

## 1. Principales cuestiones

El ejercicio de 1991 ha venido marcado para Navarra como para otras Comunidades por el referente electoral. Los comicios de 26 de mayo pasado han supuesto, forzosamente, para la Comunidad Foral la necesidad de trazar una línea divisoria entre el antes y después de las elecciones. El antes viene caracterizado por el pacto de Gobierno PSOE-UPN que ha dado estabilidad durante la legislatura pasada a Navarra. El hecho cierto de 16 leyes aprobadas en tres meses dan cuenta de lo engrasados que estaban los ejes de la gobernabilidad foral. El después, ha retrocedido a este antiguo Reyno a los problemas que se creían superados desde 1987, si bien con una salvedad importante: se ha articulado una alternativa –pacto de absorción del PP por UPN para las elecciones regionales y nacionales, no así para las europeas dado que la circunscripción es nacional– que ha supuesto el recambio del Gobierno socialista después de 7 años de gestión.

Este recambio se ha producido por un estrecho margen de votos, de un escaño, que ha llevado –nuevamente– a plantear la modificación del art. 29.3 de la LORAFNA; mecanismo que puede calificarse ya de ordinario o habitual, pues en virtud del mismo, han sido investidos los tres Presidentes de Gobierno de esta Comunidad.

Dicho mecanismo, en su origen de configuración excepcional, permite gobernar en minoría a un partido frente a una posible mayoría minoritaria. El ejemplo de un candidato apoyado por 22 votos frente a otro con 20 que resulta investido Presidente [o de 15 (PSOE) frente a 14 (UPN) en la legislatura pasada], fuerzan a preguntarse si un mecanismo discutible incluido bajo el pretexto del racionalismo parlamentario no desvirtúa el sistema parlamentario de gobierno y, más aún; si, investido un gobierno a través del procedimiento subsidiario que enuncia el citado art. 29.3 no debe –en situaciones de cierta excepcionalidad– dotarse de un haz de poderes (Verbi gratia, aprobación de los Presupuestos) que le permitan configurarse como un verdadero gobierno en el marco de un sistema parlamentario y no el mero comité gestor de una Asamblea.

Esta situación de inestabilidad política con la que arranca la legislatura ha propiciado una cierta sensación de desorientación del nuevo gobierno en cuestiones claves en la legislatura pasada: las obras de infraestructura de la llamada Autovía del Norte (alentadas, a su vez, por cierta indecisión de la Diputación de Guizpúzcoa en el verano pasado) así como ciertas afirmaciones sobre la viabilidad económica de la Comunidad Foral, pese a su envidiable liquidez financiera que le ha permitido –según señala el Informe de la Cámara de Comptos sobre examen y censura de las Cuentas Generales de Navarra para 1990– no emitir deuda pública (que por valor de cuatro mil millones estaba autorizada) y terminar el ejercicio con un superávit de 37.470 millones, si bien

es cierto que el nuevo Convenio Económico exigirá alguna contención en el gasto una vez que se han asumido cargas financieras importantes con la realización de importantes inversiones en infraestructura y se han asumido servicios en materia de Sanidad y Educación.

El horizonte de una deseable estabilidad política despejará las incógnitas de la situación actual que necesariamente debe pasar por alguna fórmula de encuentro de las opciones mayoritarias.

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

### A) ACTIVIDAD LEGISLATIVA

La actividad legislativa del Parlamento de Navarra durante el ejercicio de 1991 ha sido cuantitativamente importante, sobre todo si se tiene presente que ha habido elecciones por medio (26 de mayo de 1991). Veinte fueron las leyes aprobadas. Dieciséis correspondieron a la II Legislatura (1987-1991), cuatro a la casi estrenada III (1991-1995). Llama, a mi juicio, la atención el número de leyes aprobadas en un periodo breve de tiempo (cuatro meses), si bien esta alta producción legislativa viene constituyendo tónica habitual en la Comunidad Foral. Quizás, el cierre de legislatura haya propiciado el acelerón legislativo, aunque si se examinan las leyes aprobadas, se observará que muchas de ellas son relativas a lo que pudiéramos calificar de ordinaria Administración (Presupuestos, Cuentas, desafectaciones, ejercicio de derecho de tanteo y retracto en materia urbanística, etc.). De las leyes aprobadas cabe señalar, a modo de balance, que seis de las aprobadas eran leyes-medida (ejercicio de derecho de tanteo y retracto y desafectaciones). La citada constatación no tendría mayor relevancia (pues esto es hoy habitual, en la actividad legislativa) si no fuese porque dichas leyes incorporan medidas administrativas cuyo control se manifiesta como difícilmente realizable para los ciudadanos. Es éste un fenómeno sobre el que alguna autorizada doctrina (Vid., las consideraciones de E. GARCIA DE ENTERRIA en su Prólogo al libro de F.J. ENERIZ, *La ordenación del Territorio en la legislación de Navarra, Cívitats-IVAP, Bilbao, 1991, pp. 18-19*) ha reparado en relación con algunos instrumentos de ordenación del territorio (Normas urbanísticas regionales y Directrices de Ordenación del Territorio) que deben ser aprobadas por Ley según establece la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio, y que la Ley 8/1990 (que reformó la Ley 7/1989 de intervención en materia de suelo y vivienda, vid., el Informe del ejercicio pasado) estableció al determinar que la delimitación de zonas sometidas a derecho de tanteo y retracto se llevaría a cabo por Ley. No se nos oculta que la imposibilidad de su control ante la jurisdicción ordinaria plantea problemas para aquellos ciudadanos cuyas propiedades se encuentren situadas en la zona objeto de delimitación.

De las demás leyes aprobadas cabe destacar, la Ley 9/1991, de 16 de marzo de modificación del artículo 20.2 de la Ley de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral. La citada Ley que fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno (aunque por ATC de 19 de septiembre de 1991 [A. 815/91] se levantó la suspensión, por lo que está vigente) vino a ser la antesala del pacto PP-UPN en Navarra, materializado semanas después, y que determinó que las fuerzas de centro-derecha en Navarra

se presentaran ante el electorado bajo las siglas únicas del partido regionalista UPN. Dicha Ley establece que, a efectos de lo señalado en el art. 29.3 de la LORAFNA (Designación automática de Presidente por la vía subsidiaria), pueda ser designado Presidente del Gobierno de Navarra los candidatos de las Federaciones, Coaliciones de Partido y Agrupaciones electorales que hubieren obtenido mayor número de escaños (la Ley Foral 23/1983, restringía la designación del Presidente del Gobierno Foral solamente al candidato del Partido que tuviere mayor número de escaños).

En otro orden de cosas, el adelanto de los comicios autonómicos al día 26 de mayo determinó la necesidad de modificar la legislación electoral (Ley 16/86, de elecciones al Parlamento de Navarra) así como poner al día la legislación electoral de los Concejos, sin que de ello se derivaren reformas sustanciales, en particular por lo que se refiere a la Ley electoral 16/86.

De las leyes generales destaca la Ley 10/1991, sobre prevención y limitación del consumo de bebidas alcohólicas que contiene restricciones importantes en materia de consumo de bebidas alcohólicas así como de la publicidad de las mismas.

Finalmente, cabe citar en el haber legislativo de la legislatura pasada (II), la aprobación del Estatuto del Personal al Servicio del Parlamento como norma con valor de Ley. El Tribunal Supremo [(AATS de 26 de enero de 1988, (Ar. 363) y 10 de octubre de 1989, (Ar. 6857)] había señalado –a diferencia de lo que la práctica viene sancionando para el Estatuto de Personal de las Cortes– que las normas relativas al personal de la Cámara aprobadas por la Mesa no tenía valor de Ley, sino alcance puramente reglamentario. El Estatuto viene, por tanto, a dar mayor seguridad –al menos formal– en la configuración del status funcional de los servidores de las Cámaras Parlamentarias.

Por lo que se refiere a las leyes aprobadas en la legislatura recién iniciada sólo cabe destacar la Ley 18/1991 sobre regularización de determinadas situaciones tributarias. La citada Ley, que fue presentada en el mes de septiembre por el todavía Gobierno socialista en funciones, venía a formalizar –según se dijo en su presentación por el Sr. Consejero de Hacienda (vid., Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, nº 12, de 17 de septiembre de 1991)– el acuerdo que la Hacienda de Navarra alcanzó con la del Estado sobre el tratamiento del dinero negro a través de los dos instrumentos que el Estado había diseñado: declaraciones complementarias sin sanciones ni recargos y el canje de los pagarés del tesoro y forales por «Deuda pública especial de Navarra».

Nada más que destacar de la actividad legislativa de los últimos meses del año. Sólo puede añadirse que la actual situación de minoría parlamentaria del Gobierno de UPN permite pronosticar que, la producción legislativa –al menos la derivada de la iniciativa gubernamental– puede ralentizarse en el próximo ejercicio.

## *B) ACTIVIDAD REGLAMENTARIA*

De la copiosa producción reglamentaria –veintiséis han sido las normas seleccionadas– cabe destacar que cinco son Reglamentos de ejecución de leyes, cuatro son organizativos, y el resto obedece a políticas de intervención y

ordenación en diversos sectores (urbanismo, medio ambiente, servicios sociales, horario de espectáculos, etc.).

De entre los Reglamentos de ejecución de leyes merecen destacarse los relativos a contratación, juego y servicios sociales; debe destacarse en especial la regulación de los Contratos de Asistencia Técnica, el Reglamento de Rifas, Tómbolas y combinaciones aleatorias y el que desarrolla la Ley Foral 9/1990, sobre régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales. Asimismo existen modificaciones puntuales en el Reglamento del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y en materia de espectáculos públicos.

A diferencia del ejercicio anterior que se vio caracterizado por el desarrollo de la Ley Foral de Administración Local el año 1991 ha visto desarrollar una menor actividad reglamentaria, al menos de relevancia. Aquí también puede traerse a colación que en un año electoral la maquinaria administrativa tiende a ralentizarse, máxime cuando el periodo de interinidad política se ha prolongado durante casi seis meses (abril-septiembre). Dicho evento no ha supuesto, sin embargo, la paralización de la Administración como lo acreditan las numerosas disposiciones aprobadas.

El cambio de Gobierno ha propiciado una reforma Administrativa en cuanto al número y denominación de los Departamentos. Frente a las nueve Consejerías en que se estructuraba el Gobierno anterior, el actual ha quedado reducido a ocho. Ello se debe a la creación de un importante Departamento (Presidencia, Interior, Administración Local y Medio Ambiente) en torno a la nueva Vicepresidencia, y a la reestructuración de otros (Bienestar Social y Educación). La reforma nace –al menos así se señaló por el Presidente del Gobierno Foral, Sr. Alli (vid., Diario de Sesiones de la Comisión de Régimen Foral de 22 octubre de 1991)– con el propósito de satisfacer el objetivo de austeridad en el gasto público y liberar recursos para poder destinarlos a otras finalidades (sic).

En resumen, un año marcado por cierta continuidad administrativa en lo que a la gestión ordinaria se refiere, que ha visto condicionada su actividad reglamentaria a un año electoral. Finalmente, la toma de posesión del nuevo Gobierno ha supuesto, de momento, una reestructuración administrativa sobre cuya bondad es todavía aventurado pronunciarse.

### *C) RELACIONES DE CONFLICTO Y COLABORACION*

En el ejercicio de 1991 no cabe registrar sentencia alguna del Tribunal Constitucional sobre recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia referentes a la Comunidad Foral. Sí cabe, por el contrario, dar cuenta del recurso de inconstitucionalidad formulado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 9/1991, de 16 de marzo, de modificación del art. 20.2 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Foral. Dicho recurso considera que la modificación de la Ley de Gobierno y Administración comporta una reforma encubierta de la LORAFNA al pretender reformar su art. 29.3. A mi juicio el alegato de inconstitucionalidad no es consistente y existen razones fundadas en la propia legislación electoral (art. 44 de la LOREG) y en la propia STC 16/1984, de 6 de febrero que pueden fundar su desestimación. De todas formas el recurso planteado dará ocasión al Alto Tribunal para que clarifique, si

es posible, algunos aspectos de un artículo tan problemático como el 29 de la LORAFNA.

En el marco de las relaciones de colaboración cabe destacar el Convenio firmado a tres bandas (Gobierno de Navarra-Ministerio de Justicia y Consejo General del Poder Judicial) para la informatización de los órganos de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral (vid., Diario de Sesiones, nº 12, de 17 de septiembre, pp. 15 y 16), si bien en el trámite de autorización parlamentaria, se puso de manifiesto que el Convenio era asimétrico, por desequilibrado, pues la Administración foral pone dos tercios del dinero y la Administración del Estado los programas y el mantenimiento y se reivindicó la asunción de los medios materiales y personales en la Administración de Justicia. Igualmente, las gestiones conducentes a la solución de los problemas materiales de la Justicia (nueva sede del Tribunal Superior) y construcción de una nueva cárcel situada fuera del término municipal de Pamplona.

Mayores problemas parece plantear la colaboración en un tema tan sensible para la ciudadanía como es el de la vivienda en el que el Ministerio de Obras Públicas se ha negado a cofinanciar actuaciones en dicho sector a la vista de las disposiciones del nuevo Convenio Económico.

#### D) ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

##### a) Debates y resoluciones políticas

Los debates, *par excellence*, del año 91 han girado en torno a los fallidos procesos de investidura de los Sres. Alli y Urralburu para la Presidencia del Gobierno Foral, respectivamente. El primero de ellos tuvo lugar el 17 de julio (vid., Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, nº 2, de 17 de julio de 1991) y terminó con el rechazo del candidato regionalista, Sr. Alli Aranguren, al contar sólo con los 20 votos de su grupo. El candidato ofreció la plena disponibilidad de su grupo «para la más abierta colaboración con el resto de los grupos» (vid., Discurso de Investidura del candidato, Sr. Alli, en Diario de Sesiones, nº 2, op. cit., p. 26). El guante arrojado no fue, sin embargo, recogido. Votaron en contra de su programa el Grupo Socialista (19 votos), el Grupo Parlamentario de Herri Batasuna (6 votos), Eusko Alkartasuna (3 votos) e Izquierda Unida (2 votos).

El segundo debate de investidura, tuvo lugar en los primeros días de agosto (7 y 8) y tuvo como protagonista al Sr. Urralburu (Vid., el debate en Diario de Sesiones, núms. 7 y 8 de 7 y 8 de agosto). La novedad frente al proceso de investidura anterior venía constituida por lo que se denominaba «Gobierno de Progreso» articulado sobre la base de un Gobierno de coalición del Grupo Socialista y de Eusko Alkartasuna. Dicho Gobierno contaba con los votos del grupo socialista (19) y de «EA» (3). Superaba, por tanto, a los veinte votos del grupo regionalista (UPN). Era preciso, sin embargo, que los Grupos «HB» e «IU» se abstuvieran o votaran a favor para lograr la investidura. El candidato, Sr. Urralburu ofreció a Herri Batasuna «un talante de diálogo en el Parlamento de Navarra que facilite la plena normalización política». Somos conscientes –señaló– que «hoy no es posible un pacto político entre ellos y nosotros. Ojalá la situación política evolucionara tan favorablemente como para que lo que hoy no puede hacerse, mañana fuera factible» (Diario de Sesiones, nº 7, de 7 de

agosto, pp. 12 y 13). El candidato, Sr. Urralburu no logró, sin embargo, la abstención de Herri Batasuna (que votó en contra) y el llamado «Gobierno de progreso» no pudo ser una realidad.

Ante el fracaso de los dos candidatos fue investido Presidente del Gobierno Foral, tras el plazo de dos meses que establece el art. 29.3 de la LORAFNA, el candidato regionalista, Sr. Alli Aranguren.

De los debates de investidura se desprende que dos eran las alternativas de Gobierno. Una, presentada por el candidato del partido regionalista (UPN) que pretendía mantener el pacto suscrito en la legislatura anterior con el Grupo Socialista, si bien dicho acuerdo quedaba condicionado a que el Grupo regionalista ostentase la Presidencia, tras la designación automática ex artículo 29.2. El Grupo Socialista no aceptó dicho «revival» del pacto o acuerdo que sostuvo al Gobierno del Sr. Urralburu, (pero con Presidente distinto), sobre la consideración de que tras el pacto de fusión con el PP, no le era posible pactar con el mayor partido de la oposición al Gobierno de Felipe González.

El denominado «Gobierno de Progreso» se fundamentaba, por contra, en un pacto entre el Grupo Socialista y Eusko Alkartasuna (EA). Dicho pacto –propiciado por los resultados electorales– suponía para el PSOE dar un giro importante en su política de años atrás. Como «concesiones» más significativas a su socio nacionalista figuraba «la intensificación de las políticas de coordinación y cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco». Para ello se proponía «la creación de una Comisión intergubernamental de carácter permanente que mantendría reuniones periódicas y cuyas decisiones se harían efectivas mediante los instrumentos jurídicos previstos en la Constitución, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Vasca. Asimismo se proponía «la modificación de la Ley Foral del Vascuence de manera que se garantice a los ciudadanos de la hoy denominada zona no vascófona los derechos lingüísticos reconocidos a los ciudadanos de la zona mixta. Facilitación de los medios de comunicación en vascuence, etc. (Vid., el discurso de investidura del Sr. Urralburu en Diario de Sesiones nº 7, op. cit., p. 4).

El espíritu del referido pacto o acuerdo de Gobierno se ha mantenido –una vez que las fuerzas firmantes se han constituido en oposición al actual Gobierno– lo que le ha permitido amén de infligir algún trágala al nuevo Gobierno (rechazo de Proyecto de Ley sobre créditos extraordinarios), elegir a un Senador nacionalista (Sr. Estebe Petrizán, parlamentario de EA) en representación de la Comunidad Foral.

En el capítulo de resoluciones aprobadas cabe señalar que es significativo el dato estadístico de que frente a tres mociones aprobadas en el periodo que va de enero-marzo se hayan aprobado ocho en el lapso que va de octubre-diciembre. Como puede comprenderse la actividad de impulso político llevada a cabo por la oposición se deja entrever tras el intento fallido de su acceso al Gobierno, si bien es cierto que el Grupo IU (integrado en el Grupo Mixto), inexistente en la Legislatura anterior, ha irrumpido con gran intensidad en sus tareas parlamentarias. Entre las resoluciones que dieron lugar al debate más vivo y polémico cabe registrar la relativa al cese y nombramiento del Rector de la Universidad Pública de Navarra, que se convirtió en un test sobre la gestión de la casi recién estrenada Universidad Pública. Un Informe reciente de la Cámara de Comptos ha puesto de manifiesto deficiencias en la gestión de la referida Universidad.

Junto a la resolución señalada pueden citarse entre otras:

- 1º El Plan para la igualdad de la mujer aprobado en la legislatura pasada.
- 2º Resolución sobre diversas medidas relacionadas con la problemática de la droga.

*b) Otras cuestiones*

El relevo en la Presidencia de la Cámara de Comptos –órgano de naturaleza unipersonal a diferencia de otros órganos de fiscalización externa autonómica– ha coincidido con la permanente actualidad de sus Informes en el último trimestre del año, propiciado por dos asuntos políticos de notorio relieve público. El primero relativo a una adjudicación por el Departamento de Bienestar Social en el mes de junio (con el Gobierno en funciones) sobre la concesión de la gestión del Centro de discapacitados psíquicos y mentales San Francisco Javier a una sociedad constituida por miembros que tenían lazos familiares y de amistad con el anterior Gobierno. El tema causa impacto en la opinión pública y motivó que, a petición del Parlamento, la Cámara de Comptos emitiese un Informe de fiscalización sobre la legalidad de la adjudicación (publicado en el BOPN nº 18, de 27 de noviembre de 1991). La Cámara de Comptos rindió su Informe en el que indicaba la posibilidad de su anulación por presuntas irregularidades en la adjudicación. El Presidente de la citada institución compareció ante una Comisión Parlamentaria y algún grupo parlamentario, como «HB», insatisfecho con las informaciones rendidas han acudido a la vía judicial impugnando, por un lado, el acto de adjudicación, de otro, solicitando de la Cámara de Comptos los informe técnicos que fundaron su Informe final. El tema plantea la cuestión del acceso de los parlamentarios a los Informes y documentos internos de un órgano fiscalizador dependiente de la Cámara navarra.

El segundo hace mención a un informe de fiscalización sobre la Universidad Pública relativa al ejercicio de 1990. También aquí ha detectado irregularidades en la gestión.

La relevancia pública que han tenido en la Comunidad Foral los Informes señalados, pone de manifiesto la importancia de los órganos autonómicos de fiscalización externa de la actividad económica del sector público, siempre que se responda con cierta inmediatez a los problemas planteados y se aborden las cuestiones con objetividad e independencia.