

# CRONICA SUMARIA DE LA PRIMERA LEGISLATURA DEL PARLAMENTO DE NAVARRA (1983-1987) (\*)

MOISÉS BERMEJO GARDE

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL MARCO DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—1. *Complejidad de la vida política en Navarra.*—2. *Complejidad en la composición y posición del Parlamento.*—3. *Tensión en las relaciones institucionales.*—4. *El asentamiento de la Institución.*—5. *El Parlamento ante la sociedad navarra.*—III. EL REGLAMENTO DEFINITIVO.—IV. SU ORGANIZACIÓN.—V. LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO DE NAVARRA DURANTE LA PRIMERA LEGISLATURA.—1. *La función Legislativa.*—2. *La función Financiera y Presupuestaria.*—3. *La función de Dirección Política.*—4. *La función de Control.*

---

(\*) Este trabajo está sustancialmente basado en el que bajo el mismo título se publicó en la Revista Jurídica de Navarra n.º 4 de 1987. Respetando su arquitectura hemos añadido o suprimido los datos y apreciaciones que parecen más adecuadas al contenido de esta Revista.

Otro trabajo sobre los antecedentes próximos del Parlamento de Navarra y sus primeros años de Legislatura fue publicado en el n.º 8 de esta Revista por Martín Razquin Lizarraga.

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando el Parlamento de Navarra se encuentra en su segunda legislatura, nos proponemos describir sumariamente en esta crónica lo más destacado de la actividad que ha desarrollado la Institución, las circunstancias sociales y políticas en que se ha desenvuelto, así como su organización.

No hemos pretendido realizar una exhaustiva relación de todas las actividades que ha llevado a cabo la Cámara durante la primera legislatura, lo que sería más propio de una memoria. (Además, el Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra ha editado cuatro «Memorias de actividades» que han recogido anualmente y con minuciosidad la actividad parlamentaria durante este tiempo).

La perspectiva que se va a seguir es distinta y múltiple: por un lado se trata de reflejar de forma esquemática distintas cuestiones que por su importancia y características inciden directamente en la conformación y actividad de la Asamblea legislativa. De otro, nos parece preciso hacer una referencia al Reglamento de la Cámara, por establecer éste las normas que delimitan el modelo de organización interna y funcionamiento del órgano representativo de la Comunidad Foral. Finalmente, se pretende dar una idea, desde una perspectiva muy general, de la utilización de los instrumentos previstos en el Reglamento de la Cámara, de acuerdo con la tradicional división de funciones parlamentarias.

## II. EL MARCO DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Nos parece necesario iniciar esta crónica con una breve exposición en la que se destaquen algunas de las circunstancias significativas tanto institucionales como extrainstitucionales, que mediatizan la vida política en la Comunidad Foral, y, por tanto, la actividad del Parlamento de Navarra.

### 1. Complejidad de la vida política en Navarra

Suelen resultar conocidas las circunstancias múltiples y complejas en las que se desenvuelve el sistema político navarro. A las tradicionales opciones políticas de izquierda, centro y derecha, se unen las que, también descansando en aquellas alternativas, marcan una especial acentuación en las opciones foralista navarra o de incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco. A todo ello, que da origen a un excesivo número de grupos políticos para una Comunidad con una población muy reducida, se añade la influencia de un terrorismo que en sus acciones se ve amparado o, al menos comprendido, por un reducido, pero significativo, sector de la población navarra.

Reflejamos a continuación los votos obtenidos por las principales fuerzas políticas que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones de 1983 (I Legislatura) y 1987 (II Legislatura):

	1983	1987
PSOE .....	95.000	78.000
UPN .....	62.000	69.000
AP .....	38.000	12.000
HB .....	28.000	38.000
PNV .....	18.000	3.000
CDS .....	-	21.000
EA .....	-	19.000
UDF .....	-	17.000
EE .....	-	10.000

## 2. Complejidad en la composición y posición del Parlamento

La composición compleja de la vida política de la Comunidad Foral se vio reflejada, como es lógico, en la Institución parlamentaria:

Por una parte, en la existencia de los Grupos parlamentarios –ejes sobre los que gira la actividad en las Asambleas legislativas– que si bien en un principio eran cuatro, con esta distribución:

<i>N.º de parlamentarios</i>	
– Socialistas del Parlamento de Navarra .....	20
– Unión del Pueblo Navarro .....	13
– Grupo Popular .....	8
– No adscritos .....	3

posteriormente, aumentó su número. Las causas fueron tanto la aprobación del Reglamento definitivo que permite la constitución de Grupos con un mínimo de tres parlamentarios forales, como los problemas internos surgidos en algunos partidos políticos, que tuvieron su inmediato reflejo en los Grupos parlamentarios. la primera legislatura finalizaría con los siguientes Grupos:

<i>N.º de parlamentarios</i>	
– Socialistas del Parlamento de Navarra .....	20
– Unión del Pueblo Navarro .....	11
– Moderado .....	4
– Eusko Alkartasuna .....	3
– Popular .....	3
– Mixto .....	3

Por otra parte, como también es sabido, Herri Batasuna, la cuarta fuerza parlamentaria, no asistía al Parlamento. Los Parlamentarios forales de esta candidatura no llegaron a tomar posesión de su cargo. Pero su simple inasistencia –la de 1/8 parte de los parlamentarios– no era el único elemento perturbador para el funcionamiento de la Institución. La actitud de esta coalición política y del sector de población que la respalda, de contestación a la Cámara legislativa, llega a suponer un debilitamiento de su posición ante el conjunto de la sociedad navarra.

Finalmente, dos de los órganos de gobierno del Parlamento –Presidencia y Mesa– han estado controlados, la mayor parte del tiempo, por el bloque político que ha ejercido la oposición más fuerte al Gobierno de Navarra. Este hecho, ha traído consigo una mayor aspereza y enrevesamiento de las relaciones políticas y como consecuencia, perturbaciones en el funcionamiento de los órganos parlamentarios, como posteriormente expondremos.

Por lo que respecta a las *características individuales* de las personas que ocuparon el cargo de Parlamentario o estuvieron en condiciones de hacerlo, señalar cómo fueron 54 personas las que tuvieron acceso al cargo durante toda la I Legislatura, con una media de edad de 39 años (1983). De ellos, cincuenta habían nacido en Navarra y treinta se encontraban en posesión de un título superior (21) o de Grado Medio (9).

Nos resta decir que la complejidad también se ha revelado en *las relaciones entre la Diputación Foral y el Parlamento*. Dada la configuración de éste y la aplicación del procedimiento automático previsto en el artículo 29.3 de la LORAFNA para la designación del Presidente del Gobierno, el ejecutivo ha debido gobernar con el apoyo parlamentario de su grupo, que únicamente disponía de veinte escaños, frente a los veinticuatro de la oposición parlamentaria en su conjunto. Sin embargo, como se ha comprobado en el transcurso de la legislatura, no sólo no ha existido una inestabilidad gubernamental, sino que la habilidad del gobierno y del partido político que lo sustenta, ha permitido a aquél ejercer sus labores cómodamente, como lo prueba el nú-

mero y la naturaleza de las leyes forales aprobadas en esta legislatura por iniciativa de la Diputación Foral.

### 3. *Tensión en las relaciones institucionales*

La actividad parlamentaria en el comienzo de la legislatura se vio mediatizada desde el principio por el proceso de investidura del Presidente del Gobierno de la Comunidad Foral. La propuesta del Presidente del Parlamento, además de ser protestada por un amplio sector de la Cámara, resultó impugnada –quedando su ejecución suspendida– por el Gobierno de la Nación a través de la vía prevista en el artículo 161.2 de la Constitución de 1978.

El Tribunal Constitucional el día 6 de febrero de 1984 dictó su sentencia. (Vid. asimismo Auto aclaratorio de 16 de febrero de 1984). En la misma se ordenaba repetir el procedimiento de elección que según el Alto tribunal había sido indebidamente finalizado. Abierto nuevamente éste sin que ninguno de los tres candidatos llegara a obtener la mayoría absoluta o simple, de conformidad con el último párrafo del apartado tercero del artículo 29 de la LORAFNA, el Presidente del Parlamento propuso para el cargo de Presidente del Gobierno al candidato del partido con mayor número de escaños (Sr. Urralburu Taínta), que fue nombrado el día 18 de abril.

En este año de interinidad coexistieron el Parlamento de Navarra con la antigua Diputación Foral, cuyos miembros habían sido elegidos en el año 1979, al amparo del artículo octavo del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre ordenación de las Instituciones Forales. Durante el mismo, las formaciones políticas se imputaron mutuamente la responsabilidad que suponía dejar a la Comunidad Foral con un Gobierno en funciones durante un año.

No había transcurrido un año, desde la fecha del nombramiento del Presidente del Gobierno de Navarra, cuando se inició un «affaire» en relación con las «Cuentas del Parlamento del

ejercicio de 1984». Fue aprobada la constitución de una Comisión de Investigación, a la que se encomendó la elaboración de un dictamen sobre la ejecución del Presupuesto del Parlamento durante el ejercicio de 1984.

Concluido éste, él mismo reconocería diversas irregularidades contables. El Pleno del Parlamento en la única sesión secreta celebrada durante la legislatura, el día 4 de julio de 1985, aprobó sus conclusiones.

Paralelamente a este proceso, se estaba tramitando el Reglamento definitivo de la Cámara, cuya aprobación tuvo lugar el día 12 de junio del mismo año. Este permitía, a través de su disposición adicional primera, cesar a los componentes de la Mesa. En los meses de septiembre y octubre se debatieron en el Pleno dos propuestas de cese, una del Presidente y otra de los restantes miembros de la Mesa que finalmente no llegaron a prosperar. Durante todo este tiempo, como es lógico, la atención de la opinión pública y de la actividad política se dirigió esencialmente hacia este asunto. El «control» del Parlamento sobre sí mismo centró la actividad parlamentaria.

Hoy día el tema todavía persiste. A instancias del partido político CDS, que ejerció la acción popular, así como del Gobierno de Navarra, el Tribunal de Cuentas abrió una investigación, que todavía no ha finalizado, sobre la referida ejecución del gasto del Presupuesto parlamentario durante 1984. Por otra parte, la disposición adicional primera del Reglamento se encuentra impugnada en el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 828/1985, promovido por cincuenta y cinco diputados ante el Tribunal Constitucional.

Como es lógico, los dos procesos descritos afectaron directamente al funcionamiento y a la actividad del Parlamento de Navarra. La Mesa, y en especial su Presidente, vieron muy deteriorada su autoridad y deseada imagen de imparcialidad. La ausencia imputada de posiciones «institucionales» traería consigo consecuencias para el futuro, además de las tensiones existentes durante los dos primeros años de legislatura. Como posterior-

mente precisaremos, el actual Reglamento de la Cámara destila desconfianza hacia ambos órganos de gobierno y fortalece la posición de la Junta de Portavoces.

#### 4. *El asentamiento de la Institución*

La primera legislatura que ha finalizado ha sido calificada como de asentamiento de la Cámara Legislativa a la que la LORAFNA, en sus artículos 10 y 11, define como la primera Institución de la Comunidad Foral.

Especialmente, desde la aprobación del Reglamento definitivo, puede constatarse que la actividad parlamentaria ha sido numerosa: abundantes leyes forales aprobadas y amplio uso de los procedimientos de control sobre el ejecutivo, así como la utilización de nuevos instrumentos que en él se contemplan (Interpelaciones, proposiciones de ley, informaciones, etc.).

También ha sido la legislatura en la que se ha consolidado la *estructura organizativa interna* de la Cámara, así como la instalación –en principio no provisional– de la Institución.

La adquisición y obras de adaptación de los edificios en los que se ubica, junto con la dotación de una infraestructura adecuada, han supuesto una indudable dedicación y esfuerzo a tareas no estrictamente parlamentarias. También han existido cambios en la composición del personal al servicio del Parlamento: De un sistema basado en la adscripción de funcionarios de la Diputación Foral, se ha pasado a contar con una burocracia parlamentaria propia. En el curso de la legislatura han sido aprobados por la Mesa dos Estatutos de Régimen y Gobierno Interior que disciplinan el gobierno interior de la Cámara y el estatuto de su personal.

Asimismo, ha sido un tiempo en el que la mayoría de actores públicos ha ido superando su *falta de tradición* parlamentaria, la inexperiencia en el conocimiento del proceso de vida de la Cámara y se ha habituado al uso de los procedimientos e instrumentos parlamentarios.



### 5. *El Parlamento ante la sociedad navarra*

Ha de subrayarse la importancia que tiene en la sociedad navarra el sentimiento de Comunidad diferenciada y la relación directa que ha tenido con el mismo la Diputación Foral, en cuanto única heredera de los poderes de las instituciones del antiguo Reyno y como administradora de los fondos públicos recaudados en Navarra.

La LORAFNA ha modificado este «status», dando lugar a la existencia de tres Instituciones forales llamadas a detentar el poder político en la Comunidad. El Parlamento, entre ellas, ostenta la primacía –al menos teórica– al estar llamado a representar al pueblo navarro y ejercer las potestades legislativa, presupuestaria, de dirección política y control sobre la acción del Gobierno de Navarra.

Sin embargo, esta importante posición –la de constituir la auténtica caja de resonancia de la sociedad navarra– y función –la de integrar los intereses existentes en la Comunidad– todavía dista bastante de ser percibida o ejercida, con la misma aceptación con que ejerce sus funciones la Diputación Foral, o incluso, en su ámbito, la Cámara de Comptos que es un órgano dependiente del Parlamento de Navarra. Pese a la abundante producción legislativa y al volumen de su actividad, la Cámara no ha sabido situarse como centro de imputación política y carece de una buena imagen exterior. No tiene el debido peso específico en el entramado institucional de Navarra.

Esta grave distorsión entre su importante posición institucional y la falta del reflejo adecuado de la idea en la sociedad navarra, no es debida a un único factor, sino a varios.

El primero de ellos, grave, es el de la «crisis general» que afecta a todas las Asambleas legislativas de las sociedades democráticas. El Parlamento –se dice– se encuentra en crisis, y la pérdida de su papel «central» en el sistema político –como es lógico– afecta a la Cámara legislativa navarra.

Pero además, la distorsión se ve incrementada en nuestro caso por otros factores que también concurren. Nos hemos referido a alguno de ellos en este mismo capítulo, por lo que a continuación y teniendo en cuenta que no se trata de una relación cerrada, señalamos dos más:

a) El Parlamento como ente fiscalizador de la clase política. La ausencia de una buena imagen social con la que el político ejerce su profesión en nuestra sociedad afecta claramente a la Institución. A pesar de que el Parlamento de Navarra es sin duda una de las Asambleas legislativas que ejercen su actividad parlamentaria con un presupuesto de gastos más reducido y en la que sus miembros no perciben remuneraciones fijas, durante toda la legislatura los parlamentarios se han presentado ante los ojos de la sociedad como detentadores de privilegios económicos y sociales. El Parlamento aparece –por reflejo– como el lugar donde la clase política encuentra su financiación sin ninguna contraprestación.

b) La confusión de los propios actores y el olvido del Norte funcional. El cotidiano contraste de la práctica diaria nos hace deducir que la ignorancia sobre la posición y facultades del Parlamento afecta, además de a los ciudadanos, a una gran parte de sus componentes. En estos casos se suele ignorar, tanto la naturaleza de la Institución –el Parlamento aparece como una gran entidad local–, como las funciones de sus órganos.

También se aprecia –seguramente como una consecuencia más del «affaire» de las Cuentas de 1984 y de la separación política entre el Gobierno y el Parlamento, que prosigue durante la segunda legislatura– una pérdida u olvido del Norte funcional de la Cámara para algunos Parlamentarios. Este Norte, de acuerdo con la LORAFNA, es el control del poder ejecutivo, teniendo como parámetros de referencia, los grandes principios y valores de la Constitución y de la LORAFNA, así como el programa político del Gobierno. No lo es el autocontrol del Parlamento.

Quizá, una parte sustancial de estos factores, se funden, o se confunden, en uno único: el de si una parte mayoritaria de la so-

ciudad navarra, al no haber echado en falta la existencia de esta Institución, la ve como un foro parlante sin función práctica, creado e impuesto por la clase política en beneficio de una imagen y a semejanza de otros sistemas en los que sí ocupa una función real.

Al contrario que en otras Comunidades históricas de nuestro país, en las que a la meta del autogobierno se presentaba unida la imagen de un Parlamento democrático representativo, en nuestra Comunidad a la idea de autonomía o foralidad no se ha acompañado con la necesaria fuerza, la de estar dotados de una Asamblea legislativa.

Al Parlamento de Navarra, y, por tanto, a sus componentes, les corresponde demostrar la necesidad de la existencia y del contenido funcional real de esta Institución en el sistema político derivado de la Constitución de 1978 y de la LORAFNA. La tradición de control sobre el poder político existente en Navarra, las dimensiones de sus Administraciones Públicas y la multiplicidad de grupos políticos, son elementos que pueden contribuir a colocar al Parlamento en una deseable «centralidad» real.

### III. EL REGLAMENTO DEFINITIVO

En ejercicio del principio de autonomía, que es básico en el derecho parlamentario, todas las Asambleas legislativas se dotan, a la mayor brevedad, de un reglamento que discipline todas las cuestiones relativas a su organización y funcionamiento interno. De tal modo que el Reglamento del Parlamento de Navarra se presenta como la principal fuente de Derecho parlamentario en la Comunidad Foral, no encontrando otras limitaciones que las contenidas en la Constitución española y en la LORAFNA —o directamente derivadas de esta última—. Por tanto, dado su carácter e importancia, resulta de interés referir *su proceso de formación*:

La primera legislatura dio comienzo cuando se encontraba en vigor un Reglamento denominado «Provisional», que había

sido aprobado por el antiguo Parlamento Foral el día 30 de marzo de 1982 (BOPN 22-4-1982). La necesidad de adecuar su contenido a la naturaleza de la Institución prevista en la LORAFNA, motivó que se acometiera la tarea de aprobar el reglamento definitivo de la Cámara.

Esta dio comienzo con la redacción de un anteproyecto por los Servicios Jurídicos, al que se presentaron un total de 411 enmiendas, que se debatieron primero en una Ponencia y, posteriormente, en la Comisión de Reglamento. El debate del Dictamen en el Pleno fue fluido, pero no pudo ser aprobado al no haberse alcanzado, en la votación final de conjunto, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.2 de la LORAFNA.

A principios del año 1985 la Mesa de la Cámara aprobó nuevamente como «proyecto» el texto articulado que había sido sometido a la votación final de toda la Cámara. Las enmiendas presentadas esta vez fueron 197. El Pleno daría, por fin, su aprobación definitiva al texto el día 12 de junio del mismo año (BOPN 20-6-85 y 4-7-85), que no obtuvo ningún voto en contra.

Destacamos *las cuestiones más controvertidas* que dividieron a la Cámara y sobre las que se centró el debate:

1. El número de Parlamentarios exigidos para constituir un Grupo parlamentario: Se impuso la opinión que permitía la existencia de Grupos formados por un número pequeño de Parlamentarios (tres) (artículo 28 del Reglamento).

2. La determinación de las leyes forales a que se refiere el artículo 20.2 de la LORAFNA. No fue aprobada la opción que se apoyaba en una interpretación extensiva del citado artículo y que hubiera permitido la ampliación de la materia objeto de leyes forales con quórum especial (artículo 146 del Reglamento).

3. La determinación del cómputo de la mayoría absoluta. Entre las opciones de referirla a todos los miembros de la Cámara con independencia de la adquisición plena de la condición de

Parlamentario, o sólo a la de los miembros con pleno derecho a voto, fue la primera alternativa la que se impuso apoyada por los Grupos mayoritarios (artículo 90.4 del Reglamento).

4. El Convenio Económico. Destacó también este tema en el debate, imponiéndose la tesis de que la aprobación del Convenio Económico en la Cámara requiere mayoría absoluta de votos favorables y no la mayoría simple. El artículo 165.2.2 del Reglamento, por este contenido, ha sido objeto del Recurso de Inconstitucionalidad núm. 838/1985 interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación.

5. La Moción de Censura del Presidente del Parlamento y de los miembros de la Mesa. Como consecuencia del «affaire» de las «Cuentas del Parlamento de 1984», al que antes nos hemos referido, fue aprobada, con polémica, la disposición adicional primera que prevé un procedimiento para cesar al Presidente y restantes miembros de la Mesa del Parlamento. Si bien en excepcionales supuestos puede resultar razonable esta posibilidad, la fórmula escogida no ha sido ni en su redacción, ni tampoco en su adecuación a las reglas usuales del derecho parlamentario, al poderse violentar los derechos de las minorías. Recién aprobado el reglamento se tramitarían dos peticiones de cese que resultaron fallidas. También esta disposición adicional ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad (núm. 828/1985), en esta ocasión promovido por cincuenta y cinco diputados del Congreso.

El Reglamento definitivo adopta –en la misma línea seguida por otros Reglamentos parlamentarios de CCAA– las líneas generales que sigue el Reglamento del Congreso de los Diputados. No obstante, se producen diversas modificaciones: algunas tendientes a revitalizar la fuerza de los derechos individuales del parlamentario (artículos 142.1, 176, etc.), o a dotar de una mayor flexibilidad los trámites reglamentarios y robustecer la posición institucional de la Cámara en algunos procedimientos. Otras –en razón de la tensión política vivida en los días de su aprobación– pecan en exceso de reglamentaristas, o parten de la desconfianza total hacia los órganos de gobierno del Parlamento.

Otra novedad importante que merece destacarse, debido al abuso con la que se utilizó durante la vigencia del Reglamento Provisional, es la desaparición de la Comisión de Urgencia Normativa. Aunque el actual Reglamento definitivo permite la delegación de la competencia legislativa plena en una Comisión (artículos 153 y 154), en este supuesto se hace desde los parámetros usuales del derecho parlamentario, en el que destaca, en todo caso, la preponderancia del Pleno sobre las Comisiones. Hecho que no se producía en el antiguo Reglamento, al descansar la decisión en la Mesa de la Cámara, que era el órgano competente a la hora de tramitar un proyecto de ley por aquella vía excepcional.

#### IV. SU ORGANIZACIÓN

A continuación consideraremos la organización interna del Parlamento de Navarra, haciendo hincapié en las peculiaridades que destacarían, en esta crónica temporal en un contraste con otras Cámaras.

Como es sabido el ejercicio pleno de las atribuciones institucionales, consideradas en el artículo 11 de la LORAFNA, se reserva al Parlamento en cuanto tal, es decir, al Pleno. Sobre su composición y características ya nos hemos pronunciado y en relación con su actividad lo haremos en el epígrafe siguiente.

Además existen *otros órganos internos*, entre los que puede hacerse constar una primera distinción en razón del tipo de funciones desempeñadas:

A) Por un lado están los *órganos de gobierno y administración* que dirigen e impulsan la vida interior de los Parlamentos. En Navarra, es el caso del Presidente, la Mesa y la Junta de Portavoces.

Respecto a los dos primeros, y en especial de la Presidencia, señalar las dificultades habidas –a las que nos hemos referido–

que han tenido como causa la imputada, por algunos Grupos parlamentarios, «parcialidad» en el desempeño de sus cargos.

La configuración que realiza el Reglamento de 1985 de la Presidencia y de la Mesa, llama la atención. En las cuestiones importantes se parte de una cierta desconfianza hacia estos dos órganos de carácter predominantemente institucional, en beneficio de la decisión que pueda adoptar el órgano de participación directa de los Grupos Parlamentarios: la Junta de Portavoces. La única competencia actual «exclusiva», importante «stricto sensu», de la Mesa reside en el gobierno del personal al servicio del Parlamento.

Tampoco el Reglamento configura una Presidencia fuerte. Sus potestades exclusivas más importantes descansan en las facultades de dirección de los debates, en la interpretación del Reglamento en los casos de duda, y en su papel como representante de la Cámara. Aunque debe tenerse en cuenta que además de estas funciones estrictamente parlamentarias, deberán añadirse las que podrían calificarse como de índole institucional. Así, como es sabido, el Presidente del Parlamento es el cauce a través del cual el Presidente de la Diputación Foral es elegido por la Asamblea legislativa navarra y nombrado por el Rey.

La naturaleza de la Junta de Portavoces es variable; en unos casos destaca como órgano decisorio y en otros como meramente consultivo. De todas formas, el Reglamento de 1985 se desvincula de los parámetros generales de configuración de este órgano en el derecho parlamentario. Se ha incrementado enormemente su importancia, llegando a ser el órgano que, en última instancia, resuelve los asuntos más trascendentes relativos al régimen y administración interior del Parlamento, con excepción de la materia relativa al personal. En el plano de las decisiones adoptadas durante la primera legislatura, hay que señalar que –pese al carácter marcadamente político del órgano– en su adopción no ha pesado abiertamente el factor partidista, sino más bien el institucional.

B) De otra parte, figuran los *órganos que asumen el ejercicio de funciones plenamente parlamentarias*, si bien de ordinario con la finalidad de preparar las decisiones del Pleno. El más claro ejemplo lo constituyen las Comisiones, aunque también puede aquí quedar encuadrada la llamada Comisión Permanente.

El artículo 56 del Reglamento prevé la existencia de once Comisiones Ordinarias. A ellas ha de añadirse la de Control Parlamentario del Ente Público Radio-Televisión Navarra creada por la Ley Foral 16/1985 de 27 de septiembre.

En cuanto a las Comisiones Especiales (artículo 58 y ss.), debemos señalar que fueron creadas la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de seguimiento de la incidencia de la integración de España en la CEE sobre la Comunidad Foral de Navarra. Ambas tuvieron escasas actuaciones.

Respecto a las Comisiones de Investigación, sólo fue creada una, la mencionada Comisión Especial de Investigación de las Cuentas del Parlamento de Navarra correspondientes al ejercicio de 1984.

El número de parlamentarios componentes de las Comisiones ha oscilado de once a trece. Esta última cifra, cuya determinación última correspondía antes a la Mesa y ahora, con la entrada en vigor del Reglamento definitivo, a la Junta de Portavoces, persiste durante la segunda legislatura.

Respecto a la Comisión Permanente, desde que entró en vigor el Reglamento definitivo se sigue el mismo régimen de funcionamiento que en las Comisiones Ordinarias.

## V. LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO DE NAVARRA DURANTE LA PRIMERA LEGISLATURA

Del contenido del artículo 11 de la LORAFNA se deduce el conjunto de las funciones atribuidas al Parlamento de Navarra:



- a) Función legislativa.
- b) Función financiera.
- c) Función de impulso de la acción de gobierno o de dirección política.
- d) Función de control.

Siguiendo este orden, vamos a describir los aspectos más importantes de su actividad durante la primera legislatura.

### 1. *La función legislativa*

La actividad del Parlamento de Navarra durante estos cuatro años ha sido muy intensa, como lo prueba el número de sus actuaciones en el ejercicio de la función legislativa, con un total de 99 leyes forales aprobadas.

El Gobierno, a pesar de no contar con un Grupo parlamentario mayoritario, ha llevado la iniciativa –casi total– del impulso de la legislación. Ningún proyecto de ley ha llegado a ser rechazado por la Cámara, aunque por iniciativa del propio Gobierno –en la primera mitad de la legislatura– fueran retirados once proyectos.

La aprobación del Reglamento definitivo trajo como consecuencia el reconocimiento «de facto» de la iniciativa legislativa, reconocida por el artículo 19 de la LORAFNA, a los Parlamentarios forales. La correspondiente a los Ayuntamientos y a la «iniciativa legislativa» popular había sido desarrollada con anterioridad en marzo de 1985 por dos leyes forales (L.F. 3/1985 y L.F. 4/1985).

Cinco proposiciones de ley fueron presentadas por los Parlamentarios forales, de las cuales sólo dos llegaron a aprobarse. Ambas relativas a la misma materia: el Consejo Asesor de RTVE en Navarra (L.F. 1/1986, de 20 de febrero, y L.F. 3/1987, de 2 de marzo).

Del resto de iniciativas no se ha llegado a hacer uso.

El artículo 20 de la LORAFNA prevé la existencia de *dos tipos de Leyes Forales*: las leyes de mayoría simple y las leyes de mayoría absoluta.

Respecto de las últimas, el Reglamento del Parlamento ha completado su regulación en los artículos 146 a 148. Además de explicitar concretamente cuáles son las leyes forales expresamente citadas en la ley orgánica a estos efectos, se prevé el modo de determinar el resto de leyes forales no manifiestas a que se refiere también el artículo 20.2 de la LORAFNA: Se otorga una delegación «in genere» en favor de la Junta de Portavoces, que deberá oír al proponente de la iniciativa, para decidir qué leyes forales sobre organización administrativa y territorial deberán requerir el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

La solución dada nos parece que supone una abdicación de la Cámara en su deber de precisar esta materia concretamente en el Reglamento. A nuestro parecer, no resulta muy conforme al mandato expreso de la LORAFNA y puede dar lugar a futuros problemas en su aplicación.

Y no sólo por motivos formales del cumplimiento de la norma institucional —que serían suficientes—, sino también por el fondo: La decisión adoptada supone que una mayoría simple de un órgano de gobierno interior puede llegar a adoptar decisiones atribuidas por la LORAFNA directamente al Reglamento, que es una norma con un régimen especial de tramitación y de aprobación. Recordemos que una de las razones últimas de la existencia de este especial régimen es la de ser garante de un mejor funcionamiento institucional, y que a él se ha llegado como resultado de las prácticas derivadas del parlamentarismo racionalizado.

En la primera legislatura han resultado aprobadas ocho leyes de mayoría absoluta.

En el anexo I se ilustra gráficamente cómo se ha desarrollado la función legislativa durante la primera legislatura. Interesa destacar como conclusión, que se deriva de las cifras el importante número de leyes forales de carácter financiero-presupuestario: 57 en total.

Por su mayor interés destacamos las siguientes:

– Leyes de carácter institucional:

- Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra.
- Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra.
- Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce.
- Ley Foral 5/1987, de 1 de abril, por la que se modifica la Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra.

– Leyes sobre organización administrativa y régimen local:

- Ley Foral 31/1983, de 13 de octubre, sobre constitución de los Concejos abiertos y elección y constitución de las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena de los Concejos que han de regirse por tales Juntas.
- Ley Foral 4/1984, de 2 de febrero, sobre adopción de acuerdos por las Corporaciones Locales de Navarra.
- Ley Foral 22/1985, de 13 de noviembre, de Zonificación Sanitaria de Navarra.
- Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las Entidades Locales de Navarra.
- Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra.

– Leyes sectoriales:

- Ley Foral 1/1985, de 4 de marzo, reguladora de la concesión de ayudas para el saneamiento y relanzamiento de empresas en crisis.

- Ley Foral 6/1985, de 30 de abril, reguladora de las ayudas a la creación de puestos de trabajo.
- Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de Comunes.
- Ley Foral 11/1986, de 10 de octubre, de defensa de las carreteras.
- Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio.

## 2. *La función financiera y presupuestaria*

Tal como se deduce del anexo I, destaca el importante número de leyes forales de carácter financiero-presupuestario, cincuenta y siete en total, que han sido aprobadas durante la primera legislatura.

Sobre las leyes forales de los Presupuestos Generales de Navarra relativas a cada ejercicio, hay que señalar la seriedad con la que la Cámara se ha planteado su aprobación con anterioridad al día uno de enero. Por otra parte, han sido aprobadas también un número importante de leyes forales relativas a la regulación de determinados impuestos (IVA, IRPF, Haciendas Locales, etcétera) materias en las que Navarra goza de autonomía financiera en virtud de su régimen foral, reconocida por el artículo 45 de la LORAFNA.

No puede decirse que el Parlamento de Navarra haya prestado toda la atención necesaria al tema de control político de la ejecución del Presupuesto, máxime con las autorizaciones al Gobierno «in genere» contenidas en las últimas leyes presupuestarias, que pueden dejar vacío de contenido lo aprobado por la Cámara. También parece que, respecto de las empresas públicas de la Comunidad, el Parlamento no ha estado lo atento que el fenómeno merece. Cuando ha existido fiscalización, la misma ha sido muy ocasional y no intensa.

También la Cámara ratificó la aprobación de diversos Decretos Forales dictados provisionalmente por el Gobierno, conforme a lo establecido por el artículo 18 del Convenio Económico,

una Norma del Parlamento Foral de 26 de junio de 1980, el artículo 1.º del Acuerdo sobre adaptaciones del Convenio Económico con Navarra al nuevo régimen de la imposición Indirecta y la Disposición adicional segunda de la Ley Foral 24/1985, de 11 de diciembre. En total fueron nueve los Decretos Forales ratificados por el Pleno. Este procedimiento de ratificación es una herencia del sistema seguido por el antiguo Parlamento Foral. Sin duda, en el futuro, deberá acomodarse a lo previsto en el artículo 21 de la LORAFNA, puesto que en el fondo no se trata de otra cosa que de leyes de delegación y de Decretos legislativos.

Finalmente, dos breves referencias; la primera relativa al Convenio Económico y, la segunda, a la Cámara de Comptos.

De acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 45.4 de la LORAFNA (165 del Reglamento), fue aprobada por el Parlamento una modificación del Convenio Económico de 1969, la actual Ley 18/1986, de 5 de mayo, de adaptación del Convenio Económico con Navarra al nuevo régimen de la imposición indirecta («B.O.E.» núm. 109, de 7-5-86).

También durante la primera legislatura fue aprobada la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra, que adecuó la normativa reguladora de este órgano a las previsiones de la LORAFNA. Como es conocido, la LORAFNA configura a la Cámara de Comptos como un órgano, dependiente del Parlamento, especializado en la fiscalización de las cuentas de todo el sector público de la Comunidad Foral.

Las relaciones de este órgano con la Asamblea legislativa se han llevado a cabo principalmente a través de la remisión de los Informes anuales sobre las Cuentas Generales de la Administración de la Comunidad Foral, los numerosos e importantes informes de fiscalización sobre la actuación de empresas públicas y órganos administrativos, así como por el control formal que últimamente –en virtud de las leyes de Presupuestos– se le ha impuesto para las transferencias o incorporaciones de créditos. Todos estos informes son objeto de publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra. A pesar de la actividad de la Cá-

mara de Comptos y de la publicidad de sus actuaciones, los Grupos parlamentarios no han efectuado apenas un control parlamentario sobre el Gobierno en base a las irregularidades y deficiencias allí expuestas. Los procedimientos previstos en los artículos 199 y 200, sobre comparecencia en el Parlamento de la Cámara de Comptos, únicamente han sido objeto de utilización en una ocasión.

### 3. *La función de dirección política*

Entendiendo como función de dirección política, aquélla consistente en la determinación de los objetivos de la política de la Comunidad Foral y de los medios e instrumentos para conseguirlos, puede señalarse que, en este ámbito las actividades más importantes de los parlamentarios se han centrado en la utilización de las Mociones. No se han celebrado debates sobre política general, ni tampoco han sido presentadas comunicaciones del Gobierno que hayan dado lugar a debates de tipo general. En parte, los tres procesos de investidura –todos ellos fallidos– posibilitaron, el pronunciamiento de la Cámara en este sentido.

Las mociones se revelan como los instrumentos más idóneos que el Reglamento ha previsto para posibilitar, tanto a los Parlamentarios forales, como a los Grupos parlamentarios, el ejercicio de la actividad de dirección o impulso político.

El contenido amplio del artículo 190 del Reglamento, permite la deliberación y pronunciamiento de la Cámara sobre todo asunto, cualquiera que sea su objeto y sin necesidad de que éste quede plasmado en un texto de carácter no legislativo –como ocurre en otros reglamentos parlamentarios–. Estas mociones, además, pueden contener propuestas de resolución, a las que pueden formularse enmiendas.

El anexo II refleja la actividad de los Grupos parlamentarios y de la Cámara respecto de las mociones tramitadas en la primera legislatura.

El nombramiento o elección de determinados cargos, también participa de las características que conforman a los actos de dirección política. En el mes de noviembre de 1985, de acuerdo con los artículos 12 de la LORAFNA y 201 y disposición transitoria tercera del Reglamento de la Cámara, se designó el Senador que corresponde a Navarra como Comunidad Foral. Seis meses antes había tenido lugar la elección del Presidente de la Cámara de Comptos, de conformidad con el procedimiento previsto en su ley reguladora.

En octubre de 1985, el Pleno eligió a los miembros del Consejo de Administración del Ente Público Radio Televisión Navarra.

#### 4. *La función de control*

Como es conocido, la función de control es hoy día capital para todas las instituciones parlamentarias. El Parlamento legislador ha pasado a ser el Parlamento controlador de una Administración que viene creciendo desmesuradamente.

Siguiendo la opinión traída a nuestro país por SANTAOLALLA, vamos a distinguir entre lo que sería la función de control «*stricto sensu*» y los instrumentos de información.

Respecto a la primera, señalar su ausencia casi total: no fueron presentadas mociones de censura, ni cuestiones de confianza, ni, tampoco, la Cámara se reservó fórmulas adicionales de control en la legislación delegada. La única actividad en este campo se centró en la concesión de autorización al Gobierno para la formalización de varios Convenios con la Administración Central y otras CC.AA. En total, fueron 19 las autorizaciones concedidas a éste.

En cuanto a los instrumentos clásicos de información, señalar que su uso ha sido numeroso, utilizándose por los Parlamentarios progresivamente los medios que les otorga el Reglamento. La tramitación y sustanciación de las preguntas e interpelaciones ha sido correcta, si bien debiera existir una vía más ágil para cuestiones urgentes. Las interpelaciones al Gobierno se han re-

velado como un medio eficaz para la oposición, al poder abrir un debate sobre cuestiones importantes de la política del ejecutivo.

Sin embargo, las preguntas con respuesta ante la Comisión o el Pleno han adolecido en demasiadas ocasiones de debates de escasa viveza, debido a que el Reglamento –o más bien su aplicación– no ha permitido exposiciones y respuestas excesivamente dilatadas. Con relación a las Comisiones de Investigación, señalar que únicamente fue constituida la relativa a las Cuentas del Parlamento correspondientes a 1984.

Una mayor información sobre el uso de todos estos instrumentos aparece reflejada en el anexo III.

Forzosamente debemos hacer alusión a otros dos instrumentos, que se han revelado como muy ágiles, para obtener información del Gobierno. El primero de ellos, previsto en el artículo 198 del Reglamento, son las comparecencias de un miembro del Gobierno, a instancia de la Junta de Portavoces, al objeto de celebrar una sesión informativa sobre un tema concreto. La ausencia de formalismos en el debate, la agilidad en la celebración de las sesiones, y el interés de las cuestiones suscitadas han motivado a los Grupos parlamentarios para su utilización creciente.

En cuanto al segundo, las peticiones de información al Gobierno (artículo 13 del Reglamento), también ha existido un uso progresivo de este instrumento como se pone de manifiesto en el anexo III.

#### ANEXO I: LEYES FORALES APROBADAS

Año 1983 .....	22 leyes forales
Año 1984 .....	22 leyes forales
Año 1985 .....	27 leyes forales
Año 1986 .....	19 leyes forales
Año 1987 .....	9 leyes forales
<b>TOTAL .....</b>	<b>99 leyes forales</b>



AÑOS	(1)	(2)	(3)	(4)
983	–	1	18	3
1984	1	2	15	4
1985	3	5	14	4
1986	3	5	7	4
1987	1	4	3	1
<b>Total Leyes Forales</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>57</b>	<b>16</b>

## LEYES FORALES:

- (1): Desarrollo institucional
- (2): Organización administrativa y régimen local
- (3): Carácter financiero y presupuestario
- (4): Sectoriales

ANEXO II: PRIMERA LEGISLATURA  
MOCIONES

Grupos Parlamentarios	83/84	84/85	85/86	86/87	Total
U.P.N. ....	4	12	4	6	<b>26</b>
(2) POPULAR (I) .....	-	9	xxxxxx	xxxxxx	<b>9</b>
MODERADO .....	xxxxx	xxxxxx	7	5	<b>12</b>
(2) POPULAR (II) .....	xxxxx	xxxxxx	6	2	<b>8</b>
(3) EUSKO ALKARTASUNA	xxxxx	xxxxxx	-	4	<b>4</b>
(4) PARLAM. NO ADSCR. ...	1	2	xxxxxx	xxxxxx	<b>3</b>
GRUPO MIXTO .....	xxxxx	xxxxxx	-	-	-
<b>TOTAL .....</b>	<b>5</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>62</b>

(1) En numerosos casos las mociones son presentadas por los Parlamentarios Forales. Los hemos incluido dentro de los Grupos Parlamentarios a los que pertenecen.

(2) (I) Hasta el 14 de marzo de 1985.

(II) Desde el 14 de marzo de 1985.

(3) Denominación del G.P. al extinguirse la legislatura.

(4) Todas ellas presentadas por los Parlamentarios Forales pertenecientes posteriormente al G.P. Eusko Alkartasuna.

ANEXO II: MOCIONES

PRESENTADAS .....	62
NO ADMITIDAS A TRAMITE .....	3
RETIRADAS .....	9
RECHAZADAS .....	31
APROBADAS EN PLENO: Remisión proyecto de Ley (190.a) .....	2
APROBADAS EN PLENO: Resolución (190.b) .....	16
APROBADAS EN COMISION: Resolución (190.b) ....	1

## ANEXO III: PRIMERA LEGISLATURA

## INSTRUMENTOS DE INFORMACION

	83/84	84/85	85/86	86/87	TOTAL
Interpelaciones .....	xxxxx	xxxxxx	5	4	9
Preg. orales en Pleno .....	xxxxx	xxxxxx	3	1	4
Preg. orales en Com. ....	7	23	31	17	78
Preguntas por escrito .....	25	18	14	36	93
<b>TOTAL .....</b>	<b>32</b>	<b>41</b>	<b>53</b>	<b>58</b>	<b>184</b>
					<b>TOTAL</b>
Comparecencias Consejeros del Gobierno .....	xxxxx	xxxxxx	6	26	<b>32</b>
					<b>TOTAL</b>
Peticiones de Información ..	xxxxx	xxxxxx	7	20	<b>27</b>