativas a la regulación del IRPF, a las que se dedica la Ley Foral 22/2012, que de nuevo está en línea con lo establecido en la normativa estatal. Así son medidas todas ellas que tienden a limitar deducciones y a aumentar los ingresos públicos. Por un lado, cabe destacar la adaptación de la exención prevista para la indemnización por despido a las situaciones en que éste tenga el carácter de colectivo, los nuevos límites aplicables a la deducción por adquisición o rehabilitación de vivienda, para la que se prevé un relevante régimen transitorio, así como el gravamen especial sobre los premios de determinadas loterías y apuestas. Asimismo se modifica de nuevo, con efectos para el año 2013, el gravamen complementario temporal de la base liquidable general y de la especial del ahorro. También se añade una disposición adicional 44<sup>a</sup> sobre régimen fiscal de las personas o entidades calificadas como emprendedoras y de quienes inviertan en ellas.

Por su parte, la Ley Foral 23/2012 recoge otro apartado excluido de la Ley Foral 21/2012, cual es la regulación del Impuesto sobre el Patrimonio. Se modifican tres aspectos: a) tienen la obligación de declarar por este impuesto aquellas personas cuya declaración resulte a ingresar o en todo caso cuando el valor de sus bienes o derechos exceda de un millón de euros; b) la base liquidable tiene un mínimo exento de 311.023,76 euros; y c) la vivienda habitual del sujeto pasivo está excluida hasta una cuantía de 250.000 euros. Sus efectos se producen a partir del 1 de enero de 2012 (disposición final, conforme a corrección de errores publicada en el BON nº 4, de 8 de enero de 2013).

La Ley Foral 24/2012 vuelve a la técnica ya comentada de aplicación de impuestos de nueva creación por el Estado, en este caso, el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, al que será de aplicación la normativa estatal que lo regule, aunque con establecimiento de una relevante exención para pequeñas instalaciones (art. 2).

La materia tributaria se completa con otras leyes forales, que pueden ser calificadas de colaterales. En primer lugar, la Ley Foral 8/2012 que pretende adaptar a Navarra lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, en orden a paliar la grave situación de algunos deudores hipotecarios con medidas tales como la exención de los incrementos de patrimonio surgidos como consecuencia de la dación en pago de la vivienda o de exención de la cuota gradual

de documentos notariales por actos jurídicos documentados, así como la expedición de certificados de carencia de rentas. Debe tenerse en cuenta, como se ha dicho más arriba, que esta última cuestión de los certificados se ha regulado más tarde en la disposición adicional 3<sup>a</sup> de la Ley Foral 21/2012.

Al mismo objetivo responde la Ley Foral 9/2012 que modifica la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra (su aprobación en diferente instrumento legal obedece a la mayoría absoluta exigida para ésta), que en su artículo 174 prohíbe repercutir al deudor hipotecario el gravamen del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en caso de transmisión de su vivienda realizada por éste en aplicación del Real Decreto-Ley 6/2012.

La financiación de las entidades locales se recoge en dos leyes forales. Por un lado, la Ley Foral 3/2012 se inserta dentro de la situación de crisis económica y por tanto se limita a prolongar la vigencia de la anterior regulación sobre el Plan de Inversiones Locales en tanto se apruebe uno nuevo. Y en segundo lugar se procede a modificar diversos preceptos de la Ley Foral 16/2008, que continúa vigente dada su prórroga. Por la situación de crisis económica, se pretende agilizar y flexibilizar la gestión del Plan, así se flexibiliza la inclusión en el régimen excepcional del plan y se agiliza la renuncia considerándola como exclusión a los efectos de que las inversiones sigan afectas al Plan.

Por otra parte, en materia de transferencias corrientes y otras ayudas, la Ley Foral 20/2012 regula su dotación para los años 2013 y 2014. Para el año 2013 se prevé una cantidad inicial de 196.580.332 euros distribuidos del siguiente modo: a) transferencias corrientes: 167.939.611 euros; b) Carta de Capitalidad del Ayuntamiento de Pamplona: 22.942.425 euros; c) pago a corporativos de los Ayuntamientos: 5.315.239 euros; y d) Federación Navarra de Municipios y Concejos: 383.057 euros. Para el año 2014 se indica que la cantidad será la resultante de aplicar a las cifras del año 2013 el índice de precios al consumo de Navarra considerado de junio a junio.

En cuanto a las transferencias corrientes se establece, primero, una cantidad para el Ayuntamiento de Pamplona (la del año anterior, una vez aplicado el porcentaje de incremento del Fondo para 2013) y el resto se distribuye entre los demás municipios de Navarra según la fórmula de reparto que se establece en el artículo 7 con las variables y fuentes de aplicación del Anexo de la Ley Foral, con aplicación de una cláusula de garantía de que las cantidades a percibir en 2013 no podrán ser inferiores a las del año 2012 (art. 9). Asimismo es de interés la regulación que contiene el nuevo artículo 15 referido a las compensaciones a los ayuntamientos por abonos realizados por dedicación al cargo electo.

Finalmente, la Ley Foral 29/2012 trata de imponer al Gobierno de forma obligatoria (ya no como potestativa) la finalidad de las cantidades obtenidas en vir-

tud del 0.7 por ciento destinadas a fines de interés social a favor (sólo) de la labor que realicen las asociaciones y organizaciones no gubernamentales navarras.

### **c) Función Pública**

En materia de función pública se han dictado nada menos que siete leyes forales. La mayoría de ellas son leyes de recorte de gasto público mediante la reducción de los derechos del personal. No obstante, el año 2012 comenzó con una norma positiva para sus destinatarios, la Ley Foral 4/2012 de artículo único, que actualiza las pensiones de clases pasivas de los Montepíos de Navarra, que se incrementan en el uno por ciento, siguiendo lo dispuesto por el Estado en el Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre.

La ley foral más relevante es la Ley Foral 13/2002 que es la que inicia los recortes de gasto público en materia de función pública para cumplir el objetivo del déficit. Es una ley apoyada por el Gobierno de coalición UPN y PSN y que recoge los siguientes aspectos:

- Imposición de la jubilación forzosa obligatoria a los 65 años, no permitiéndose la prolongación de la permanencia en servicio activo.
- Suspensión de dos conceptos retributivos: compensación por trabajo en días festivos, horario nocturno y guardias de presencia física y localizadas y de la ayuda familiar por cónyuge o pareja estable que no perciba ingresos.
- Prolongación de la jornada de trabajo a 1.628 horas anuales, es decir, implantación de la medida de las 37,5 horas semanales adoptada por el Estado.
- Supresión de las dietas por la realización de viajes por razón de servicio, que se sustituyen por el pago de los gastos efectivamente realizados.
- Limitaciones en las prestaciones de los funcionarios acogidos al denominado “uso especial” (cobertura sanitaria).
- Reducción del crédito horario sindical en un 10 por ciento.
- Eliminación de determinadas prestaciones de los altos cargos y reducción del complemento personal por ex alto cargo.

La Ley Foral contiene tres disposiciones adicionales, de las que cabe destacar la primera de ellas relativa a su aplicación al personal estatutario y laboral, y la segunda sobre su aplicación al personal laboral y altos cargos de las empresas públicas dependientes del Gobierno de Navarra.

Asimismo esta Ley Foral modifica diversos preceptos legales: del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones

Públicas de Navarra el artículo 27 (excedencia especial), el artículo 83.3 b) (sectores específicos de negociación colectiva) y nueva disposición adicional 21<sup>a</sup> (concursos de traslado); y de la Ley Foral 11/1992, sobre régimen específico del personal del SNS-O, el nuevo artículo 36 (sobre acoplamientos interinos) y la nueva disposición adicional 8<sup>a</sup> (aplicación de la Ley Foral a los demás organismos autónomos del SNS-O).

El primer desencuentro legislativo tras la ruptura del Gobierno aparece en la Ley Foral 15/2012, que tiene una exposición de motivos de crítica al Gobierno que no se recata en reunir una colección de duros calificativos hacia éste. Su contenido, de artículo único, es bien simple y se limita a modificar un párrafo de la disposición adicional 2<sup>a</sup> de la Ley Foral 13/2012 respecto de la jornada de trabajo de los empleados de las empresas públicas.

Perdido por el Gobierno de Navarra el control sobre el Parlamento, las restantes leyes sobre función pública de 2012 pretenden reducir los recortes operados en junio o limitar los efectos de las medidas adoptadas por el Estado. Así la Ley Foral 25/2012 prorroga determinados recortes para el año 2013, con algunas excepciones, y de forma específica con la eliminación del recorte del 10% del crédito horario sindical, diciéndose que se restablecen los créditos reconocidos antes del recorte de la Ley Foral 13/2012. Esta Ley Foral 25/2012 modifica de la Ley Foral 13/2012 su artículo 1 (sobre jubilación forzosa) en sus apartados 1 (disposición adicional) y 2 (disposición final 2<sup>a</sup>) y añade una disposición adicional 20<sup>a</sup> al Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (amplía a cuatro años el plazo de prescripción del derecho a solicitar reconocimientos o liquidaciones económicas derivadas de la relación funcional o contractual administrativa).

Por su parte, la Ley Foral 26/2012, también de contenido limitado de dos artículos, modifica el artículo 4 de la Ley Foral 13/2012 sobre jornada de trabajo, volviéndose a la situación anterior a junio de 2012, es decir, se pasa de las 1.628 horas anuales a las 1.592 (35 horas semanales) para los funcionarios, lo que se extiende a las empresas públicas, todo ello a partir de 1 de enero de 2013.

La materia de función pública no acaba ahí, puesto que se planteó la aplicación o adaptación en Navarra de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 13/2012, de 13 de julio, de supresión de la denominada paga extraordinaria de Navidad. En este caso se genera una “confusa” normativa, por cuanto que la Ley Foral 27/2012 señala que al personal al servicio de las Administraciones públicas y de las empresas y fundaciones públicas (art. 1) se le podrá abonar en los primeros días de enero de 2013 el equivalente al importe de una paga extraordinaria de sus retribuciones (art. 2), es decir, el adelanto del pago de la paga extraordinaria de junio de 2013 a enero. Y esto es lo que ha hecho la

Administración Foral que ha abonado en el mes de enero el adelanto de la paga extraordinaria de junio. No se puede obviar en este caso el título de esta Ley Foral, adopción de “medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad”, que para nada denota su contenido.

Por el contrario, la Ley Foral 28/2012 dispone en su artículo único que durante el año 2012 se abonará al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra antes de finalizar el año 2012 y en un solo importe “un complemento personal por pérdida de poder adquisitivo de cuantía equivalente al importe de la paga extraordinaria cobrada en el mes de junio”. La disposición adicional primera de esta Ley Foral indica el personal al que se le aplica esta norma que, como viene siendo habitual, es el personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de las empresas y fundaciones públicas, y también el de la Universidad Pública de Navarra. Esta Ley Foral no ha sido objeto de aplicación toda vez que la misma se publicó en el BON de 2 de enero de 2012 y por tanto, según ha indicado el Gobierno de Navarra, devino imposible en su cumplimiento.

#### **d) Asistencia Social y Salud**

El año 2012 se inicia con una norma que persigue adecuar el gasto público a la situación de crisis económica en materia de políticas sociales. La Ley Foral 1/2012 regula la denominada hasta entonces renta básica, adecuándola a la situación de crisis económica que requiere su replanteamiento, que se inicia con el cambio incluso de su denominación que pasa a ser ahora la de “renta de inclusión social”. La Ley Foral se divide en dos partes, la primera de ellas dedicada a la regulación general de la nueva renta de inclusión social y la segunda al régimen sancionador, respecto del que se pretende ofrecer una regulación diferenciada en algunos aspectos (sujetos responsables, infracciones, tipificación de infracciones leves, graves y muy graves, y sanciones) de la Ley Foral de Servicios Sociales que operará como supletoria junto con la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Procede, por tanto, centrarse en la explicación de lo que es la renta de inclusión social. Es una prestación económica periódica, destinada a cubrir las necesidades esenciales y a fomentar la incorporación social de las unidades familiares en situación de exclusión social. Tiene carácter complementario y subsidiario de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones económicas.

Los beneficiarios son las personas pertenecientes a unidades familiares en situación de exclusión social que cumplan los requisitos legales y

reglamentarios. Cada unidad familiar sólo puede recibir una renta de inclusión social, con carácter general. El artículo 3 detalla los requisitos de acceso a la prestación y el artículo 4 las cuantías que varían según el número de miembros de la unidad familiar. El período de percepción es de seis meses renovable hasta un máximo de 24 meses, permitiéndose la renovación extraordinaria más allá de este último plazo. Se imponen unas obligaciones a los beneficiarios, principalmente en orden a salir de su situación de exclusión social, para lo cual deben firmar un acuerdo de incorporación en el que se recojan los compromisos adquiridos y se comprometan a ejecutar un itinerario de inserción social o sociolaboral. Por último, el artículo 9 regula las causas de extinción del derecho a esta prestación.

También hay que adaptarse a los recortes que introduce el Estado, ahora por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, como se realiza ya en materia de salud, mediante la Ley Foral 18/2012. Sin embargo, se trata de una Ley Foral que persigue paliar los efectos negativos que la norma estatal provoca en los ciudadanos, a cuyo fin se articula la complementación en Navarra de las condiciones financieras básicas en que se desarrolla la prestación farmacéutica. Para ello se dispone quiénes son los titulares del derecho a esta complementación de las prestaciones farmacéuticas (art. 2), la dispensación de medicamentos (art. 3), la extensión de la cobertura financiera pública (art. 4) y el alcance de la extensión de esta cobertura financiera (art. 5). Incluso se prevé el reintegro del exceso abonado por la dispensación de medicamentos en oficinas de farmacia fuera de Navarra (art. 4.3). Es preciso tener en cuenta que la disposición adicional única de la Ley Foral 10/2012 se refiere al suministro de información al Instituto Nacional de la Seguridad Social en orden a la aportación del usuario a la prestación farmacéutica ambulatoria.

Las dos restantes leyes forales en materia de salud son puramente organizativas. La primera de ellas, la Ley Foral 5/2012 que añade una disposición adicional 12<sup>a</sup> a la Ley Foral de Salud para una cuestión puramente organizativa, la asunción por el SNS-O de los servicios sanitarios municipales de diversos Ayuntamientos (Tafalla, Berriozar y Orkoien), con integración del personal municipal dentro del Servicio Navarro de Salud. Por su parte, la Ley Foral 7/2012 responde a una materia organizativa en el área de salud mental, puesto que se modifica la letra j)) del artículo 7.1 de la Ley Foral de Salud Mental de Navarra en lo relativo a la creación de servicios asistenciales de carácter multidisciplinar.

## e) Otras Leyes Forales y Decretos-Leyes Forales

El resto de leyes forales aprobadas en el año 2012 obedece a muy diversas materias y son de contenido muy breve.

En primer lugar, deben resaltarse dos leyes forales de mayoría absoluta. Por un lado, la Ley Foral 12/2012 que pretende modificar a futuro (no a los actuales ex altos cargos, como resalta su disposición transitoria única) determinados preceptos de la Ley Foral de incompatibilidades de altos cargos. Se trata de limitar la percepción de cesantías para aquellas personas que dejando de ser altos cargos puedan pasar a ser funcionarios por tener puesto reservado al estar en situación de servicios especiales o que perciban retribuciones de cualquier puesto en el sector público o privado o ingresos por actividades profesionales, dietas de instituciones públicas como el Parlamento o por asistencia a consejos de administración de empresas públicas o privadas o pensiones de cualquier régimen público de previsión social. Además se pretende dar transparencia a las prestaciones que se perciban por esta vía mediante su publicación en el portal del Gobierno de Navarra en internet. También se regula la publicidad del Registro de Actividades así como de los datos de retribuciones, bienes y derechos de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración.

Por su parte, la Ley Foral 14/2012, también de mayoría absoluta, modifica las leyes forales de iniciativa legislativa popular y municipal en orden a facilitar su ejercicio. Prevé una modificación del Reglamento del Parlamento de Navarra en orden a articular la participación de los promotores de la iniciativa en su presentación y defensa, así como en el seguimiento de los debates parlamentarios, en una posición equivalente a la de los parlamentarios respecto de las proposiciones de ley foral que presentan.

La educación ha sido objeto de dos leyes forales. Por una parte, la Ley Foral 17/2012 en orden a impedir los conciertos educativos de los centros escolares que admitan a alumnos de un solo sexo o no apliquen el principio de coeducación, lo que se aprueba ante los anuncios del Gobierno de la Nación de modificar la normativa vigente en orden a evitar la aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 23 y 24 de julio de 2012. La Ley Foral 19/2012 modifica la composición del Consejo Escolar de Navarra para dar entrada a los representantes de alumnos con discapacidad así como a los de directores de centros públicos y de centros concertados y subvencionados.

La Ley Foral 6/2012 incide en materia organizativa con la modificación de la composición de la Sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra S.L.U. en dos aspectos: se otorga la presidencia de su Consejo de Administración



al Presidente de la Comunidad Foral y se crea el cargo de Consejero Delegado que será desempeñado por el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra que será por esta razón vocal nato del Consejo de Administración.

Finalmente, la Ley Foral 16/2012 modifica el artículo 42 de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo en orden a limitar la capacidad gubernamental de aprobación de Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, en especial respecto a actuaciones residenciales que se entiende pueden limitar las funciones propias de los municipios. Por ello se define de nuevo el objeto de estos Planes así como se introduce un proceso de participación mediante un Plan de Participación Pública antes de la aprobación o desestimación de la declaración de incidencia supramunicipal.

Aunque ya no se trata de leyes forales, cabe referirse a los dos decretos-leyes forales aprobados por el Gobierno de Navarra. El primero de ellos, Decreto-Ley Foral 1/2002, modifica la Ley Foral del comercio en cuanto al horario en días laborales (art. 32) y la apertura en domingos y días festivos (art. 33), tomando como punto de partida la nueva regulación estatal impuesta en el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio.

Y el Decreto-Ley Foral 2/2012 se limita a fijar los módulos aplicables a las viviendas de protección pública, que se mantienen en las mismas cuantías que el año anterior, siendo relevante que se siguen las indicaciones del informe de la Cámara de Comptos emitido al respecto con fecha 18 de diciembre de 2012. Sin embargo, este Decreto Ley Foral 2/2012 ha sido derogado por el Parlamento de Navarra en sesión de 20 de diciembre de 2012 (BON num. 4, de 8 de enero de 2013).

## **f) La Ley Foral 11/2012 de Transparencia y Gobierno Abierto**

Constituye la Ley Foral más relevante del año 2012 y la única con un contenido nuevo y general. Como indica su título, la Ley Foral 11/2012 persigue profundizar en la democracia, acentuando el aspecto participativo sobre tres ejes: transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Su ámbito de actuación se limita a la Administración Foral y a sus organismos públicos, pudiéndose extenderse también a las sociedades y fundaciones públicas a las que se ordena se adapten a los principios básicos (disposición adicional 8<sup>a</sup>). No alcanza a la Administración Local, aunque se postula una reforma de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra a tal fin (disposición adicional 3<sup>a</sup>).



En el artículo 3 se recoge una lista de definiciones de los conceptos utilizados en la Ley Foral. Seguidamente, el artículo 4 establece los principios de actuación del “Gobierno abierto” en una extensa relación de quince principios, que debe completarse con las medidas para su implantación previstas en el artículo 6 y el portal de “Gobierno Abierto” regulado en el artículo 7. Asimismo el artículo 5 contiene un largo listado de derechos, diferenciando tres aspectos: a) en relación con la información pública; b) en relación con la participación pública; y c) en relación con la defensa de sus derechos.

El Título II regula la transparencia en la actividad pública, que se va a realizar mediante la implantación de un sistema integral de información o gestión del conocimiento (artículo 9), designándose unidades responsables de la información pública. Es relevante el artículo 11 puesto que define el deber de información pública al ciudadano como un deber general, lo que supone que las excepciones son restrictivas y deben venir impuestas en una norma con rango de ley.

La transparencia se bifurca en la publicidad activa y la transparencia propia de la gestión administrativa. La primera de ellas consiste en la información que debe hacer pública la Administración Foral (art. 13), cuya reutilización se regula asimismo en los artículos 14 y 15. La segunda se concreta en la contratación pública (art. 17), concesión de servicios (art. 18), convenios de colaboración (art. 19), subvenciones (art. 20) y ordenación del territorio y urbanismo (art. 21).

El Título III versa sobre el derecho de acceso a la información pública, que se reconoce a todo ciudadano tanto a título individual como colectivo, sin que para su ejercicio sea preciso motivar la solicitud de información (art. 22). Se imponen unos límites (art. 23), a los que se une la protección de datos personales (art. 24), de los que puede derivarse que sólo pueda facilitarse información parcial (art. 25). También se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso que sigue las siguientes fases: a) solicitud (art. 26), pudiendo solicitarse la concreción de las solicitudes imprecisas (art. 27); b) inadmisión de solicitudes de forma motivada para las que incurran en alguna de las causas establecidas en el artículo 28; c) intervención de terceros afectados en sus derechos o intereses (art. 29); d) plazo para resolver de quince o treinta días en función del volumen de trabajo del órgano requerido, estableciéndose el silencio administrativo positivo en otro caso (art. 30); y e) resolución de la solicitud (art. 31), indicándose la forma o formato de la información (art. 32). La obtención de información es en principio gratuita, aunque se prevé la exigencia de tasas en determinados casos (art. 33).

El Título IV trata de la participación y colaboración ciudadanas. En primer lugar se regulan las condiciones básicas entre las que destaca el establecimiento de garantías para la participación en la elaboración de determinados planes y programas de carácter general (art. 35). Se acoge un concepto amplio

de instrumentos de participación y colaboración afirmándose que cualquier mecanismo puede servir para ello, creándose a estos efectos el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas (art. 37). Se prevén asimismo instrumentos específicos (art. 38), foros de consultas (art. 39), paneles ciudadanos (art. 40) y jurados ciudadanos (art. 41). Interesa destacar esta última figura que se concreta en grupos de ciudadanos de hasta diez personas, mitad individuos y mitad colectivos, creados por la Administración para analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa público.

También se relacionan una serie de derechos específicos de participación y colaboración tales como los relativos a la definición de las políticas públicas y la evaluación de éstas y de los servicios públicos, la elaboración de disposiciones de carácter general, la propuesta de iniciativas reglamentarias, la formulación de propuestas de actuación o sugerencias, y la solicitud de recabar la colaboración de la Administración en actividades ciudadanas. Estos procesos participativos culminan en la redacción de un informe de participación y colaboración (art. 48).

El Título V regula la modernización, racionalización y simplificación de la actuación administrativa, que está en línea con la Directiva de Servicios, haciéndose cita de su transposición en Navarra mediante la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre (art. 49), y ordenándose la elaboración de un proyecto de ley foral de simplificación administrativa (disposición adicional 12<sup>a</sup>). Estos objetivos se plasman en el Plan General de Simplificación Administrativa y en la mejora de la calidad normativa, para la que se impulsan algunos instrumentos (art. 57).

El Título VI ordena el diseño de un marco general para la mejora continua de la calidad de la Administración, donde se especifican estrategias para la calidad (art. 59) y compromisos de calidad (art. 60).

Por su parte, el Título VII versa sobre los principios de actuación del gobierno y los altos cargos de la Administración en razón de la ética y la transparencia en la acción de Gobierno. Las actuaciones se centran en el deber de abstención en caso de conflicto de intereses, la publicidad de retribuciones, actividades y bienes (art. 63), publicidad de las cesantías (art. 65) y asunción de un compromiso de transparencia (art. 66).

El último Título de la Ley Foral es el VIII donde se recogen las garantías administrativas, judiciales y extrajudiciales en orden a la efectividad de los derechos de información y participación reconocidos a los ciudadanos en esta Ley Foral. Se concretan en el recurso de alzada ante el Consejero de Presidencia (art. 67 y disposición final 1<sup>a</sup> que modifica el art. 57 de la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra), creándose una unidad específica en el Departamento de Presidencia para informar de estos recursos. Asimismo se

prevé la presentación de queja ante el Defensor del Pueblo (art. 68). En el caso de sociedades y fundaciones públicas puede presentarse reclamación ante el órgano administrativo al que esté adscrita la sociedad o fundación pública.

Quedan fuera de la regulación de esta Ley Foral aquellas materias que tengan una regulación especial del derecho de acceso, como la materia tributaria y sanitaria (disposición adicional 7<sup>a</sup>).

La extensión de la regulación legal a las empresas y fundaciones públicas deberá hacerse por éstas y asimismo podrá exigirse información a las entidades que son objeto de subvenciones públicas (disposición adicional 9<sup>a</sup>). Asimismo se exige a las demás Instituciones de Navarra la promoción en su seno de la transparencia (disposición adicional 4<sup>a</sup>).

Respecto del vascuence se efectúa una remisión a lo dispuesto en su ley foral reguladora, aunque se añade que la Administración Foral debe adoptar las medidas oportunas para posibilitar, de forma progresiva, la difusión en el portal web del Gobierno de Navarra de la información pública en vascuence (disposición adicional 6<sup>a</sup>).