

### Principales cuestiones

El ejercicio de 1995 que ahora se valora ha sido pródigo en acontecimientos de diverso signo. En un año de comicios electorales resulta necesario trazar la línea divisoria entre la legislatura que termina (III, 1991-1995) y la que se inicia (IV, 1995-1999). Las dos, sin embargo, tienen un punto o nexo común que se proyecta sobre la situación política derivada del abandono de UPN del que fuera Presidente del Gobierno, Sr. Alli y la creación de su nuevo partido político Convergencia de Demócratas Navarros (CDN), sobre el que gira el nuevo Gobierno constituido tras las elecciones de 28 de mayo de 1995.

La primera de las cuestiones citadas trae causa de la situación de progresivo deterioro de las relaciones en el seno de UPN, situación de desencuentro, la calificaba en el *Informe* de 1994, entre los Sres. Sanz y Alli, que se precipitó en los primeros meses del año en una *minicrisis* de gobierno, al cesar el Presidente Alli al Vicepresidente Sanz y relevarle de la titularidad de los Departamentos de Administración Local y Ordenación del Territorio. La progresiva degradación de la situación en el seno del Gobierno tras el abandono de UPN del Sr. Alli y la presentación de su dimisión formal del cargo de Presidente, pero manteniéndose en funciones, en virtud de lo establecido en el artículo 30.2 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, puso fin a la III Legislatura. El artículo 30.1. d) contempla como causa del cese del Presidente del Gobierno la *dimisión*. La ley prevé en su apartado 3 que si se produce el cese a consecuencia de dimisión, el Presidente cesante *permanecerá* en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Presidente.

La IV legislatura se inició, tras las elecciones al Parlamento, con los siguientes resultados electorales: UPN, 17 escaños; PSN, 11 escaños; CDN, 10 escaños; IU, 5 escaños; HB, 5 escaños; EA, 2 escaños.

La obtención de 10 escaños por el CDN cambiaba el mapa electoral bicolor UPN-PSN, que había vertebrado, de una u otra forma, — con el fondo del sistema de designación automática del presidente del Gobierno Foral previsto en el art. 29 de la LORAFNA— la vida política navarra. Frente a una situación parlamentaria anterior (en la III legislatura) de 20 escaños de UPN y 19 el PSN, se pasaba a otra que posibilita un juego de coaliciones, tal como la investidura del llamado Gobierno tripartito ha puesto de manifiesto. El cambio de tendencia, por tanto, al posibilitar por un lado el acceso al Gobierno a través del sistema ordinario, sin necesidad de acudir al trámite del procedimiento de designación automática, y de otro, la for-

mación de un Gobierno de coalición suscrito entre el PSN-CDN-EA, con el Sr. Otano (PSN) de Presidente y el Sr. Alli de Vicepresidente, marcan puntos de distancia con la situación política anterior. La superación del primer *test* del Gobierno de coalición, al conseguir el apoyo matizado de IU para la aprobación de los presupuestos de 1996, marcan el inicio de su andadura gubernamental.

Además de lo expuesto, otras cuestiones que tienen que ver con el procesamiento e ingreso en prisión del *ex*-Presidente, Sr. Urralburu y del *ex*-Consejero de Obras Públicas, Sr. Aragón, han sacudido a la opinión pública navarra en los últimos meses del año. El posterior procesamiento también de dos *ex*-Delegados de Gobierno, Sres. Roldán y García Villoslada, en un sumario distinto al de los *ex* altos dirigentes políticos antes citados —supuesta utilización ilegal de gastos de representación de la Delegación del Gobierno— ha terminado por configurar un año *atípico* por estas llamativas situaciones.

En otro orden de cosas, la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional, de 29 de septiembre de 1995, en el caso del pantano de Itoiz, han dado ocasión para reavivar la polémica entre las fuerzas política, que excepción hecha de Herri Batasuna, han cerrado filas —con distintos matices— en *pro* de la finalización de la obra.

### Actividad legislativa

Distinta valoración merece la producción legislativa si distinguimos entre la llevada a cabo en la III o en la IV Legislatura. En conjunto puede señalarse, desde un punto de vista cuantitativo, que ha sido un año de *mediana* actividad legislativa, en total *quince* leyes aprobadas: *ocho* en el periodo que comprende hasta las elecciones de 28 de mayo y *siete* tras la constitución del nuevo Parlamento resultante de las urnas.

De las ocho leyes aprobadas en el último tramo de la III Legislatura cabe destacar por su importancia la Ley Foral 2/1995, de *Haciendas Locales de Navarra*. Esta Ley formaba parte del *paquete* del acuerdo presupuestario suscrito por UPN-PSN-EA en 1993, del que esta Ley junto con el Plan estratégico de la Universidad Pública formaban parte. La Ley de Haciendas Locales pone fin a una situación transitoria que trae causa de la *Norma sobre Reforma de las Haciendas Locales*, de 2 de junio de 1981 (puntualmente modificada cada ejercicio por las sucesivas leyes de Presupuestos) y que tras la aprobación del Convenio Económico de 1990 y del nuevo modelo de Haciendas Locales diseñado en la Ley estatal 39/1988, de 20 de diciembre, requería de actualización.

La ley consta de 253 artículos divididos en un Título Preliminar y tres títulos, once disposiciones adicionales y once transitorias. El diseño de la Ley obedece, en sus líneas generales, al establecido en la Ley Foral 6/1990, de *Administración Local* y en la necesidad de armonizar los planteamientos hacendísticos al modelo establecido en la citada Ley 39/1988. Novedad importante de la ley, amén de su carácter de *ley de mayoría absoluta* (art. 20.2 de la LORAFNA) es la redefinición del Fondo de las Haciendas Locales. Éste se configura no como un Fondo de coparticipación impositiva, tal como se establecía en la Norma de Reforma de las Haciendas Locales de 1981, sino que se prevé una configuración más flexible al remitir su

cuantía y formas de distribución a las leyes de Presupuestos, si bien establece el criterio novedoso (art. 125) de que la cuantía para los cuatro ejercicios presupuestarios que derivan de las elecciones locales debe aprobarse al inicio de cada mandato municipal en una Ley *ad hoc*, de tramitación simultánea a la de Presupuestos.

Junto a la Ley de Haciendas Locales cabe destacar la Ley Foral 3/1995, reguladora del *Registro de la Riqueza Territorial de Navarra*, ley que sirve de soporte e instrumento de información permanente de diversas actuaciones fiscales y económicas y que constituye la base del sistema de información del territorio de Navarra. El Registro constituido por la integración de los actuales de Rústica y Urbana contiene medidas de coordinación con los Catastros Municipales y con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

La tercera ley de cierto relieve es la Ley Foral 8/1995, de 4 de abril, reguladora del *Consejo Económico y Social de Navarra*. La ley no es novedosa en sí misma habida cuenta de la existencia anterior del Consejo, si bien regulado por el Decreto Foral 105/1987. La ley reforma el Consejo ampliando su ámbito de competencia y modificando, en parte, su composición.

La última ley de contenido normativo y alcance general es la Ley Foral 7/1995, de 4 de abril, *reguladora del régimen de libertad de acceso, deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados, correspondiente a personas con disfunción visual total o severa y ayudados por perros guía*. El resto de leyes contiene, bien medidas concretas, como la Ley Foral 4/1995, de 10 de marzo, que aprueba la *realización de una operación estadística sobre la población de Navarra*, o subsana errores, como es el caso de la Ley Foral 1/1995, 6 de febrero, que incorpora a la Ley de Presupuestos un *Anexo* sobre fijación de la cuantía de la prima de jubilación voluntaria del personal funcionario docente, bien conceden avales (tal es el supuesto de la Ley Foral 5/1995, de 10 de marzo, por la que se autoriza al Gobierno de Navarra a prestar el aval de la Comunidad Foral en favor de la Compañía mercantil "Papelera Navarra S.A"). Finalmente, la Ley Foral 6/1995, de 4 de abril, regula el *recurso cameral* correspondiente a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, cuyo fin es acomodar la cuantía del recurso cameral al marco establecido en la ley estatal 3/1993, de 22 de marzo.

En otro orden de cosas, cabe destacar que la Cámara aprobó un nuevo *Reglamento*, de fecha 3 de febrero de 1995, cuya entrada en vigor —salvedad hecha de las disposiciones sobre la Comisión Permanente— se pospuso a la constitución de la nueva legislatura. Entre sus novedades destaca la exigencia para los parlamentarios forales de la cumplimentación de la declaración de bienes patrimoniales y actividades profesionales, la modificación de la composición o de las funciones de algunos órganos como la Comisión Permanente y la Junta de Portavoces, así como la introducción de las *sesiones de trabajo* o la nueva regulación de las sesiones informativas del Gobierno foral.

Hasta aquí, por tanto, la actividad legislativa del fin de la III Legislatura. Actividad legislativa que cabe incardinarla dentro de la tónica general de lo que ha sido el *haber* legislativo de la misma. En este sentido cabe señalar cómo la existencia de una abultada producción normativa en el ejercicio pasado ha evitado, seguramente, el *aluvión final de leyes*, habitual en casi todas las Cámaras legislativas, al agotar su

mandato. En definitiva, por lo que hace a este periodo, cabe señalar la *normalidad* resultante de la aprobación de un número razonable de leyes para lo que viene siendo habitual en el Parlamento de Navarra, destacando la aprobación de una Ley de mayoría absoluta, cual es la Ley de Haciendas Locales y algunas otras atinentes a ramos de la administración (Hacienda) o a Instituciones (Consejo Económico Social), junto con otras leyes— medida de carácter financiero o administrativo, que se sitúan dentro de la normalidad, teniendo presente la inestabilidad del propio Gobierno debido a sus disensiones internas.

Balance diverso debe hacerse del periodo que abarca la ya iniciada IV Legislatura. El lógico proceso de acomodación, tras el periodo de nombramientos, ha determinado que de las siete leyes aprobadas todas, salvo la de Presupuestos y la de *acompañamiento*, así como la relativa a la aprobación de las Cuentas de 1993 (tramitadas con cierto retraso debido al *impasse electoral*), sean leyes relativas a *concesión de suplementos de crédito* para diversos Departamentos, así la Ley 9/1995 para Industria, Comercio y Turismo, la Ley 11/1995, para Educación, Cultura, Deporte y Juventud la Ley 13/1995 para Salud o la Ley 12/1995 para la financiación de los gastos electorales de los Partidos Políticos resultantes de las elecciones al Parlamento de Navarra. Si se compara la producción legislativa *impulsada* por el Gobierno de coalición con el anterior de UPN no se aprecian cuantitativamente grandes diferencias. En la recién estrenada, entonces III Legislatura, el número de leyes aprobadas fueron cuatro, una de ellas de cierta importancia, Ley 18/1991, de *regularización de determinadas situaciones tributarias*.

Merece la pena destacar la aprobación de la Ley Foral 15/1995, de *Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1996*. Constituía la aprobación de los Presupuestos el primer *test* para el Gobierno de coalición conocido como el *tripartito*. De la suma de los votos que le sostiene en el Parlamento, 23 de 50, no se desprendería necesariamente su aprobación. Sin embargo, el apoyo del Grupo Parlamentario de IU ha sido determinante para su aprobación, dato de cierto interés habida cuenta que IU declinó formalmente formar parte del Gobierno de coalición, pero que tiene lógica correspondencia con la postura adoptada en el debate de investidura por este grupo, como más adelante se expondrá. Junto a la Ley de presupuestos, la ley de acompañamiento —Ley Foral 14/1995, de 29 de diciembre de 1995, de modificación de diversos impuestos,— entre los que destaca la modificación de algunos aspectos puntuales del IRPF (arts 65, 70.1 y 87.5) y de Patrimonio, así como del impuesto de sucesiones y actos jurídicos documentados.

En suma, cabe concluir por lo que a la actividad legislativa se refiere, que teniendo presente la concurrencia de la convocatoria electoral, ha sido un año razonablemente *suficiente*, que debe dejar paso a la tramitación de leyes de cierta importancia, algunos de cuyos trabajos ya se han iniciado, como el relativo a la modificación de la Ley Foral 13/1986, de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, para acomodarla a la nueva Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, mediante la creación de una *Comisión Especial para la Contratación Administrativa*.

## Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria llevada a cabo por la Administración Foral puede calificarse de *razonable* en un año electoral, según se desprende del examen de la veintena de normas estudiadas. Junto a ello cabe destacar la existencia de alguna disposición de carácter polémico en torno al *urbanismo* pamplonés, que se sitúa en el marco político del enfrentamiento que sostuvieron en la primavera pasada el entonces Presidente Alli y el Alcalde de Pamplona Jaime, con el trasfondo de una crisis mucho más aguda, ya modificada, mediante dos disposiciones adicionales de la Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se *adoptan medidas excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía*.

Destaca, en primer lugar, el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 10 de julio, de *Ordenación del Territorio y Urbanismo*. En efecto, el Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley citada. Sobresale de su contenido la existencia de una tabla de vigencias sobre disposiciones reglamentarias de la Comunidad Foral en la materia. La Comunidad Foral tal como ha sido puesto de manifiesto por alguna doctrina ha sido pionera o, legislativamente activa, en materia de ordenación del territorio. El Reglamento ejecuta alguna de las novedades que la Ley incorpora, de la que dimos cuenta en el *Informe* del ejercicio anterior. Siguiendo por el Departamento de Ordenación del Territorio conviene tener en cuenta el Decreto Foral 86/1995, de 3 de abril, de *declaración de áreas de protección de la Fauna silvestre en las Zonas de Especial Protección de Aves*, que declara en ejecución del art. 22 de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre, área de protección aquellos terrenos que se encuentren dentro de las Zonas de Especial Protección de las Aves y en los que se produce la nidificación, nutrición o reproducción de las aves protegidas.

En el capítulo universitario debe destacarse la aprobación de los Estatutos de la Universidad Pública (Decreto Foral 68/1995, de 13 de marzo) tras el correspondiente control de legalidad de los mismos, en el que se manifestó alguna discrepancia con los estatutos aprobados inicialmente por la Universidad, así como el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 20/1994, de creación del *Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra*.

Dos disposiciones de diverso signo afectan al Gobierno. La primera tiene que ver con la modificación del *Reglamento de Régimen Interior del Gobierno de Navarra*, que establece que la Secretaría del Gobierno corresponde al Consejero de Presidencia, a diferencia de la regulación durante el Gobierno Alli en el que la Secretaría del Gobierno era desempeñada por el Secretario General de Presidencia (antiguo Secretario de la Diputación foral). La segunda afecta, puntualmente al abono de las retribuciones de los *ex-Presidentes* y *ex-Consejeros* del Gobierno.

No ha variado el *número de Consejerías* del actual Gobierno: diez como en el anterior. Sí han variado, en cambio, la denominación y competencias de algunos Departamentos. El de Agricultura pasa a denominarse *Agricultura, Ganadería y Promoción rural*, en lugar del tradicional *Agricultura-Ganadería y Montes*, donde los Servicios Forestales dejan de pertenecer a Montes y se transfieren a la Dirección General de Medio Ambiente, en el Departamento de Medio Ambiente, Orde-

nación del Territorio y Vivienda. (Decreto Foral 221/1995, de 11 de agosto). *Deporte y Juventud* han pasado de la dependencia del Departamento de Bienestar Social al de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, así como Vivienda ha dejado de estar adscrita a Bienestar Social transfiriéndose a Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Decreto Foral 293/1995, de 4 de septiembre). La Dirección General de Trabajo ha dejado la órbita de Industria, Comercio y Turismo para pasar a depender de Presidencia (Decreto Foral 177/1995, de 3 de agosto).

En líneas generales, la estructura del actual Gobierno sigue a grandes rasgos el organigrama anterior. Sí cabe señalar, sin embargo, como tendencia organizativa, la existencia nuevamente de *Gabinetes técnicos* de los Consejeros, que en el anterior Gobierno Alli tendieron a desaparecer.

Por ramos o sectores de la Administración destaca, en primer lugar en el Departamento de *Industria* —en el marco de la actividad de fomento— las ayudas establecidas por el Decreto Foral 4/1995, de 16 de enero, por el que se regulan ayudas para la mejora de la competitividad de las pequeñas empresas comerciales de Navarra, así como la aprobación por el Decreto Foral 54/1995, de 20 de febrero, el *Plan Especial de Fomento de la Inversión y el Empleo* para el ejercicio de 1995.

En el ámbito funcional cabe señalar el Decreto Foral 30/1995, de 13 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a los órganos de representación de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

En Hacienda sobresale la modificación del Reglamento *sobre organización, funcionamiento, procedimiento y actuación de la Inspección*, aprobado por Decreto Foral 461/1995, de 16 de octubre, así como la reforma también puntual del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (art. 56 uno y 60 uno). Parece inevitable que el Reglamento de IRPF se modifique anualmente. En el presente ejercicio cabe señalar, sin embargo, que frente a la inflación de modificaciones de otros años, el Reglamento *sólo* se ha modificado en *una* ocasión.

El auge del llamado turismo rural, ha llevado a la modificación de la regulación de los *campamentos de turismo* (Decreto Foral 76/1995, de 27 de marzo) si bien en el caso presente la modificación parece venir también propiciada, por la entrada en vigor de la Ley 10/1994, de 10 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En materia de consumo, el Decreto Foral 114/1995, de 22 de mayo, de acreditación de laboratorios de análisis, ha establecido los requisitos que deben cumplir los laboratorios de titularidad privada de análisis de productos de consumo con incidencia en defensa del consumidor y del usuario.

De las pocas disposiciones que ejecutan o transponen el Derecho Comunitario cabe señalar —en el ramo de Agricultura—, el Decreto Foral 287/1995, de 4 de septiembre, por el que se regula en Navarra la *producción agraria ecológica y su elaboración y comercialización de productos* relacionados con los apartados a) y b) del art 1 del Reglamento (CEE) 2092/91 del Consejo.

En materia de reforma de las infraestructuras agrícolas, el Decreto Foral 74/1995, de 20 de marzo, encomienda al Servicio de Estructuras Agrarias del Departamento

de Agricultura, Ganadería y Montes, la gestión, administración y defensa de los bienes y derechos del banco de tierras, a que se refiere la disposición adicional tercera de la Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de Infraestructuras agrícolas.

En el campo de Asistencia y Servicios Sociales, el Decreto Foral 75/1995, de 20 de marzo, ha regulado —consecuencia de una resolución del Parlamento— la concesión de indemnizaciones a las personas que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 47/1977, de 15 de octubre, de Amnistía y que no resultaron favorecidos por los dispuesto en la legislación estatal.

Finalmente, cabe destacar el Decreto 33/1995, de 13 de febrero, de *régimen urbanístico transitorio de los Municipios de más de cincuenta mil habitantes que no cuenten con Plan General de Ordenación Urbana adaptado*. Esta ha sido, sin género de duda, la norma de alcance administrativo-reglamentario, que más polémica levantó en la opinión pública, habida cuenta de que cabe situarla en el marco de la polémica Alli-Jaime a propósito de determinados comportamientos irregulares en la gestión del Ayuntamiento de Pamplona, que el *ex*-Presidente Alli imputó al Alcalde Jaime. El citado Decreto Foral, fundándose en la disposición transitoria séptima del Texto Refundido de la Ley estatal del Suelo (Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), que impone a los Ayuntamientos de más de cincuenta mil habitantes el deber básico de disponer de *Plan de Ordenación Urbana* acomodado a las prescripciones de la Ley 8/1980, de Valoraciones del Suelo, en el plazo máximo de tres años, desapoderó al Ayuntamiento de Pamplona, único en Navarra mayor de cincuenta mil habitantes y único, por tanto, al que le era aplicable el contenido de la disposición transitoria séptima del Decreto Legislativo 1/1992, de sus competencias en materia urbanística de forma transitoria hasta que se dote del Planeamiento adaptado a la nueva normativa vigente. La aprobación del presente Decreto llevó tras de sí —como quedó dicho— la polémica que llegó a los Tribunales de la mano del argumento de la vulneración de la *autonomía local* por parte del Ayuntamiento de Pamplona. El asunto está pendiente de Sentencia de la Sala de lo Contencioso— Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, quien en dos ocasiones ha denegado la *suspensión cautelar* del Decreto impugnado por sendos Autos de 24 de marzo y abril de 1995 donde señala, en términos generales, que “*según la letra y el espíritu del texto legal, el Ayuntamiento ha incumplido la Ley por lo que ha de aceptarse como inicialmente correcta la formulación del régimen urbanístico transitorio acogido al Decreto Foral 33/1995*”, ello impide decretar la suspensión cautelar.

## Relaciones de conflicto y colaboración

El conflicto, *lato sensu*, de mayor alcance político-jurídico se refiere al asunto de la Presa de Itoiz. Sabido es que dicha obra constituye, junto con el llamado *Canal de Navarra*, una gran obra de infraestructura que pretende poner en regadío 57.713 Has. La realización de la obra ha contado con la oposición en el ámbito político de los grupos abertzales radicales y diversos Ayuntamientos afectados, así como la llamada Coordinadora de Itoiz y la Junta General del Valle de Aézcoa. El debate político se ha trasladado, en diversas ocasiones, a instancias jurisdiccionales

y hasta la Comisión Europea a propósito de la problemática del impacto ambiental. Pues bien, el último jalón jurídico en esta cuestión lo constituye la *Sentencia de la Audiencia Nacional* (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 29 de septiembre de 1995, que ha estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los Ayuntamientos y Coordinadora más arriba citados contra la Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 2 de noviembre de 1990, por el que se aprueba el expediente de información pública y el proyecto 02/89 de la presa de Itoiz. La Sentencia *declara la nulidad de las resoluciones impugnadas*. Los efectos políticos de la referida Sentencia no se han hecho esperar, tanto por parte del Gobierno Foral, como de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente que, amen de recurrir la sentencia, se han manifestado a favor de la continuidad de la obra. A su vez el principal grupo político contrario a la obra, Herri Batasuna (que se constituyó como grupo parlamentario con la denominación de “*Ezker Abertzalea*”) formuló una *Moción* en el Parlamento de Navarra solicitando la paralización de las obras, que tras un intenso debate en el que quedaron registradas las distintas sensibilidades de las fuerzas políticas navarras ante la misma, fue retirada ante su previsible rechazo por el Pleno de la Cámara. Como resumen del debate puede señalarse la oposición de todos los Grupos Parlamentarios a la paralización de las obras (UPN, SPN, CDN, IU y EA) frente al criterio del Grupo Parlamentario “*Ezker Abertzalea*” que lo demandaba.

En cuanto a la sentencia de la Audiencia Nacional se trata, como ha señalado el profesor López Ramón,<sup>1</sup> de una Sentencia prolijamente razonada —reiterativa, a mi juicio— y ampliamente razonable. Lo que no deja de ser, por ello, más que discutible. La sentencia desautoriza a la Administración del Estado y a la norma habilitante —Real Decreto-Ley 3/1992, de 22 de mayo, de Medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía, en cuyo anexo aparece como obra de interés general la Presa de Itoiz— al declarar, “*que no implica una verdadera aprobación en los términos exigidos por el espíritu y letra no tanto de la Ley de obras públicas como de la Ley de Aguas, todo lo cual lleva a tener el proyecto aprobado por Resolución de 2 de noviembre de 1990 carente de la debida habilitación legal*”. Me parece que, en este punto la sentencia hace aguas, pues si bien pretende salir al paso de que la Sala no duda de la constitucionalidad del Decreto-Ley, está —*de facto*— haciendo un juicio sobre la idoneidad de la forma y modo en que el Decreto-Ley declara la obra de interés general; dicho de otro modo, está haciendo un juicio sobre la legalidad material de la ley, confrontándolo, digamos, con el bloque de legalidad en materia medioambiental.

De todas formas la Sentencia no es firme, pues está recurrida ante el Tribunal Supremo, quien seguramente deberá tener la última palabra. Mientras tanto el legislador foral pretende allanar el camino de los reproches que la Sentencia — desde otra perspectiva, la de la protección de las Zonas de Especial Protección de las Aves (ZEPAS)— hizo al proyecto de presa de Itoiz, por no contemplarse la zona de protección de 500 metros referida a las reservas naturales y por la ubicación prevista para las canteras, mediante el *Proyecto de Ley de Espacios Naturales*

---

1. Véase su artículo “*La Sentencia de Itoiz: entre la alarma y la euforia*” en *Diario de Noticias* de 26 de octubre de 1995.



de Navarra, cuyo art. 16 dispone que la zona periférica de protección de las reservas integrales, reservas naturales y enclaves naturales *tendrá una anchura entre 250 y 500 metros*, cuyos límites concretos se definirán en los respectivos Planes de Uso y Gestión de cada espacio. En tanto no se lleve a cabo la delimitación exacta de la zona de protección en el correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión —señala el apartado segundo del citado art. 16 del Proyecto— *será de aplicación el límite de 250 metros*.

Las relaciones de colaboración tienen, en el presente ejercicio, tinte o color *interautonómico*. Los dos hechos más señalables son, por un lado, el *Protocolo* de acuerdo para colaborar la Comunidad Foral con la Comunidad Autónoma Vasca suscrito por los Presidentes Otano y Ardanza en Vitoria a finales de octubre; de otro, el *Convenio* entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno Vasco sobre captación en Navarra de los servicios *de Euskal Irrati Telebista*.

Por lo que se refiere al *Protocolo* suscrito entre ambas Comunidades, que abre —según parece— una etapa de nuevas relaciones entre Navarra y Euzkadi, cabe señalar que consta de un Preámbulo y dos puntos. *El primero* de ellos contempla la conveniencia de “propiciar” y “desarrollar” relaciones de colaboración con los objetivos siguientes:

- Incrementar la cooperación en materia cultural, política lingüística, económicas, tributarias, de desarrollo industrial, de acción exterior, sanitarias, ordenación del territorio, infraestructuras, medio ambiente y medios de comunicación social.

- Armonizar sus políticas respectivas en las áreas citadas más arriba.

- Concretar la puesta en marcha de proyectos de interés común.

- Fomentar todas las relaciones de colaboración que se susciten entre instancias públicas y privadas.

El segundo, va más allá de la celebración de Convenios y Acuerdos, y señala la intención de ambos Gobiernos de “consensuar una fórmula de colaboración que establezca los mecanismos de coordinación e impulso de las relaciones entre ambas Comunidades, en el marco de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de la CAVP y de la LORAFNA, incluyendo un *órgano permanente de encuentro, cuyas decisiones se harán efectivas mediante los instrumentos jurídicos previstos en el Ordenamiento vigente*”.

Con anterioridad a la firma del *Protocolo* se suscitó, a instancia de UPN, una comparecencia del Presidente Otano ante la Comisión de Régimen Foral del Parlamento, donde señaló..” que hay un conjunto de situaciones sectoriales que pueden ser de carácter común y que, lógicamente, en una destipificación de una situación que ya no tenemos por qué vivirla, tenemos que caminar por la colaboración conjunta, colaboración que nos puede llevar, por esa relación muy continuada y muy fluida que puede haber en determinados temas, a la constitución de una Comisión continua o como le quieran llamar —algunos le llamaban Dieta hace unos cuantos años—, de manera que eso suponga una colaboración positiva para las dos Comunidades al respecto...”<sup>2</sup>

2. *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, de 17 de octubre de 1995, pág. 5.

La ejecución del contenido del Protocolo se ha encomendado a una *Ponencia Técnica* paritaria de 6 miembros (3 por cada Comunidad), cuyos trabajos, de momento, no se han hecho públicos. La finalización de sus trabajos, que parece no lejana, podría concretarse en un *Acuerdo de Cooperación* entre ambas Comunidades, *ex art.* 145.2 de la CE.

Sí ha sido, por contra, objeto de aprobación en forma de *autorización* parlamentaria el Convenio para la captación de la EITB, segundo asunto de relieve en materia de colaboración con la Comunidad Autónoma Vasca. La captación de la EITB en el territorio de la Comunidad había sido un viejo anhelo de EA, que tras diversas vicisitudes de tramitación parlamentaria en épocas diversas, fue definitivamente desbloqueada en el anterior Gobierno Alli, que sin embargo no vio suscrito el Convenio a resultas de la situación de enfrentamientos en el seno del Gobierno anterior y del partido que lo sustentaba. Tras la constitución del Gobierno tripartito se presentó al Parlamento para su aprobación.<sup>3</sup> El Consejero de Presidencia, Sr. Tajadura, presentó el Convenio como "proyecto de normalización, introduciendo racionalidad en los conflictos, erradicar mitos, desechar catecismos y superar dogmas". El convenio contó con el apoyo expreso de los grupos parlamentarios que sustentan al Gobierno de coalición, también IU. Por el contrario, UPN se abstuvo aduciendo dificultades políticas, económicas y técnicas. Por razones muy diversas Ezker Abertzalea (En adelante EZA) votó en contra.

En otro orden de cosas, cabe señalar que la Junta de Transferencias ha retomado los trabajos iniciados en 1993 sobre tres paquetes de transferencias concretos. El primero se refiere a *agricultura*, incluye el Servicio Nacional de Productos Agrarios, SENPA, donde según expresó el Presidente Otano, en comparecencia parlamentaria,<sup>4</sup> existen divergencias respecto al alcance de determinada función reservada al Estado; en otros ámbitos como Cámaras Agrarias y defensa contra fraudes alimenticios parece existir acuerdo. En segundo lugar, las transferencias en materia de *Formación profesional ocupacional* están avanzadas en la negociación, si bien existen diferencias en la valoración de medios personales y materiales. Finalmente, existe acuerdo en materia de Radiodifusión y Colegios profesionales. Los acuerdos definitivos no se han materializado todavía desde que se reiniciaron las negociaciones debido, según parece, al parón en el que suelen sumergirse las Administraciones cuando hay elecciones convocadas. En todo caso, cabe resaltar el dato positivo del avanzado estado de la negociación, que posibilitará seguramente en tiempo no lejano su aprobación.

En el capítulo de Convenios con el Estado cabe destacar los de colaboración suscritos con el MOTMA en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, de residuos peligrosos y de recuperación de suelos contaminados, autorizados todos ellos en la III legislatura.

3. La autorización para formalizar el Convenio fue obtenida por 27 síes, (PSN-CDN-EA-IU), 3 noes (EZA) y 15 abstenciones (UPN). El debate puede consultarse en *DSPN* (Pleno) núm. 8, de 9 de noviembre de 1995.

4. *DSPN* (Comisión de Régimen foral), núm. 2 de 17 de octubre de 1995, pág. 4 y ss.

## Actividad institucional

Diversidad de debates, dignos de tenerse en cuenta, han jalonado la actividad parlamentaria tanto en la III como en la IV legislatura de la Cámara, si bien el debate, *par excellence*, el de investidura, tuvo lugar como obvio es señalarlo al calor de la elección del nuevo Presidente del Gobierno.

Conviene reseñar, en primer lugar, alguna doctrina del Tribunal Constitucional a propósito del recurso de amparo formulado por un grupo parlamentario de la Cámara, IU, a raíz de la inadmisión a trámite por la Mesa de una moción del citado grupo que instaba al Gobierno foral a elaborar un documento que sirviera de base para la realización de un *debate sobre el Estado de la Comunidad*. La inadmisión de la moción, en primera instancia fue inmotivada, y tras la interposición de recurso ante la Junta de Portavoces fue desestimado con el argumento de que “la petición contenida en la moción carece de oportunidad en este momento, puesto que el debate sobre el estado de la Comunidad foral debe ser posterior al debate de los Presupuestos Generales de Navarra, cuyo Proyecto de Ley se anuncia como de inmediata entrada en la Cámara”. El Tribunal en la STC 41/1995, de 13 de febrero, desestimó el recurso de amparo al considerar que la moción presentada no podía encuadrarse dentro de las previstas en el art. 190. a) del Reglamento habida cuenta de que su destinatario no era el Gobierno, sino el Parlamento. En tal circunstancia —descartada la inadmisión automática— analiza si las razones argüidas por el Parlamento para su rechazo se compadecen con las previsiones reglamentarias, a lo que el TC responde, dando por bueno el argumento de que *la ordenación de los trabajos de la Cámara aconsejaban posponer el debate*, a consecuencia de la inminente tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

Doctrina, por tanto, a retener en el presente y sucesivos casos en esta materia, es la de que el derecho a instar debates no forma parte del núcleo del *derecho al cargo* (ius in officio) ni de los parlamentarios ni de los grupos parlamentarios ex art. 23.2 CE de manera absoluta, sino que queda modalizado por las facultades de ordenación de la Mesa de la Cámara, entre cuyas potestades de calificación cabe tener presente el elemento temporal para resolver la ordenación de determinados debates, si coinciden con otros, de naturaleza reglada, como el de Presupuestos; de tal forma que el ejercicio del derecho queda por tal circunstancia condicionado. Sentencia equilibrada, que deja, en este caso, en manos de la Cámara de forma no incondicionada la ordenación de los debates que puedan solicitar los parlamentarios y sus grupos.

Los debates de cierto relieve en la III legislatura giraron entorno a los problemas entonces candentes. En primer lugar el referente a una de las crisis del Gobierno anterior, en la que el Presidente Alli puso de manifiesto conductas engañosas en alguno de sus consejeros, a raíz de ciertos hechos irregulares de alguno de ellos; por esa y por otras razones se negó a plantear, —respondiendo a una invitación en tal sentido por el portavoz del grupo parlamentario de IU—, la *cuestión de confianza*, en razón del procedimiento por el que fue investido.

Tras las elecciones y descartado por CDN la coalición con el partido con mejores resultados electorales obtenidos (UPN), se inició la negociación de un gobierno de coalición con tres o cuatro socios. Al descartar IU, por sus órganos de

partido, la asunción de responsabilidades concretas en el Gobierno de coalición, quedaba la posibilidad de un gobierno con tres socios (PSN-CDN —EA), que sumaban 23 votos, lo que les daba una situación de minoría mayoritaria, bien es cierto que ningún otro Gobierno había contado con tal número de apoyos en la Cámara, aunque el procedimiento de designación automática *ex art. 29* de la LORAFNA, sirviera de malla protectora. Negociado, por tanto, el programa del Gobierno tripartito y despejada la cuestión de la Presidencia —lo que no dejó de plantear problemas hasta última hora—, así como otras cuestiones perturbadoras —emergencia del asunto de los GAL, que exigió una declaración de la Junta de Portavoces— tuvo lugar, tras la propuesta de la Sra. Presidenta del Parlamento, el debate de investidura del Sr. Otano como candidato a la Presidencia del Gobierno. Las sesiones plenarias tuvieron lugar los días 17, 18, 20 y 22 de julio. El debate fue agrio en la forma<sup>5</sup> y en el fondo con alusiones, por parte del principal grupo de la oposición a los partidos que posibilitaban el gobierno tripartito, en especial a CDN e IU. Quizás, los árboles no dejaron ver el bosque, y el debate se centró por parte del representante de UPN más en cuestiones contingentes que en el programa del candidato. El portavoz de IU fijó su posición en el debate justificando la abstención —con lo que posibilitaba el acceso del candidato Sr. Otano a la Presidencia— en el sentido de no dar un cheque en blanco, sino de “ganárselo día a día, desde la concreción de los contenidos y desde el diálogo”;<sup>6</sup> señalando que posibilitaba la elección del candidato por dos razones: en primer lugar, porque “se procede a un cambio político en la Comunidad y, en segundo lugar, porque la acción prometida de este futuro gobierno es sustancialmente mejor al del alternativo”. Finalmente el representante de EZA reprochó al candidato sus vínculos con el *ex* Presidente Urralburu. Justificó su voto negativo en atención a los temas que son recurrentes en el discurso de esta fuerza política: GAL, rechazo del Convenio económico, Itoiz etc. Con todo, tras el largo debate y cuatro votaciones, el candidato obtuvo 23 votos a favor 22 en contra y cinco abstenciones, siendo para la *intrahistoria* del modelo político fundado en la LORAFNA, el primer Presidente que sale investido por el procedimiento ordinario.

### *Resoluciones, procesos judiciales y otras informaciones*

En torno a quince mociones se ha debatido en el Parlamento, si bien no todas, como es lógico, se han convertido en Resoluciones. Casi todas ellas obedecen a temas que tienen que ver con el ámbito territorial y competencial de la Comunidad Foral, al menos las aprobadas en la III legislatura. Los temas han sido bien diversos, comprendiendo desde la solicitud de la remisión de un proyecto de ley que permita al Gobierno autorizar la *caza de la paloma torcaz en la modalidad de la contrapasa*, cuestión ésta al que el Parlamento ha dedicado en más de una ocasión

5. El debate se inició teniendo que solicitar la Sra. Presidenta de los representantes de EZA la retirada de pegatinas y carteles y terminó con la expulsión de los parlamentarios de HB en la sesión del día 22 de julio (Vid *DSPN* núm. 5, de 22 de julio)

6. Intervención del portavoz de IU, Sr. Taberna Monzón en *DSPN* núm. 2, de 18 de julio, pág. 29.

su atención, hasta instar la elaboración de un Decreto Foral de contenido indemnizatorio para aquellos que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía y que el Gobierno foral ejecutó con prontitud —como se dejó constancia en el epígrafe de este *Informe* relativo a la actividad reglamentaria—, pasando por la Resolución sobre desarrollo industrial y socioeconómico del Valle de Ulzama o la Resolución sobre elaboración de un proyecto de ley sobre energía eólica, o sobre colaboración con el Ministerio de Sanidad en el programa denominado SIDA-Jóvenes.

Cariz más político han tenido algunas de las Resoluciones aprobadas en la IV legislatura, donde destaca la relativa a Itoiz, de cuyo debate hemos dado cuenta más arriba, pero donde también cabe registrar mociones referidas a temas de actualidad, como los relativos a las ayudas para paliar efectos sobre la sequía o sobre la Resolución relativa a la posible instalación de un cementerio nuclear en los alrededores del pantano de Yesa.

Se desprende de lo expuesto en este capítulo una actividad parlamentaria notable, a cuyo través el Parlamento toma el pulso a los temas que los grupos parlamentarios introducen para su debate. Teniendo en cuenta la casi inexistente utilización del instrumento parlamentario de las *interpelaciones*, a veces las mociones, convertidas o no en resoluciones, sirven de recordatorio, de control o de impulso de la actividad gubernamental. En otro orden de cosas puede señalarse que, como en ejercicios anteriores, cabe registrar el dato del alto número de *comparencias informativas* y de *sesiones de trabajo*, estas últimas convertidas ya en instrumento ordinario de trabajo, tras su contemplación en el art 54.3 del nuevo Reglamento del Parlamento.

*Atípica* resulta la personación de la Cámara en los dos sumarios más importantes, desde un punto de vista político, que se instruyen en los Juzgados de Pamplona, aunque singulares y anómalos son los hechos que determinan los procesamientos de dos *ex-Delegados de Gobierno* y de un *ex-Presidente* y *ex-Consejero del Gobierno Foral*. Aunque no sea éste el lugar más apropiado para abordarlo, resulta necesario dejar constancia de lo inadecuado que resulta la actual configuración de la *acción popular* en nuestro ordenamiento jurídico criminal y de la interpretación judicial que la posibilita, al permitir la personación junto al *Ministerio Público* de cuantos actores populares se encuentren en tal disposición. En los sumarios citados, junto al Parlamento-Institución, se encuentran personados en calidad de acusadores populares la mayoría de los grupos parlamentarios de la Cámara.

Finalmente, puede señalarse que el tratamiento de la compleja cuestión del bilingüismo que, en Navarra reviste la especialidad de la *zonificación* según establece el art. 9.2 de la LORAFNA, puede presentar perfiles distintos al de otras legislaturas, al estar presente en el Gobierno un partido nacionalista. El dato *notorio* de una rotulación de los distintos Departamentos y órganos dependientes del Gobierno en bilingüe, sin que legislativamente se aborde la cuestión del valor del bilingüismo como *símbolo político* en las instituciones centrales de la Comunidad (art 10 de la LORAFNA), puede conducir a situaciones no siempre jurídicamente acordes con la *idea de zonificación* que trasluce del Amejoramiento.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de las Cámaras por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 50

Composición a 1-I-1995:

*Unión del Pueblo Navarro:* 20

*Socialista:* 19

*Herri Batasuna:* 6

*Eusko Alkartasuna:* 3

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

Composición tras las elecciones:

*Unión del Pueblo Navarro:* 17

*Socialista:* 11

*Convergencia de Demócratas Navarros:* 10

*Izquierda Unida-Ezquer Batua de Navarra:* 5

*Ezker Abertzalea:* 5

*Grupo Mixto (Eusko Alkartasuna):* 2

### Estructura de Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: Juan Cruz Alli Aranguren.

Vicepresidentes: Miguel Sanz Sesma (UPN) (Cese por Decreto Foral 4/1995, de 21 de febrero) Juan Ramón Jiménez Pérez

Número de Consejerías: 10

*Presidencia:* Miguel Sanz Sesma

*Administración Local:* Javier del Castillo Bandrés

*Ordenación del Territorio y Medio Ambiente:* Javier del Castillo Bandrés

*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.

Desde julio de 1995:

Presidente: Javier Otano Cid.

Vicepresidente: Juan Cruz Alli Aranguren.

Número de Consejerías: 10

*Presidencia:* Federico Tajadura Iso

*Administración Local:* Javier del Castillo Bandrés

*Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda:* Javier del Castillo Bandrés

*Economía y Hacienda:* Juan Cruz Alli Aranguren

*Educación, Cultura, Deporte y Juventud:* Pedro Burillo López

*Salud:* Fernando M<sup>a</sup> Puras Gil

*Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones:* Florentino López Istúriz

*Agricultura, Ganadería y Promoción Rural:* José Javier Echarte Echarte

*Industria, Comercio y Turismo:* Iñaki Cabasés Hita

*Bienestar Social, Deporte y Vivienda:* Fernando M<sup>a</sup> Puras Gil.

### **Tipo de Gobierno:**

Hasta julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: Minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: UPN (20).

Desde julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: Minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PSN (11); CDN (10) y EA (2).

Composición del Gobierno: De coalición (tripartito).

### **Cambios en el Gobierno:**

Cese del Consejero de los Departamentos de Administración Local y Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Miguel Sanz Sesma (Decreto Foral 2/1995, de 21 de febrero). Nombrado en su lugar para las dos Consejerías, Javier del Castillo Bandrés (Decreto Foral 3/1995, de 21 de febrero).

### **Investidura, Censura y Confianza:**

Investidura del Presidente del Gobierno de Navarra los días 17,18, 20 y 22 de julio de 1995.

### **Mociones de reprobación:**

No ha habido.

### **Debates y resoluciones aprobadas más importantes:**

#### *Datos globales (III Legislatura):*

*Interpelaciones tramitadas:* 2

*Preguntas:*

Orales: 1

Escritas: 59

*Mociones presentadas:*

Resoluciones aprobadas: 5

Rechazadas: 1

Entre las resoluciones aprobadas cabe destacar:

— Sobre la elaboración de un Decreto Foral que regule la concesión de indemnizaciones a las personas que sufieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, y que no resultaron favorecidas por lo dispuesto en la Disposición Adicional 18ª de la Ley General de Presupuestos del Estado de 1990 (BOPN núm. 15, de 2 de marzo de 1995).

— Sobre el desarrollo industrial y socioeconómico de la zona de Ultzama y valles adyacentes (BOPN núm. 17, de 7 de marzo de 1995).

— Sobre colaboración con el Ministerio de Sanidad, a través de la Secretaría del Plan Nacional sobre SIDA, en el programa denominado "SIDA-Jóvenes" (BOPN núm. 21, de 22 de marzo de 1995).



— Sobre elaboración de un proyecto de Ley Foral sobre Energía Eólica en Navarra y un Plan Eólico de Navarra (BOPN núm. 24, de 4 de abril de 1995).

— Sobre la creación de un Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo (BOPN núm. 24, de 4 de abril de 1995).

*Comparecencias:* 19

*Datos globales (IV Legislatura):*

*Interpelaciones tramitadas:* 0

*Preguntas:*

Orales: 0

Escritas: 150

RESOLUCIONES APROBADAS: 3

RESOLUCIONES RECHAZADAS: 1

Entre las resoluciones aprobadas cabe destacar:

— Sobre la posible instalación de un cementerio nuclear en los aledaños del pantano de Yesa (BOPN núm. 9, de 3 de octubre de 1995).

— Sobre la introducción del espárrago dentro del Reglamento de Frutas y Hortalizas Transformadas en el debate de las propuestas de la reforma de la Organización Común de Mercado de Frutas y Hortalizas (BOPN núm. 17, de 14 de noviembre de 1995).

— Sobre regulación de los equipamientos deportivos (BOPN núm. 17, de 14 de noviembre de 1995).

*Comparecencias:* 26

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

Se aprobó la reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra, por el Pleno en sesión celebrada el día 2 de febrero de 1995 (BOPN núm. 10, de 11 de febrero de 1995).

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

— Normas para la elección de representantes del Parlamento de Navarra en la Junta Superior de Educación (BOPN núm. 6, de 14 de septiembre de 1995).

— Normas para la elección de los miembros del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra que corresponde designar al Parlamento de Navarra (BOPN núm. 6, de 14 de septiembre de 1995).

— Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial para la Reforma de la Contratación Administrativa (BOPN núm. 12, de 20 de octubre de 1995).

— Normas de desarrollo del artículo 35 del Reglamento (BOPN núm. 28, de 22 de diciembre de 1995).

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

Ninguna.