

1. Principales cuestiones

Las principales cuestiones referentes a la Comunidad Foral en el ejercicio de 1989 han venido marcadas por el estancamiento en el proceso de transferencias y en la negociación del nuevo Convenio Económico.

A) La primera de ellas —el estancamiento del proceso de transferencias— ha determinado un cierto bloqueo competencial a causa del coste financiero originado para la Comunidad Foral por la equiparación retributiva de los funcionarios del Estado transferidos a los propios de la Comunidad Foral. En efecto, tras una prolongada batalla en diversas instancias jurisdiccionales, el Tribunal Supremo en sentencia de 23 de junio de 1989 (recurso de revisión) confirmó el derecho de los funcionarios transferidos del Estado a que se les reconozca la integración en los niveles y grados funcionariales propios de la Administración de la Comunidad Foral.

La carga económica que la ejecución de la indicada resolución judicial deparó a las arcas forales ha determinado, por un lado, que el proceso de transferencias en materia educativa, sanitaria (INSALUD), y de servicios sociales (INSERSO), quede «aparcado», y de otro que se haya supeditado la asunción de nuevos servicios a la entrada en vigor del nuevo Convenio Económico. (Así se señaló en el Debate en torno al Estado de la Comunidad Foral por el Presidente del Gobierno, Sr. Urralburu. Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra nº 51, de 13 de diciembre de 1989).

B) Las negociaciones sobre el nuevo Convenio Económico ha sido la segunda cuestión relevante del pasado ejercicio. En efecto, es sabido que Navarra ha ostentado históricamente (desde 1841 actualizado en los Convenios de 1877, 1927 y 1941) un régimen fiscal propio consistente en el ejercicio de competencias de imposición y exacción en materia tributaria con la contrapartida de contribuir al Estado para el sostenimiento de las cargas generales de la nación con un cupo, que se ha actualizado periódicamente tras la correspondiente revisión de los Convenios. El último Convenio vigente data de 1969 con las acomodaciones de que ha sido objeto a consecuencia de las reformas estatales en materia de imposición directa e indirecta. El tiempo transcurrido desde la aprobación del último Convenio así como la acomodación del régimen foral al Estado de las Autonomías hace necesario, si cabe en mayor medida, su actualización. Actualización que debe contemplar, sin duda, la formulación de un sistema de financiación que compense de la asunción de servicios en virtud de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), que se rige por un sistema distinto al llamado «Sistema LOFCA».

Sobre este tema cabe señalar finalmente, que una reciente sentencia del Tribunal Constitucional —nº 179/1989, de 2 de noviembre (F.J. 9)— ha

venido a incidir sobre la forma en que debe tramitarse el Convenio Económico una vez aprobado por las Comisiones negociadoras. A tal fin la STC estima constitucionalmente legítima la exigencia establecida en el artículo 165.2.2º del Reglamento de la Cámara, que establece que el Convenio en su tramitación ante el Parlamento —como trámite necesario para su posterior aprobación por las Cortes Generales— debe ser aprobado por *mayoría absoluta*.

2. Valoración de las actividades de la Comunidad Foral

A) ACTIVIDAD LEGIFERANTE

En este apartado relativo a la valoración de la actividad legiferante de la Comunidad cabe distinguir entre la actividad legislativa y la Reglamentaria. Por lo que hace a la primera puede constatarse —una vez más— el elevado número de leyes aprobadas por el Parlamento (1), en concreto, 18. Del total de las 18 leyes señaladas, puede concluirse que unas versan sobre cuestiones económicas (Leyes 1/89, 3/89, de Presupuestos, 5/89 y 6/89, de Cuentas Generales, 9/89, 15/89); otras son de contenido interno u organizativo (4/89, de Partidos Judiciales, 10/89, 17/89); y finalmente, pueden citarse leyes de regulación de determinadas materias o de intervención en sectores, como la Ley del Juego, de Cooperativas, de comercio no sedentario, de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, de intervención en materia del suelo y vivienda, y de reforma de las Haciendas Locales. De estas dos últimas leyes derivan, a mi juicio, las novedades legislativas de mayor relieve. De un lado, la configuración de un derecho de tanteo y retracto en el caso de viviendas de protección oficial, y de otro, la creación de un impuesto sobre viviendas desocupadas. De lo expuesto puede concluirse que si bien el contenido y extensión de las leyes no es homogéneo, no puede dejar de señalarse que estamos en presencia de una Comunidad que practica el activismo legislativo.

En este punto cabe preguntarse —y sin duda responder en forma afirmativa— si no es necesario el introducir —en la línea sugerida por el «Informe sobre las Autonomías»— (Tornos, Aja y otros). Edit, Cívitas, Madrid 1989— *test* que permitan mejorar la calidad de las leyes, prever su incidencia económica, etc.

Por lo que se refiere a la actividad reglamentaria llevada a cabo por el Gobierno es de resaltar, desde un punto de vista cuantitativo, que su número es inferior al de leyes aprobadas. De las disposiciones reglamentarias seleccionadas llama la atención el elevado número de disposiciones de ejecución de leyes: plan trienal de infraestructura, Cuerpos de policía, barreras físicas, financiación agraria. Junta a ellas cabe destacar la modificación de diversos reglamentos funcionariales: vacaciones, licencias y permisos, y la adopción de diversas disposiciones de carácter subvencional.

Es cierto que las disposiciones administrativas aquí recogidas no lo son en forma agotadora, pero la muestra es significativa para poder afirmar que

(1) 47 en 1983, 22 en 1984, 27 en 1985, 19 en 1986, 12 en 1987 y 11 en 1988.

es más ágil la aprobación de una ley que la de un Reglamento, pese a que en este punto el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas sea escasamente participativo para lo que cabría esperar de una Comunidad de escasa población.

En este punto conviene reiterar también la procedencia de la configuración de órganos de naturaleza consultiva —en línea con la recomendación del «Informe sobre las Autonomías»— que dictamine sobre la legalidad de los numerosos Reglamentos ejecutivos aprobados.

Por último, cabe destacar la reforma del Reglamento de la Cámara, cuyo aspecto más relevante es la posibilidad de retirar las subvenciones a los Grupos que no asisten habitualmente a sus reuniones (HB) y la no toma en consideración de la proposición de ley sobre el Artekari o Defensor del Pueblo.

B) DEBATES Y RESOLUCIONES POLÍTICAS

En el año 1989, en concreto, los días 13 y 14 de diciembre tuvo lugar por vez primera en esta Comunidad el llamado «debate en torno al Estado de la Comunidad». Debate que concluyó con la aprobación de veinticuatro resoluciones que posteriormente se han incluido —algunas de ellas— en la ley de Presupuestos para el ejercicio de 1990.

Sin duda los parlamentarios dudaban de la eficacia jurídica de las resoluciones políticas y creyeron encontrar en las disposiciones adicionales de la ley de Presupuestos la cobertura jurídica necesaria (2). Este dato no lleva de la mano para manifestar que las resoluciones políticas que, a través del cauce de las mociones se aprueban por el Parlamento, son probablemente incumplidas. Se echa en falta un mayor seguimiento por parte de los órganos de la Cámara (Mesa). No han faltado, sin embargo, iniciativas que pretendieron un seguimiento de oficio de las resoluciones adoptadas, que en algún período de las legislaturas anteriores tuvieron su eficacia, por la vía del requerimiento para su cumplimiento.

C) RECURSOS Y CONFLICTOS PLANTEADOS

La Comunidad Foral no se ha caracterizado —al menos en el campo de los conflictos de competencia— por ser una Comunidad excesivamente activa. El único conflicto planteado a excitación propia fue un conflicto positivo con otra Comunidad Autónoma (País Vasco); el dato puede aquí ser significativo (3). Tampoco en sede de recursos de inconstitucionalidad la Comunidad Foral ha llamado a la puerta del Tribunal Constitucional con asiduidad.

Salvo error u omisión los órganos legitimados de la Comunidad Foral no

(2) Lo que a su vez plantea el problema de su ejecución, al referirse a plazos para el cumplimiento de determinados compromisos que, como es sabido, rara vez se cumplen.

(3) STC 94/1985, de 29 de julio. Promovido por la Diputación Foral en relación con la utilización por parte del Gobierno Vasco del escudo de Navarra.

han formulado hasta la fecha recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

No ha sido ésta la postura del Gobierno Central, si bien en aras de la verdad tampoco ha utilizado con excesiva frecuencia aunque cuando lo ha hecho lo ha sido en ocasiones significativas (4).

La explicación de esta escasa litigiosidad puede deberse entre otras causas, que aquí no examinaremos, a la existencia de una Junta de Cooperación (art. 69 de la LORAFNA) cuyas normas reguladoras fueron aprobadas por Real Decreto 1507/1984, de 1 de agosto. Dicha Junta de Composición paritaria entre las representaciones de Navarra y el Estado sirve de lugar de encuentro y de locus de resolución (o posible solución) de controversias entre ambas administraciones. A tal efecto cabe señalar que el artículo nº 2 del Real Decreto 1507/84 exige que antes de formalización del conflicto ante el Tribunal Constitucional u órgano jurisdiccional competente debe plantearse la discrepancia en el seno de la Junta de Cooperación.

En el ejercicio de 1989, siguiendo la tónica de años pasados cabe registrar una sola sentencia del Tribunal Constitucional, la nº 179/1989, de 2 de noviembre que obedece a un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno. Como hemos expuesto más arriba, la sentencia desestima la pretensión de inconstitucionalidad con la que se tachaba el artículo 165 del Reglamento del Parlamento de Navarra, que establece la necesidad de que en su tramitación ante el Parlamento el Convenio Económico se apruebe, por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

(4) Me estoy refiriendo a la STC 16/1984, de 6 de febrero que resolvió la impugnación en base al Título V de la LOTC formulada por el Gobierno contra la resolución del presidente del Parlamento proponiendo la designación como Presidente al Sr. Zubiaur Alegre.