

**LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS
EN NAVARRA
«Del régimen de tutela a la autonomía local».**

ANTONIO MADURGA GIL.

1. INTRODUCCION

La Constitución de 1978 diseña una estructura territorial del Estado compleja, basada en tres niveles de gobierno y administración: central, autonómico y local; niveles a los que reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Este reconocimiento de autonomía a la Administración Local, afecta y modifica en profundidad el sistema de relaciones de ésta con aquellos niveles superiores, territorialmente hablando, de Administración, debiendo sustituirse los principios de dependencia y jerarquía en que aquél se inspiraba por los de colaboración y coordinación interadministrativas.

En Navarra, con amplia tradición de autogobierno en materia de administración local, la vida municipal se ha venido desarrollando hasta la actualidad —tal como señala la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841— «bajo la dependencia de la Diputación provincial...». Esta prescripción de la ley de la que arranca nuestro régimen privativo vigente ha dado lugar a un régimen municipal que, caracterizado por la posición jerárquica de la Diputación, podemos denominar de tutela administrativa.

La LORAFNA (1), al reconocer a los municipios navarros —en su artículo 46,3— cuando menos, el mismo grado de autonomía que se atribuya con carácter general a los del resto de la Nación pone en crisis el actual régimen de tutela, que, en muchos aspectos, resulta contrario e incompatible con el principio de autonomía local reconocido constitucionalmente y concretado en cuanto a su contenido por la LRBRL (2).

Dos son los instrumentos normativos que prevé la LORAFNA para hacer efectivo su mandato de «igualdad de autonomía»:

(1) LO 13/82, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

(2) L 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

— La Ley Reguladora del Control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las Entidades Locales de Navarra prevista en su artículo 46,2 y que se encuentra en la actualidad en tramitación parlamentaria.

— La Ley Foral sobre Administración Local a la que se refiere en su artículo 18,2 (3).

En vigor la LRBRL, que, como se sabe, viene a dotar de contenido y eficacia al principio de autonomía municipal, debe procederse a armonizar la legislación privativa municipal de Navarra con tal principio. Esta armonización exige, entre otras cosas, diseñar un nuevo sistema de relaciones entre las Entidades Locales de Navarra y la Comunidad Foral que deberá responder lógicamente a los contenidos y líneas generales definidas por la LRBRL, pero respetando y asumiendo en lo posible los procedimientos e instituciones tradicionales del régimen foral.

2. SISTEMA DE RELACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE NAVARRA

2.1. Normativa reguladora del régimen foral municipal.

Dejando aparte precedentes más remotos, puede afirmarse que el régimen municipal de que disfruta Navarra en la actualidad tiene su inicio u origen en la llamada Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 por la que se modificaron los Fueros, tras perder su condición de Reino independiente, al incorporarse como provincia a la Nación española en virtud de la Ley de 25 de octubre de 1839.

En efecto, la Ley Paccionada, tras señalar que la elección y organización de los Ayuntamientos se realizará de conformidad con las reglas que rijan en el resto de la Nación (art. 5.º), confiere un importante grado de autonomía a Navarra en materia de administración municipal al señalar en su artículo 6.º que todo lo relativo a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos se regirá por su legislación especial.

La aprobación del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, —que supuso una honda transformación del régimen municipal al otorgar a los Ayuntamientos importantes cotas de autonomía, desligándolos de toda re-

(3) Evidentemente, la Ley Foral de Administración Local constituye el marco idóneo para la regulación global y definitiva de un sistema de relaciones interadministrativas acorde con el principio de autonomía local —y por ende con el art. 46,3 LORAFNA—; sin embargo hasta tanto ésta se apruebe, la existencia en la legislación foral vigente de actos de fiscalización y tutela de las entidades locales por el Gobierno de Navarra que hace inviable, tras la entrada en vigor de la LRBRL, el exacto cumplimiento del principio de igualdad de autonomía establecido por la LORAFNA, hace que resulte conveniente, si no necesario, usar de la facultad de regulación prevista en el art. 46,2 de esta Ley a fin de dotar a los Municipios navarros de un marco jurídico de actuación homogéneo con el del resto de la Nación.

lación de dependencia de las Diputaciones— llevó a la Diputación a entablar negociaciones tendentes a garantizar la integridad del régimen privativo de Navarra, que se consideraba quedaría alterado, si no suprimido, de aplicarse dicho Estatuto en Navarra. Fruto de dichas negociaciones se dictó el 11 de abril de 1924 una Real Orden que interpretando de una forma amplia la disposición transitoria 26.º del Estatuto —que declaraba subsistentes los regímenes de exacciones de Navarra y Vascongadas— señala que éste regirá en Navarra en lo que no se oponga a la Ley Paccionada de 1841.

En la citada disposición se señalaba igualmente que la Diputación armonizaría su régimen privativo con la autonomía que el Estatuto Municipal reconoce a todos los Ayuntamientos de la Nación, lo que se verifica mediante las Bases aprobadas por el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 (4).

Con el objeto de introducir en la Legislación privativa de Navarra el principio de autonomía municipal en la forma y condiciones previstas en las indicadas Bases, así como para refundir en un sólo texto el conjunto de disposiciones dispersas sobre administración local se aprobó, el 3 de febrero de 1928, por el Consejo Administrativo el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra que, aun con modificaciones y derogaciones de importancia —sobre todo en materias hacendísticas y de personal—, sigue vigente en la actualidad.

La vigencia de estas disposiciones ha sido confirmada por la LORAFNA, remitiéndose a las mismas en su art. 46,1 para definir el ámbito competencial privativo de Navarra en materia de Administración Local, y en ellas se encuentra el fundamento del sistema de relaciones interadministrativas.

2.2. Funciones de la Diputación Foral en la vida local.

El artículo 6 de la Ley Paccionada coloca a los Ayuntamientos en el ejercicio de las atribuciones que integran el régimen privativo de Navarra bajo la dependencia de la Diputación, a la que atribuye (art. 10.º), de una parte, las facultades que en el ámbito municipal correspondían al Consejo de Navarra y ala Diputación del Reino, y, de otra, aquellas otras propias de las Diputaciones Provinciales.

Se configura así la Diputación Foral como el superior jerárquico natural de los Ayuntamientos en relación con las materias que integran el régimen foral municipal, considerándose tal relación de dependencia de éstos respecto de aquella como un principio esencial del propio régimen establecido por la Ley de 1841, como lo demuestra el hecho de ser la supresión de las facultades de intervención de las Diputaciones en la administración municipal que propugnaba el Estatuto Municipal lo que llevó al Consejo Administrativo a declarar que su aplicación en Navarra alteraba, e incluso suprimía, el régimen foral.

(4) Sobre el proceso de elaboración de las Bases de armonización vid. Legislación Administrativa de Navarra —Apéndice de 1925— de Luis Oroz Zabaleta.

Tras la entrada en vigor del Estatuto Municipal, la Comisión designada por la Diputación para elaborar las Bases para armonizar el régimen privativo de Navarra con la autonomía municipal reconocida por aquel, en el entendimiento de la preeminencia de dicho régimen sobre las prescripciones del Estatuto, al que atribuye un valor subsidiario a tenor de la R.O. de 11-2-1929, señala en su informe que este hecho «permite a la provincia moverse con libertad en la tendencia autonómica y detenerse con la misma libertad donde el común sentir de la Diputación, y de nuestros Municipios inspirados en el bien común entienda que deba cesar por nociva y por peligrosa la independencia de los Ayuntamientos...».

Se considera por la Comisión que la fórmula básica de lo que podría llamarse autonomía foral se concreta en dejar libertad de actuación a los Ayuntamientos dentro de los Reglamentos y acuerdos generales que dicte la Diputación, precisando de autorizaciones de ésta únicamente para casos muy concretos.

Tres son, esencialmente, las facultades que se atribuyen a la Diputación Foral por el RDL de 4 de noviembre de 1925 en orden al control y fiscalización de las actuaciones municipales:

a) Facultad reglamentaria

Corresponde a la Diputación establecer el marco de actuación de los Ayuntamientos mediante disposiciones generales y Reglamentos.

En garantía de que la Diputación no limitará en el ejercicio de sus facultades reglamentarias excesivamente la libertad municipal, esto es, su autonomía, se someten a la aprobación del Consejo Administrativo todas las disposiciones generales que afecten al régimen municipal, siendo precisa tal aprobación para que estas entren en vigor (Base 12). Dentro del Consejo Administrativo los representantes municipales ostentaban la mayoría absoluta.

b) Facultad de autorización

La autonomía municipal quedó condicionada no sólo por la facultad reglamentaria de la Diputación, sino, y fundamentalmente, a través del régimen de autorizaciones que establece el RDL de 4-11-1925; régimen por el que se someten a autorización superior las actuaciones de los Ayuntamientos en las siguientes materias:

- Enajenación y gravamen de bienes (Base 3.^a)
- Obras, servicios y préstamos que no puedan financiarse con ingresos del año (Bases 5.^a y 6.^a)
- Exacción de tributos en condiciones distintas a las previstas reglamentariamente por la Diputación (Base 7.^a)
- Cuentas y presupuestos municipales cuando resulten impugnados (Bases 8.^a y 9.^a).

c) Facultad revisora

En coherencia con la superioridad jerárquica que dentro del régimen municipal se otorga a la Diputación, corresponde a ésta la facultad de revisar, a través del recurso administrativo de alzada, las actuaciones de las Entidades Locales.

El que sea el Tribunal Administrativo quien se ocupe de la resolución de los recursos no priva a éstos de su naturaleza jerárquica al ser aquel Tribunal un órgano delegado de la Diputación. De otra parte, aun después de creado el Tribunal Administrativo, la Diputación ha seguido conociendo directamente sobre determinados recursos el amparo de la Base 11.^a

En la práctica, la dependencia de las entidades locales de la Diputación ha ido más allá de las previsiones contenidas en el RDL de 4-11-1925 y ello por una doble vía:

— Mediante la aprobación, en ocasiones, por la Diputación de acuerdos generales que afectaban, de una u otra forma, a la administración municipal sin sometimiento previo de los mismos al Consejo Administrativo, con lo que se hurtaba a los Ayuntamientos la posibilidad de defender su autonomía si esta resultaba menoscabada por tales acuerdos (Un ejemplo de esto lo constituye la imposición a los Ayuntamientos de la gestión de cobro a su riesgo de las cuotas de la Seguridad Social Agraria que se verificó mediante Acuerdo de Diputación de 29-9-1972).

— Tanto el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra, como otras disposiciones posteriores actualmente en vigor, establecen controles y autorizaciones previas de Diputación no previstas ni en el RDL de 4-11-1925, ni, en lo que hace el RAMN, en su propia Exposición de Motivos. A título meramente enunciativo pueden señalarse:

- Aprobación de Estatutos y Reglamentos de Mancomunidades voluntarias y disolución de Mancomunidades (arts. 57 y 60 RAMN).
- Autorización para otorgar contratos directos (art. 600 RAMN).
- Autorización para la constitución de empresas mixtas o arriendo de servicios municipalizados (Apéndice al Título V del RAMN, norma 9).
- Autorización para contratación de personal en ciertos casos (arts. 10 y ss del Reglamento de Equiparación-Acda. DFN de 21-2-1980).
- Aprobación de las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo de las entidades locales (Disp. Transitoria 2.^a del Reglamento provisional de Retribuciones-Decreto Foral 158/84).

El régimen de relaciones someramente expuesto se corresponde con la idea de una administración local carente de madurez y capacidad político-administrativa suficiente para ejercer por sí misma las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye. Esta desconfianza sobre la capacidad de autogobierno de las entidades locales se pone de manifiesto expresamente en la Exposición de Motivos del RAMN:

«Se dirá, quizá, que la minuciosa reglamentación a que se dejan sometidos los actos de los Ayuntamientos y Corporaciones municipales limita con exceso la autonomía que se trata de concederles, pero es del todo punto necesario hacerlo así, porque de otro modo la autonomía degeneraría fácilmente en arbitrariedad, con perjuicio no solamente de los intereses y derechos privados, siempre respetables, sino también de los intereses públicos, cuya seguridad y garantía se pretende».

Entre los distintos factores que han propiciado la existencia del régimen de tutela, así como su fortalecimiento a lo largo del tiempo, presenta especial significación e importancia la peculiar estructura de la Administración Local de Navarra.

La diversa tipología de entidades locales —Ayuntamientos, Concejos, Mancomunidades, Juntas.. —, así como su número —desproporcionado en relación con la población que agrupan—, ocasiona el surgimiento de Corporaciones, estructural, financiera y organizativamente débiles, carentes, en efecto, en muchos casos, de los mínimos medios humanos y materiales imprescindibles para la gestión de los intereses que, tienen encomendados, que acuden a la Diputación como institución idónea para resolver, mediante un régimen de tutelaje, los problemas derivados de sus deficiencias estructurales.

3. DE LA TUTELA A LA AUTONOMIA LOCAL

3.1. La autonomía local en la Constitución y en la LORAFNA

La Constitución configura el Municipio como un nivel básico de administración dentro de la estructura territorial del Estado, al que reconoce y garantiza autonomía para la gestión de los intereses que le son propios (arts. 137 y 140 CE). Correspondientemente, se atribuye a la Administración Local un conjunto de facultades y competencias para su ejercicio autónomo, así como el derecho a contar con los medios precisos para hacerlo efectivo. El tenor del artículo 142 del texto constitucional no deja lugar a dudas sobre este particular: «Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas...».

Se opera de esta forma una importante transformación en la configuración de la Administración Local, pasando de una posición de subordinación jerárquica y dependencia de otras Administrativas a otra de autogobierno dentro de su ámbito competencial.

Las competencias de Navarra en materia de Administración Local vienen fijadas, como se sabe, por el artículo 46 de la LORAFNA, que distingue en su apartado primero un doble ámbito competencial:

—De una parte Navarra sigue ostentando las facultades y competencias de que ha gozado tradicionalmente en virtud de su régimen privativo (régimen integrado por la Ley Paccionada, por el RDL de 4-11-1925 y disposiciones complementarias).

—Le corresponden igualmente aquellas otras competencias que, compatibles con las anteriores, se otorguen a las Comunidades Autónomas o a las Provincias.

En lo que hace al régimen y alcance de este marco competencial, respecto a éstas últimas vendrá determinado por la legislación básica del Estado. Sin embargo, sobre aquellas materias que integran el régimen privativo tradicional de Navarra, la Comunidad Foral ostenta, en principio, competencia exclusiva como reconoce la LRBRL al prescribir en su Disposición Adicional Tercera que únicamente rige en Navarra en lo que no se oponga al régimen privativo tradicional de Navarra, la Comunidad Foral ostenta, en principio, competencia exclusiva como reconoce la LRBRL al prescribir en su Disposición Adicional Tercera que únicamente rige en Navarra en lo que no se oponga al régimen establecido por el artículo 46 de la LORAFNA, modificando únicamente esta Ley la normativa estatal que, de conformidad con tal régimen, resultaba de aplicación en Navarra.

Sin embargo, la competencia de Navarra para regular dentro de lo que constituye su régimen privativo encuentra un límite en el propio Amejoramiento, que condiciona y, en cierta forma, imposibilita el mantener que nos encontramos ante una competencia exclusiva, concretamente en el apartado tercero del artículo 46 ya citado, al establecer que los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que se reconozca a los demás Municipios de la Nación.

Así pues, aun no existiendo un sometimiento directo o automático del régimen municipal privativo de Navarra a la legislación básica del Estado que delimite el ámbito o nivel de autonomía local no puede negarse un sometimiento indirecto en la medida en que el mandato de «igualdad de autonomía» contenido en el art. 46,3 de la LORAFNA exige armonizar el régimen municipal de las entidades locales navarras con el que aquella legislación establezca para las del resto del Estado.

La posición de Navarra para regular el contenido o régimen de autonomía local —y por tanto el sistema de relaciones interadministrativas— es diversa, atendiendo a lo expuesto, a la existente en 1925. Se consideró entonces, como hemos visto, que existía total libertad en la labor de armonizar el régimen privativo de Navarra con la autonomía propugnada por el Estatuto Municipal; lo que se vió confirmado por el Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 al señalar que los Ayuntamientos navarros disfrutarían de la autonomía que otorgaba el Estatuto de conformidad con las Bases

que por el mismo se aprobaban (Base 1.^a). Ahora, es el propio Amejoramiento el que establece qué autonomía tendrán las entidades locales de Navarra: como mínimo aquella que se otorgue a las demás de la Nación.

El sistema vigente de relaciones interadministrativas, caracterizado por la posición tutelar y jerárquica del Gobierno de Navarra, debe ser revisado en profundidad a fin de adecuarlo a las exigencias del principio de igualdad de autonomía local; y a la luz de tal principio ejercerá el Gobierno el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de las Entidades Locales preconizado en el apartado segundo del art. 46 de la LORAFNA.

3.2. Las relaciones interadministrativas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La 7/85, de 2 de abril, no realiza una atribución cerrada de competencias exclusivas a las entidades locales, remitiéndose, por el contrario, para la fijación de su ámbito competencial concreto en las distintas materias a las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, que las regulen. Reconoce eso sí, a la Administración Local un conjunto de facultades y potestades para el ejercicio de sus competencias, así como la autonomía consagrada constitucionalmente, concretando su contenido y efectividad estableciendo el derecho de las entidades locales a intervenir en todos los asuntos que afecten a sus intereses y a las competencias que sean procedentes conforme a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

La existencia de distintos niveles de administración con competencias propias y autonomía para su ejercicio exige, para alcanzar el máximo grado de eficacia en la gestión pública, la existencia de colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas dentro del respeto al marco competencial de cada una de ellas. Esta realidad la reconoce la LRBRL al señalar que las relaciones inter-administrativas estarán sujetas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos (art. 10).

—Integridad competencial: entendida como respeto al ejercicio por las demás Administraciones de las competencias que les son propias.

-Ponderación del conjunto de intereses públicos: Al ejercer sus competencias, la Administración de que se trate debe atender no sólo a los intereses que le son propios, sino también a aquellos cuya gestión se encomienda a las demás Administraciones.

Información mutua: Debe facilitarse a las demás Administraciones la información sobre la propia gestión que resulte precisa para el debido desarrollo por éstas de sus actuaciones. Este deber de información se concreta en lo que hace a las Corporaciones Locales en la obligación de remitir a las Administraciones estatal y autonómica los actos y acuerdos de las mismas, así como, en la facultad de estas últimas de recabar y obtener la información concreta que precisen sobre la actividad municipal (art. 56).

— Cooperación y asistencia: Las distintas Administraciones deben prestarse la cooperación y asistencia que precisen para el eficaz cumplimiento de sus tareas. Esta cooperación se desarrollará con carácter voluntario bajo las formas y en los términos que prevean las leyes y, en todo caso, a través de consorcios o convenios administrativos (art. 57).

Configuradas la colaboración y coordinación como ejes básicos del sistema de relaciones interadministrativas diseñado por la LRBRL procede esta última, tanto horizontal (entre las distintas entidades locales) como verticalmente (con el resto de Administraciones Públicas), de conformidad con el art. 10, en los supuestos siguientes:

- Cuando la actividad o servicio local trascienda el interés propio de la entidad de que se trate.
- Que dicha actividad incida o condicione de manera relevante los intereses de otras entidades o Administraciones o sean concurrentes o complementarios con los de éstas.

Entre los instrumentos previstos por la LRBRL para lograr una eficaz coordinación administrativa se encuentran los órganos de colaboración interadministrativa que con funciones deliberantes o consultivas podrán crear tanto las leyes estatales como autonómicas, con un ámbito territorial provincial o autonómico y carácter general o sectorial. La propia Ley constituye la Comisión Nacional de Administración Local, a la que configura (art. 117) como un órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local, atribuyéndole dos tipos de funciones:

a) Funciones informativas

Corresponde a la Comisión informar sobre los Proyectos de Ley y Reglamentos del Estado en cuanto afecten a la Administración Local; sobre los criterios para autorizar el endeudamiento de las entidades locales y, previamente, en los casos de disolución de los órganos de las Corporaciones Locales de conformidad con lo establecido en el art. 61.

b) Funciones de propuesta

La Comisión puede efectuar propuestas al Gobierno en materia de Administración Local y, entre otras, sobre atribución y delegación de competencias, distribución de subvenciones y participación de las Haciendas Locales en los tributos del Estado.

En definitiva, como consecuencia de la autonomía que tienen reconocida, la posición de las entidades locales en sus relaciones con las demás Administraciones Públicas ya no es de subordinación, siendo necesario acudir al ejercer competencias compartidas o complementarias a sistemas de coordinación para asegurar la efectividad y coherencia de la actuación pública. Estas técnicas de coordinación, en ningún caso, podrán perjudicar a la autonomía de las entidades locales, de ahí, que, entre otras medidas, vean reconocido el derecho a participar en el ejercicio de las funciones de planificación

general que corresponda a otras Administraciones al objeto de armonizar sus propios intereses con los de aquéllas.

Incluso en aquellos casos en los que se atribuye por la Ley al Gobierno Central o de la Comunidad Autónoma la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local en determinadas materias en los casos previstos en el art. 59 LRRL, en la elaboración de los planes sectoriales de fijación de los objetivos y priorización de actuaciones a través de los que se realiza tal coordinación, ven asegurada su participación las Corporaciones locales afectadas. A través de esta intervención directa en el proceso planificador se salva la autonomía de las entidades locales que deberán ejercer sus facultades de programación y ordenación en la materia de que se trate dentro del marco provisional contenido en aquellos planes sectoriales.

3.3. Hacia un nuevo sistema de relaciones interadministrativas en Navarra.

Dotado de contenido por la LRRL, siquiera mínimamente, el principio de autonomía local, resulta imprescindible —como reiteradamente se ha venido poniendo de manifiesto en los apartados anteriores— acometer la reforma del régimen foral municipal, a fin de adecuarlo a las exigencias del artículo 46,3 de la LORAFNA.

Constituye el objeto de este último epígrafe el analizar, bien es cierto que de manera superficial, el contenido o líneas básicas que deben inspirar, a nuestro juicio, tal reforma, realizándose el análisis en relación con cada una de las funciones que en el régimen privativo de Navarra se confieren a la Diputación y que, de forma sintética han quedado expuestas en el apartado 2.2

a) Facultad reglamentaria.

Tras la desaparición del Consejo Foral, cuyas funciones asume, íntegramente el Parlamento de Navarra (art. 3 RD 121/79 sobre ordenación de las Instituciones Forales) y más aún en virtud del Amejoramiento, es claro que corresponde a esta institución fijar, mediante leyes forales, el marco jurídico de actuación de las entidades locales de Navarra. Queda en manos del Gobierno de Navarra la iniciativa legislativa y la función reglamentaria, esto es, de desarrollo de la normativa foral reguladora de la Administración Local.

Dado el carácter representativo del Parlamento no cabe, evidentemente, la intervención directa en el mismo de los entes locales. Sin embargo no debe privarse a estos del derecho a participar, de una u otra forma, en el proceso de elaboración normativa (derecho del que además han disfrutado tradicionalmente los Ayuntamientos navarros mediante su presencia mayoritaria en el Consejo Administrativo), ya que sometida la Administración Local a la Ley, a la que corresponde definir su ámbito de competencias, así como la forma y condiciones de su ejercicio, la efectividad de la autonomía demanda garantizar tal participación.

La legislación foral contempla, en la actualidad dos sistemas a través de los cuales las Corporaciones Locales pueden intervenir en el proceso normativo:

—Mediante el ejercicio de la iniciativa legislativa que la LO-RAFNA reconoce a los Ayuntamientos en su art. 19,1.

—La comparecencia de las entidades locales ante las Comisiones del Parlamento de Navarra, a requerimiento de éstas para informar o asesorar sobre los proyectos o proposiciones de Ley foral de que conozcan y que afecten ala Administración Local, posibilidad ésta prevista en el (art. 54,1,b) del Reglamento del Parlamento aprobado el 12-6-85.

Cabe introducir un tercer sistema de participación mediante la creación a nivel de la Comunidad Foral de los órganos de colaboración interadministrativa previstos en el art. 58 LRBRL con funciones, entre otras, de informe de los proyectos de Ley y Reglamentos que se proponga aprobar el Gobierno de Navarra en materias que afecten a la Administración Local.

a) Facultad de autorización.

Atendiendo al nivel de autogobierno que la LRBRL confiere a la Administración Local no cabe duda que es esta facultad del Gobierno de Navarra la que va a sufrir mayor transformación en el proceso de reforma de régimen foral municipal a emprender para dar cumplimiento a lo prescrito por el art. 46,3 de la LORAFNA.

El Amejoramiento del Fuero en su art. 46,2 viene a confirmar la función de control de la Diputación sobre las actuaciones locales al prescribir que ésta ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra de acuerdo con lo que establezca una Ley Foral. Sentada su existencia, el problema radica en determinar cual sea el contenido alcance de tal función y éste se encuentra limitado inexcusablemente, no cabe duda, por la necesidad de garantizar a los entes locales navarros el mismo grado de autonomía que se reconozca a los del resto de la Nación.

1) Control de Legalidad

La satisfacción del principio de igualdad de autonomía resulta a todas luces incompatible con el conjunto de actos de control, fiscalización y tutela que la legislación foral atribuye en la actualidad al Gobierno de Navarra por lo que no pueden mantenerse. Reconociendo esta realidad, el proyecto de Ley Foral reguladora de control de legalidad y del interés general por el Gobierno de Navarra de las actuaciones locales elimina todos estos actos de control previo, articulándose el ejercicio de esta función de control de legalidad ya no a través de un régimen de autorizaciones, sino mediante un sistema de impugnaciones a posteriori, en línea con el diseñado por la LRBRL.

2) *Control del interés general*

Mayor dificultad plantea el armonizar el control del interés general de las actuaciones locales con el principio contenido en el art. 46,3 de la LORAF-NA; armonización que deviene imposible si se equiparan los términos control de interés general - control de oportunidad, ya que no puede hablarse de autonomía cuando la efectividad de un acuerdo adoptado por una entidad local en el ejercicio de sus competencias se hace depender de un juicio de valor sobre su oportunidad que emite una Administración distinta, y en cuya formación no ha intervenido.

El control del interés general debe circunscribirse al ámbito que le es propio y que justifica su necesidad, esto es, al ámbito de las competencias compartidas. El hecho de que diversas Administraciones ejerzan funciones —homogéneas o diversas— en relación con una misma materia exige, en ocasiones, coordinar sus actuaciones a fin de lograr la máxima eficacia y coherencia de la gestión pública. De no alcanzarse esta coherencia, mediante una colaboración y coordinación interadministrativa voluntaria, quedaría justificada la atribución a una de las Administraciones implicadas de la función de coordinación, y lógicamente a aquélla que representa intereses más generales. En ambos casos el respeto a la autonomía de los entes locales exigirá garantizar su participación en la definición de los intereses generales que deben ser respetados. Una vez definidos éstos y los objetivos a los que debe dirigirse la actividad pública, el control de las actuaciones de las entidades locales deberá circunscribirse a determinar si éstas responden o no a aquellos intereses u objetivos.

En definitiva, el control de interés por el Gobierno de Navarra sobre actuaciones concretas de los entes locales en aquellas materias en que, conforme a lo anterior, la legislación foral lo establezca, debería realizarse atendiendo a objetivos y criterios generales previamente fijados en planes y programas de actuación en cuya colaboración y aprobación debe darse participación a la Administración Local al quedar afectados por dichos planes sus intereses específicos.

c) Facultad revisora

Como se señalaba en el epígrafe 2.2. el control por la Diputación de la legalidad de los acuerdos de las entidades locales a través del recurso de alzada constituye una manifestación más de la dependencia de éstas de aquella.

Este instrumento de control que, no cabe duda, supone una limitación a la autonomía municipal, se ha considerado, tras la aprobación de la Constitución, que condicionaba o limitaba igualmente en cierta forma el derecho de toda persona a la tutela efectiva de los Tribunales al verse obligada a acudir previamente a una vía no jurisdiccional.

El proyecto de ley foral de control a que se ha hecho referencia más arriba para armonizar el recurso de alzada con los indicados derechos introduce

en este instituto tradicional del régimen foral a los efectos que aquí interesan las modificaciones siguientes:

— Caracter potestativo del recurso.

Frente al régimen actual en el que la previa interposición del recurso de alzada constituye un requisito «sine qua non» para acudir a la vía jurisdiccional, se plantea este como potestativo, permitiéndose la impugnación de los acuerdos locales por una doble vía: directamente ante la jurisdicción contenciosa o acudiendo, previamente a la impugnación del mismo por la vía foral del recurso de alzada.

— Supresión de la llamada jurisdicción retenida por el Gobierno de Navarra, en virtud de lo cual y de conformidad con la Base 11.^a del RDL 4-11-1925 correspondía a la Diputación conocer directamente sobre los recursos de alzada en determinadas materias.

— Imposibilidad del Tribunal Administrativo para suspender la ejecutividad de los acuerdos impugnados durante la tramitación del recurso.

Es evidente que el carácter potestativo del recurso garantiza suficientemente la efectividad del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, sin embargo las dos últimas reformas enunciadas aun siendo un paso importante hacia la efectividad de la autonomía local no son suficientes por sí solas.

El importante papel que el Tribunal Administrativo ha jugado, y puede jugar en un futuro, en orden de una parte, a la defensa y aplicación de la normativa que integra el régimen privativo de Navarra y, de otra, a evitar numerosas reclamaciones jurisdiccionales que dilaten en el tiempo la solución de los conflictos, puede que justifique su pervivencia, pero sin duda este control, ejercido por un órgano que es delegado de la Diputación, implica una limitación de la autonomía municipal no amparada por el art. 46,3 de la LO-RAFNA. El alcanzar, dentro del mantenimiento del recurso de alzada, la máxima efectividad posible de la autonomía municipal exige arbitrar medidas para lograr una mayor independencia del Tribunal Administrativo del Gobierno de Navarra, así como la participación de las entidades locales en la elaboración de los Reglamentos por los que se regule su estructura, composición y, en general, normas de funcionamiento.

En todo caso y para concluir no puede ni debe olvidarse que la autonomía local exige, es claro, una transformación del sistema de relaciones interadministrativas, transformación que como se ha visto debe llevar aparejada la supresión de controles y tutelas y su sustitución por acuerdos y colaboraciones, pero que todo ello aun siendo importante y necesario no basta para que tal autonomía sea efectiva. La efectividad de la autonomía exige, además, contar con una Administración Local desarrollada, con estructura y medios suficientes e idóneos para ejercer las competencias que legalmente tienen atribuidas. Es sin duda esta labor de reestructuración y fortalecimiento de las instituciones locales, ardua y difícil, la más importante a acometer por la futura Ley Foral de Administración Local.