

**REFLEXIONES SOBRE EL TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO DE NAVARRA**

JOSE ANTONIO RAZQUIN LIZARRAGA

I. INTRODUCCION

Este trabajo recoge unas modestas reflexiones sobre el Tribunal Administrativo de Navarra, y el recurso de alzada ante el mismo; tema seleccionado por tratarse de una institución foral, ligada a la Diputación, que nos permite enlazar con la obra de Oroz Zabaleta, así como abordar un tema que hoy ha cobrado una relevante actualidad.

Su brevedad, carácter general e incluso esquemático obedecen al intento de ajustarnos a los estrechos límites que nos han sido asignados; por lo que el lector excusará las afirmaciones que se sucederán omitiendo su debida fundamentación. Ha de advertirse también que no se aborda la posible nueva configuración funcional prevista en la Ley Foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, ciñéndonos a la perspectiva de régimen local.

II. BREVE APUNTE SOBRE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA Y EL RECURSO DE ALZADA

El conocimiento por la Diputación Foral de los recursos de alzada contra los actos de las entidades locales, tras la abolición definitiva de la organización judicial privativa de Navarra por la Ley de 16 de agosto de 1841, se ha fundamentado en su carácter de heredera tanto de las funciones de tutela que el Consejo Real o de Navarra y la Diputación del Reino ejercían sobre las entidades locales de Navarra, como las funciones de carácter jurisdiccional que también en ese ámbito ejercía el aludido Consejo Real, conforme a los artículos 6 y 10 de la citada Ley (ZUBIAUR ALEGRE, ALDEA EGUILAZ); sin que ello se considerase contrario a la autonomía local, que simultáneamente se destacaba como rasgo esencial del régimen foral navarro.

El Estatuto Municipal de 1924, al intentar terminar con la manipulación y el dominio de la vida municipal por parte de los organismos provinciales y

el Gobernador Civil (a través de los recursos de alzada y la suspensión de acuerdos) mediante la proclamación de la autonomía municipal y del principio de que los acuerdos de las corporaciones municipales y provinciales causan estado, y sólo son impugnables ante el Tribunal Contencioso-Administrativo provincial, tenía que afectar de una manera radical tanto a Navarra como a las Provincias Vascongadas, porque el régimen foral se basaba fundamentalmente en la supremacía jerárquica de las Diputaciones provinciales sobre los Ayuntamientos (GALLEGO ANABITARTE). Sin embargo, el propio Estatuto Municipal excepcionaba, en su disposición transitoria vigesimosexta, el régimen de Navarra.

La prepotencia de la Diputación Foral sobre los Ayuntamientos la quiso romper Calvo Sotelo a través del Consejo Administrativo y de la creación de un Tribunal Administrativo, quien asumiría, por delegación de la Diputación, la resolución de los recursos en materia local (GALLEGO ANABITARTE; y, en un sentido distinto, ALDEA EGUILAZ).

Esta idea se reflejó en el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, que promulgó las bases para la aplicación del Estatuto Municipal en Navarra; y en cuya base onceava se establecía la organización por la Diputación de un Tribunal Administrativo, con funciones delegadas de la misma, para resolver los recursos en que entendía aquélla frente a actos de las entidades locales (con excepciones importantes, de las que seguía conociendo la Diputación), para cuya interposición está legitimado cualquier vecino, y que deberán resolverse con criterios de estricta legalidad.

Mucho tiempo después, en 1964, se creó y organizó, a través de acuerdos del Consejo Foral Administrativo y de la Diputación, el Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral de Navarra; que se configura como un órgano que ejerce la potestad jurisdiccional del régimen foral privativo, con la independencia necesaria y tradicional de los tribunales, conociendo de los recursos de alzada contra los acuerdos municipales, excepcionándose, en parte, aspectos de carácter presupuestario y fiscal, que continúan siendo conocidos directamente por la Diputación. Se ha querido ver incluso por algunos un cierto paralelismo con el proceso histórico de formación y consolidación del contencioso-administrativo.

En este sentido GALLEGO ANABITARTE ha podido afirmar que el Tribunal Administrativo es una creación quizá algo criticable, porque en lugar de ser un recurso administrativo, se ha convertido en una jurisdicción contencioso-foral (¡previa a la contencioso-administrativa de la Audiencia!); ya que lo que debería ser un recurso administrativo, mero trámite para ir al contencioso, en su regulación actual aparece como un recurso judicial, expresión de la potestad jurisdiccional del Tribunal.

El recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra ha sido calificado bien como de carácter administrativo bien de naturaleza jurisdiccional o, al menos, cuasi-jurisdiccional. Se aduce en favor del carácter de recurso administrativo, la naturaleza del órgano que conoce de dicho recurso,

así como la impugnabilidad de sus resoluciones en la vía contencioso-administrativa; y se sostiene por otra parte su carácter cuasi-jurisdiccional, en base a considerarlo heredero de las competencias jurisdiccionales del régimen foral privativo, delegadas de la Diputación Foral, que a su vez las había recibido del Consejo Real o de Navarra, y a la acusada judicialización del procedimiento, destacándose que el proceso se inicia con un escrito que se asemeja a una demanda, se entabla entre partes y se resuelve por un órgano imparcial obligado a resolver (*non liquet*).

Al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, de 7 de abril de 1969 (Aranzadi 2530/69), ha declarado que:

«En definitiva, puede calificarse el Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral de Navarra del órgano administrativo, que desempeña una *función cuasi-jurisdiccional*, en orden al conocimiento de los recursos de alzada frente a actos locales, como heredero a su vez de la herencia atribuida a la Diputación de las facultades del Consejo de Navarra, y en defensa del Derecho Foral de Navarra».

Sin embargo la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.^a, de 11 de junio de 1985 (Aranzadi 4831/85), califica el recurso de alzada como «*vía administrativa*».

III. POSTURAS EN RELACION CON EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA

Tres son las posturas o tesis que se sostienen en relación con el Tribunal Administrativo de Navarra, y el recurso de alzada ante el mismo; a saber:

a) La supresión del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, por considerar que se trata de un mecanismo de tutela de legalidad de carácter genérico e indeterminado, y no puntual, contrario por tanto al principio de autonomía municipal establecido en la Constitución (NAGORE SORAVILLA; y dudan también desde esta perspectiva de su constitucionalidad Aurelio GUAITA y PULIDO QUECEDO).

b) Conservación total del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo, quizás con alguna reforma que lo actualice; lo que comporta la conservación de su carácter obligatorio.

c) Mantenimiento del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo, si bien con carácter potestativo o facultativo, y no obligatorio, para el ciudadano.

La Constitución formula de una manera amplia y genérica el principio de autonomía municipal, sin precisar su contenido y límites (artículos 137 y 140).

Esta proclamación a nivel constitucional del principio de autonomía local, como garantía del régimen local, exigía, para algunos, una nueva confi-

guración de la tutela sobre las corporaciones locales; entendiéndose la autonomía como exención de todo tipo de controles distintos del de legalidad.

El contenido nuclear, indisponible por el legislador ordinario, de la garantía de la autonomía local expresada en el artículo 137 de la Constitución es, por un lado, la permanencia de la institución del autogobierno local como principio constructivo del ordenamiento infraconstitucional; y, por otro, el respeto por el ordenamiento infraconstitucional del contenido básico, esencial o nuclear otorgado por la Constitución a la institución de la autonomía local; contenido que se reconduce a la consideración de los entes locales como poderes públicos administrativos (atribución de potestades) y a la necesaria atribución a los entes locales de competencias (administrativas) en cuantas materias o sectores de actuación pública tengan incidencia en los intereses de las colectividades municipal o provincial (PAREJO ALFONSO).

El Tribunal Constitucional ha abordado ya el tema de la autonomía local en distintas Sentencias, entre las que podemos destacar, en lo que aquí interesa, las siguientes:

—La Sentencia (Pleno) n.º 4/1981, de 2 de febrero, que declara que la autonomía hace referencia a un poder limitado; no es soberanía; no puede oponerse al principio de unidad; es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución; siendo la autonomía local de carácter administrativo. Y dice que:

«Posición de superioridad que permita afirmar —como admiten expresamente los recurrentes y se admite también en el Derecho comparado— que *el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación cuasi-jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales*. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan intereses generales concurrentes con los propios de la entidad local, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado».

La precedente declaración principal se modula, sin embargo, al enjuiciar los preceptos concretos de la Ley de Régimen Local impugnados; y, concretamente, en materia económico-financiera se excluye de la inconstitucionalidad el control de legalidad en materia de imposición de exacciones y de aprobación o modificación de las ordenanzas correspondientes, así como de presupuestos de las corporaciones locales, salvando la constitucionalidad del recurso económico-administrativo.

—La Sentencia (Pleno) n.º 14/1981, de 29 de abril, en cuyo fundamento jurídico 6.º se declara que:

«La suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponda al ámbito competente exclusivo de las entidades locales no es compatible con la autonomía, que proclama el artículo 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional».

—La Sentencia (Pleno) n.º 32/1981, de 28 de julio, en cuyo fundamento jurídico 3 se establece que:

«La garantía institucional no asegura un contenido concreto aun ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para la determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen común que ha aceptado la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

Esta doctrina constitucional, cuya evolución es bien perceptible, ha sido objeto de amplio comentario doctrinal, señalándose que la primera de esas Sentencias «descansa sobre una ambigua concepción del contenido propio de la autonomía local, que da pie a la afirmación de éste como un bloque orgánico y compacto de materias sobre el que se detentan competencias propias y exclusivas, y esa ambigüedad se transmite a los principios que sienta en materia de control sobre las entidades locales»; y destacándose la ausencia de incompatibilidad entre los conceptos de autonomía y control (PAREJO ALFONSO).

Junto a esa compatibilidad entre autonomía y control concurren razones que impiden sostener en términos incontestables la contradicción entre el recurso de alzada y el principio de autonomía local; ya que:

a) La declaración de inconstitucionalidad de los controles indeterminados y genéricos se refiere a la actuación instada directamente por parte de la Administración superior de control respecto del ente local; y no a los recursos promovidos por particulares frente a los actos locales y de los que conoce un órgano independiente inserto en la Administración superior.

b) La tesis defensora de la supresión descansa en una interpretación formalista del principio de autonomía local.

c) La propia realidad acredita que no ha sido cuestionada efectivamente la constitucionalidad del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo

de Navarra, tanto por el hecho de que no se haya intentado obviar dicho recurso, por estimar que se trata de una exigencia inconstitucional, como porque los Tribunales contencioso-administrativos han continuado conociendo, sin plantear duda alguna de su constitucionalidad, de recursos contenciosos frente a sus resoluciones.

d) Tampoco puede desconocerse que, a partir del Decreto Foral 131/84, de 13 de junio, se encomendó al Tribunal Administrativo la tramitación de determinados recursos de alzada en materia económico-financiera, constituyéndose un parcialmente homónimo foral del recurso económico-administrativo, a cuya constitucionalidad ya hemos aludido.

De otra parte, se ha aducido como base constitucional para la conservación del Tribunal Administrativo, la Disposición Adicional Primera, de amparo y respeto constitucional de los derechos históricos de los territorios forales; cuya concreción legal (ésta sí atributiva de competencias) está constituida por la propia Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, especialmente por su artículo 46.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, ha judicializado la impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales (Cap. III, Tit. V), suprimiendo incluso el recurso económico-administrativo en el ámbito local (arts. 108 y 113). No obstante, esta Ley estatal excepciona asimismo su aplicación a Navarra (Disposición Adicional Tercera, párrafo 1.º).

En otro orden, el hipotético conflicto con el derecho a la tutela judicial efectiva no existe, ya que no se empece la *razonabilidad del plazo* ni se causa la proscrita constitucionalmente dilación indebida de esa tutela, ni tal derecho impide la existencia de un procedimiento administrativo previo (Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, n.º 21/1986, de 14 de febrero, f.j. 2); sin perjuicio de que la corrección del actual sistema de vía administrativa como requisito indispensable para el acceso a la tutela judicial «ha de situarse en la triple línea de la simplificación de los recursos administrativos previos, de fijación de un plazo razonable para entender desestimada la impugnación y abierto el acceso al Juez contencioso-administrativo y finalmente de otorgamiento a la interposición del recurso administrativo, como regla general, de efecto suspensivo del acto combatido» (PAREJO ALFONSO).

En conclusión, las tres posturas aludidas, esto es, la supresión, el mantenimiento de modo obligatorio y la conservación con carácter potestativo del recurso de alzada pueden ser adoptadas por medio de la ley foral, a la que se refiere el Amejoramiento del Fuero.

IV. LA CONSERVACION DEL RECURSO DE ALZADA: CARACTER POTESTATIVO

Se aducen como argumentos favorables al mantenimiento del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo, de modo escueto, los siguientes:

a) El recurso permite la defensa y conservación del Derecho foral de Navarra, por las que el Tribunal Administrativo, como instancia foral, velará especialmente.

b) La facilidad de acceso al recurso, dada la gratuidad absoluta del procedimiento y la posibilidad de que el recurrente actúe por sí mismo, sin necesidad de procurador y abogado; así como la agilidad en su resolución.

c) La supresión del recurso conllevaría unas consecuencias prácticas de carácter negativo ya que, por una parte, se produciría un notable incremento del trabajo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial, llevando a la misma cuestiones menores y de pequeña cuantía, precisamente en un momento en el que existe un notable incremento del volumen de asuntos ante dicha jurisdicción (sólo alrededor del 25% de los asuntos de que conoce el Tribunal Administrativo acceden posteriormente a la Jurisdicción contencioso-administrativa); y, de otro, la retracción de los afectados de acudir a dicha jurisdicción ante los gastos que se originan.

d) Puede aducirse también, aunque tiene doble filo, la benevolencia con que un órgano administrativo, ajeno al ámbito local, puede tratar los asuntos planteados por los administrados frente a Administraciones ajenas a la que está inserto, ya que las consecuencias que se derivan, en su caso económicas, no se cargan a la propia Administración. Ello comporta, por un lado, un interés de los administrados en acceder a ese Tribunal y, de otro, una desconfianza de los Entes Locales frente al mismo.

Expuestas las razones en favor del recurso de alzada, analizamos a continuación la posible justificación de su carácter facultativo o potestativo para el particular, en atención a:

a) La defendida conversión en potestativos de los recursos administrativos en la futura Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al desaparecer su originaria función garantizadora (FERNANDEZ RODRIGUEZ, GARCIA MANZANO. Sin embargo, PAREJO ALFONSO advierte que esa razón no comporta mecánicamente tal conclusión).

b) Como se ha dicho en relación con la vía económico-administrativa, hubiera sido adecuada su configuración como potestativa para el particular, fórmula que satisface el interés de una justicia rápida y eficaz, sin perjuicio de la plenitud de la garantía jurisdiccional; considerándose inoportuna la solución adoptada por la Ley básica de régimen local de 1985, que podía haberse matizado, por el sistema, ya mencionado, de establecer el carácter potestativo del recurso económico-administrativo o incluso mediante una reforma de la composición de estos tribunales para permitir una efectiva presencia en los mismos de representantes de las entidades locales (GARCIA DE ENTERRIA, y GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ y PENDAS GARCIA. En parecido sentido, ORTIZ DIAZ).

Así pues, el carácter potestativo del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra permitiría su conciliación con el principio de au-

tonomía local, al dejar la opción en manos del ciudadano, si tenemos en cuenta que la acción pública y, desde luego, la administrativa no constituye un fin en sí misma, sino un mero instrumento al servicio de los intereses colectivos, es decir, en definitiva de los ciudadanos (artículo 103.1 de la Constitución) (PAREJO ALFONSO).

c) La existencia de asuntos que acceden directamente a la vía contencioso-administrativa, sin pasar por el Tribunal Administrativo de Navarra, como son la impugnación suspensiva de acuerdos por la Administración del Estado, así como por la propia Administración de la Comunidad Foral, y también la impugnación directa al amparo de la Ley 62178, de 28 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

d) La falta de legitimación del Tribunal Administrativo de Navarra para plantear la cuestión de inconstitucionalidad, por lo que cuando un recurso esté promovido exclusivamente en orden al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por estimar que la infracción está contenida en la propia ley, que infringe la Constitución (por ejemplo, los actuales recursos en materia de reducción de la bonificación en la contribución territorial urbana), el recurso de alzada implica sólo un retraso, ya que el particular desea acceder inmediatamente a la Jurisdicción contencioso-administrativa, que sí puede plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Por tanto, el carácter potestativo del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo parece dejar en manos del ciudadano la elección, en cada caso, de dicha vía para la defensa de sus intereses legítimos o, en su caso, de intereses colectivos o difusos.

Sin embargo, esa opción que queda en manos de los ciudadanos, pasa también por una serie de exigencias que, en definitiva, conduzcan a una verdadera tutela judicial. En efecto, se requiere la razonabilidad del plazo de resolución de estos recursos y la atribución de medios al Tribunal para que imparta una justicia eficaz; aspectos estos que, en suma, han de ser objeto de tratamiento en la regulación del recurso de alzada potestativo, a fin de que la opción de los ciudadanos sea real y libre.

V. LA LEY FORAL REGULADORA DEL CONTROL POR EL GOBIERNO DE NAVARRA DE LA LEGALIDAD Y DEL INTERES GENERAL DE LAS ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA

De la 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, interesa destacar esquemáticamente los aspectos esenciales referidos al recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, que son:

A.— Disposiciones generales.

a) El fundamento para el mantenimiento de este recurso se deriva del artículo 46.2 de la LORAFNA; modificándose la denominación del órgano, que pasa a ser «Tribunal Administrativo de Navarra».

b) Se establece el recurso con carácter potestativo, sin necesidad de interposición del previo recurso de reposición; poniendo la resolución del Tribunal Administrativo fin a la vía administrativa foral, y siendo impugnabile ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

c) Se admite también, por otra parte y correlativamente a la facultad de la Administración del Estado, la impugnación directa por el Gobierno de Navarra (Administración de la Comunidad Foral de Navarra), en su ámbito de competencias, de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

B.— Regulación concreta del recurso de alzada.

a) Carácter potestativo y gratuito del recurso.

b) Plazo de interposición: un mes.

c) Fundamento del recurso: Cualquier infracción del Ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

d) Legitimación: con arreglo a la legislación general.

e) Procedimiento: Determinación por vía reglamentaria.

f) Plazo de resolución del recurso de alzada: seis meses; en otro caso, deestimación presunta del recurso, por silencio administrativo negativo.

g) Imposibilidad de suspensión de la ejecución del acto o acuerdo impugnado.

h) Ejecución por la propia Administración recurrida de la resolución del Tribunal Administrativo; si bien se prevé la ejecución subsidiaria por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Esta reciente regulación legal encaja, globalmente considerada, con la solución a la que nos hemos referido, de mantenimiento con carácter potestativo del recurso de alzada, si bien desconocemos si este carácter potestativo responde a razones de índole práctica o, por el contrario, pretende, a su través, compatibilizarse la conservación del recurso con el principio de autonomía local. No obstante, se precisa efectuar algunas observaciones, que matizan esa consideración primera y general; a saber:

a) Se suprime, como diligencia previa e inexcusable, el recurso de reposición ante el órgano municipal; trámite que pudiera haberse conservado también con carácter potestativo.

b) Se equipara el plazo de interposición del recurso de alzada al del recurso de reposición (se ha modificado el breve plazo de quince días del proyecto de ley).

c) Desaparece la legitimación vecinal, olvidándose que la misma constituye un medio de participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia; pudiéndose evitar su utilización abusiva mediante la exigencia de determinadas cautelas o cauciones (GARCIA MANZANO).

d) Se instauro el silencio negativo con carácter automático, desapareciendo una de las notas destacadas en orden al carácter cuasi-jurisdiccional del Tribunal y separándose de la conformación de aquél como simple ficción legal a los efectos de abrir la vía de recurso, con carácter facultativo y en beneficio del particular (STC n.º 6/1986, de 21 de enero); lo que también pudiera inducir al particular, caso de no dotarse de medios suficientes al Tribunal para resolver en el plazo legalmente establecido, a acudir directamente a la vía contencioso-administrativa, toda vez que el silencio, dado su carácter automático y ajeno al administrado, de producirse, supondría un retraso indudable y perjudicial para la efectividad de la tutela judicial.

e) La imposibilidad de suspensión del acto impugnado puede acarrear una indefensión del particular y cercenar su derecho a la tutela judicial efectiva, que corresponde a éste también en la vía administrativa previa a la judicial.

f) La regulación reglamentaria del procedimiento supone, de un lado, una deslegalización; y, de otro, exige atender al fundamental y nutrido contenido del artículo 24 de la CE. Así pues, puede configurarse un procedimiento sumario o abreviado y ha de garantizarse el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal.

VI. CONCLUSION.

Nos hallamos en este momento ante una situación paradójica, toda vez que el Tribunal Administrativo de Navarra, nacido de la idea del Estatuto Municipal de preservar la autonomía municipal, es hoy cuestionado precisamente desde esa misma perspectiva de la autonomía local, proclamada en la Constitución española; por lo que la misma razón (siempre externa al ámbito foral) que motivó mediatamente su creación, se esgrime ahora en sentido opuesto, en orden a su supresión.

La opción de la Ley Foral 2/1986 de mantener el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra con carácter potestativo tiene tanto una apoyatura jurídica como justificación en razones prácticas positivas, al comportar la defensa del Derecho foral, permitir un mayor acceso del ciudadano a la justicia y evitar la sobrecarga de asuntos sobre los, ya sobrecargados, órganos judiciales.

Ahora bien; para que sea verdad esa solución legal de dejar en manos del ciudadano la pervivencia de tan importante institución foral, es preciso al mismo tiempo, de un lado, establecer mecanismos para que el acceso al recurso de alzada sea efectivo, a lo que no parecen ayudar ni la instauración del silencio administrativo con carácter automático, ni la imposibilidad de suspensión de la ejecución, que —antes al contrario— abocan a la vía contencioso-administrativa; y, de otro, adoptar medidas que doten al Tribunal Administrativo de Navarra de los medios precisos para dar una respuesta eficaz y justa, en orden a la tutela judicial efectiva, a todo ciudadano que acuda a él.

En definitiva, el ciudadano navarro y, en buena medida, la Administración de la Comunidad Foral, así como el propio legislador foral, tienen en sus manos la conservación de una institución de tanta raigambre como es el Tribunal Administrativo de Navarra, y el recurso de alzada en la vía foral; a fin de que no se transforme en una reliquia viva de nuestro régimen peculiar.

Pamplona, abril de 1986

NOTA BIBLIOGRAFICA

1.— Es fundamental la obra de OROZ ZABALETA, *Legislación Administrativa de Navarra*, Pamplona, 1917-1923, y Apéndices posteriores.

El Consejo Real ha sido objeto de tratamiento por los foralistas dentro de obras de contenido más general; como estudio específico, podemos citar a SALCEDO IZU, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Ed. Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1984. Sobre su desaparición, vid. DEL BURGO, Jaime I.) Origen y fundamento del régimen foral de Navarra, Biblioteca del Derecho Foral, t. XII, Pamplona, 1968, págs. 144 y ss.

En relación con el Estatuto Municipal de 1924, vid. obra colectiva *Cincuentenario Estatuto Municipal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975; especialmente BALLESTEROS FERNANDEZ «El control sobre los entes locales en el Estatuto Municipal y sus antecedentes más inmediatos», págs. 217-244. También, vid. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ Y PENDAS GARCIA, *El nuevo régimen local español; estudio sistemático de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Ed. Praxis, Barcelona 1985, págs. 71-72. Por último, en cuanto a la adaptación del Estatuto Municipal a Navarra, vid. DEL BURGO, Jaime I., op. cit. págs. 461-468; y GALLEGO ANABITARTE, «La adaptación del Estatuto Municipal de 1924 a las provincias vasco-navarras», en *Cincuentenario del Estatuto Municipal*, págs. 683-706.

2.— Sobre el Tribunal Administrativo de Navarra, vid. URIZ BERIAIN, «Diputación Foral de Navarra. Sus organismos administrativos», en *Curso de Derecho Foral de Navarra*, t. II. Derecho público, Ed. Estudio General de Navarra, Pamplona, 1959, págs. 35 a 58; ALDEA EGUILAZ, «Organismos municipales», en el citado «Curso de Derecho Foral de Navarra», tomo II, págs. 59-85; ZUBIAUR ALEGRE, «Procedimiento y recursos», en el mencionado *Curso de Derecho Foral de Navarra*, págs. 155 a 175; ALDEA EGUI-

LAZ, *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona, 1971, págs. 131 y siguientes; CANCER LALANNE, «Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral de Navarra», conferencia inédita impartida en el I Curso sobre Derecho Administrativo foral de Navarra, organizado por la Universidad de Navarra, Pamplona, 1984; y, por último, como estudio monográfico sobre el tema, en el que se recogen datos estadísticos de interés sobre la cuestión, la tesina inédita de LORENTE GRACIA, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona, 1985.

3.— El tema de la autonomía local en la Constitución española y, especialmente, su repercusión en el sistema de tutela sobre los entes locales, ha sido estudiado por muchos autores. Brevemente, podemos citar a BOCANegra SIERRA, «Nueva configuración de la tutela sobre las entidades locales», en *Documentación Administrativa* n.º 182, abril-junio 1979, págs. 367-393; EMBID IRUJO, «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal», en *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo* n.º 30, julio-septiembre 1981, págs. 437-470; PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981; MORELL OCAÑA, *La administración local*, Ed. Tecnos, *Temas Clave de la Constitución española*, Madrid 1984; PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración Pública*, Ed. Civitas, Madrid, 1983; y RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., «El nuevo régimen de suspensión de acuerdos locales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 1, septiembre-diciembre 1981, págs. 111-134; y GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ y PENDAS GARCIA, *op.cit.* págs. 124-128 y 199 y siguientes.

En cuanto a la repercusión del principio de autonomía local sobre el recurso económico administrativo, vid. ESTEVE EUGENIO, «La autonomía financiera», en *CEUMT, La Revista Municipal*, n.º 43, octubre 1981, págs. 27-31 y LOZANO SERRANO, «Control de la hacienda municipal por el Estado y las Comunidades Autónomas», en obra colectiva *Autonomía y financiación de las haciendas locales*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, págs. 271 y siguientes. Sostienen la conveniencia del mantenimiento del recurso económico administrativo, MIR DE LAFUENTE, «Incidencia de la Constitución de 1978 en el sistema de recursos administrativos», en obra colectiva *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, págs. 531 a 583; ORTIZ DIAZ, «Consideraciones sobre el régimen jurídico-administrativo de las haciendas locales», en *Revista de Estudios de la Vida Local* n.º 227, julio-septiembre 1985, págs. 454-456; y GARCIA ESCUADERO MARQUEZ y PENDAS GARCIA, *op. cit.* Págs. 334-335.

4.— Respecto de los recursos administrativos, vid. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho administrativo* (en colaboración con E. García de Enterría), T. II, segunda edición, Ed. Civitas, Madrid 1984, págs. 435 y ss.; y GONZALEZ PEREZ, *Los recursos administrativos y económico-administrativos*. Ed. Civitas, Madrid, 1975.

5.— Acerca de la incidencia del principio constitucional de autonomía local en el Tribunal Administrativo de Navarra y posturas en orden a su constitucionalidad, vid. NAGORE SORAVILLA, «La autonomía municipal en Navarra. El Tribunal Administrativo delegado de la Diputación Foral», en *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 7, septiembre-diciembre 1983, págs. 259 a 291, que se pronuncia en pro de la supresión; Aurelio GUAITA, «La Administración de la Comunidad Foral de Navarra» en *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 12, septiembre-diciembre 1984, págs. 67 a 86; y PULIDO QUECEDO, «En torno a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: su sistema de competencias», en *Revista de Administración Pública* n.º 99, septiembre-diciembre 1982, págs. 155 y siguientes. En favor del mantenimiento del Tribunal Administrativo, se pronuncian CANCER LALANNE Y LORENTE GRACIA, los trabajos citados.

6.— Sobre la Disposición Adicional Primera de la Constitución, la obra de FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Ed. Civitas-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, quien incluye dentro de la imagen específica en la foralidad garantizada constitucionalmente, la posición de predominio de las instituciones forales sobre los municipios, si bien señala la inviabilidad constitucional de mantener o establecer controles genéricos e indeterminados y los de mera oportunidad, excepto en materia económico-financiera y de bienes (págs. 99-106).

7.— Las citas de GARCIA MANZANO corresponden a su excelente conferencia «La reforma de la Ley del Contencioso-Administrativo, a partir de la Ley Orgánica del Poder Judicial», dictada en el Seminario interdisciplinar de profesores, jueces y magistrados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra el 14 de marzo de 1986.