

### Principales cuestiones

El ejercicio de 1994 permanecerá en la memoria histórica de la política navarra como el año nodal de la Legislatura 1991-1995. Cosas importantes han ocurrido cuyas consecuencias se proyectarán, seguramente, más allá de la coyuntura histórica de un año. La primera tiene que ver con el descabezamiento (voluntario) del partido socialista de Navarra, que ha perdido a su líder más carismático, el Sr. Urralburu, a raíz o consecuencia del *affaire* Roldán. Las supuestas conexiones del Sr. Urralburu y del ex Consejero de Obras Públicas Sr. Aragón con el ex Director General de la Guardia Civil, muchos años Delegado del Gobierno en Navarra, coincidiendo con el mandato del Sr. Urralburu en su etapa de Presidente del Gobierno Foral, motivaron primero la constitución de una Comisión de Investigación “sobre las adjudicaciones efectuadas a la empresa Construcciones “Huarte S.A” y su filial “Hispano alemana S.A durante los mandatos del Sr. Urralburu como Presidente del Gobierno de Navarra” (Conclusiones publicadas en el BOPN núm. 35, de 1 de junio de 1994) y más tarde la dimisión de su cargo de parlamentario foral (29 de agosto de 1994), quien previamente había dimitido de su condición de Secretario General de los socialistas navarros. No se llegó a constituir la Comisión de Investigación sobre la gestión durante los años que permanecieron en el Gobierno (1987-1991) de los anteriormente citados Sres. Urralburu y Aragón con el objeto de verificar si de aquélla se siguió un enriquecimiento de sus patrimonios personales y familiares (Vid. Diario de Sesiones, núm. 61, de 15 septiembre de 1994), debido al acuerdo en sentido contrario de UPN y PSN, si bien en el partido regionalista, su líder, el Sr. Alli, se había manifestado partidario de tal Comisión de Investigación. Con todo, el asunto no está definitivamente cerrado. El Parlamento está personado en calidad de acusación popular (BOPN núm. 64, de 28 de octubre) en el llamado sumario Roldán (rectius: diligencias previas), que se tramita ante el Juzgado de Instrucción núm. 16 de Madrid. Lo que importa destacar aquí, es, si desde el punto de vista de la vida política navarra, el Partido socialista logrará superar este trance y seguirá vertebrando la gobernabilidad de la Comunidad foral.

La segunda de las cuestiones a destacar —política y cronológicamente hablando— es la situación de crisis interna de UPN, derivada del desencuentro entre los dos líderes que obtuvieron la mayoría política en el momento histórico

anterior a las elecciones de 1991, me refiero a los Sres Alli (Presidente del Gobierno) y Sanz (Vicepresidente). No es cuestión de narrar los pormenores de la ruptura, pero pasan, fundamentalmente por dos fases. La primera puede concretarse con ocasión de la designación del diputado que en representación de UPN se incluiría en las listas del PP al Parlamento europeo. Aquí se materializó el primer pulso entre Alli-Sanz, que se ventiló de forma favorable al segundo, al salir designado el candidato de Sanz, y que ocasionó heridas no restañadas como acontecimientos posteriores han acreditado. La segunda va más allá del enfrentamiento personal y trasciende a todo el partido, al acusar públicamente el Presidente Alli al alcalde de Pamplona, Sr. Jaime (UPN) —con mayoría en el Ayuntamiento— de diversas irregularidades en su gestión, lo que lleva al primero a exigir, en aras de la regeneración política, su dimisión. Las ausencias de pruebas que acrediten lo denunciado, ocasionan un cierre de filas del Comité ejecutivo de UPN en torno al Alcalde de Pamplona (tras una investigación interna), —alineado en el sector Sanz— que ha tenido como consecuencia última, que el Presidente Alli, que defiende un proyecto de UPN diferente del actualmente existente, no haya sido nominado candidato por el Comité Ejecutivo de UPN a las elecciones forales del próximo mes de mayo (1995). Este rifi-rafe se ha trasladado al propio Gobierno, a consecuencia de la denuncia de ciertas irregularidades en la gestión de los Consejeros de las áreas de Bienestar Social y Obras Públicas, cuya dimisión parece haber solicitado el presidente Alli, pero que ni se han materializado hasta el momento, ni se les ha cesado.

Todo ello podría hacer pensar en una situación de absoluta inestabilidad y de desgobierno, al menos en el tercer cuatrimestre del año. Paradójicamente esto no ha ocurrido. Y no porque, parafraseando a O. MAYER los Gobiernos pasen y la Administración permanece, sino, porque la línea de flotación del acuerdo político (referido, de forma destacada a los aspectos presupuestarios) entre UPN-PSN y, puntualmente, EA, suscrito en el ejercicio de 1993 (Véase Informe de 1993), ha sido mantenido por sus postuladores, de forma destacada por el Secretario General de UPN y el nuevo Secretario General de PSN.

Este marco político, referente inexcusable del otoño-invierno de 1994, no enturbia en términos generales, —como he señalado— la existencia de una continuidad en la acción administrativa, que ha visto, entre otras cuestiones, cómo la obra del pantano de Itoiz —de importancia vital para el agro navarro— se han reanudado tras el visto bueno de Bruselas, desde la perspectiva del impacto ambiental. Los datos de cierta mejora de la actividad económica, reflejada en los indicadores de las magnitudes socioeconómicas, no dejan, sin embargo, lugar para alharacas, a causa del progresivo endeudamiento de la Comunidad Foral, fruto de forma destacada, —junto a las fuertes inversiones en infraestructuras en los años anteriores— de la asunción de competencias en materia de Sanidad y Educación y de la consecuente equiparación económica del personal transferido con el ya existente, que deberá, seguramente, ser objeto de ajuste en la revisión del cupo contributivo del Convenio Económico, prevista en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, para 1995.

## Valoración de las actividades de la Comunidad Foral

### *Actividad legislativa*

La consideración general del epígrafe anterior relativa a la importancia del ejercicio ahora valorado, cobra aquí su sentido, al recapitular sobre el haber legislativo. Treinta han sido las leyes aprobadas y algunas de ellas de especial importancia. Destaca entre todas por su extensión y por su vocación de Ley-Código, la Ley 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo. La Ley acomoda la legislación de Navarra en materia urbanística al Texto Refundido de la Ley del Suelo (Decreto legislativo 1/1992) y aprovecha para revisar globalmente el ordenamiento urbanístico navarro. Ley que ha necesitado de dos legislaturas para ver la luz, pues presentada en la legislatura anterior (1987-1991), no concitó los acuerdos necesarios y fue decaída al disolverse la Cámara en abril de 1991. Sería prolijo detallar su contenido, pues consta de 285 artículos doce disposiciones adicionales, nueve transitorias y disposición derogatoria, pero cabe destacar junto a su propósito de reformar y simplificar los distintos procedimientos administrativos en la formación de los planes urbanístico, la novedosa y, a mi juicio, acertada solución que da el art. 131 a la espinosa cuestión de la publicidad del planeamiento, al exigir, como es conocido, la doctrina legal del Tribunal Supremo la publicación íntegra de los mismos, por imperativo del art. 9.3 de la CE; doctrina seguida, por el legislador estatal, que ha aprobado, recientemente, la ley 39/1994, de 30 de diciembre, que modifica el art. 70.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local. Esta solución que ha adoptado la legislación estatal, respetuosa con el contenido del art. 9.3 CE, presenta desde un punto organizativo y económico, problemas disfuncionales, dada la complejidad técnica de su publicación, que han tratado de solventarse en el caso navarro, a través de la creación de un Registro de planeamiento, de naturaleza pública, que hace efectiva la publicidad del planeamiento, por certificación de su contenido.

Cabe destacar también en el área de Ordenación del Territorio y Medio ambiente la aprobación de las Leyes 8/1994, de 21 de junio, de modificación de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la Fauna Silvestre y de sus hábitats, que corrige alguna disfunciones expansivas de la protección de la fauna, y, la Ley 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de residuos sólidos especiales, que desarrollando la Ley básica estatal 20/1986, de residuos tóxicos y peligrosos —ejemplo donde los haya de lo que no debe ser una Ley básica, pues declara básicos todos los preceptos de la Ley así como diversas materias del reglamento (disposición adicional primera)— y su Reglamento regula la gestión de los mismos en torno a un Plan que debe aprobar el Gobierno encomendando la gestión a una sociedad pública, si bien reconoce la iniciativa privada. Cerrando el círculo de este sector de Medio Ambiente cabe registrar la Ley 7/1994, de Protección de los animales, con lo que la Comunidad Foral se une al grupo de Comunidades Autónomas que han legislado sobre esta materia.

Destaca, en segundo lugar, la legislación en materia tributaria, en especial, la relativa a imposición indirecta, que ha acomodado, en virtud de las disposicio-

nes del Convenio Económico, la legislación navarra a la estatal. En tal sentido puede destacarse la Ley 25/1994, de 29 de diciembre, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias, Ley de acompañamiento de la de Presupuestos, que al igual que su homónima Ley estatal (si bien con mayor pudor que la Ley omnibus en que se ha convertido la Ley estatal de acompañamiento, verdadera perversión que el legislador ha hecho de la doctrina del TC sobre la Ley de presupuestos), contiene modificaciones de diversas Leyes. Entre las modificaciones introducidas, cabe destacar la reforma del IVA e impuestos especiales, así como de los dos grandes impuestos de la imposición directa, Renta de las Personas Físicas y Sociedades; en cuanto al primero merece destacar diversas medidas sobre imposición de dividendos, deflactación de la tarifa y supresión de los planes de ahorro; en lo relativo al de Sociedades merece reparar en la nueva regulación de la deducibilidad de gastos relativos a personas residentes en paraísos fiscales. También la Ley 3/1994, de 19 de abril, contempló la modificación de preceptos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados así como otros que trataban de recepcionar en régimen foral las medidas sobre abaratamiento de hipotecas, siguiendo la máxima foral de “no ser de peor condición, que los contribuyentes de régimen común”. Finalmente cabe registrar la Ley 9/1994, de 21 de Junio, reguladora del régimen fiscal de las cooperativas y la Ley 21/1994, de 9 de diciembre, por la que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones de Investigación del Parlamento de Navarra. Esta última ley, réplica o trasunto foral del Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, constituye uno de los ecos de la legislación foral al *affaire* Roldán, consecuencia también de la constitución de la Comisión de Investigación sobre adjudicación de obras durante el mandato del Sr. Urralburu, más arriba comentada.

Las dificultades por las que ha atravesado alguna empresas navarras justifica, seguramente, las diversas leyes calificables, como leyes de medidas económicas, que han concedido ayudas, ya en forma de avales, de aplazamientos en materia tributaria, derramas directas etc. De tal naturaleza participan las Leyes forales 1/1994, 11/1994 y 12/1994 que han avalado a diversas industrias, entre ellas, “Porcelanosa” y “Cárnicas El Sadar”, relativa ésta última al relanzamiento de la actividad de “Pamplonica”, cuyo reflatamiento ha tenido, dada la popularidad del producto elaborado, resonancia social y parlamentaria a través de diversas preguntas de los Grupos parlamentarios y comparecencias del Consejero de Industria

Capítulo especial merece la valoración de la Ley de Presupuestos. Pese al contexto político, más arriba descrito, y a las dificultades con la que el Gobierno ha tropezado para su aprobación en otros ejercicios, el de 1994, ha sido un *continuum*, abreviado, del de 1995. Tres o cuatro temas han concitado problemas reales (subida funcionarial, Fondo de participación de las entidades locales y módulos económicos de los centros concertados para la enseñanza secundaria obligatoria —ESO—) que fueron resueltos en último término por el Acuerdo UPN-SPN, al que puntualmente se unió EA, de conformidad con el Pacto político suscrito en 1993.

Técnicamente merece la pena, parar mientes, en la interpretación que el legislador foral ha hecho de la doctrina del TC sobre el contenido mínimo o ne-

cesario y eventual o posible de la Ley de Presupuestos, tal como la enunciara el Tribunal Constitucional, en su STC 76/1992, de 14 de mayo (que ha encontrado continuidad en las SSTC 178 y 195/1994). Dicha doctrina, como se sabe, fue inopinadamente quebrada por la sorprendente sentencia 116/1994, de 18 de abril (reiterada por la STC 149/1994, de 12 de mayo), que declaró que el artículo 134 de la CE no es aplicable en Navarra. Sin embargo, pese a tal doctrina, el legislador foral ha hecho oídos sordos, al menos en este ejercicio, al canto de sirena de dicha doctrina y ha descargado —haciendo una interpretación extensiva de la misma—, a la Ley de Presupuestos de diversos preceptos que, con arreglo a la primera y mejor doctrina del TC sobre la materia —en especial STC 76/1992— eran de dudosa inclusión. Así, *verbi gratia*, asumiendo el efecto descodificador, —portador de inseguridad jurídica—, de tal modo de legislar, adelgazó el proyecto de ley de las disposiciones relativas a la modificación de la Hacienda Pública de Navarra. ¡Bienvenida sea la interpretación del legislador foral!, lo que no quita para que no deje de sorprendernos o, al menos, constatar las paradojas, en este punto, del legislador.

Del mismo alcance o naturaleza que la Ley de Presupuestos, participan las Leyes forales 15, 16, 23, 29 y 30/1994, al tratarse de créditos extraordinarios o de suplementos de crédito, para gastos de diversos Departamentos.

Diversas son también las leyes que inciden en diferentes sectores materiales de la Administración Foral. Así la Ley 2/1994, modifica muy puntualmente, la Ley de Salud, en lo relativo al nombramiento de los Directores de las Zonas de Salud, la Ley 22/1994, modifica la ley 14/1992, reguladora del sistema y modelos de financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas, completando la ley mediante medidas de financiación para la compra de viviendas usadas de bajo precio en programas o actuaciones de interés social. Finalmente, las leyes 6, 19, 14 y 18 se refieren al sector de la agricultura. Las dos primeras, 6 y 19, tienen por objeto modificaciones puntuales del Texto refundido sobre financiación agraria, ya sea modificando el tipo de interés para financiación agraria, ya modificando la financiación de obras de interés agrícola. La ley presenta la novedad de vincular los objetivos de la reforma con la posibilidad de obtener financiación pública. La Ley 14/1994 establece ayudas, de forma complementaria a las establecidas en el Decreto-Ley 6/1994, para paliar los efectos de la sequía en el sector agrario. Mención aparte merece la Ley 18/1994, de Reforma de las Infraestructuras. Mediante la presente Ley, la más importante de las presentadas por el titular de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, se regula la concentración parcelaria como procedimiento ordinario de reforma de las infraestructuras agrícolas y tres procedimientos especiales de reordenación de parcelas, para supuestos distintos, en los que proceda la concentración parcelaria. La ley contiene un concepto nuevo denominado “superficie básica de explotación” que permite dentro del procedimiento de concentración parcelaria y en la zona a concentrar, la constitución de explotaciones con una superficie suficiente que posibilite su viabilidad.

En último término, conviene llamar la atención sobre la Ley 20/1994, del Consejo social de la Universidad Pública de Navarra, cuya constitución alivie,

quizás, las no siempre fluidas relaciones entre la Consejería de Educación y los órganos de gobierno de la Universidad Pública y la modificación de la legislación sobre funcionarios operada por la Ley 27/1994, que modifica el Estatuto de personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra en lo relativo a los órganos de representación de los funcionarios públicos y al reconocimiento de la negociación colectiva. Contempla, asimismo, en la legislación navarra el acceso de los nacionales-comunitarios europeos a la función pública investigadora, docente y sanitaria, en unos momentos en los que, en lo que respecta al ámbito sanitario, se ha funcionarizado, —tal como señalábamos en el Informe de 1993—, al personal a su servicio.

Antes de concluir, cabe señalar, en el capítulo del debe, que dos iniciativas legislativas importantes no vieron la luz. La primera se refiere a la Proposición de ley sobre de modificación de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence, que pretendía extender la regulación de la llamada zona mixta a la zona no vascófona, y, que el Parlamento rechazó, con los votos de UPN y HB, frente a los que la defendían y apoyaban, EA (autor material de la iniciativa), PSN e IU, al requerir la modificación de la ley, quórum de votación de mayoría absoluta de la Cámara, por ser una de las leyes de desarrollo del Amejoramiento (LORAFNA).[Puede consultarse los términos del debate en DSPN núm. 57, de 5 de mayo de 1994, pág. 2-7]

La segunda tenía como objeto regular la Institución del Consejo Consultivo. Dos textos fueron presentados. Uno por el Grupo de EA, que pretendía configurar un Consejo con funciones análogas a las ejercidas por el Consejo Consultivo catalán y la Comisión Jurídica Asesora, si bien con una composición reducida, siete miembros, cinco de los cuales, serían elegidos por el Parlamento. El segundo, presentado por el Gobierno, a remolque del texto de EA, establecía un Consejo de corte más doméstico, tanto en su composición como en sus funciones. Ninguno de los dos textos prosperaron, por razones —se dijeron en el debate plenario, de oportunidad—; fijó la postura mayoritaria la intervención del cualificado portavoz del PSN, Sr. Asiaín Ayala, quien basó la negativa de su grupo en “estrictas razones de oportunidad... Hasta ahora —señaló— la Comunidad ha podido funcionar, sin que se haya puesto de manifiesto ninguno de los graves problemas que se nos ha anunciado. En definitiva nos hemos replanteado la cuestión desde la perspectiva de que si no hay para todo tendremos que optar, y nuestro Grupo opta, por la ayuda al desarrollo y por la gratuidad del transporte antes que por constituir este órgano, porque por muy modestas que sean las pretensiones este órgano...necesitará personal, burocracia, un edificio...” (Vid DSPN núm. 62, de 25 de octubre de 1994, pág.36)

En resumen un año parlamentario fecundo tanto, cuantitativa como cualitativamente.

Hay que remontarse a legislaturas pasadas para encontrar un año tan prolífico en la elaboración de leyes, lo cual puede contrastar con la situación política, creada en el último cuatrimestre del año. Tal situación se debe, a mi juicio, a que tras el Pacto político-legislativo de 1993, los Departamentos han cogido —avanzada ya la legislatura— velocidad de crucero y han respondido a las diversas

propuestas formuladas por los grupos de la oposición. En este sentido cabe señalar, que muchas de las leyes aprobadas no son reconocibles por el autor gubernamental de la iniciativa, puesto que la situación de minoría del Gobierno ha determinado, como en otros ejercicios de la presente legislatura, que las mayorías no hayan sido coincidentes. En algunos casos, las leyes han sido fruto del acuerdo UPN-SPN; en otros, por el contrario, han obedecido, bien a acuerdos de la oposición SPNIU-EA, y en ocasiones HB, bien a acuerdos coyunturales de diversos grupos. En consecuencia, pluralidad legislativa en el marco de la pluralidad política.

### *Actividad reglamentaria*

Menos llamativa que la abultada actividad legislativa, resulta la actividad reglamentaria desplegada por la Administración foral. Análoga, en términos generales, a la del ejercicio anterior.

La administración, organización vicarial del Poder Ejecutivo, es más sensible por su cercanía, a la situación de estabilidad o inestabilidad gubernamental. En cualquier caso, puede decirse que, tampoco, aparentemente, se ha hecho notar en el haber reglamentario, la situación de fondo anteriormente señalada. Cuestión distinta es si se proyectará, de aquí a fin de legislatura, habida cuenta del escaso tiempo que resta hasta la disolución del Parlamento, como algunos indicios apuntan ya a reflejar.

Del conjunto de disposiciones seleccionadas, casi treinta, puede extraerse los rasgos o características siguientes.

En primer lugar, no cabe registrar normas de desarrollo reglamentario de alcance. Tiene, sin duda, que ver con el conjunto de leyes aprobadas en el ejercicio anterior, que pese a su importante número —como señalábamos en el Informe de 1993— no incorporaba leyes, en cuanto a su contenido, que exigiesen tal desarrollo. De todos modos, es preciso registrar en dicho capítulo el Decreto 30/1993, que regula diversos aspectos relacionados con el régimen de aprovechamientos de la Fauna Silvestre y sus hábitats, desarrollo de la Ley Foral 2/1993. Igualmente significativas son las modificaciones puntuales del Reglamento del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Hasta tres modificaciones cabe destacar, Decretos 110, 223, y 253/1994. Dichas modificaciones obedecen a las sucesivas reformas a las que ha sido objeto el Impuesto. Las notas de fragmentariedad y dispersión que caracterizan a la legislación tributaria, encuentran aquí su concreción. Demasiadas reformas en un sólo año del Reglamento del Impuesto de la Renta, que si las unimos a las llevadas a cabo, en el Reglamento del IVA por los Decretos 138 y 165/1994, evidencia, sin ápice de exageración, lo ahora señalado. En descargo, de dicho modo de reglamentar, cabe señalar que algunas de las modificaciones producidas obedecen a la recepción de la legislación estatal —exigible por el Convenio Económico—, pero aún así, algún esfuerzo mayor podría realizarse para dar cierta seguridad y permanencia a este aspecto de la legislación tributaria.

Diversas modificaciones llevadas a cabo en materias relativas a Montes (Decreto 112/1994), Defensa de los Consumidores y Usuarios (Decreto 172/1994) y Protección de los animales (Decreto 225/1994), tienen como denominador común la regulación o adecuación del procedimiento administrativo sancionador a las prescripciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

En materia de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y, en especial de la Administración Local, cabe destacar el Decreto 57/1994, de 7 de marzo, que da nueva redacción al Reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Administración Local, en lo relativo a la impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra. Materia ésta de propia o específica del régimen foral donde la existencia del Tribunal Administrativo de Navarra, ha marcado siempre un punto de diferencia con la legislación estatal. La modificación realizada afecta a la nueva regulación del recurso de alzada, recurso de carácter gratuito y potestativo, que filtra multitud de recursos de escasa monta a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Navarra, introduciendo algunas mejoras técnicas. También cabe registrar la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio de Navarra (Decreto 224/1994), que atribuye a la citada Comisión la función de aprobar definitivamente los Planes Municipales, Planes Generales de Ordenación Urbana y Normas subsidiarias de planeamiento. Sustituye a la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Navarra.

Para terminar este capítulo cabe citar los Decretos 218 y 143/ 1994, que han regulado, por un lado, los ficheros informatizados con datos de carácter personal, en línea con la exigencia de publicidad de los mismos contenidos en la Ley Orgánica 5/1992 y, de otro, el sistema de registro de expedientes y documentos de la Administración Foral.

Por sectores o ramos de la Administración lo más novedoso se encuentra en el área de la sanidad pública. El Decreto 244/1994, de 28 de noviembre, regula el derecho de libre elección de médico general y de médico pediatra en atención primaria. La citada disposición extiende el derecho a la libre elección de médico, hasta ahora restringido a la zona básica de salud, al ámbito de la zona sanitaria. Asimismo el Decreto 204/1994, de 24 de octubre, establece el procedimiento de reclamación y de propuesta de sugerencias de los ciudadanos respecto del sistema sanitario de la Comunidad Foral.

El Decreto desarrolla el artículo 5º de la Ley Foral de Salud comprendiendo su ámbito tanto a los Centros y servicios de la red sanitaria pública cuanto a los Centros concertados con aquélla.

Finalmente el Decreto 217/1994, de 2 de noviembre, regula el procedimiento de designación de los Directores de las Zonas Básicas de Salud. Con diligencia, se ha desarrollado reglamentariamente, la modificación contenida en la Ley Foral 2/1994, referente al sistema de provisión de cargos de Directores de Zonas básicas, tema éste que pese a su apariencia de tono menor, dió parlamentariamente que hablar, al asumirme por algunos grupos parlamentarios los planteamientos de las fuerzas sanitarias y sociales que reivindicaban la modificación.

En el ramo de vivienda cabe destacar los distintos Decretos (134 y 231/1994), que han modificado la normas relativas a a medidas de financiación y apoyo en actuaciones protegibles en materia de vivienda. Materia ésta objeto de regulaciones continuas, que obedecen al propósito de acomodarse de forma puntual a la realidad, con un objetivo social innegable, pero caracterizada también por las notas de constante motorización reglamentaria.

Los Decretos 185 y 186/1994, han aprobado los Reglamentos Orgánicos de las Escuelas Públicas de Educación infantil y primaria y de los Institutos de Educación Secundaria, respectivamente. La implantación de la reforma educativa de la LOGSE, a la que el Departamento Marcotegui ha dedicado sus esfuerzos, exige según se señala, la aprobación de las citadas disposiciones. Con todo, el próximo curso, en el que se quiere implantar la reforma de la Educación Obligatoria Secundaria (ESO) servirá de test para ulteriores desarrollos, como pusieron de manifiesto los grupos parlamentarios en el debate presupuestario de la educación. Los módulos económicos de los centros concertados constituyeron el punto de desencuentro, finalmente superado, entre UPN y PSN en esta materia.

Turismo y artesanía han sido, finalmente, objeto de atención normativa. El primero a través de la ordenación y regulación de los establecimientos hoteleros en Navarra por el Decreto 48/1994, de 21 de Febrero. Disposición que excluye de su regulación los apartamentos turísticos, campamentos y casas rurales, pero que incluye, de forma novedosa, la figura de los Hoteles-Hostales de Montaña, complementarios de la oferta turística rural, en auge en la Comunidad Foral. El segundo regula y define la artesanía agroalimentaria, creando a tal fin, un Registro de empresas artesanales y agroalimentarias.

Finalmente en materia de política lingüística, tema siempre delicado y de sensibilidad creciente en una Comunidad con zonificación lingüística, se ha dictado dos disposiciones, los Decreto 70 y 135/1994, que regulan el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, incluyendo a las entidades de derecho público y empresas de carácter público. La norma que fue objeto de vivo debate, en la Ejecutiva de UPN (compuesta por veintisiete miembros), contiene instrumentos de colaboración con la Administración del Estado en esta materia.

En definitiva, puede señalarse, que la actividad reglamentaria desplegada por el Gobierno y Administración foral, puede situarse en términos de creciente normalidad, con desarrollo de las Leyes más relevantes aprobadas en el ejercicio anterior y con incidencia en diversos sectores y actividades.

### *Relaciones de conflicto y de colaboración*

En el marco de las relaciones calificadas, como de conflicto, cabe señalar, de forma destacada, el conflicto trabado sobre la Ley 12/1993, de 15 de noviembre, de apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias,

que establece diversos incentivos fiscales y entre ellos, las llamadas popularmente vacaciones fiscales, objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno y que ha movilizó a la clase política navarra en defensa de las competencias históricas de la Comunidad foral, en materia fiscal y económica. El conflicto ha trascendido del plano jurídico-constitucional para tratarse como un conflicto político, como lo asevera la propia intervención del presidente Alli en el debate autonómico en el Senado, celebrado en septiembre, en el que el Presidente navarro buscó el cuerpo a a cuerpo con el Presidente González, “señalando que un pronunciamiento del Tribunal Constitucional favorable a las tesis de Madrid supondría plantear una gravísima cuestión de Estado, porque atentaría de forma radical y sustancial a la soberanía fiscal navarra, a sus derechos históricos y al modo en que Navarra se ha venido integrando dentro del Estado.” El Presidente Alli señaló que el recurso era una “decisión temeraria en el orden político e infundada en el orden jurídico” añadiendo que el “Gobierno lo había presentado en apoyo a las actitudes victimistas de sus compañeros de partido, los Presidentes de Aragón y de Rioja”. Concluyó, solicitando del Presidente del Gobierno su desistimiento. “Piense en España —añadió el Presidente Alli— y desista del recurso y así demostrará, de verdad, que persigue la unidad de las nacionalidades y regiones a través de la integración no de la imposición”.

Lo atípico del *locus* donde fue expuesta la reivindicación navarra, expuesta con evidentes tintes historicistas —hizo referencia a la Gamazada, en alusión al intento de finales del siglo pasado, del Ministro de Hacienda Valentín Gamazo, de modificar el Convenio Económico a través de la Ley de Presupuestos, lo que supuso una verdadera reacción popular, finalmente desistida— no deja de manifestar la preocupación foral, puesto que no deja de ser un agravio comparativo con las Diputaciones forales vascas, que incluyeron en sus Normas forales, emanadas de las Juntas Generales (dado el particular reparto del poder legislativo en el País Vasco en esta materia) disposiciones de idéntico o análogo contenido y que por razones de oportunidad política no fueron impugnadas —en un primer momento— ante los órganos competentes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo en el País Vasco. El problema, sin duda, plantea una doble perspectiva técnica y política. La primera debe vincularse al fenómeno conocido como de deslocalización fiscal incentivado por ayudas de diverso orden, cuya constitucionalidad, en línea de principio, y referida a Galicia fue declarada, favorablemente a las tesis autonómicas en la STC 64/1990, aunque sea un tema no cerrado. La segunda, de alcance político, pone de manifiesto una cierta instrumentalización de la vía jurisdiccional —posteriormente corregida, como puede leerse en el informe de La Rioja, donde se da cuenta de la impugnación por parte del Estado y de La Rioja de las normas forales más arriba citadas— por razones o, en virtud de motivaciones partidistas o de coyuntura política, lo que no es desde luego una buena norma de conducta por parte del Estado, si pretende introducir en las relaciones con las Comunidades Autónomas la regla no escrita de la lealtad autonómica, a la que con reiteración se ha referido el Tribunal Constitucional, al calificarla como concreción del más amplio deber de fidelidad a la Constitución (entre otras, STC 96/1986), que obviamente obliga a todos, al Estado y a las Comunidades Autónomas.

La segunda cuestión que plantea dificultades en las relaciones bilaterales Estado-Navarra, es la relativa a la modificación del artículo 29 de la LORAFNA. Constituye dicha modificación el punto central del acuerdo UPN-PSN, que desbloqueó la situación de inestabilidad política, que durante el ejercicio de 1992, vivió la Comunidad foral. Pues bien, en este punto cabe señalar, que el acuerdo parece dificultarse por la pretensión del Gobierno del Estado, con el visto bueno de los socialistas navarros, de introducir la facultad de disolución del Parlamento, no en la Ley de Amejoramiento, sino en la Ley de Gobierno de Navarra. Las reticencias de UPN a su aceptación se centran en la posibilidad de que el Presidente de Gobierno impugne la Ley foral, haciendo inviable la Reforma proyectada, favoreciendo las tesis socialistas, que pretendían inicialmente dejar sin efecto el mecanismo de acceso a la Presidencia del Gobierno foral, a través del llamado procedimiento automático. Como se observará, cuestión de confianza, y en suma de lealtad autonómica. Cabe, por ello, albergar dudas acerca de su conclusión final. El tempo parlamentario se acaba, pues se requiere la reforma del Amejoramiento, aunque sea por el procedimiento de lectura única ante las dos Cámaras, y la reforma de la Ley de Gobierno foral, en el Parlamento de Navarra. Nada imposible, pero que de materializarse, debe hacerse, optando por una solución u otra antes del 1º de abril próximo.

Finalmente, aunque no pueda incluirse, *stricto sensu*, en el marco de las relaciones de conflicto, sí es preciso destacar la posición adoptada por el Parlamento de Navarra, en relación con la cuestión de la insumisión a cualquier forma de prestación obligatoria, militar o civil; cuestión que ha adquirido relevancia y resonancia social, por el elevado número de insumisos condenados en Navarra, cumpliendo penas privativas de libertad, ya en la Cárcel de Pamplona, ya en otras, como Alcalá-Meco. En este punto, la mayoría de las fuerzas parlamentarias a través, del acuerdo de la Comisión de Derechos Humanos, ha solicitado del Congreso de los Diputados, la tramitación urgente, desgajada del nuevo Proyecto de Código penal, de los preceptos que regulan esta cuestión, solicitando expresamente su descriminalización.

En el marco de las relaciones de colaboración cabe registrar la autorización del Parlamento para formalizar Convenios con el Ministerio de Justicia e Interior, sobre formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración de Justicia. En análogo sentido cabe destacar la aportación simbólica, que en los Presupuestos de Navarra se incluye de diez millones de pesetas para contribuir a gastos de funcionamiento de la Administración de Justicia en Navarra, así como el Convenio marco de cooperación con el Ministerio de Industria y Energía y el Departamento de Industria, Comercio, Turismo y trabajo del Gobierno de Navarra.

Mayor interés, dado su escaso número, reviste el Convenio horizontal con la Comunidad Autónoma del País Vasco, que tiene por objeto la gestión de los residuos industriales. Ya, en la presentación parlamentaria del proyecto de Convenio, se puso de manifiesto por el Sr. Consejero de Presidencia, que el Convenio se inscribía en el marco de los principios de proximidad y de eficacia, a fin de establecer los cauces adecuados en materia de intercambio de información,

tanto jurídica como técnica. (Véase DSPN núm. 59, de 16 de junio, pág. 35). El Convenio fue aprobado por todos los grupos de la Cámara y tramitado ante las Cortes Generales para su posterior aprobación (Ha sido publicado en el BOCG, serie E, de 5 de diciembre de 1994).

También cabe destacar en este marco, el **desistimiento** del recurso de inconstitucionalidad formulado por la Cámara contra determinados preceptos de la Ley 9/1987, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

### *Actividad institucional*

#### *Debates*

Como viene siendo habitual, entre nosotros, los debates de mayor alcance o interés se celebran fuera de su *locus* natural, cual es el Parlamento. En el caso de Navarra esto no es una excepción, si bien la sensibilidad de los diferentes grupos parlamentarios para llevar o trasladar a la Cámara cualquier materia que tenga resonancia informativa, mitiga la orfandad parlamentaria. No hay en ese sentido, déficit alguno de información o de debate público, dada la correlación de fuerzas políticas en el Parlamento, que no está dominado por el Grupo parlamentario que apoya al Gobierno.

En el presente ejercicio como en los anteriores no se ha celebrado el Debate de la Comunidad, pero no puede decirse que la Cámara haya estado ayuna de debates, de carácter sectorial o no, habida cuenta de la pluralidad de leyes aprobadas, de diverso registro; lo que ha posibilitado que, en materias medioambientales, económico-tributarias, de ordenación del territorio etc, se hayan producido debates del más diverso alcance y contenido. De igual modo el elevado número de mociones presentadas sobre temas variados: modificación de la LORAFNA, implantación de enseñanzas educativas, personación en las diligencias previas del asunto Roldán, incompatibilidades de altos cargos, abolición de la pena de muerte en el Código Penal Militar etc, han redundado en debates significativos.

Destacaría, sin embargo, que los debates de más actualidad, al menos en lo que al último trimestre del año respecta, no han tenido lugar en el Pleno de la Cámara, sino en Comisión, y ello debido a que las comparecencias del presidente Alli relacionadas con los temas de denuncia de ciertas irregularidades en la gestión urbanística del Ayuntamiento de Pamplona han tenido lugar en la Comisión de Régimen Foral. De entre ellos, se celebraron dos, reseñaré el que tuvo lugar en la referida Comisión de Régimen Foral a propósito de la actuación del Consejero de Bienestar Social en las adjudicaciones de determinados expedientes y de la comparecencia para informar sobre la presunta existencia de irregularidades en la tramitación de varios expedientes. En ellas el Presidente Alli, expuso su tesis sobre la catarsis de su partido, a propósito de lo que calificó de

situación de sospecha ciudadana sobre UPN, que no debía llevarse a cabo por los órganos judiciales, sino por el propio Partido, aduciendo que en casos como los denunciados —diversos expedientes urbanísticos del Ayuntamiento de Pamplona— no servía aducir la presunción de inocencia, sino que se estaba en presencia de responsabilidades políticas, no de responsabilidades penales. (Diario de Sesiones de la Comisión de Régimen Foral núm. 11, de 20 de octubre, pág. 31 y ss). En dicha sesión, en uno de los turnos de intervención, se le preguntó por el Portavoz del Grupo EA si valía la pena gobernar en las condiciones en las que el Sr. Alli se encontraba, y éste contestó...” a mí lo único que en este momento me resulta gratificante es que estoy trabajando con rectitud de intención..., pero como soy un instrumento del Partido., si un día deciden que no soy la persona digna., yo me voy a mi casa como he venido... Mientras tanto yo estoy ilusionado y soy capaz de aglutinar a la mayoría de la sociedad navarra, incluso a los que tienen un proyecto distinto.” (Diario de Sesiones op.cit, núm. 11, pág. 51)

### *Resoluciones, Comisiones de Investigación y otras informaciones*

Diversas han sido las resoluciones debatidas y aprobadas, algunas de ellas, traducidas posteriormente en medidas de gobierno o en Proyectos de Ley o en actuaciones ante órganos judiciales, como la derivada de la personación como acusación popular en las diligencias previas instruidas por el Juzgado núm. 16 de Madrid. Personación que vino a sustituir, en parte, a la creación de la Comisión de Investigación a la que más arriba hemos hecho referencia.

La creación de la Comisión de Investigación, en la primavera pasada, sobre la adjudicación de obras durante el mandato del Sr. Urralburu, mantuvo la atención de la Cámara durante buena parte de su primer periodo de sesiones. Muchas y variadas fueron las personas que comparecieron ante las misma. Personajes de la vida política navarra, empezando por los Sres. Urralburu y Aragón, el Sr. Esparza, de la empresa Huarte, funcionarios... hasta el Presidente Alli, que pidió expresamente comparecer. Cierta sensación de desvaimiento, parece ser la tónica general tras la expectación creada. Carecen estas Comisiones de Investigación, en el ámbito autonómico, de los medios para hacer efectiva su labor, y no sólo por las cortapisas que la legislación vigente establece, *verbi gratia*, en materia de comparecencias, sino porque, al menos en esta ocasión, el Parlamento no ha dispuesto, —pese a los estimables servicios de la Cámara de Comptos en tal sentido—, de medios, o de instrumentos legales, *verbi gratia*, para conocer datos de Hacienda que hiciesen viable su labor. Sólo el ejercicio de funciones inquisitivas o indagatorias pudieran haber ayudado a esclarecer el objeto de la investigación y no parece, al menos en el ámbito autonómico, bien definidas sus perfiles o configurados sus contornos. En definitiva.... salvo mucha expectación, en los medios de comunicación, en la opinión pública..., sus conclusiones, no unánimes, no lograron más que división de opiniones.

Muchas han sido las comparecencias de los diversos Consejeros (¿por qué no llamarles Ministros regionales o autonómicos?), más de sesenta, ante las dife-

rentes Comisiones, que en el Parlamento se han convertido en instrumento de control y de información, que ha sustituido, en intensidad a cualquier otro instrumento de control. En especial la presencia del Consejero de Bienestar Social, Vivienda y Deporte, cuya actuación ha sido cuestionada por diversos grupos parlamentarios, pero que ha mantenido hasta el momento la honradez de sus actuaciones, reconociendo algún error administrativo en la adjudicación de expedientes de obras.

También, como en el ejercicio anterior, cabe registrar elevadísimo número de sesiones de trabajos, que han adquirido carta de naturaleza en el proyecto de Reglamento de la Cámara, que se aprobará previsiblemente, en el próximo período de sesiones.

### Consideración final

La trascendencia de los hechos narrados en este intenso año de la vida política navarra, algunas de cuyas claves han sido resueltas en los primeros días del mes de enero de 1995, nos llevan a hacer la siguiente consideración final

La primera tiene que ver con la suerte a seguir del Gobierno Foral. La definitiva no reelección del Presidente Alli como candidato de UPN a la Presidencia del Gobierno en las próximas elecciones forales, puede plantear problemas en la continuidad del Gobierno, pese a que el Presidente navarro se ha comprometido a no provocar escisión ni crisis en el actual Gobierno (los acontecimientos de primeros de año, con el cese del Sr. Sanz como Vicepresidente del Gobierno parecen desmentir el compromiso citado). También el Sr. Alli se ha pronunciado, de seguido, sobre la improcedencia de una cuestión de confianza, habida cuenta, de que gobierna ministerio legis, y no por confianza de la mayoría de la Cámara. Habrá que esperar el desenvolvimiento de los acontecimientos para tener una perspectiva completa.

La segunda se refiere a las expectativas del Partido Socialista Navarro-PSOE y de la UPN (sin Alli) en las próximas elecciones forales. De ellas depende que estos dos partidos sigan vertebrando, acaso en coalición, la política navarra, con o sin modificación del mejoramiento del Fuero.

En definitiva, un año extraordinariamente abigarrado en lo político, que deja en la nebulosa de los próximos meses, la solución de los problemas más arriba considerados.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de las Cámaras por Grupos Parlamentarios:

Composición de la Cámara resultante de las elecciones de 26 de mayo de 1991:

Total Diputados: 50

Composición por grupos a 24 de junio de 1991:

*Grupo Parlamentario Unión del Pueblo Navarro: 20*

*Grupo Parlamentario Socialista: 19*

*Grupo Parlamentario Herri Batasuna: 6*

*Grupo Parlamentario Eusko Alkartasuna: 3*

*Grupo Parlamentario Mixto (I. U.): 2*

Composición por grupos a 31 de diciembre de 1994: la misma.

### Estructura del Gobierno:

Presidente: Juan Cruz Alli Aranguren (UPN).

Vicepresidente: Miguel Sanz Sesma (UPN).

Vicepresidente: Juan Ramón Jiménez Pérez. Nombrado por D.F. 10/1994, de 3 de octubre de 1994. (B.O.N. nº 120, de 5 de octubre de 1994).

Número de Consejerías: 10

— *Presidencia:* Miguel Sanz Sesma

— *Administración Local:* Miguel Sanz Sesma

— *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente:* Miguel Sanz Sesma

— *Economía y Hacienda:* Juan Ramón Jiménez Pérez

— *Educación y Cultura:* Jesús Javier Marcotegui Ros.

— *Salud:* Calixto Ayesa Dianda.

— *Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones:* José Ignacio López Borderías.

- *Agricultura, Ganadería y Montes*: José Cruz Pérez Lapazarán.
- *Industria, Comercio, Turismo y Trabajo*: Angel Luis Rodríguez San Vicente.
- *Bienestar Social, Deporte y Vivienda*: Ricardo de León Egüés.

**Tipo de Gobierno:**

Minoritario. Designación automática en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 13/1982, de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

UPN: 20 miembros.

**Cambios en el gobierno:**

No ha habido.

**Investidura, Censura y Confianza:**

Ninguna.

**Mociones de reprobación:**

No ha habido.

**Debates y resoluciones aprobadas más importantes:**

*Interpelaciones tramitadas: 2*

*Preguntas:*

Orales: 4

Escritas: 175

*Mociones presentadas:*

Resoluciones aprobadas: 17

Rechazadas: 15

Total: 32

Entre las resoluciones aprobadas cabe destacar:

— Moción instando al Gobierno de Navarra la implantación de las enseñanzas contempladas en la LOGSE.

— Moción instando a la Diputación Foral la adopción de diversas medidas en relación con las tarifas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para adecuarlas al índice de inflación previsto.

— Moción solicitando que el Parlamento se persone como acusación popular en las diligencias instruidas contra el Sr. Roldán Ibáñez, así como que se hagan públicas las inspecciones de Hacienda que se están realizando a los Sres. Urralburu y Aragón.

— Moción instando la remisión de un proyecto de Ley Foral que regule las incompatibilidades de los altos cargos de la Administración Foral.

— Moción instando a las Cortes Generales la abolición de la pena de muerte en el Código Penal Militar.

Comparecencias: 61

### **Reformas del Reglamento del Parlamento:**

Proposición de Ley de Reforma del Reglamento, en tramitación (B.O.P.N. nº 62, de 25 de octubre de 1994).

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

Normas de funcionamiento de las Comisiones de Investigación (B.P.O.N. nº 29, de 9 de mayo de 1994).

### **Configuración de instituciones similares a Consejo Consultivo y Defensor del Pueblo:**

Ninguna.