

1. Principales cuestiones

El ejercicio de 1992 ha venido determinado por una cierta consolidación del Gobierno minoritario de UPN en el marco de una situación de respaldo parlamentario inestable. Dicha consolidación ha venido auspiciada por el desvaimiento de la idea de naufragio de la experiencia PP-UPN en cuanto partido gobernante en Navarra pese a las dificultades sin cuento por la que en algunos momentos ha sufrido el pacto de centro derecha cuyo punto álgido se centró a mediados de año con el cambio de trazado de la Autovía del Norte en su paso por el desfiladero de las «Dos Hermanas» y que a finales de año se ha despedido con la polémica acerca de la configuración de UPN como partido nacionalista. No es ajeno a dicha consolidación —con sus luces y sombras— la personalidad política del presidente Alli cuyo liderazgo político (no exento de críticas) ha marcado un nuevo estilo frente al modelo representado por el anterior Presidente Urralburu y novedoso frente a lo que se esperaba de un partido de corte regional y conservador como UPN. Lo expuesto no quita para señalar que la situación parlamentaria del Gobierno sea de inestabilidad. La falta de una mayoría coyunturalmente estable viene determinando que la iniciativa legislativa y sobre todo la aprobación de leyes esté en manos de mayorías episódicas o circunstanciales lo que viene redundando en un heterogéneo haber legislativo.

En otro orden de cosas, la situación de envidiable liquidez económica de la Comunidad Foral se ha visto transitoriamente empañada por la coyuntura económica nacional e internacional y sobre todo por los ajustes derivados de la entrada en vigor del nuevo Convenio Económico y los traspasos en materia de Educación y Sanidad, así como la fuerte política de inversiones en grandes obras de infraestructura, lo que ha llevado a la emisión de deuda pública por importe de treinta mil millones de pesetas y a la elaboración de un Plan de ajuste económico pactado con el Gobierno de la Nación.

2. Valoración de las actividades de la Comunidad Foral

A) ACTIVIDAD LEGISLATIVA

La actividad legislativa de la Cámara ha sido cuantitativamente importante pese al pronóstico que aventuramos en el Informe del ejercicio anterior.

Veintiuna han sido las leyes aprobadas, número que llama la atención en una situación de inestabilidad como la existente en el Parlamento navarro.

De las leyes aprobadas cabe reseñar que dos son de obligada tramitación [presupuestos (Ley foral 6/1992) y Cuentas generales (Ley foral(3/1992)] , si bien la aprobación de la Ley de Presupuestos tenía relevancia habida cuenta que incorporaba, entre otras cuestiones, un importante acuerdo salarial con los funcionarios que fue contestado por el principal grupo político de la oposición y que pese a ciertas dificultades iniciales fue finalmente aprobado. Con ello el Gobierno superaba el primer test de su acción ejecutiva. Otras cuatro obedecen a la rúbrica de leyes de ordinaria administración, como las leyes relativas a suplementos de créditos o créditos extraordinarios [Leyes forales 15,16,17 y 21/1992]. Cinco responden al capítulo de leyes modificativas de otras anteriores con carácter muy puntual (Leyes forales 2 y 18/1992 que modifican el Decreto legislativo sobre financiación agraria; Ley foral 4/1992, que modifica la Ley 7/1989 en materia de intervención de suelo y vivienda; Ley 5/1992, que modifica la Ley 12/1986, de Ordenación del Territorio y la Ley 10/1992, que modifica la Ley 1/1987, de Cuerpos de Policía). Del resto de Leyes aprobadas cabe destacar, por un lado, las leyes de contenido tributario. En este punto conviene destacar la Ley 6/1992 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que ha sido impugnada por el Presidente del Gobierno como más adelante tendremos ocasión de señalar, la Ley 13/1992, de Impuesto sobre el patrimonio, la Ley 12/1992, de modificaciones tributarias (en concreto, Renta a los pocos meses de haberse aprobado la Ley 6/1992, reguladora del impuesto; Sociedades; Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Tasas; régimen fiscal de Agrupaciones de Interés económico, etc), la Ley 8/1992 sobre aportaciones de activos, canjes de acciones y relaciones de sociedades matriz-filial y las leyes que obedecen a la reforma estatal de la imposición indirecta derivada a su vez de exigencias comunitarias como la Ley 19/1992 sobre el Valor Añadido o la Ley 20/1992, de Impuestos especiales. Leyes que han exigido la reforma del vigente Convenio Económico y que —¡candilejas de la vida parlamentaria!— fueron aprobadas sin estar vigentes las Leyes estatales (Convenio o IVA) que procuraban su modificación.

Son con mucho este paquete de leyes tributarias las más relevantes del curso legislativo de 1992. Han adaptado tanto la imposición directa como indirecta a las nuevas exigencias derivadas del Convenio Económico o de novedades legislativas, vb gr. las agrupaciones de interés económico, entidades deportivas o impuesto sobre matriculación de vehículos. Ocurre, sin embargo, que no siempre estas leyes de contenido y alcance económico son las que más interés suscitan en los grupos parlamentarios si exceptuamos —por razones obvias— el Impuesto sobre la Renta. Así ha ocurrido que otras dos leyes que tienen que ver, una con la intervención en vivienda (tan sensible para la ciudadanía) —Ley 14/1992— y otra con el régimen del personal adscrito al servicio navarro de Salud —Ley 11/1992— dieran

lugar a debates más encontrados y vivos que las anteriormente citadas.

Conviene anotar (no sé si en el haber o en el debe de la actividad parlamentaria) que la iniciativa legislativa se ha visto desplazada en algunos casos importantes del Gobierno al Parlamento. Fue el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas donde, tras el rechazo del correspondiente proyecto de Ley —al aprobarse una enmienda a la totalidad con texto alternativo del grupo socialista— el Gobierno se vio sometido al trágala de ver naufragar su Proyecto de Ley de IRPF que introducía en el sistema tributario navarro el *splitting* para las declaraciones conjuntas de unidades familiares con una sola fuente de ingresos. Desplazamiento de la iniciativa legislativa que previsiblemente tendrá lugar también en la Proposición de Ley de modificación de la Ley del Vascuence que se tramitará próximamente y que es fruto de los trabajos de una Comisión de Estudio sobre el Vascuence que a iniciativa del Grupo de «Eusko Alkartasuna» ha ocupado durante parte del año 92 a la Cámara.

En resumen puede concluirse que la situación de minoría parlamentaria del Gobierno Alli no ha impedido a la Cámara desplegar una copiosa actividad legiferante, si bien con el *novum* frente a otros períodos anteriores de un mayor protagonismo del Parlamento avivado a su vez por la asistencia continua y permanente del grupo «Herri Batasuna» a todas las actividades de la Cámara, en marcada contraposición con la postura que la misma formación abertzale mantuvo en la legislatura anterior y que mantiene, en la actualidad, en el Parlamento Vasco y en las Cortes Generales.

B) ACTIVIDAD REGLAMENTARIA

De las casi treinta disposiciones seleccionadas destaca el número importante de reglamentos de ejecución de leyes: seis han sido, en concreto, los reglamentos aprobados. El resto de disposiciones responden a políticas de intervención en diversos sectores (Vivienda, Medio ambiente, Educación, Agricultura) así como diversas modificaciones en el régimen funcional. Todo ello acredita que tras el año que fue de interinidad electoral (1991) el presente ejercicio ha supuesto —si se quiere— la vuelta a la normalidad. Ejemplo de lo dicho lo constituyen los Reglamentos pendientes de aprobación de leyes de la anterior legislatura. Tales serían, *verbi gratia*, el Reglamento de Concierdos en materia de servicios sociales, el Reglamento de Montes que desarrolla la Ley 13/1990, de protección y desarrollo del Patrimonio forestal de Navarra y el Reglamento del juego del Bingo que desarrolla a su vez la Ley foral 11/1989 del Juego.

Amén de los señalados, son Reglamentos a destacar, entre otros, el Reglamento del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. Aquí la agilidad en su aprobación se debe, sin duda, a que el período impositivo aplicable es,

con las excepciones establecidas en Ley, el ejercicio de 1992. Relevante también por la importancia del sector agropecuario en Navarra, es el Reglamento de Ayudas para la mejora de las estructuras agrarias que desarrolla a su vez el Título II del Decreto Legislativo 131/1990 modificado por la Ley foral 2/1992 del mismo nombre. Cierra el círculo de disposiciones el Reglamento de espectáculos taurinos propiciado por la aprobación de la Ley estatal 10/1991, de 4 de abril sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos.

Comentario aparte merece el Decreto Foral 350/1992, de 2 de noviembre, que determina y asigna las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo del Servicio Navarro de Salud— Osansunbidea. En efecto, el citado Decreto contraría, a juicio de los grupos de la oposición, la Ley foral 11/1992. Si se destaca la cuestión es debido a la solución curiosa que los grupos de la Cámara han adoptado consistente en solicitar un informe sobre la legalidad del citado Decreto Foral a la Cámara de Comptos que como sabe es un órgano fiscalizador de la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Foral. La inexistencia de un órgano consultivo foral como la Comissió Jurídica Assessora en Cataluña o el Consejo Consultivo canario —como en anteriores Informes hemos puesto de manifiesto— ha motivado la solución que se comenta. Solución de emergencia que ni sana vicio alguno en cuanto a la preceptividad del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico allí donde exista, según ha señalado la reciente STC 205/1992, de 26 de noviembre, ni constituye el medio más adecuado para resolver la cuestión. Llama la atención que a los órganos forales no le duelan prendas en solicitar el dictamen del Consejo de Estado en materia de régimen local (verbi gratia en expedientes de segregación de municipios) y que, sin embargo, sean tan reticentes a solicitar el Dictamen en sede de Reglamentos ejecutivos de leyes. La cuestión, a raíz de la clarificadora sentencia del Tribunal Constitucional, obligará a adoptar una solución que posibilite —sea cual sea— el control de legalidad de los Reglamentos so pena de que su validez penda de la interposición del recurso contencioso-administrativo oportuno.

Merece la pena parar mientes —antes de dar por concluso este apartado— en la cuestión relativa a la modificaciones que está sufriendo las relaciones Ley-Reglamento (lato sensu) en la presente legislatura y no sólo por la vis expansiva que la reserva de ley está adquiriendo, lo cual puede ser lógico en un período de inestabilidad gubernamental, sino por lo intentos —en algún caso perpetrado— de invadir el ámbito de la llamada reserva de administración. En efecto, en dos ocasiones el Parlamento ha intentado inmiscuirse en el ámbito reglamentario de la Administración tanto ad intra como ad extra. El primero tiene que ver con la proposición de incidir en la propia estructura organizativa de la Administración foral, de forma singularizada. Ante la modificación de la estructura de algunos Departamentos se ha intentado por el grupo mayoritario de la oposición

crear estructuras organizativas que no encajan en las prioridades del Gobierno, como la creación de una Agencia del Medio Ambiente. La segunda tuvo ocasión con la regulación de una modalidad de caza tónica de Navarra, la caza de la paloma en la modalidad denominada «en contrapasa». Ante la regulación permisiva establecida en un Decreto Foral el Parlamento decidió derogar el referido Decreto mediante el expeditivo trámite de aprobar una Ley (Ley Foral 1/1992, de Protección de la fauna silvestre migratoria) que elevaba el rango de la materia regulada. La técnica, que en sí misma considerada no tiene ningún reproche, pone de manifiesto el enfrentamiento entre Gobierno y oposición en el Parlamento.

Finalmente cabe dar cuenta del Decreto Foral 320/1992, por el que se crea el Servicio de Acción Exterior en el Departamento de Presidencia que marca un punto de inflexión respecto al criterio del anterior Gobierno Urralburu de no proyectar la imagen de Navarra ante las Comunidades Europeas al margen de las vías estatales. El ejemplo de otras Comunidades (efecto demostración) con oficinas lobbistas en Bruselas ha llevado al Gobierno Alli a potenciar la presencia (en un futuro próximo) directa en la capital comunitaria, de la que el Decreto Foral comentado no es sino la primera piedra.

En resumen un año marcado por el estilo de una nueva Administración tras las elecciones pasadas que ha recobrado el pulso de su actividad habitual modulada por un mayor control parlamentario de la misma.

C) RELACIONES DE CONFLICTO Y COLABORACION

En el ejercicio de 1992 no cabe registrar ninguna sentencia del Tribunal Constitucional sobre recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia. Sí, en cambio, la importante Sentencia (por sus repercusiones económicas para la Hacienda Foral) 111/1992, de 14 de Septiembre, que estimó el recurso de amparo promovido por la Comunidad Foral contra diversos autos de la Sala de la antigua Audiencia Territorial de Pamplona, que extendió los efectos del fallo de una sentencia de la Sala en materia de reconocimiento de antigüedad a funcionarios de la Diputación Foral a otros que no habían sido parte en el asunto principal. La Sentencia, que contiene doctrina más que discutible sobre el alcance del entonces llamado recurso de apelación en interés de ley en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tuvo notable resonancia en el ámbito funcional tanto por el número de afectados que tuvieron que devolver cantidades ya devengadas, como por el respiro presupuestario que ha supuesto para la Administración Foral.

En otro orden de cosas cabe señalar que el último trimestre del año ha venido condicionado en la esfera de las relaciones de conflicto en el Gobierno

de la Nación y el Foral por el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 6/1992, sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. El recurso ha venido a empañar las tradicionales relaciones de entendimiento entre la Hacienda del Estado y la Foral al poner en tela de juicio la tradicional competencia foral en materia tributaria, derivada del art. 45 de la LORAFNA que no hace sino recoger la competencia en materia de Convenio Económico. El recurso impugna el régimen de sanciones —ligeramente diverso en Navarra del vigente en régimen común a partir de la reforma de la Ley General Tributaria en 1985—, los recargos por incumplimiento de obligaciones tributarias y la modificación del tipo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados de copias de escrituras y actas notariales inscribibles en los Registros de la Propiedad o Mercantil (Del 0,5 al 0,1). La reforma, en este último punto, vino propiciada por el efecto que producía el hecho de que en los territorios históricos de la Comunidad del País Vasco estuviese vigente el tipo del 0,1 lo que había originado la fuga de operaciones mercantiles importantes. El asunto ha sido llevado al seno de la Junta de Cooperación habida cuenta de que el Estado pretende impugnar también las tradicionales deducciones por inversión en el impuesto de sociedades modificado por la Ley foral 12/1992, de modificaciones tributarias. Aunque se ha anunciado por responsables de la Hacienda foral que el Gobierno de la Nación podría desistir del recurso, hasta la fecha no se ha materializado acuerdo alguno al efecto.

La Ley del Impuesto sobre la Renta está en los puntos señalados suspensa sin que el Tribunal Constitucional levantara la suspensión solicitada pese a que el alto Tribunal, en su Auto de 27 de octubre de 1992 (A. 2199/1992), siguiendo la doctrina del ATC 355/1989, entrase a enjuiciar la suspensión antes del plazo de cinco meses a que se refiere el art. 161.2 como alguna doctrina ha venido manteniendo [NAVARRO MUNUERA, A.E.: La suspensión de las disposiciones y resoluciones autonómicas impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional en RAP núm. 114 (1987)] y que el TC muy restrictivamente ha venido aplicando (El ATC, de 9 de Septiembre de 1992 (A.838/1992), esto es, un mes y medio antes, había denegado entrar en el enjuiciamiento del alzamiento o ratificación de la suspensión antes de que expirase el plazo de los cinco meses en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/1991, del Parlamento balear).

En el marco de las relaciones de colaboración cabe destacar el Acuerdo para modificar el Convenio económico a fin de acomodarlo a las nuevas exigencias de la imposición indirecta (IVA e Impuestos especiales), que requiere, como es sabido desde la STC 179/1989, su previa aprobación por el Parlamento por mayoría absoluta de sus miembros, así como el llamado Plan de ajuste concertado con la Secretaría de Estado de Hacienda y dado a conocer en el seno de una Comisión informativa del Consejero de Hacienda, Sr. Pomés, pero formalmente no aprobado por la Cámara. Sus efectos, sin duda, se han trasladado al Proyecto de Presupuestos para 1993.

Entre los convenios autorizados por el Parlamento cabe destacar el relativo al concertado entre la Secretaría de Estado de Hacienda y el Consejero de Economía y Hacienda de Navarra, sobre control de las Ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con fondos comunitarios, si bien en el debate del referido Convenio se puso de manifiesto por representantes de diversos grupos parlamentarios, en particular el de «Eusko Alkartasuna», su innecesariedad por faltar el objeto sobre el que versa (Vide Diario de Sesiones del Parlamento núm. 29, de 29 de Junio) habida cuenta que el Convenio no se ajustaba a la nueva doctrina sobre la materia establecida por el TC en su importante STC 79/1992, de 28 de Mayo (Subvenciones FEOGA).

Otros Convenios autorizados por el Parlamento han tenido como objeto la realización de la Encuesta de financiación y Gastos de la Enseñanza privada, atención de programas de «Atención al Medio» y a la elaboración del registro vitivinícola.

D) ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

a) *Debates*

A diferencia del ejercicio anterior no se han producido debates de relieve en el Parlamento navarro. La ausencia del debate del estado de la Comunidad, cuya no tramitación por la Mesa de la Cámara ha sido objeto de impugnación por el activo grupo de Izquierda Unida ante el Tribunal Constitucional, ha privado, de seguro, que se planteasen de forma global los importantes interrogantes abiertos por la gestión del Gobierno Alli. Con todo se han producido debates de cierto interés y en ocasiones en tono bien agrio entre el Presidente Alli y el portavoz ocasional del principal partido de la oposición, Sr. Urralburu. Los debates giraron en torno a la modificación de la Autovía del Norte, cuestión que ocupó a la Cámara durante el primer semestre del ejercicio de 1992 (Vide, verbi gratia, el debate en el Diario de Sesiones, núm. 23, de 6 de Mayo).

Otros debates de cierta notoriedad se produjeron con ocasión de la tramitación de la Proposición de Ley sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas o sobre la Ley reguladora del régimen del personal del Servicio Navarro de Salud.

b) *Resoluciones y comparencias políticas*

Numerosas han sido las mociones presentadas por los diversos grupos parlamentarios y algunas las aprobadas.

Destaca como hecho nuevo frente a la práctica seguida en la anterior legislatura la tramitación de algunas mociones ajenas al ámbito de la competencia foral, como la relativa a aspectos relacionados con el referéndum sobre la autodeterminación del Sahara occidental, que fue aprobada, o la traslación de debates correspondientes a otros foros como el relativo a los insumisos y a la objeción de conciencia. No son ajenos al aumento de la actividad de impulso político (lato sensu) la existencia de una nueva mayoría minoritaria y a la irrupción en el Parlamento de dos grupos nuevos (HB-de facto— e IU) y vírgenes —parlamentariamente hablando— en algunos casos (como IU) que han aportado mayor actividad a la de por sí viva Cámara navarra. En este sentido puede destacarse que la laxitud con que se está aplicando en la presente legislatura el Reglamento está propiciando la celebración de debates atípicos por su contenido y alcance.

Esta situación de laxitud en la interpretación del Reglamento ha ocasionado la consolidación (puede ya decirse) del uso parlamentario de las llamadas «sesiones de Trabajo» con sectores de la más diversa procedencia social (minusválidos, portadores de Sida, Federación Navarra de Municipios y concejos, grupos ecologistas, etc) que parece introducir una suerte de hearings a la americana pero sin conexión alguna —en la mayoría de las ocasiones— con proyectos o proposiciones de Ley salvadas muy contadas excepciones.

Finalmente cabe señalar la declaración institucional adoptada por el Pleno de la Cámara sobre la homosexualidad.