

## 1. Actividad político-institucional

La pandemia derivada del coronavirus Covid-19 ha estado en el centro de la vida política, económica y social, toda vez que, a pesar del alto número de personas que fueron vacunadas, incluso con la tercera vacuna y el comienzo de la vacunación infantil, en el año 2021 se han producido diversas olas de contagio, principalmente la última de la cepa Ómicron, que ha elevado el número de personas contagiadas a cifras altísimas en el mes de diciembre, aunque con bajos resultados en fallecimientos y hospitalización. No obstante, la salud de las personas se ha visto resentida y su vida condicionada por la presencia del coronavirus. También se ha visto afectada la economía, singularmente la del ocio, que ha sufrido importantes restricciones. Y, en especial, los enormes esfuerzos dedicados en la atención primaria y hospitalaria no han podido evitar una situación de agravamiento en la prestación de los servicios sanitarios a la ciudadanía.

Las medidas adoptadas han sido de todo tipo. La más importante la vacunación que ha recibido una excelente respuesta de la ciudadanía, lo que ha permitido alcanzar altísimas cotas de población vacunada. En segundo lugar, las medidas restrictivas de toda índole, llegando incluso al confinamiento de diversos términos municipales, a la suspensión de la celebración de fiestas locales, y a la limitación de horarios de la hostelería y restaurantes. También se han establecido incentivos económicos a los sectores más afectados, tanto desde la concesión de ayudas o subvenciones como de incentivos fiscales. De ahí que gran parte de la actividad administrativa de este año 2021 haya ido dirigida a ello, y así cabe reseñar el largo número de Decretos Forales de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra y de Ordenes Forales de la consejera de Salud. Estas han sido en su práctica totalidad refrendadas por los Tribunales.

Aunque el verano pareció ofrecer una tregua, el año 2021 concluye con una situación muy difícil derivada de la variante Ómicron del coronavirus: elevado número de contagios, colapso de los servicios sanitarios, imposición del uso de mascarillas en el exterior, y otras recomendaciones y limitaciones tanto a la vida familiar como social.

Además de ello, el mes de diciembre de 2021 ha traído otras desgracias en forma de riadas a causa de las intensas lluvias que han provocado dos personas fallecidas y gran número de daños en la zona norte de Navarra, Pamplona y comarca, y en la Ribera del Ebro.

Por lo demás, cabe señalar que en el plano político el año 2021 es continuista, dada la estabilidad del Gobierno presidido por la Sra. Chivite. Puede verse

en el gran número de leyes forales aprobadas, en la aprobación dentro de plazo de los Presupuestos Generales de Navarra para 2022, así como la convalidación de los seis Decretos-leyes Forales aprobados por el Gobierno. En esta situación de estabilidad gubernamental, con el apoyo parlamentario de EH Bildu, procede referirse a varios episodios de una cierta crisis. Por un lado, la dimisión del consejero Sr. Manuel Ayerdi, al ser investigado por el Tribunal Supremo por conceder 2,6 millones de euros en créditos a una empresa, que incluso llevó a la modificación de la Ley Foral del Gobierno de Navarra y su presidente (Ley Foral 6/2021). Fue sustituido por el Sr. Mikel Irujo, procedente asimismo de Geroa Bai como el anterior consejero. Por otra parte, el Gobierno ha tenido que retirar del Parlamento su propuesta de modificación del Convenio Económico, ante la previsible falta de apoyo de sus socios. Y finalmente, tampoco se ha culminado el proceso de transferencias en materia de tráfico, a pesar de los diversos anuncios de su inminencia.

El enfrentamiento entre el Gobierno y Navarra Suma sigue *in crescendo*, de modo que los presupuestos generales de Navarra se pactaron con EH Bildu, sin que se aceptara enmienda alguna de Navarra Suma, que había lanzado una propuesta de pacto presupuestario al Gobierno que éste entendió que era inasumible. Esta situación se hizo perfectamente visible en el debate del estado de la Comunidad Foral celebrado los días 4 y 5 de noviembre de 2021 en las intervenciones de la presidenta Sra. Chivite y del líder opositor Sr. Esparza, así como en el resultado del mismo puesto de las 21 propuestas de resolución presentadas se aprobaron 10, ninguna de Navarra Suma. Entre las resoluciones aprobadas destaca la creación de una ponencia que estudie la actualización del Amejoramiento del Fuero.

El enfrentamiento ha afectado asimismo al Ayuntamiento de Pamplona, gobernado por Navarra Suma pero sin mayoría. Por un lado, desde el Gobierno se postula la modificación del régimen de financiación de las entidades locales, con la supresión de la Carta de Capitalidad de Pamplona. Así el Parlamento de Navarra ha rechazado la moción presentada por Navarra Suma para que se mantuviera la Carta de Capitalidad (sesión plenaria de 18 de noviembre de 2021). Por otro, los presupuestos municipales presentados por Navarra Suma han sido rechazados por el Pleno municipal (14 votos frente a 13).

## 2. Actividad normativa

### *Actividad legislativa*

El número de leyes forales aprobado en el año 2021 es de 20 leyes forales, un número similar al del año anterior (22 leyes forales), a las que hay que adicionar 6 Decretos-Leyes Forales.

#### *A) Presupuestos, tributos y fondos europeos*

A finales de 2021 se han aprobado y publicado las dos leyes forales más relevantes en materia financiera, como son la Ley Foral 18/2021, de 29 de diciembre,

de Presupuestos Generales de Navarra para 2022 y la Ley 19/2021, de 29 de diciembre, de medidas tributarias, que suele acompañar anualmente a la anterior.

La Ley Foral 18/2021 establece en 5.273.126.597 euros la cuantía de los presupuestos generales de Navarra para 2022. Se produce un notable incremento presupuestario debido tanto a la llegada de los fondos europeos NGEU como para tratar de dar solución a las necesidades derivadas de la pandemia del Covid-19. El nivel de endeudamiento se fija en relación a la financiación del déficit previsto del 0,9% del PIB. Dentro de sus disposiciones adicionales destacan las referidas a personal tanto de carácter general (presentación electrónica de solicitudes y plazos en días naturales) como sobre todo al personal sanitario en orden a paliar su carencia especialmente en estos momentos de pandemia. Y de sus disposiciones finales cabe resaltar la limitada modificación del art. 133.5 de la Ley Foral de la Administración Foral y su Sector Público Institucional, y la más amplia de la Ley Foral del Derecho a la Vivienda en Navarra.

La Ley Foral 19/2021 modifica un largo número de leyes forales del ámbito tributario: Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades, el Texto Refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Texto Refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la Ley Foral General Tributaria, la Ley Foral reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio, la Ley Foral del Registro de la Riqueza Territorial y de los catastros de Navarra, la Ley Foral de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, 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 Haciendas Locales de Navarra.

Interesa resaltar, por un lado, las modificaciones sobre el IPRF que se centran en la deflactación de la tarifa en un 2% y el incremento de la deducción por mínimos personales y familiares, en determinadas deducciones de la cuota por cuotas a la seguridad social por contratos para cuidado como medida Covid-19, inversión en vehículos eléctricos o híbridos enchufables, o por el ingreso mínimo vital, así como por arrendamiento, y en medidas para el apoyo a las personas con discapacidad. En segundo lugar, se modifica la Ley Foral General Tributaria para clarificar el régimen de autorización judicial de entrada al domicilio y en lo relativo al nuevo Registro Único de Parejas Estables.

Por su parte, la Ley Foral 2/2021, de 11 de febrero, actualiza las tasas y precios públicos de la Administración Foral y de sus organismos autónomos.

Luego se aprueban varias leyes forales de suplementos de crédito o créditos extraordinarios: Ley Foral 11/2021, 22 de junio, de crédito extraordinario para financiar actividades del Departamento de Cohesión Territorial respecto de carreteras y caminos; Ley Foral 12/2021, de 22 de junio, para conceder un suplemento de crédito en orden a la ejecución de los Fondos REACT EU; y Ley Foral 16/2021, de 21 de octubre, para atender los gastos derivados del pago de personal transferido este año en sanidad penitenciaria. Y asimismo la Ley Foral 1/2021, de 11 de febrero, aprueba las Cuentas de Navarra del año 2019.

Por último, el Decreto-ley Foral 2/2021, de 24 de febrero, modifica la Ley Foral del Impuesto de Sociedades (nuevo art. 23 bis) en orden a incorporar la Directiva (UE) 2016/1164 para evitar la elusión fiscal.

#### *B) Leyes Forales de mayoría absoluta*

La Ley Foral 6/2021, de 10 de mayo, se limita a modificar un precepto de la Ley Foral de gobierno a fin de eliminar el cese de altos cargos por causas judiciales, que dio lugar en su anterior versión a la dimisión del consejero Sr. Ayerdi. Ahora la dimisión se limita a los supuestos de apertura de juicio oral o de prisión provisional.

La Ley Foral 15/2021, de 22 de septiembre, añade un nuevo art. 29 bis a la Ley Foral del Defensor del Pueblo a fin de otorgarle mayores poderes en el caso de que no recibir información o no se atiendan sus resoluciones: imposición de multas coercitivas y publicidad de la Administración o entidad incumplidora.

Y la Ley Foral 20/2021, de 29 de diciembre, se reduce a modificar los art. 172 y 175 de la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra referidos al Impuesto sobre el incremento del Valor de los Terrenos, para adecuarla a la STC de 26 de octubre de 2021.

#### *C) Medidas específicas contra el coronavirus Covid-19*

Además de las leyes financieras y tributarias antes relatadas que contienen diversas disposiciones para hacer frente a la pandemia derivada del coronavirus Covid-19, se han aprobado varios Decretos-leyes forales singularmente dedicados a este objetivo.

El Decreto-ley Foral 1/2021, de 13 de enero, adopta diversas medidas tributarias para paliar las consecuencias de la crisis del Covid-19, principalmente, aplazamiento de pago y exención de pagos fraccionados, así como un incentivo fiscal a los arrendadores para la rebaja de la renta arrendaticia.

El Decreto-ley Foral 2/2021, de 24 de febrero, establece medidas tributarias para la hostelería tanto en cuanto a la reducción de cuotas de las máquinas recreativas con premio como de exención para las ayudas recibidas por este sector.

El Decreto-ley Foral 3/2021, de 31 de marzo, se dedica a derogar los Decretos-leyes Forales 7 y 8/2020, con excepción de algunos preceptos de este último.

#### *D) Ejecución de los fondos europeos*

Dentro de la regulación de los fondos europeos NGEU, cabe destacar cómo la Ley Foral 9/2021, de 25 de mayo, modifica la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2021, a fin de facilitar su gestión por el Gobierno de Navarra.

La norma más relevante sobre la ejecución de los Fondos Europeos es el Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, que persigue adaptar las disposiciones del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, a la Comunidad Foral, con el objetivo de facilitar su programación, gestión y ejecución y agilizar los procedimientos administrativos. De ahí que su Título I se dedica a plasmar dicha agili-

zación disponiendo la tramitación de urgencia y despacho preferente de estos procedimientos, así como de los convenios a celebrar para su gestión y ejecución. La función interventora se deja para un posterior Acuerdo del Gobierno de Navarra, aunque se indica la preferencia de estos asuntos y el dictado de informe en el plazo de cinco días. En la misma línea se introducen modificaciones para la concesión de subvención y la celebración de contratos públicos. El Título II se dedica a adoptar diversas medidas para agilizar las instalaciones de energía eléctrica y de energías renovables.

Asimismo, la Ley Foral 14/2021, de 30 de junio, modifica la Ley Foral de Transparencia en orden a introducir una nueva disposición adicional (la 9ª) para la transparencia (publicidad) de la ejecución de los fondos en Navarra.

Por último, la Ley Foral 12/2021, de 22 de junio, antes citada ha aprobado un suplemento de crédito para la ejecución de los fondos REACT EU.

### *E) Otras leyes forales*

En este epígrafe se agrupan diversas leyes forales de muy diverso alcance y contenido. Las dos más relevantes son la Ley Foral 13/2021, de 30 de junio, de Fundaciones y la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, de modificación de la Ley Foral de contratos públicos.

La Ley Foral 13/2021 constituye la ley especial que regula las fundaciones, toda vez que el Fuero Nuevo se limita en su Ley 42 a remitirse a ella. Sustituye, aunque no en su totalidad, a la Ley Foral 10/1996, sobre el régimen tributario de las fundaciones. La nueva Ley Foral se refiere ahora a todas las fundaciones con independencia de que soliciten o no beneficios tributarios. Su Título I regula el concepto, creación y devenir jurídico de las fundaciones. Se incluyen importantes novedades, como la adquisición de la personalidad jurídica mediante la inscripción del acto constitutivo en el Registro de Fundaciones de Navarra, la no fijación de un mínimo cuantitativo de dotación inicial que sólo se indica que sea adecuada y suficiente, y la exigencia de programa de actuación del primer año de vida de la fundación y un estudio económico de viabilidad. El Título II versa sobre el funcionamiento y régimen económico, regulando principalmente el Patronato disponiendo que el cargo de patrono o patrona son gratuitos y además incompatibles con cualquier prestación de servicios a la fundación de carácter retribuido. Así también las disposiciones sobre el régimen económico serán ahora aplicables a todas las fundaciones. Y el Título III se centra en la intervención administrativa en tres aspectos: el Registro de Fundaciones de Navarra, el Protectorado ejercido por los Departamentos de la Administración Foral, que se impone a todas las fundaciones también a las ya registradas, y las fundaciones públicas de la Administración Foral.

La Ley Foral 17/2021 efectúa 66 modificaciones de diversos preceptos de la Ley Foral de Contratos Públicos, consistentes principalmente en correcciones técnicas o de agilización de procedimientos. Cabe resaltar las siguientes novedades: la exclusión de su ámbito de aplicación de los servicios jurídicos así como de los acuerdos de adquisición pública de medicamentos, para los que la nueva D.A. 21ª señala que tendrán naturaleza privada, aunque se fijan unos requisitos de

tramitación; la regulación sobre el acceso a la información con motivo de la reclamación especial previa a la misma o acordada por el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra (art. 126.1); y la también nueva D.A. 22ª que determina, con una gran amplitud, el silencio administrativo negativo, es decir, la desestimación presunta de los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada en materia de contratación pública.

La Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo, regula las jornadas, horarios y retribuciones de la policía foral, a fin de salvar la anulación judicial de la disposición reglamentaria. Como complemento a la misma, la Ley Foral 7/2021 incorpora cinco Anexos a la Ley anterior.

La Ley Foral 10/2021, de 18 de junio, viene a reconocer el derecho de todos los niños y niñas al programa de cribado neonatal ampliado para la prevención de la discapacidad y morbimortalidad infantil.

La Ley Foral 8/2021, de 10 de mayo, pretende dar solución a la anulación judicial del reglamento que fija el tamaño máximo de las explotaciones ganaderas de Navarra, incorporando dicho límite a una norma con rango legal.

Por su parte, la Ley Foral 5/2021, de 10 de mayo, aprueba el Plan de Estadística de Navarra 2021-2024 y modifica diversos preceptos de la Ley Foral de Estadística. Asimismo, modifica el art. 96 (sobre consulta y transmisiones de datos) de la Ley Foral 11/2019 de la Administración Foral.

En materia de urbanismo, la Ley Foral 4/2021, de 22 de abril, añade dos nuevas letras al art. 192.1 a fin de favorecer las instalaciones solares de autoconsumo así como los puntos de recarga de vehículos eléctricos.

#### *F) Actividad reglamentaria*

La actividad reglamentaria ha sido muy escasa durante 2021. Procede resaltar únicamente algunos reglamentos: Decreto Foral 15/2021, de 17 de febrero, que efectúa una importante modificación del Reglamento de Revisión de Actos tributarios; Decreto Foral 27/2021, de 14 de abril, que regula el Registro único de Parejas Estables; Decreto Foral 72/2021, de 18 de agosto, sobre coeducación en centros docentes públicos y concertados; Decreto Foral 106/2021, de 1 de diciembre, sobre fijación de nuevos umbrales en la Ley Foral de Contratos Públicos; y Decreto Foral 104/2021, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita.

### **3. Relaciones de colaboración y conflicto**

Mediante Real Decreto 494/2021, de 6 de julio, se han traspasado a Navarra las funciones y servicios en materia de sanidad penitenciaria. Queda pendiente el traspaso en materia de tráfico, que pese a su anuncio como inminente no se ha cerrado en este año 2021.

Asimismo, tampoco se ha cerrado la aprobación del acuerdo con el Estado para la modificación del Convenio Económico, toda vez que el Gobierno de Navarra lo retiró del Parlamento ante el temor de su rechazo, dado que no contaba con el apoyo de sus socios parlamentarios.

La Hacienda Foral de Navarra ha celebrado una encomienda de gestión con la Agencia Estatal de Administración Tributaria para el intercambio de información (*Resolución 184/2021, de 10 de septiembre, del director gerente de la Hacienda Foral de Navarra*).

El Tribunal Constitucional ha dictado varias sentencias en recursos de inconstitucionalidad contra leyes forales. En primer lugar, la Sentencia 108/2021, de 13 de mayo, es una sentencia interpretativa en parte puesto que declara conformes a la Constitución determinados preceptos de la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, siempre que se interpreten conforme a los fundamentos jurídicos correspondientes, y desestimatoria en los demás pedimentos del recurso interpuesto por los Grupos Parlamentarios Popular y Vox. En segundo lugar, similar respuesta respecto de la misma Ley Foral ofrece la Sentencia 135/2021, de 24 de junio, ahora en el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

La tercera Sentencia 157/2021, de 16 de septiembre resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de diversos preceptos de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo de Navarra modificados por la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, que cuenta además con diversos votos particulares que pretenden ampliar el fallo parcialmente estimatorio de la sentencia. Esta declara inconstitucionales y nulas tres leyes de la Compilación, declara conformes otras tres leyes interpretadas conforme a los fundamentos correspondientes y desestima el recurso en los demás pedimentos. Esta Sentencia es especialmente grave para el régimen foral de Navarra, que se había construido históricamente sobre la base del Derecho Civil Foral, dado que elude la aplicación de la disposición adicional 1ª de la Constitución, para insertar el régimen foral dentro del art. 149.1.8ª CE, olvidando sus derechos históricos.

Dentro de la Junta de Cooperación se han logrado dos Acuerdos en orden a evitar recursos de inconstitucionalidad: a) sobre la Ley Foral 5/2021, de 10 de mayo, en materia de estadística; y b) sobre la Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra.

El Tribunal Supremo procedió a inadmitir, por falta de interés casacional, el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Navarra contra la sentencia de instancia de 11 de marzo de 2020, que anuló el programa de educación denominado Skolae, por un problema de forma.

En líneas generales, salvo algún supuesto muy puntual, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha procedido a confirmar las medidas adoptadas por el Gobierno de Navarra de restricciones a causa de la pandemia del Covid-19.

Por último, cabe referirse a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de enero de 2021 (asunto C-764/18), en cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo en relación con la percepción de tasas por el Ayuntamiento de Pamplona a las compañías de telefonía móvil.