

LA AUTONOMIA MUNICIPAL DE NAVARRA

JOSE M.^a SAN MARTIN SANCHEZ

I. INTRODUCCION

Quiero agradecer a la Sociedad de Estudios Vascos la oportunidad que me brinda de poder contribuir, con este humilde trabajo, al recuerdo de D. Luis Oroz Zabaleta, a quien, si bien, por razones generacionales, no tuve la suerte de tratar, he podido conocer y admirar a través de su copiosa obra en pro de nuestro régimen foral.

De ahí mi contento cuando fui invitado a participar en el homenaje atan insigne navarro.

Sé que el homenajeado sintió una honda preocupación por la cuestión sobre la que me voy a tratar, preocupación que transmitió a través de numerosos artículos y conferencias. Y este ha sido uno de los motivos que me han impulsado a elegir el tema de «La Autonomía Municipal en Navarra» para este artículo.

II. CONCEPTO DE AUTONOMIA MUNICIPAL

La palabra autonomía, que es sinónima de autogobierno, significa «Condición del individuo o entidad que de nadie depende en ciertos conceptos», «Condición del pueblo que goza de entera independencia política».

D. Luis Oroz, en un discurso que pronunció en el año 1933, con ocasión del Primer Congreso de Secretarios Municipales de Navarra, definió la autonomía municipal como el derecho de los municipios para regir su vida, en todo lo que concierne al cumplimiento de los fines que se les tienen encomendados, sin ingerencias extrañas. A mi juicio, la autonomía municipal, para que sea plena, debe estar limitada únicamente por el alcance de las propias competencias municipales «la gestión de sus respectivos intereses», y por ley y el Derecho, a cuya observancia están obligados, obviamente, los Ayuntamientos al igual que el resto de las Administraciones Públicas. Cualquier tipo de control de oportunidad de la actuación de los municipios por parte de otra Administración Pública atenta contra la autonomía municipal.

III. LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN NAVARRA

1. La autonomía municipal en el derecho histórico

Decía D. Luis Oroz en la conferencia que pronunció, en el año 1919, ante la «Sociedad de Estudios Vascos» que los puntos culminantes de nuestra legislación municipal eran: 1.º) La vigente de los fueros municipales; 2.º) La promulgación de las Ordenanzas para el Gobierno de los pueblos aprobados en 1547; 3.º) Las leyes dadas por las Cortes del año 1828 y 1829, y 4.º) La ley paccionada de 16 de agosto de 1841.

Es obvio que hoy dichos puntos culminantes han de ser ampliados. Yo fijaría como hitos o mojones de las diversas etapas por las que ha pasado nuestra Administración Municipal los siguientes:

—La unión con Castilla.

—Las Ordenanzas de 1547 (Ordenanzas Viejas).

—La intervención del Consejo Real en la Administración Municipal de Navarra.

—Las leyes de Cortes de 1828-1829.

La Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.

El Real Decreto —Ley Paccionada de 4 de noviembre de 1925; y

La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero.

Por razones de espacio, he de referirme muy brevemente a cada una de las dichas etapas.

a) La Administración Municipal en Navarra hasta su unión con Castilla.

La vida municipal de Navarra comienza a darse a conocer a principios del siglo X, cuando los monarcas empiezan a conceder a los pueblos, que se distinguen en la guerra de la reconquista, fueros y privilegios, como medio de premiar sus servicios.

El régimen municipal de Navarra se basará, desde estas fechas hasta su unión con Castilla, en los fueros municipales. No había en Navarra un pueblo que tuviera una regular importancia sin su fuero especial.

Como consecuencia de este régimen foral, los municipios navarros gozaban de independencia absoluta, autonomía se diría hoy, no sólo en el orden administrativo sino también en el civil, judicial y político. Cada municipio establecía sus propias ordenanzas y leyes penales, y aunque todos no contasen con el mismo grado de independencia, por razón de su sujeción al feudalismo de los Reyes y de los Señores poderosos, todos tenían una administración municipal ajustada a sus particulares circunstancias, y desde luego elegida popularmente.

Todos los vecinos participaban en las elecciones de sus regidores, y la misma independencia tenían los Ayuntamientos navarros en la administración de sus bienes, para lo que no dependían de ninguna autoridad superior, estando obligados únicamente a rendir cuentas de la administración anualmente a los Concejos, que estaban formados por todos los vecinos del pueblo.

b) La unión con Castilla.

En el año 1512, se incorpora Navarra a la Corona de Castilla, pero continúa siendo reino por sí, manteniendo íntegra su organización constitucional.

Los municipios navarros conservan su libertad e independencia. Las Cortes de Navarra, se resistieron a aceptar cualquier novedad que contrariase las costumbres y la naturaleza de su sistema local; y el Gobierno de Castilla tuvo la prudencia política de respetar esta resistencia.

c) Las ordenanzas «viejas» de 1547.

Las primeras disposiciones generales que se encuentran en el Reino en materia de Administración Municipal son las ordenanzas aprobadas por las Cortes de Navarra del año 1547. Estas, llamadas «Ordenanzas Viejas», se encuentran integradas en la Novísima Recopilación de las Leyes del Reino de Navarra —Libro I, Título X, Ley XX— y constituyen la normativa vigente para la administración municipal hasta las Cortes de 1828 y 1829, respetando en las materias no regladas por ellas los usos y costumbres observados en los municipios.

Estas ordenanzas «Viejas» se limitan a regular la administración de los bienes comunales de los pueblos sin ocuparse, en ningún momento, de la organización municipal.

d) La intervención del Consejo Real en la Administración Municipal.

Hasta el año 1604 en que las Cortes de Navarra acuerdan «Que cada año se hagan las cuentas del precedente de los gastos de cada lugar y presenten en el Consejo y se tome por Letrado que el Consejo nombrare» (Novísima Recopilación, Libro I, Título XII, Ley XXV), los pueblos no habían tenido que rendir cuentas a ninguna autoridad ajena de su gestión, llegando a ser esta tutoría —en palabras de Yanguas y Miranda— tan insoportable como costosa y perjudicial para la propia administración municipal, y causa de innumerables contrafueros, por que los Ayuntamientos no podían dar un paso sin pedir la aprobación, gastando frecuentemente en estas diligencias mayor cantidad que la que solicitaban.

El Consejo dictaba ordenanzas municipales, aprobaba las cuentas de los pueblos, fiscalizaba las inversiones, influía en el nombramiento de los regidores y llegó, incluso, a dictar disposiciones relativas a la agricultura y al comercio de los municipios.

Las Cortes del Reino se propusieron reiteradamente retirar al Consejo las atribuciones que en materia de administración municipal tenía, pero tropezaron con el escollo de que en la sanción de las Leyes intervenían como asesores las mismas personas del Consejo.

Sin embargo, en el año 1701, una Ley, aunque temporal, es decir que sólo era vigente hasta la reunión de las Cortes inmediatas, concedió a los pueblos que tuviesen la libre administración y que pudiesen gastar todo lo necesario en obras y reparaciones precisas sin necesidad del permiso del Consejo, pero con la intervención de tres Superintendentes que había de elegir éste cada año. (Novísima Recopilación, Libro I, Título X, Ley LXX-XIII).

e) Ley XXV de las Cortes de 1828 y 1829.

Fue aprobada por las últimas Cortes de Navarra celebradas en los años 1828 y 1829. Consta de 28 artículos, y deroga (Art.º 27) las Ordenanzas de 1547 y «Todas las demás leyes, Autos acordados y Providencias del Real Consejo relativas al manejo y dirección de los propios y rentas, expedientes vecinales y cualquiera otros que se hallen establecidos en los pueblos, estándose sólo a lo dispuesto en los veintiseis artículos anteriores».

Introduce una reforma profunda en la administración municipal, fijando con claridad la competencia del Consejo en esta materia, y reestableciendo, en parte, el principio de la libre administración por los municipios de sus propios y rentas, sin otras limitaciones que las de solicitar permiso al Consejo para ejecutar obras cuando excedan de doscientos duros en las ciudades y buenas villas y de cien en los demás pueblos, y para imponer censos sobre los mismos propios y rentas, enajenarlos o gravarlos. También tenían obligación de presentar cuentas ante el Consejo.

f) La Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.

Con la entrada en vigor de esta Ley se produce en Navarra un profundo cambio institucional. Era un Reino anexionado a la Corona de Castilla «por vía de unión eque principal reteniendo cada uno su naturaleza antigua, así en leyes como en jurisdicción y gobierno» y se transforma en una provincia española, perdiendo sus instituciones fundamentales que son sustituidas por las del Estado.

En cuanto al régimen municipal, que es lo que aquí nos interesa, se estipula (artículo 5.º) que los Ayuntamientos navarros «se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adoptan en los sucesivos para toda la Nación»; estableciéndose, igualmente, que las atribuciones de los mismos relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación Provincial, con arreglo a su legislación especial. (Art.º 6.º).

A partir de la Ley Paccionada la dependencia de los municipios navarros de la Diputación Foral se hace cada vez más patente, y yo diría que es una dependencia deseada. La existencia de dos legislaciones distintas, la del Estado y la de Navarra, hace que los municipios acepten el excesivo control

que la Diputación ejerce sobre la administración de los mismos, sin duda, como un medio de defensa contra el intervencionismo del Estado; y de ello hay abundantes pruebas.

g) El Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925.

Cuando, por Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, es aprobado el Estatuto Municipal, más conocido por «Estatuto de Calvo Sotelo», se produce un rechazo contra la aplicación del mismo en Navarra. Se entiende que la salvedad contenida en su disposición transitoria 26.^a, cuando establece que «seguirán en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las provincias vascongadas y Navarra», no salva el régimen foral; y, por ello, el Consejo Foral Administración, por acuerdo del mismo mes de 1924, declara que su aplicación en nuestro territorio sin la anuencia de la Diputación no sólo altera sino que anula el régimen foral.

Podemos leer en el Apéndice correspondiente al año 1925 de la Legislación Administrativa de Navarra de Luis Oroz: «y no podría afirmarse otra cosa si se tiene en cuenta que, con arreglo a las disposiciones de aquel cuerpo legal (se refiere al Estatuto Municipal), los Ayuntamientos quedan desligados de toda relación de dependencia de las Diputaciones, careciendo éstas de toda facultad para intervenir en la administración municipal, en contra todo ello del pacto foral citado» (se refiere a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841).

Como se ve, se sigue defendiendo la dependencia de los Ayuntamientos de la Diputación Foral. El mismo Don Luis Oroz manifestaba, en 1919, que el régimen municipal en Navarra exigía una reforma profunda «debiendo formularse de manera clara y precisa las facultades propias de los organismos municipales, con el criterio de autonomía señalado por la tradición foral», reduciendo la intervención de la Diputación «a los asuntos de interés capital para la vida del municipio como son los referentes a la enagenación y gravámen de los bienes municipales, contratación de empréstitos de importancia, implantación de nuevos impuestos, si estos no se hallan especificados en forma general, etc.».

Este criterio de autonomía municipal «señalado por la tradición foral» se plasma en las bases aprobadas por el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 y después en el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra, que la desarrolla, que estableció no sólo el control de legalidad sino también numerosos controles de oportunidad sobre las actuaciones de los municipios navarros, controles que, con el transcurso de los años, no sólo no se han visto disminuídos, sino que, por el contrario, han sido incrementados. En muchas ocasiones por la propia actuación de nuestros Ayuntamientos y Concejos demandando aprobaciones o autorizaciones de negocios para los que, con arreglo al ordenamiento jurídico navarro, gozan de plena autonomía, y por la misma Diputación foral que ha venido —y viene— adoptando resoluciones, en relación con actuaciones municipales para las que carece de competencia, de acuerdo con el mismo ordenamiento jurídico.

2. La autonomía municipal en el momento actual.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero, dispone, en su artículo 46-3, que los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás municipios de la Nación.

Dice el preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que «el principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización en que se fundamentaba el nuevo Estado implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos».

De la lectura del precedente párrafo podría llegarse a la convicción de que los municipios gozan hoy de plena autonomía en su actuación. Sin embargo ello no es exactamente así. La propia Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local prevé la posibilidad de que la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas ejerzan determinados controles sobre las actuaciones de las entidades locales, pudiendo, también, el Delegado del Gobierno suspender sus acuerdos cuando, a su juicio, atenten gravemente al interés general de España; y el Consejo de Ministros puede llegar incluso a disolver, mediante Real Decreto, los Organos de las Corporaciones Locales, en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Y es que, como tiene dicho el Tribunal Constitucional, la autonomía hace referencia a un poder limitado; autonomía no es soberanía. El artículo 137 de la Constitución circunscribe el ámbito de la competencia de los municipios a la gestión de sus propios intereses, ejercida, cabalmente, dentro del ordenamiento jurídico.

Por el contrario, como protección ala autonomía que la Constitución Española garantiza a los municipios, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local reconoce legitimación a los municipios para impugnar las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen aquélla, y para promover, a través de la Comisión Nacional de Administración Local, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada.

Como vemos, a nivel del Estado está ya bastante desarrollada la regulación de la autonomía municipal. ¿Pero qué ha ocurrido mientras tanto en Navarra?

No ha trascendido la existencia de ningún proyecto legal relacionado con la autonomía que se reconoce a los municipios navarros en el punto 3 del ar-

título 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero. Sin embargo, ha sido remitido por el Gobierno al Parlamento Foral un proyecto de Ley «Reguladora del control de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales de Navarra», dando cumplimiento así a lo dispuesto en el punto 2 de la citada Ley Orgánica.

El reseñado proyecto de Ley consta de dos partes: una destinada a establecer una nueva regulación del «Recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra» contra los actos y acuerdos de las entidades locales y otra al procedimiento de «impugnación y control del interés general de las actuaciones de las entidades locales por el Gobierno de Navarra». Contiene, además, unas disposiciones adicionales que dejan sin efecto, acertadamente, determinados actos de fiscalización, intervención y tutela que actualmente ejerce el Gobierno de Navarra sobre los Ayuntamientos y Concejos.

El repetido proyecto es, a mi juicio, realmente desafortunado. No se atreve a suprimir definitivamente el recurso de alzada ante la Diputación Foral, pero lo convierte en un recurso potestativo, cuando fácilmente se hubiera podido mantener con un régimen parecido al actual, sin que se viese afectada por ello la eficacia en la aplicación de la justicia. La fijación de un plazo para su resolución, entendiéndose desestimado el recurso por silencio administrativo si antes de transcurrido dicho plazo no se le notifica al interesado la resolución del mismo, junto con una adecuada dotación de medios humanos y materiales al Tribunal Administrativo hubieren sido suficientes para ello. Por otra parte, el recurso de alzada, con la regulación propuesta, limita sustancialmente las garantías de los administrados. Reduce el plazo para su interposición de 30 días naturales a 15 días hábiles; la legitimación que tenían todos los vecinos, como una auténtica acción pública, queda limitada a quienes lo estén para interponer el recurso contencioso-administrativo, unificando con ello nuestra normativa a la del resto del Estado. Excluye, también, la posibilidad, actualmente existente, de suspender la ejecución de los actos y acuerdos recurridos cuando pudieran causar daños de difícil o imposible reparación.

En relación con «la impugnación y control del interés general de las actuaciones de las entidades locales por el Gobierno de Navarra», la ley proyectada se limita a copiar, en muchas ocasiones literalmente, las disposiciones de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, dando un paso más en el camino hacia la centralización uniformadora que, por falta de imaginación, —no nos es lícito pensar que sea por otras razones— nos acerca cada día más al final de nuestro régimen singular.

Pero entretanto ¿Qué pasa con la tan anunciada autonomía municipal?

Sencillamente que cada vez estamos más lejos de su consecución. De siempre los municipios y Concejos han sido los parientes pobres dentro de la familia que forma la Administración Foral de Navarra, y hoy las cosas no han cambiado. Mientras, yo diría demagógicamente, se habla y se habla de autonomía municipal, se atenta diariamente contra la misma desde todos los

frentes. El Parlamento Foral y, sobre todo, el Gobierno de Navarra vienen ejerciendo un descarado control sobre los Ayuntamientos y Concejos a través de la administración del Fondo de Participación en los Impuestos de Navarra. Hasta tanto dicha participación en los impuestos de Navarra no sea un auténtico derecho de sus Ayuntamientos y Concejos, en lugar de una concesión graciosa de la Comunidad Foral, no se podrá empezara hablar de autonomía municipal, y, ésta no pasará de ser una utopía, presentada como una realidad únicamente por intereses políticos.

Ni las declaraciones garantizadoras de la autonomía municipal recogidas en la Constitución Española, ni las de nuestra Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero, cuando afirma que los municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía reconocida a los demás municipios de la Nación, van a ser suficientes para solucionar, por sí solas, los agobiantes problemas de nuestros municipios y Concejos, especialmente los de los más pequeños, ni van a a cubrir los déficits de servicios y dotaciones, ni mucho menos van a llenar sus vacías arcas. Y una cosa es evidente, y creo que hoy nadie se atrevería a negarla: No hay, no habrá, ni puede haber autonomía municipal sin independencia económica, y hoy tal independencia no existe. La autonomía de nuestros Ayuntamientos y Concejos es, también hoy, una meta muy lejana, no nos engañemos, porque cada vez es mayor el interés de los políticos gobernantes en dominarlos por intereses partidistas; y no hay mejor manera de conseguirlo que haciéndoles depender económicamente de sus decisiones.

El mayor o menor grado de autonomía municipal en Navarra dependerá, una vez más, de la postura que ante ella adopten nuestros Ayuntamientos y Concejos, pero sobre todo, y principalmente, el comportamiento más o menos honesto que tengan, en relación con la misma, las Instituciones Forales de Navarra.

Si éstas no la desean sinceramente no habrá autonomía municipal.