

## 1. Principales cuestiones

Iniciábamos el *Informe* del ejercicio pasado sobre la Comunidad Foral de Navarra con la afirmación de que las principales cuestiones referentes a Navarra venían marcadas por el estancamiento en el proceso de transferencias y por la negociación del nuevo Convenio Económico.

Cuando se redactan estas páginas, cabe señalar que el año 1990 permanecerá como punto de referencia por dos cuestiones. Por un lado porque concluido el proceso de negociación del Convenio Económico éste se ha formalizado, al parecer, en términos satisfactorios para ambas partes, la del Estado y la de Navarra. De otro porque con la culminación de los procesos de transferencia en materia educativa, sanitaria (INSALUD) y Servicios Sociales (INSERSO) se ha dado un paso en la dirección de asunción efectiva de competencias, lo que para una Comunidad histórica pero de reducida población supone un reto y al mismo tiempo una afirmación de su autonomía secular.

Finalmente, puede también señalarse que, además de las actividades normativas e institucionales que más adelante se narran, la atención del Gobierno, fuerzas políticas y opinión pública ha estado fijada en la política de dotación de infraestructuras (viarias y de equipamiento), y, muy en especial, en la realización de las obras de la Autovía del Norte (Pamplona-San Sebastián). La totalidad de las fuerzas políticas con la excepción de «HB» apoyan la realización de la citada Autovía del Norte. A tal efecto la Cámara se ha pronunciado, de modo expreso, en declaración institucional contra las amenazas de ETA en relación con las referidas obras de infraestructura. (*Vid.*, Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra núm. 70, de 26 de diciembre de 1990).

A) La aprobación del nuevo Convenio Económico (en adelante el Convenio) es uno de los aspectos relevantes a destacar en la Comunidad Foral. El citado Convenio viene, por un lado a sustituir al ya viejo de 1969 y, de otro, a cumplir el mandato del artículo 45 de la LORAFNA. Quizás el dato a retener es que por vez primera desde 1841 el Convenio se formaliza en el marco de un Estado descentralizado, el Estado de las Autonomías. Entre las novedades que introduce, que aquí no podemos glosar, destaca el cambio en la metodología del cupo. De una aportación fija —el llamado cupo contributivo con la única excepción de la compensación por desgravación fiscal a la exportación— se pasa a un método que cuantifica la contribución de Navarra a las cargas generales a través de un índice de imputación, que constituye la aportación íntegra de Navarra una vez deducidas determinadas compensaciones en concepto de participación de los ingresos del Estado y de déficit público.

El citado Convenio se ha formalizado con arreglo al procedimiento diseñado en el artículo 45 de la LORAFNA y 165.2 del Reglamento, esto es, el texto del Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral fue objeto de debate y votación de totalidad ante el Pleno del Parlamento. La votación obtuvo la unanimidad de los miembros de la Cámara. (La STC 179/1989, de 2 de noviembre, había declarado la constitucionalidad de la exigencia de mayoría absoluta). Posteriormente, el Convenio fue tramitado por el procedimiento de lectura única en el Congreso y Senado. Fue promulgada como Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

B) La materialización de las transferencias en materia educativa con efectos de 1º de septiembre de 1990 y en materia sanitaria a partir de 1º de enero de 1991 completan el cuadro anteriormente expuesto. Proceso de transferencia cuya materialización venía condicionada a la existencia del nuevo Convenio Económico. (*Vid.* las consideraciones del Vicepresidente del Gobierno de Navarra, Sr. Asiáin, en el trámite de presentación del Convenio en el Parlamento de Navarra, en Diario de Sesiones núm. 64, de 20 de septiembre de 1990, págs. 18 y ss.).

La asunción efectiva de estas materias va a comportar para Navarra la casi duplicación del presupuesto de la Comunidad (de una cuantía cifrada en 125.000 millones de pts. para el ejercicio de 1990 se pasa a la suma aproximada de 215.000 millones de pts. para el ejercicio de 1991 según la Ley de presupuestos para dicho ejercicio) y la incorporación de un número elevado de personal transferido que determina —en grandes números— que de casi seis mil funcionarios y trabajadores al servicio de la Administración Pública en 1990 se pase a más de catorce mil en 1991. Todo ello para una Comunidad de poco más de 500.000 habitantes. El reto —en cuanto a la gestión— está servido.

## 2. Valoración de las actividades de la Comunidad Foral

### A) ACTIVIDAD LEGISLATIVA

La actividad legislativa de la Comunidad Foral durante el ejercicio de 1990 puede calificarse de relevante. Si bien el número de leyes aprobadas (13) es inferior al del año anterior (18), se han aprobado leyes de singular importancia para esta Comunidad Foral. De las leyes aprobadas cinco se refieren a materia económico-financiera, seis son leyes generales o de intervención en determinados sectores y las dos últimas corresponden a una Ley-medida y a una Ley modificatoria.

De las cinco leyes forales relativas a materia económica financiera cabe reseñar junto a la Ley foral de Presupuestos para 1990 (Ley Foral 1/1990) la ley sobre aprobación de las Cuentas Generales de Navarra correspondientes al ejercicio de 1988 (Ley Foral 2/1990), dos leyes sobre concesión de créditos y avales extraordinarios (la Ley Foral 7/1990 concedió un crédito extraordinario para paliar los efectos de la sequía e instrumentó un sistema de ayudas, la Ley foral 11/1990 concedió un crédito extraordinario para el Montepío de Funcionarios, y la Ley Foral 4/1990 sobre autorización para conceder un aval a «Gráficas Estella»).

Mayor relieve tiene, sin duda, el capítulo relativo a las calificadas como leyes generales. Entre ellas cabe destacar la Ley Foral 6/1990 sobre Administración Local. Dicha Ley que se configura como un Código de Administración Local (consta de 350 artículos), viene a sustituir al Reglamento de Administración Municipal de 1928 que desarrolló el Real Decreto-Ley de 1925, al acomodar el Estatuto Municipal de 1924 —el llamado Estatuto Municipal de Calvo Sotelo— al Régimen Foral navarro.

Es ésta, sin duda, la ley más importante del presente ejercicio por cuanto actualiza de la mano del artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), el régimen local navarro.

De interés es también la Ley Foral 5/1990, que modifica, por un lado, la Ley Foral 13/1983, reguladora del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de otro, regula la integración del personal a transferir de la Administración del Estado. Las transferencias en materia educativa y sanitaria obligaban a la homogeneización de las condiciones de trabajo funcionariales y laborales del personal de la Administración con los funcionarios forales.

Igualmente posee cierto relieve la Ley Foral 10/1990 que ha configurado el Servicio navarro de Salud en el marco de las disposiciones de la Ley General de Sanidad 14/1986 y ha procedido a la ordenación territorial Sanitaria y la Ley 13/1990 que regula el Patrimonio Forestal de Navarra, materia de relieve para una Comunidad con importante patrimonio forestal.

Finalmente cabe registrar en el capítulo de leyes modificatorias de otras anteriores la Ley 8/1990 que ha reformado la innovadora Ley 7/1989 de intervención en materia de suelo y vivienda. La delimitación de zonas sometidas a derecho de tanteo y retracto que prevé la Ley se hará pro futuro por Ley Foral, no por Decreto como establecía la anterior regulación. Por último la Ley Foral 12/1990 ha venido a acreditar la improvisación con la que actualmente se legisla habida cuenta de que deja en suspenso la aplicación de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Foral 6/1990, aprobada cinco meses antes.

Para cerrar este apartado legislativo cabe citar la reforma del artículo 205 del Reglamento de la Cámara que hace innecesaria la intervención del Pleno de la Cámara para la personación y comparecencia en procesos de inconstitucionalidad. En adelante queda habilitada la Mesa, a tales efectos, con la audiencia de la Junta de Portavoces.

La valoración que puede extraerse de la información más arriba ordenada no difiere del realizado en el *Informe* del año anterior. Se aprecia que la Comunidad Foral es una Comunidad activa legislativamente hablando en el que el pacto parlamentario PSOE-UPN ha posibilitado la ágil aprobación de leyes de indudable calado político como la de Administración local y la Ley de Salud, máxime cuando el tiempo legislativo hábil se agota para la presente legislatura. Dicha agilidad se ha manifestado también en la utilización de algunos instrumentos procedimentales parlamentarios. En concreto, nos estamos refiriendo al trámite de lectura única (art. 153 del Reglamento) que ha posibilitado la aprobación de 6 de las 13 leyes aprobadas sobre la base de la cláusula de simplicidad en su formulación.

## B) ACTIVIDAD REGLAMENTARIA

Importante también ha sido la actividad reglamentaria llevada a cabo por el Gobierno de Navarra. Diecinueve han sido las normas seleccionadas entre una abundante producción normativa. De los diecinueve Decretos recogidos 6 son reglamentos ejecutivos de leyes, 2 son organizativos y el resto obedecen a diversas políticas de intervención y ordenación en sectores varios (juego, radiodifusión, vivienda, industria y Medio Ambiente, etc.).

En el capítulo de Reglamentos de ejecución de leyes merece especial mención los relativos a administración local. La aprobación de la Ley Foral 6/1990 ha irradiado luz y requiere su desarrollo reglamentario. El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y el de impugnación de actos y acuerdos de las Entidades Locales son las normas de desarrollo, hasta el momento, más relevantes. Complementadas con la normativa sobre registro de las entidades locales, extinción de concejos y un abundante etcétera de normas organizativas de carácter interno aquí no recogidas.

Interés merece también la normativa relativa al Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Los Reglamentos de control de actividades clasificadas que desarrolla la Ley Foral 16/1989 así como el de Aguas residuales que desarrolla la Ley Foral 10/1988 y el Reglamento de implantación territorial de Polígonos y actividades industriales en desarrollo de la Ley Foral 6/1987 sobre normas urbanísticas y protección y uso del territorio son las normas a destacar aquí. Igualmente debe destacarse por su carácter innovador el Decreto sobre aspectos medio ambientales que deben contemplar las pequeñas centrales hidroeléctricas.

Finalmente la reforma orgánica de dos Departamentos (Educación y Ordenación del Territorio) uno de los cuales ve modificada su denominación (Educación y Cultura pasa a denominarse Educación, Cultura y Deportes), así como la implantación del NIF en Navarra y el reglamento marco de las Policías Locales cierran el capítulo de novedades por lo que a las normas reglamentarias se refiere.

El examen de las normas recogidas arroja la conclusión valorativa —por lo que a los Reglamentos ejecutivos se refiere—, de la necesidad de controles de legalidad llevados a cabo por órganos de naturaleza consultiva. Se reitera aquí la conclusión también del *Informe* del año anterior sobre la creación de un Consejo Consultivo que dictamine sobre legalidad de los Reglamentos Ejecutivos. Un ejemplo de cómo no deben hacerse las cosas lo tenemos en el Decreto por el que se establece la estructura orgánica del Servicio navarro de Salud - Osasunbidea. Después de que la Ley de Salud rechazase expresamente la denominación bilingüe del remozado Servicio Navarro de Salud, el Gobierno, a través de un Norma organizatoria, introduce, sin cobertura legal, la nueva denominación.

## C) RECURSOS Y CONFLICTOS PLANTEADOS

En el ejercicio de 1990 cabe registrar, en la materia que aquí interesa, dos sentencias del Tribunal Constitucional resolutorias de un recurso de inconstitucionalidad y de un conflicto positivo de competencia, respectiva-

mente. La primera de las sentencias (STC 141/1990, de 20 de diciembre) resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 56 diputados contra la disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985. Se trataba allí de la regulación del posible cese de los miembros de la Mesa de la Cámara (Presidente, Vicepresidentes y Secretarios), a solicitud de un Grupo parlamentario o de una quinta parte de los miembros de la Cámara. La instrumentación se parecía bastante a una moción de censura. El Tribunal va a declarar en un fallo interpretativo la constitucionalidad de la disposición impugnada, al ser cuestión que entra en el ámbito de disponibilidad del legislador si bien la remoción de algún miembro de la Mesa no debe servir como pretexto para alterar los criterios de representación política, tenidos en cuenta en el momento de la elección. La sentencia venía a resolver un conflicto político surgido en 1985 cuando un determinado número de parlamentarios pretendieron derribar al entonces Presidente del Parlamento. El conflicto fue resuelto por otras vías pero ahora viene el Tribunal Constitucional (5 años más tarde) a zanjarlo con una doctrina que introduce algún *novum* en nuestro moderno Derecho parlamentario.

La segunda sentencia (STC 140/1990, de 20 de septiembre), vino a resolver un conflicto positivo de competencia trabado sobre el Reglamento Foral de elección de órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas en Navarra. Se trataba aquí de examinar si el título foral (Competencia en materia funcional con respeto a los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica reconoce a los funcionarios del Estado), sobre el régimen estatutario de los funcionarios cubría el ejercicio de una materia nueva como era la relativa al régimen de representación colectiva. El conflicto va a ser resuelto favorablemente para Navarra con un fallo respetuoso con la doctrina de los derechos históricos. Allí se sienta la importante doctrina para el régimen foral de Navarra que el ejercicio histórico de una determinada competencia sobre la globalidad de la materia (función pública) permite incluir lo que en cada momento histórico haya de considerarse como régimen estatutario de los funcionarios.

En el capítulo de los recursos cabe señalar que no se ha planteado impugnación alguna de las Leyes forales aprobadas en 1990, aunque, como es obvio —cuando se escriben estas líneas—, en alguna de ellas el trámite sigue vivo. Por su parte el Parlamento de Navarra impugnó ante el Tribunal Constitucional la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen urbanístico y valoración del suelo. En concreto se impugnó el contenido de la disposición final primera en cuanto declara básicos y, a su vez, de aplicación plena diversos preceptos de la Ley 8/1990.

## D) ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### a) *Debates y resoluciones políticas*

En el ejercicio de 1990, a diferencia del anterior, no se ha llevado a cabo el «debate en torno al Estado de la Comunidad».

De los diversos debates producidos en la Cámara caben reseñar por su interés dos. El primero de ellos se produjo a consecuencia de la modifica-

ción de la Ley Foral 7/1989 de intervención en materia de suelo y vivienda; el segundo con ocasión de sendas proposiciones de Ley sobre modificación de la Ley de Gobierno y del sistema de incompatibilidades de los parlamentarios forales.

En cuanto al primero, en el trámite de toma en consideración de una proposición de ley presentada por el Grupo parlamentario de UPN para la reforma de la mencionada Ley Foral 7/1989 se produjo un debate que encontró los ánimos de los portavoces parlamentarios de UPN, Sr. Alli (virtual candidato por dicho partido a la Presidencia del Gobierno de Navarra) y el Consejero de Ordenación del Territorio, Sr. Tajadura. Se elevaron los tonos y se cargaron las tintas sobre los intereses de unos y otros en la política del suelo. El debate llegó —se dijo— a poner en entredicho el pacto PSOE-UPN sobre el que se asienta la gobernabilidad de la Comunidad Foral. (El debate puede consultarse en el Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra núm. 61, de 12 de junio de 1990, págs. 18 y ss.).

El segundo de los debates dignos de mención fue el acaecido con ocasión de la toma en consideración de sendas proposiciones de ley del Grupo parlamentario Popular de modificación del artículo 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral y sobre incompatibilidades de los parlamentarios forales, respectivamente.

Se debatía en la primera de ellas la procedencia de la modificación del artículo 20.8 de la Ley a efectos de posibilitar que la designación de Presidente de la Comunidad Foral por el procedimiento de designación automática ex artículo 29 de la LORAFNA recaiga en el candidato que designe el partido político, federación de partidos o coalición electoral que cuente con mayor número de escaños. La modificación consistió en añadir al texto del artículo 20.8 que menciona sólo a partidos políticos, las federaciones de partidos o las coaliciones electorales.

El debate fue ocasión propicia para cuestionar, por algunas fuerzas políticas (PP, EA) el procedimiento de designación automática previsto en el artículo 29 de la LORAFNA (de aplicación, si transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura ningún candidato obtuviese mayoría simple). Igualmente fue antesala de las posibles diferencias entre «UPN» y el «PP» para acceder, en los próximos comicios electorales de mayo, en forma de coalición electoral o federación de partidos. Pese a todo la proposición de ley foral fue tomada en consideración y está pendiente de tramitación. (Vid., el debate en el Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra núm. 70, de 26 de diciembre de 1990, págs. 5 y ss.).

En la segunda de las proposiciones presentadas se planteó un debate sobre la profesionalización de los parlamentarios forales, sobre la base de retribuir el cargo de parlamentario con una percepción fija frente al sistema de dietas por asistencia que es el vigente en el Parlamento de Navarra. Lo relevante de este debate fue la constatación de que la mayoría de los Grupos parlamentarios mantuvieron la bondad y corrección del sistema de dietas, justificándose así la inexistencia de una regulación de las incompatibilidades parlamentarias. La proposición de ley no fue tomada en consideración.

(*Vid.*, el debate en el Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra núm. 70, de 26 de diciembre de 1990, págs. 52 y ss.).

En el capítulo de las resoluciones políticas cabe señalar que tras el rechazo de la moción del Grupo parlamentario EA para que el Parlamento elabore un Plan actualizado de desarrollo de la Universidad Pública en los próximos cinco años (*Vid.* debate en el Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra núm. 65, de 18 de octubre de 1990), las resoluciones de más interés pueden concretarse en:

1º. Resolución por la que se insta al Gobierno de Navarra a que, en el plazo de un mes, convoque concurso público para el otorgamiento de concesiones de las siete frecuencias del servicio público de radiodifusión sonora.

2º. Resolución por la que se insta al Gobierno de Navarra para que, de forma inmediata, inicie los trámites para la creación de la Junta de Seguridad prevista en el artículo 51.2 de la LORAFNA.

3º. Resolución por la que se insta al Gobierno de Navarra a que, en el plazo de tres meses, remita a la Cámara un Plan en el que se presenten coordinadamente el conjunto de políticas tendentes a profundizar la igualdad de la mujer.

#### b) *Otras iniciativas parlamentarias*

En este apartado cabe destacar la presentación de una iniciativa legislativa popular, al amparo de la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, para la aprobación por el Parlamento de Navarra de una Proposición de ley foral sobre creación de una Comisión Arbitral de Conflictos Medioambientales y Territoriales. Dicha iniciativa legislativa fue inadmitida por Acuerdo de la Mesa de la Cámara. Posteriormente dicha iniciativa ha sido retomada por el Grupo parlamentario de HB estando pendiente su tramitación.

Como es conocido el Grupo parlamentario de HB no lleva a cabo actividad parlamentaria alguna ni sus miembros asisten a las sesiones, rompiendo en este punto su habitual inactividad.