

LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Problemática General

Demetrio Loperena Rota

Cuadernos de Sección. Derecho 10. (1995) p. 85-123
ISBN: 84-87471-88-9
Donostia: Eusko Ikaskuntza

Nafarroako udala Europako gainerakoen ezaugarri berekin eta aldi historiko berean sortu zen. Erdi Aroan foru partikularrek arautzen zuten haien bizitza. XIV. mendeaz geroztik bateratze prozesu legislatiboa agertzen hasi zen, gaur artean burutuko ez zena. XIX. mendean Nafarroa Espainiako batasun konstituzionalaren barne geratu zen; 1841eko Abuztuaren 16ko legean, Lehen Autonomi Estatuto hartan, arauak emateko esparru bat mantentzen zuten, ahal horrek 1925eko Azaroaren 4ko lege-dekretuan eta 1982ko Foru Hobekuntzarako legean iraungo duelarik. Gaurko egunean Nafarroako Toki Erregimena 1990eko Foru Legeak arautua da, bertan Nafarroako Udala ukitzen duten arazo instituzional batzuk erabaki gabe geratu direlarik.

El municipio navarro surge con las mismas características y en el mismo periodo histórico que el resto de los europeos. Durante la Edad Media los fueros particulares regían su vida. A partir del siglo XIV comienza a aparecer un proceso de uniformización legislativa que no se obtendrá hasta la actualidad. Durante el siglo XIX Navarra se incorpora a la unidad constitucional española, manteniendo en la Ley de 16 de agosto de 1841, primer Estatuto de Autonomía, un ámbito autonómico que se prorrogará en el D-Ley de 4 de noviembre de 1925 y la ley de Amejoramiento del Fuero de 1982. En la actualidad el Régimen Local de Navarra está regulado por una Ley Foral de 1990 que ha dejado pendiente de resolución varios problemas institucionales que aquejan al Municipio Navarra.

La municipalité de Navarre se présente avec les mêmes caractéristiques et dans la même période historique que le reste des européennes. Pendant le Moyen Age les fueros particuliers régissaient leur vie. A partir de s. XIV apparaît un processus d'uniformisation législative qui ne sera pas obtenue jusqu'à nos jours. Durant le s. XIX la Navarre s'incorpore à l'unité constitutionnelle espagnole, maintenant dans la Loi du 16 août 1841, premier Statut d'Autonomie, une ambiance "autonormative" qui prendra effet dans la Loi-D du 4 novembre 1925 et la Loi d'Amélioration des Fueros de 1982. Actuellement le Régime Local de Navarre est régenté par une Loi Forale de 1990 qui a laissé en attente de résolution plusieurs problèmes institutionnels affectant la Municipalité de Navarre.

I. ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO NAVARRO MEDIEVAL

1. Costumbres y Fueros

No tenemos referencias, siquiera aproximadas, acerca de cuál era la organización comunitaria y el sistema de relaciones que regían las tribus vasconas asentadas en el territorio que hoy es Navarra antes de la llegada de los romanos. Es fácil, sin embargo, suponer, dado su carácter de pueblo primitivo, que la costumbre y los usos serían las reglas de la convivencia.

La llegada de los romanos no produjo un sensible cambio en la forma de vida de estos pueblos, siendo común en la historiografía el considerar que se asentaron en varios lugares de Navarra, pero sin que se produjese mezcla ostensible entre ambos grupos de moradores.

Antes al contrario, desde aquellas plazas donde se asentaron los romanos, inicialmente con campamentos provisionales, y luego en ciudades estables, no ejercieron una decisiva influencia romanizadora en ningún ámbito, y tampoco en el derecho local, sobre los circundantes vecinos vascones. Las relaciones parece que fueron buenas lo cual lleva a pensar que alguna influencia, aunque fuese mínima, dejaría la gran civilización romana sobre la primitiva cultura autóctona. A título de ejemplo, y según se desprende de los escritos de ESTRABON, Pamplona fue campamento romano el año 75, como punto militar estratégico para la guerra que mantenían contra Celtiberia.

El panorama jurídico del momento puede describirse con referencia a unas cuantas plazas romanas regidas por el derecho propio y rodeando a las mismas, y con relaciones variables, tribus o asentamientos primitivos organizados por sus costumbres ancestrales.

La caída del Imperio romano produce una vasconización de todas sus ciudades y áreas de influencia, regresando al primitivo derecho para, en gran medida, volver a repetirse con los godos lo sucedido durante la invasión romana. En efecto, los godos llegaron a Pamplona pero no sometieron a los pobladores de lo que más tarde sería Reino de Navarra. Puede afirmarse que el "Liber Iudiciorum" casi no fue aplicado, siendo las antiguas costumbres, es evidente que con influencias de sus vecinos, las únicas normas jurídicamente estimables, aunque desconocidas mayormente.

La resistencia al dominio visigodo ocasionó continuas campañas bélicas que impidieron la consolidación de poblaciones de relevancia. Así, cuando Tarik entra en la península, Don Rodrigo se encuentra sofocando una sublevación en Pamplona.

Al punto de nacer el Reino de Pamplona y durante muchos años el panorama político era totalmente desahucado. Continuas incursiones árabes respondidas con mayor o menor contundencia por los nativos hicieron de Navarra un campo de batalla en el que el desarrollo de un pueblo y una civilización se hacía casi imposible. Y por tanto el mundo del derecho quedaba relegado a las primitivas configuraciones consuetudinarias, excepción hecha de

aquellas escasas ciudades que durante algunos años gozaron de estabilidad suficiente como para disponer de una organización superior a la primitiva circundante

Una vez que se consolidó el Reino de Navarra puede empezar a hablarse con propiedad del surgimiento de los municipios medievales. Debe señalarse, tal como lo hace el profesor TOMAS Y VALIENTE, que hay grandes probabilidades de que existieran unas primitivas costumbres jurídicas, no siempre homogéneas, en correspondencia a una cultura común que no fue muy afectada ni por la romanización ni por los visigodos, ni tampoco por los musulmanes.

Siguiendo al profesor GARCIA DE VALDEAVELLANO, puede decirse que en Navarra hasta el siglo XI, en tanto Estado situado en la Europa occidental, no existían municipios organizados estimables jurídicamente, sino meros asentamientos humanos que el derecho no reconocía. No había, consecuentemente, al inicio de la Edad Media personalidad jurídico-política ni órganos estables de decisión o participación para las agrupaciones de personas ubicadas en un territorio. Sería salir excesivamente del tema intentar averiguar, en aplicación a Navarra de las tesis de SAVIGNY, GUIZOT, Von BELLOW o PIRENNE, el origen del municipio navarro. Porque no hubo una causa única, sino varias que, para cada caso concreto incluso, intervinieron en distinta proporción, cabe extraer y aplicar al caso la concepción sincrética que el profesor GARCIA VALDEAVELLANO recoge en su Curso.

Una primera causa es la de los vínculos que unían a los miembros de cada comunidad en tanto que existían unos intereses comunes a defender; los vecinos reunidos en *Concilium* o Concejo acordaban la forma de aprovechar los pastos y bosques, la sal o el molino y paulatinamente aumentan los ámbitos en los cuales interviene. Una segunda razón ha de encontrarse en el hecho de que se concurriera a un mercado dentro del cual eran precisas unas reglas comunes de aplicar, un mismo derecho. Y por último, la concesión de fueros franquicias y exenciones, por parte de los Reyes principalmente, resultó decisiva para la aparición nítida de la institución municipal desde los albores del siglo XI.

En el siglo XII se produce la consolidación de los municipios, pudiendo afirmarse que ya tenían personalidad jurídica y que intervenían gradualmente en el espacio y el tiempo con autonomía político-administrativa. La dinámica de perfección y complejidad lleva a que en el siglo XIII la inmensa mayoría de las poblaciones navarras tengan ya su fuero. El cual, a su vez, aunque se otorgaba por el monarca, era, en realidad, escogido por el Concejo según las necesidades e intereses. No resulta en este punto ocioso recordar que en Navarra predominó la concepción pactista del poder, según la cual éste no solo residía en el Rey, sino también en el reino. La práctica expuesta es tal vez una manifestación o preludio de esta concepción.

Los fueros locales de Navarra son clasificados en siete grupos, tal como aparecen en un Códice del Fuero General que recoge ILARREGUI y utiliza el profesor LACARRA, a quien seguimos a continuación.

A) Fuero de Sobrarbe

En 1117, tres años después de reconquistada Tudela, Alfonso I el Batallador le concede los Fueros de Sobrarbe a la vez que a Cervera y Gallipienzo. Existen dudas acerca del contenido de esta concesión, pero es probable que se tratara de “fueros de clase, propios de los infanzones de superior categoría, y que, caso de haber sido escritos abarcarían pocos artículos relativos a prerrogativas y exenciones nobiliarias sobre propiedad, procedimiento y pruebas”.

Curiosamente este fuero debe su subsistencia a estar vigente en Tudela, donde adquirió un gran desarrollo, dado que en su lugar de origen, a juicio de la historiografía especializada, apenas si tuvo aplicación

En el siglo XIII fue recopilado conservándose esta versión extensa de más de 300 artículos escrita en romance.

B) Fuero de Jaca

Llega por concesión a Estella y Pamplona, pero la evolución peculiar en la primera hace que sea considerado como un tipo diferente. Pamplona hasta finales del siglo XI es un núcleo sin la menor relevancia, ya que la Corte estaba en Nájera y su obispo tenía simultáneamente la titularidad de la abadía de Leire. Sin embargo, después de la ocupación de la Rioja por Alfonso VI, y coincidiendo con el auge comercial propiciado por la activación de la ruta de Santiago, inicia un ascenso que recibe su aldabonazo definitivo con García Ramírez, el Restaurador.

En efecto, este monarca en 1092 confirmó a la ciudad como señorío episcopal y por ello sus habitantes, que vivían junto a la catedral, quedaban sometidos a gravámenes como pagos, prestaciones personales y otros servicios que debían al obispo por no gozar de la "ingenuitas". Había también, en pequeño número, infanzones y simples libres que dependían del rey directamente.

La política de favorecimiento para la repoblación de algunas ciudades de Navarra atrajo a muchos "francos" que en Pamplona se agruparon en torno a la Iglesia de San Saturnino formando un grupo separado jurídica y aun físicamente de los habitantes de la Navarrería (Nafar-erria, pueblo de navarros en euskera).

En 1129, Alfonso el Batallador concede a esta comunidad de extranjeros el Fuero de Jaca sin que ello supusiera su elevación a la infanzonía, sino un status intermedio que estaba radicalmente vedado a los navarros de origen.

Se le confirmó al obispo en su jurisdicción sobre los francos y ejerció su autoridad a través de un vecino libremente designado por él denominado "*almirante*". Además, existía un alcalde escogido por el obispo entre una terna que le era presentada por los vecinos, el cual ejercía su jurisdicción administrando justicia según el derecho propio.

La población de San Nicolás es un núcleo que surge en el siglo XII extramuros del Burgo de San Saturnino, constituido por francos de reciente llegada y navarros no villanos. Se beneficiaban de parecidas franquicias que los del Burgo de San Saturnino, por lo que a mediados del Siglo XII tenemos tres grupos de población muy diferenciados con su respectivo estatuto jurídico.

Sancho el Sabio en 1189, tras un pacto con los moradores de la Navarrería, establece que los tres núcleos urbanos se regirán en adelante por el Fuero de Jaca. Tal decisión fue tomada en momentos de grandes problemas para el Rey como lo demuestra el que se produjo casi simultáneamente a otras referentes a los villanos de la Iglesia en todo el Reino y a los clérigos y sus bienes.

A partir de este momento, y hasta que fue otorgado el privilegio de la Unión en 1423, los barrios pamploneses protagonizarán numerosas luchas entre sí, algunas muy sangrientas, causadas principalmente por los intereses contrapuestos que tenían y por los tratos de favor que algunos reyes otorgaron a uno u otro barrio. Al mismo tiempo, el rey y el obispo mantu-

vieron conflictos muy enconados por el dominio de la ciudad. Tal evento produjo, entre otras cosas, que sus poderes quedaran muy debilitados pudiendo considerarse que la ciudad era gobernada casi exclusivamente por los jurados elegidos por los vecinos de cada barrio. No se logró un acuerdo entre el monarca y el poder episcopal hasta 1319, en que se firmó el reparto de jurisdicciones por el que la Iglesia, a cambio de muchos privilegios, cedía el poder temporal de los barrios de Pamplona.

En la forma de organizar el gobierno de cada uno de los barrios no existían grandes diferencias. De este modo los asuntos económicos internos eran gestionados por los jurados que, como quedó expresado, eran elegidos libremente por los vecinos. Está acreditado que ya en 1213 existían doce jurados en representación de cada uno de los cuatro barrios. En el Burgo de San Saturnino había otras divisiones por calles; al frente de cada una existía un “*mayoral*”. El Concejo lo formaban los jurados más el juez y el “almirante”, si bien aquéllos tomaban independientemente los acuerdos que afectaban a la administración de sus intereses.

Aproximadamente entre 1266 y 1274 hubo un acuerdo que unió a todos los barrios teniendo por toda representación a veinte jurados que actuaban conjuntamente y al parecer un solo almirante en representación del obispo. El pacto fue pronto roto y se volvió a la situación prececente.

Después de la destrucción del barrio de la Navarrería se firmó una carta de aveniencia entre los del Burgo y los de la Población. Por ella habría veinte jurados representantes de los dos barrios elegidos anualmente por los cesantes y además un alcalde para cada uno. Al reconstruirse en 1324 la Navarrería se le dota de una organización constituida por doce jurados, un alcalde y los notarios precisos. El rey es representado por el “*preboste*”. Los otros barrios continúan con la misma estructura, existiendo al frente de todos ellos un almirante, funcionario del monarca con funciones similares a las de los “*merinos*”, que más adelante se verán.

La gestión de los jurados precisó de la aprobación del general de los vecinos, cuando la importancia del asunto era grande. Así, por ejemplo, el acuerdo de 1213 entre los barrios fue jurado por todos los vecinos, debiendo renovarse el juramento cada cinco años; la paz de 1222 también fue jurada por todos; y, finalmente, el acuerdo por el que se unían el Burgo y la Población en 1287 hubo de ser jurado por los vecinos.

En el aspecto jurisdiccional, hasta Sancho el Fuerte el Burgo de San Saturnino acudió a Jaca en apelación, quedando a partir de entonces prohibido. El Fuero de Jaca siguió aplicándose hasta que Carlos III por el Privilegio de la Unión en 1423 ordena que sea aplicado el Fuero General de Navarra.

Además de a Pamplona, el Fuero de Jaca fue concedido a otras villas navarras. A finales del siglo XI a Sanguesa, confirmado por Alfonso I en 1117. En el siglo XII a Villava, (1184) y Alesves (1191), hoy Villafranca. Lanz recibió este fuero en el siglo XIII y en 1497 Santesteban.

También gozaron del mismo, al menos, Lumbier, Larrasoaña, Echarrí y Roncal hasta 1412.

C) Fuero de Estella

Fue concedido en 1090 por Sancho Ramírez; es el más antiguo de Navarra. Deriva del de Jaca, pero su evolución independiente, unido al hecho de que en su redacción no se citara su origen, hace que se le considere diferente. El motivo de esta concesión fue análogo

a otros casos, es decir, atraer extranjeros para repoblar Lizarra, villa situada en la ruta compostelana. El monarca trataba de extender el éxito obtenido con la fórmula de Jaca.

Inicialmente sólo podían establecerse en Lizarra –en adelante se llamaría Estella– los francos, los cuales crearon varios barrios diferentes. A finales del siglo XII Sancho el Sabio creó la población de San Juan en la misma villa a la cual podían ir también navarros. Cada uno de los barrios tuvo distinta personalidad y jurados dentro del Concejo de Estella. Hay autoridades comunes que actúan en representación del monarca y también una tendencia a la unificación. El preboste, en cualquier caso, parece que sólo representa a los francos y paulatinamente aumenta su poder en detrimento del merino y el justicia. Está demostrado que las instituciones concejiles, preboste, jurados y los consejeros asesores dictaron numerosas ordenanzas de buen gobierno; asimismo, los temas estrictamente locales solían resolverse sin la presencia del poder real.

El fuero de Estella se otorgó casi en la misma fecha a Puente la Reina, a Olite en 1147 y a Monreal en 1149. Ya en el siglo XIII se aplica en Tiebas, Torralba y Urroz. También se aplicó tardíamente en Tafalla, a francos y ruanos, y en Huarte Araquil.

D) Fuero de Viguera

No se conoce muy bien ni la causa que llevó a darle este nombre ni la relación que existe entre los varios fueros a los que se atribuye ser derivados del Fuero de Viguera. Pueden distinguirse dos familias. La primera familia trae su raíz en la concesión de fueros que hizo Alfonso VI a Logroño cuando en 1095 se repobló tras haber sido arrasada por el Cid. Esta rama tuvo su principal expansión en La Rioja y el País Vasco Occidental. No obstante, hay algunos pueblos navarros que recibieron este fuero. Por ejemplo, el valle de la Burunda en 1208, Viana en 1219 y Aguilar de Codés, en 1269.

Los vecinos de Funes, Marcilla y Peñalén recibieron de Alfonso el Batallador los primeros fueros de la segunda familia, si bien en vez de citar su origen en Logroño, (Viguera), y, sin que se sepa por qué, concedió “foros et tales usaticos quales habent homines de Calagorra”. Se ha conservado también un fuero extenso dado por el mismo monarca más tarde, y que allí se intitula de Viguera, para ser aplicados entre infanzones. Este fuero se aplicó también en Caparroso, Santacara, Torres del Río, Peralta, Rada, Murillo el Cuende, Falces, Milagro, Aibar, Rocaforte, Ustés, Navascués, Castillonuevo, Lerín, Cárcar, Azagra y Andosilla.

E) Fueros de la Novenera

Deben su nombre a la exención que otorgaban del pago de la novena parte de los frutos que entregaban al rey. Son textos de contenido fiscal principalmente concedidos por Sancho el Sabio en 1193 a Artajona y Larraga –Berbinzana era un agregado de este último–. En 1194 Sancho el Fuerte los otorga a Mendigorria y en 1208 a Miranda de Arga.

Para G. TILANDER estos fueros son muy arcaicos, tanto en su lenguaje como en su fondo jurídico, y destaca su falta de similitud con otros cercanos.

F) Fueros de Daroca

Fueron concedidos por Alfonso el Batallador en 1129. a Cáseda, de donde se extendieron a Peña. “El fuero de Caseda, en lo que podemos deducir por su comparación con el

segundo fuero de Daroca, parece sigue principalmente el texto primitivo de éste, procediendo de Soria las disposiciones en que se invoca concretamente este fuero, y tal vez algún otro artículo”(Lacarra).

G) Fueros de Medinaceli

Alfonso I otorgó hacia 1129 a Carcastillo. Se aplicó en Mérida y Murillo el Fruto.

H) Fueros diversos

Señala también el profesor LACARRA que existen una variedad de fueros no filiales y que sería exagerado enumerar. Asimismo, hay varios fueros “de población” en los que se fijaban las condiciones para poblar una villa recién fundada o a la que se quería atraer población; fueros de unificación de pechas, que inicia Sancho el Sabio y que suelen contener también disposiciones breves sobre materias no fiscales; contratos agrarios en los que se fijan relaciones de pechas y servicios entre rey y señores y sus villanos; y otros de exenciones y privilegios en los que a veces se fijan normas para el gobierno interior de las villas y que no tienen relevancia destacable.

La Baja Edad Media se configura, a la luz de lo anterior, como una etapa en la que se consolida la institución municipal. Así, los asentamientos humanos primitivos van adquiriendo una organización estable que se manifiesta en la paulatina sustitución de las costumbres ancestrales por fueros escritos en los que un derecho elaborado regulaba las relaciones entre los individuos y entre las clases; igualmente el poder regio capitidisminuye al poder feudal; finalmente el municipio se organiza, en Concejo abierto primero y con jurados después, desarrollando la parte más importante o resultando ser la institución nuclear de ejercicio de poder. La mayor parte de las áreas que afectaban al interés del general de los vecinos eran atendidas por los municipios que, gracias a la concesión y desarrollo de los fueros que alcanzaban a la casi totalidad de poblaciones navarras y a las ordenanzas que aprueban los Concejos para la regulación del aprovechamiento de los bienes comunales, el abastecimiento de la villa, mercados, etc., viven una época considerada de esplendor del derecho local.

Suele mitificarse, a veces, la idea de la autonomía y singularidad municipal en ésta época. No cabe sin embargo hacer comparaciones con la situación actual. En efecto, cada villa va consolidando su propia organización interna y establece los límites territoriales de su jurisdicción y, en ocasiones, elige el fuero que ha de regirle y lo completa con sus propias ordenanzas. Pero cabe recordar que los fueros no albergan grandes diferencias entre sí ni tampoco la organización de los municipios de análogos caracteres se produce de forma diferenciada y singular.

Así, sin una voluntad determinadora de la uniformidad, el apogeo de la vida municipal en la Baja Edad Media contiene grandes rasgos de homogeneidad. Y es que el Derecho, aun en su vertiente organizativa, no puede dar soluciones radicalmente diferentes ante problemas iguales que surgen en una sociedad con similares valores culturales y cuya cúspide de poder se representaba en el Rey. Tal era el caso de Navarra.

2. Pamplona, Villa Medieval Tipo

Basándonos en lo antedicho, pasamos a describir los aspectos organizativos del municipio pamplonés, pretendiendo sirva de ejemplo de lo que aproximadamente era una villa medieval en Navarra.

Los municipios que componían Pamplona tenían por presidente a un alcalde. Consta que el del Burgo de San Cernín (San Saturnino) era elegido entre una terna presentada al obispo inicialmente y al rey cuando la ciudad pasó a manos de éste. Las ausencias del alcalde eran suplidas por uno de los jurados, lugarteniente o teniente de alcalde. Presidía la corporación y las actividades que hoy llamaríamos propiamente administrativas las realizaba en unión de los jurados. Sin embargo, la función jurisdiccional era de su competencia, excepción hecha de las causas criminales que correspondía conocer a un funcionario real: el almirante.

Los jurados aparecen inicialmente en número de doce por cada barrio; el cargo era anual y eran elegidos por los salientes –cooptación–. Llama la atención la prohibición de ser reelegidos hasta pasados siete años desde que concluyó el mandato anterior, y ello para evitar monopolios por parte de los más poderosos. Cuando se unieron los municipios del Burgo y la Población, los jurados pasaron a ser veinte, manteniéndose curiosamente la existencia de dos alcaldes y dos almirantes.

Las funciones que incumbían a alcaldes y jurados conjuntamente pueden resumirse en las siguientes: mantenimiento de la paz y el orden, referidas principalmente a la prevención y erradicación de la delincuencia deteniendo a los malhechores, y custodia de la permanencia de los términos municipales. Los jurados, por su parte, vigilaban los mercados y ferias garantizando el abastecimiento de cada municipio. También participaron en el procedimiento judicial y en el enjuiciamiento, destacando casos como los sucedidos durante el reinado de los Teobaldos en que jurados de los municipios de Pamplona, Estella, Olite y otros juzgaron los contrafechos hechos por el propio rey. Intervenían igualmente en asuntos militares y expedían salvoconductos.

Las decisiones se tomaban con la asistencia de un consejo de “probi homines” que intervenían, al parecer, como órgano consultivo, sin que puedan hacerse mayores precisiones al respecto. Tal vez guarde relación con el primitivo Concejo abierto. Las reuniones se celebraban en las Iglesias del Barrio, excepto en la Navarrería que se hacían en casa particular.

Hasta avanzada la Baja Edad Media no se estructuró la cancillería; en ese momento (siglo XIV) aparecen ya notarios en número proporcionado al de habitantes, según consta en privilegio concedido por Carlos II en 1355.

Existen numerosos antecedentes de solidaridad intermunicipal expresadas en uniones de municipios y que se hacían mediante pactos principalmente para materias defensivas. Ejemplo paradigmático es la Junta de Infanzones de Obanos que reunió a muchos municipios del Reino para defender privilegios y derechos frente al Rey, si bien esta Junta tenía unos fines que hoy denominaríamos políticos, al margen de la administración municipal.

Lo expuesto no es contradictorio con la realidad, mayoritaria en los municipios donde era posible, de que las decisiones de importancia las tomaban el conjunto de los vecinos reunidos en Concejo abierto o “*batzarre*”. Cabalmente los municipios con gran número de vecinos no pudieron mantener esta institución que, aun así, vimos como fue usada en Pamplona para ratificar acuerdos de especialísima trascendencia. Tampoco puede afirmarse que existieran alcaldes en todas las poblaciones sino tan solo en las buenas villas, extendiendo, en su caso, la jurisdicción a las localidades cercanas. Allí donde existía una división administrativa por valles (Montaña) había un alcalde en cada uno nombrado por el rey a propuesta del Concejo; así en Améskoa y en Aézkoa, por ejemplo.

Ya desde antiguo la administración de los bienes que pertenecen a todos los vecinos es encargada a unos delegados que dictan las correspondientes ordenanzas, reparten los

impuestos y cobran las multas. Se presentan como simples mandatarios que actúan por un corto espacio de tiempo y que juran cumplir sus obligaciones (de ahí, al parecer, el nombre de jurados). Conforme la administración municipal crece los jurados se organizan como un consejo cerrado al margen de sus electores y únicamente asesorados, a veces, por un grupo de consejeros.

Ni los vecinos reunidos en Concejo abierto o "*batzarre*" ni los jurados tenían un presidente. Sin embargo, el alcalde, que al principio tiene funciones jurisdiccionales delegadas del rey o señor, aumenta su presencia en la vida municipal hasta convertirse en su cabeza con el transcurso del tiempo; en este momento el alcalde se elige con participación municipal.

Un tema de difícil análisis es, sin duda, la vecindad. Porque había cierta diversidad en los requisitos según las villas pero, sobre todo, había que tener presente la existencia de clases sociales con su respectivo estatuto jurídico. Teniendo presentes estas dificultades, puede afirmarse, siguiendo al profesor LACARRA, que el primer requisito exigido generalmente para la obtención de la vecindad era la habitación (residencia). Poder habitar no era libre, sino que requería de algunos trámites como, por ejemplo, el consentimiento de la generalidad de los vecinos, el alquiler de una casa o el tener fuego encendido.

No siempre era suficiente lo antedicho sino que en villas importantes solía exigirse también que el aspirante fuese propietario para poder pagar los impuestos y para, eventualmente, responder ante la justicia. A veces también se exigía jurar los fueros municipales.

Los vecinos "enteros" o "acabados" que hemos expuesto no son los únicos pertenecientes a la comunidad municipal puesto que también están el "*morador*" o "*estarent*" que, aunque residiera en la villa, no era considerado vecino por carecer de alguno de los requisitos señalados. Por otro lado, la "*vecindad forana*" estaba prevista y éstos vecinos también disfrutaban de ciertos derechos.

Los derechos a que daba lugar la condición de vecino eran principalmente la de disfrutar de los bienes del común (pastos, aguas, maderas, etc.), ser fiador y testigo, ser juzgado por su derecho y por la correspondiente autoridad local, ir a la guerra a las órdenes de su alcalde, su testimonio es superior al de un no vecino y las exenciones y privilegios propios de cada fuero. Como obligaciones más importantes cabe citar la de reparar los muros que habitualmente rodean a los pueblos, pagar los impuestos, prestar alojamiento según se establezca en el fuero, tener fuego encendido, defender la villa con las armas y, en general, obedecer lo dispuesto por los jurados. Estaban previstas excepciones al cumplimiento de algunas obligaciones por estar ejerciendo cargos del Concejo, enfermo o ausente. La vecindad se perdía por integrarse en orden religiosa o por expulsión al no aceptar las decisiones del común de los vecinos; pero, en todo caso, mantenía algún derecho en tanto que ser humano.

Dentro de cada recinto urbano existen también otras personas que no se consideran vecinos: el clero que dependía del obispo, los hidalgos o infanzones, que a veces tenían reconocido por el fuero funcionamiento separado, y finalmente, en las poblaciones de francos, los navarros.

A lo largo de toda la época que analizamos, hay un proceso permanente por el cual los señoríos feudales pasan a ser de dependencia real. No obstante, siguen existiendo tanto laicos como eclesiásticos. Entre los primeros los hay que simplemente tienen potestad para recaudar las rentas y otros que tienen además la jurisdicción plena sobre el territorio; los pecheros del señor solariego o collazos pueden pasar a depender de la administración real mediante el pago de una cantidad. Pamplona es el ejemplo más claro de señorío eclesiástico, pero también

la orden de San Juan de Jerusalén que poseía los bailíos de Fustiñana, Ribaforada y Buñuel; la iglesia de Roncesvalles con derechos sobre Atondo, Anizlarrea, Aézkoa y Badostain; y los monasterios de Leyre, Iruzu, Montearagón, Fitero, La Oliva, Irache, Marcilla, Tulebras, San Juan de la Peña y los Templarios con variados derechos y propiedades.

3. Organización Administrativa del Reino

En Navarra, como en otros Reinos, existía otra división para la administración territorial cuya descripción completará nuestro examen. En efecto, Navarra estaba dividida territorialmente en cuatro merindades. Al sur de los Pirineos éstas eran: Montañas, Sangüesa, Tierras de Estella y la Ribera; al norte, la de Ultrapuertos.

Carlos III creó la de Olite en el siglo XV constituyendo la sexta merindad.

Como criterio general, cabe decir que al frente de cada merindad existía un "merino", si bien en la merindad de las Montañas hay dos desde 1350 y en la de Ultrapuertos no hay ninguno. Es un funcionario real cuya principal misión consiste en guardar el orden público en su circunscripción; fuera de los poblados es donde realiza sus funciones ya que dentro de los mismos hay otros funcionarios encargados. Tiene un castillo y hombres armados que debe mantener por ser el máximo cargo militar. La recaudación de tributos es una labor que en el siglo XIV prácticamente queda abandonada en otros funcionarios. A veces se les denomina "justicias" sin que ello signifique diferente cargo.

El "*Submerino*" o "*Sotzmerino*" es otro funcionario que ayuda al anterior en sus funciones policiales. En las Merindades de la Montaña y Sangüesa hay uno en cada valle mientras que en la Ribera uno por pueblo.

Con el nombre de "*Almirante*" se conocen a ciertos funcionarios con funciones y circunscripción similar a los anteriores. Recaudan tributos, ejecutan la justicia y mantienen el orden público. Es un cargo propio de la Montaña y de Pamplona, donde ya hemos visto existe uno en cada barrio.

El "*Preboste*" es un cargo de parecidos caracteres a los anteriores pero más propio de la zona Centro de Navarra; también hubo en el barrio de la Navarrería de Pamplona.

El "*Justicia*" es el nombre más extendido en el sur para funcionarios como los precedentes.

Otros cargos de variados cometidos eran el "*baile*", el "*sayón*", el "*portero*" y el "*corral*".

Parece evidente, como señala ZABALO ZABALEGUI, que la variedad de títulos en los agentes de la administración territorial no significa la existencia de atribuciones separadas y distintas para cada uno. Son títulos y misiones que se van atribuyendo a lo largo de un proceso histórico, sin mentalidad de legislación general, de modo que ni todos existían en todo el territorio ni, por supuesto, siempre a un mismo título correspondían unas determinadas funciones.

II. LA APARICION DE LA LEGISLACION GENERAL

Las disposiciones normativas de aplicación general a todo el Reino aparecen con anterioridad a la conquista de Navarra. Los reyes van aumentando su poder efectivo sobre la población y sienten, con las Cortes muchas veces, que la diversidad de ordenamientos entorpece la eficacia de su gobierno. Surge, así, la necesidad para el gobernante de la

legislación general, con independencia de la voluntad o intereses de los municipios. En Castilla, por ejemplo, tenemos el Fuero Real (1252 a 1255) como serio intento en la Baja Edad Media de que juzguen los Tribunales de acuerdo a su texto. El hecho de que fracasara no impidió que el intento se repitiera con resultado inverso con el Ordenamiento de Alcalá (1348) y las Leyes de Toro (1505), momento, este último, en que los fueros municipales casi han desaparecido.

Tal vez con distinto procedimiento, pero con idéntico resultado, en Aragón la obra del rey lleva a una territorialización del derecho local (Jaca) que concluye en los Fueros de Aragón.

En Navarra se aprobaron normas generales para materias concretas antes de que surgieran los ordenamientos con voluntad globalizadora. El profesor LACARRA dice como en 1072 Sancho de Peñalén acuerda con sus barones la forma de otorgar honores y tenencias. De Sancho el Sabio también existen varias referencias, como unas ordenanzas sobre desafíos que pasarán al Fuero General. El Fuero Antiguo que es el cuerpo normativo constitucional más antiguo de Navarra, es una norma fruto de un pacto entre Teobaldo I y los nobles de Navarra. A partir de este fuero, y a lo largo de los siglos XIII y XIV, se avanza en la unificación territorial del derecho que se materializa en la redacción del Fuero General en el que se incluyen, además de lo dicho, “disposiciones diversas tomadas de los fueros vigentes en Estella, Pamplona, usos locales, jurisprudencia de la Corte, etc. formando un cuerpo jurídico poco sistemático”, que, aunque no fue promulgado oficialmente, tuvo gran aplicación. Así, parece que se aplicó para completar los fueros breves y como supletorio. En Pamplona, por ejemplo, en 1423 su fuero se sustituyó por el Fuero General. El profesor GARCIA GALLO advierte que el Fuero General no desplaza a los fueros locales hasta el siglo XV, y ello sólo mediante concesiones particulares.

La costumbre como fuente de derecho local tampoco debe despreciarse en este momento ya que es considerado como un fuero no escrito. De hecho el derecho romano penetra en Navarra por la costumbre de los juristas de interpretar o completar los ordenamientos propios de aquél.

El Fuero General tuvo dos modificaciones, antes de la anexión a Castilla, denominadas “*mejoramientos*”, una en 1330 realizado por Felipe III y la otra por Carlos III en 1418. Oportuno será decir que hasta la anexión ni Cortes ni Rey crearon normas de vigencia general que afectaran a la administración de los pueblos.

La guerra civil que asoló el pequeño reino durante el siglo XV concluyó con su conquista por Fernando el Católico, el cual, según el profesor TOMAS Y VALIENTE entendía que había sido una donación pontificia, pudiendo en consecuencia disponer de Navarra libremente tanto “*inter vivos*” como “*mortis causa*”. Optó por el mantenimiento del reino como tal con sus instituciones y derecho propio.

A pesar de ello, importantes cambios van a producirse por cuanto el aumento del poder real en la Edad Moderna es firmemente contestado por las Cortes de Navarra. En efecto, como nos recuerda ILARREGUI, después de la experiencia de los comuneros (Villalar, 1521) el poder del monarca en Castilla, pero también en Navarra, atacó duramente las libertades municipales. Aquí el Consejo Real utiliza al juez de residencias, para controlar la administración económica de los pueblos como más abajo veremos.

Las Cortes de Navarra intentan paliar la legislación del monarca castellano aumentando su actividad a lo largo de los siglos XVI a XVIII. Para lo que aquí interesa, la primera legislación general que aparece en el reino para la administración de los pueblos fue aprobada por las Cortes de Pamplona de 1547. Pronto surge la necesidad de compilar las leyes y orde-

nanzas aunque pocos de los intentos llegaron a aprobarse oficialmente debido a la tensión Cortes-Consejo Real. Por encargo de este último se procede a la primera compilación realizada por los licenciados Balanza y Pasquier y que fue aprobada por Real Cédula en 23 de mayo de 1557. En estas Ordenanzas Viejas se incluyen las antes dichas y otras del monarca para regular la vida municipal. Las aprobadas en 1547 estuvieron en vigor hasta entrado el siglo XIX.

Sin perjuicio de que más adelante hagamos un examen sistemático de la evolución legislativa referente a la administración municipal, podemos señalar durante la Edad Moderna los siguientes hitos compiladores:

- 1561.- Miguel Ruíz de Otorola publica su “Repertorio”
- 1567.- De nuevo el licenciado Pasquier, por encargo de Felipe II publica “Recopilación de Leyes y Ordenanzas, Reparos de agravios y Provisiones y Cédulas Reales”. Las Cortes no lo aprobaron.
- 1614.- “Recopilación del licenciado Armendáriz”, sin aprobación oficial.
- 1614.- Recopilación de “Las Leyes de Navarra” por los síndicos Sada y Murillo.
- 1622.- Martín Eusa recopila “Ordenanzas del Consejo Real de Navarra” que fueron llamadas Ordenanzas Nuevas.
- 1665.- Repertorio de las Leyes de las Cortes de Navarra dictadas entre 1622 y 1662, publicado por Sebastián de Irurzun.
- 1686.- “Nueva Recopilación” de Antonio Chavier. En ella se recoge por primera vez el Fuero General. Cuenta también por primera vez con la aprobación oficial.
- 1735.- “Novísima Recopilación” de Joaquín Elizondo. Recoge las leyes aprobadas desde 1512 hasta 1716; también con carácter oficial.

A partir de ese momento no se produce compilación alguna, sino que se publican los “Cuadernos de Cortes”.

En cualquier caso conviene distinguir entre leyes generales, que se aplican a todos los municipios del Reino, y particulares que se dan para uno o varios pueblos concretos. Por otro lado, podían ser temporales, por ejemplo hasta la próxima reunión de Cortes, o perpetuas, cuando tenían vocación de permanencia indefinida en el tiempo

La legislación del período que estudiamos (Edad Moderna) es enormemente casuística en el sentido de que no prevé situaciones que pueden darse y las contempla en abstracto, sino que se acude a resolver problemas concretos; puede ser que en el momento de la petición de ley se solicite como solución para todos los municipios, pero casi siempre es porque en uno o varios pueblos previamente se ha planteado una situación conflictiva no prevista a la que se pretende atender.

Poco a poco va surgiendo, de esta manera, una legislación que abarca gran cantidad de aspectos de la vida municipal. Examinemos algunos de ellos.

1. Incompatibilidades e inelegibilidades. Requisitos para tener Cargos Municipales

No todos podían ser elegidos o sorteados, según los casos, para ejercer los oficios de la República o cargos municipales. Ya en las Ordenanzas de 1547 se prohíbe al Tesorero

que pueda ser alcalde o jurado, en la terminología más generalmente utilizada. La Inquisición y sus familiares no estaban sometidos a la jurisdicción ordinaria por lo que en la Petición 154 de las Cortes de Estella de 1556 se dispuso que sus familiares no pudieran ejercer ningún cargo municipal. Poco después fue dejada sin efecto esta ley puesto que por Provisión 7 presentada a las Cortes de Tudela en 1558 se levantó esta prohibición pero a condición de que se sometieran en sus excesos a la jurisdicción y leyes del Reino. En la misma citada ley de 1556 se prohibió que médicos y boticarios y gente de guerra pudiera acceder a cargos municipales, viéndose extendida la prohibición a barberos y cirujanos por ley 27 de las Cortes de 1590.

Los escribanos tampoco podían tener cargos, salvo que renunciasen a ejercer su oficio; primero por ley 11 de Cortes de 1596 no podían ser alcaldes, y después, por ley 16 de las Cortes de Pamplona de 1600, tampoco jurado o regidor.

Existía igualmente un tipo de incompatibilidades por ejercer otros cargos. Así, por Petición 155 de las Cortes de Estella de 1556 se estableció que los oficiales reales no podían ser insaculados, quedando excluidos, por consiguiente, los Oidores de Comptos, el Oidor Patrimonial, los Comisarios ordinarios del Consejo Real y los Alcaldes de mercados y de fortalezas, entre otros. Esta prescripción fue ratificada y ampliada por ley 18, Cortes de Pamplona de 1569 –los tenientes de oficios reales tampoco– y ley 85 Cortes de Pamplona de 1580 –justicias, almirantes y tenientes merinos–. En las Cortes de 1556 incluso se prohibió que una vez se hubiese accedido al cargo de alcalde se pudieran arrendar Tablas –aranceles aduaneros–.

Finalmente, era preciso tener casa propia o hacienda en el pueblo donde hubiese de tener cargo –ley 85, Cortes de Pamplona de 1580–, debe residirse desde dos meses antes –ley 29, Cortes de Tudela de 1593–, y caso de abandonarlo cesa al mes en el cargo “*ipso iure*” –ley 8, Cortes de Pamplona de 1646–.

En aquellas ciudades donde existen Burgos o Parroquias –por ejemplo Pamplona y Estella–, cada uno debe ser elegido por aquélla a la que pertenezca, sin posibilidad de cambiarse de uno a otro –leyes 3 y 4 de las Cortes de Pamplona de 1642–. También se exigió ser mayor de edad –leyes 48 de 1632 y 70 de 1678–. Parece que siempre habían de ser naturales del Reino.

2. Selección de Miembros, composición y funcionamiento de los Organos Municipales

Los cargos municipales nunca se eligieron o designaron por unas normas generales, sino que cada pueblo mantenía su propia forma según costumbre o fuero. De todos modos pueden reducirse a tres; una, la elección por los vecinos; otra, la designación de los nuevos miembros por los salientes; y finalmente por insaculación o sorteo de los vecinos que figuraban en unas bolsas, enunciándolas por orden cronológico de aparición.

La elección por los vecinos fue un sistema utilizado preferentemente por los pueblos pequeños, allí donde el “*batzarre*” o Concejo abierto era posible y acostumbrado. No hay legislación de Cortes que interfiera directamente en este modo, aunque la ley 60 de las Cortes de Tudela de 1565 establece que allí donde no fue costumbre insacular se siga lo establecido con anterioridad, de lo cual parece deducirse que hubo un intento de generalizar el sistema de la insaculación. Residuos del sistema primitivo de participación vecinal quedan incluso en Pamplona, donde tras el Privilegio de la Unión existen diputados de las barriadas, que hacen reunir a los vecinos para tratar temas de suma importancia.

Otra forma era la designación de los entrantes por los cargos salientes –cooptación–. Fue el utilizado en Pamplona. Allí donde no existía conflictividad podía resultar un buen procedimiento, pero es obvio que cuando aparecen intereses contrapuestos los riesgos son insoslayables. En la capital la lucha fue una constante, principalmente de los vecinos, por cambiar este sistema por el de insaculaciones. Existen memoriales presentados por vecinos al Consejo Real en 1606 y a las Cortes en 1632 en los que se denuncia como se compran y venden los cargos, se hacen primar los intereses particulares, convirtiéndose algunos cargos, en la práctica, en hereditarios y, en fin, que debe cambiarse por la “variedad de los tiempos y con el crecimiento de la malicia humana”.

Además en Pamplona, como en algunas otras villas, existía una composición del Regimiento resultante de sumar los representantes de cada barrio en la proporción y número señalado en el Privilegio de la Unión. La representación en consecuencia conocía los distritos: era por barrios .

El tercero y en expansión durante la Edad Moderna fue el sorteo o insaculación. Existía en cada pueblo una serie de bolsas en las que constaban los nombres de las personas –*teruelos*– que podían acceder al cargo; llegado el momento se extraían de cada bolsa los *teruelos* precisos para completar la corporación. La variedad de bolsas se justificaba porque, dependiendo de cada lugar, una era para alcalde y otra u otras para regidores o jurados; también traía su causa en la existencia en muchos pueblos de dos estamentos que no se mezclaban en una bolsa sino que se agrupaban separadamente. Cabe destacar el contenido honorífico que debía poseer tener *teruelo* en la bolsa como se aprecia, por ejemplo, en la ley 14 de las Cortes de Pamplona de 1617 por la que se dispone que los hombres de guerra figuren en las bolsas y, caso de que salga su *teruelo*, se anule y vuelva a la bolsa. Igualmente los menores y ausentes tienen su bolsa de la que no extraerá ningún cargo. Algunas personas figuraban en varias bolsas como se deduce de la ley 43 de las Cortes de Pamplona de 1652.

Un acto previo al sorteo era el de revisar los nombres incluidos en las bolsas, es decir, decidir quiénes podían ser sorteados y quiénes no. Para determinar esto unos “*testigos*” previamente designados se reunían con anterioridad. A cada proceso de sorteo asistía un Juez insaculador que siempre se procuró que no fuera un funcionario o enviado real, sino un *Letrado*.

En la legislación examinada se observa que para tener *teruelo* en bolsa se requería ser “persona principal” y se rechaza a los que tuviesen “oficio mecánico”. Por ley 30 de las Cortes de Pamplona de 1628 se ordena que sólo sean insaculadas las personas que sepan leer. Todo ello induce a pensar que el sistema tenía un indiscutible contenido aristocrático.

Existió igualmente un primitivo recurso contencioso electoral que había de interponerse en el plazo de 10 días ante el Consejo Real, debiendo estar concluidas las alegaciones en el plazo de 2 meses.

El funcionamiento de cada Ayuntamiento dependía de las ordenanzas, costumbres, o fueros; sin embargo ya desde las Ordenanzas de 1547 se prescribe como las reuniones requieren un quorum de asistencia, y como las decisiones han de tomarse por mayoría de votos. En las mismas Ordenanzas ya se exige tener libros de sesiones y acuerdos de arrendamiento de propios, dos de contabilidad –uno en el arca y otro del Tesorero–, de pregones y mandamientos y de multas.

La duración de los cargos era de un año finalizado el cual debían dar cuentas a los que iban a sustituirles.

Los alcaldes eran elegidos por el Virrey de entre una terna que presentaba cada pueblo, según sus respectivo sistema de selección de personas para los cargos. No les consideraba propiamente miembros del Regimiento y no participaban en sus reuniones y decisiones, en muchos casos. Así, por ejemplo, en Pamplona sólo intervenía en caso de empate. Ello parece congruente con su función primordialmente jurisdiccional y con el hecho de que en su designación intervenía un órgano ajeno al municipio como es el virrey. Sus sueldos también son diferentes y existen numerosas leyes que los actualizan indicando el que corresponde a cada pueblo en particular.

No puede considerarse que los Ayuntamientos tuviesen unas atribuciones determinadas ni en la legislación general ni en los fueros y ordenanzas particulares. En efecto, tenían el deber de proveer todo aquello que fuese en beneficio del común de los vecinos. La más importante obligación era, sin duda, administrar y conservar correctamente las rentas y bienes de los pueblos. Igualmente habían de cuidar de que el orden se mantuviese en el vecindario observándose buenas costumbres; tenían que vigilar los abastecimientos y nombrar los oficios que existieran en el municipio. Además, algunas leyes les exigen que señalen la jornada de trabajo, salario y lugar donde había de contratarse a los peones, establecer tasa a los confiteros, medidores de tierras y peritos tasadores (estimadores de casas y heredades).

En conclusión, cada municipio, según sus medios, era gobernado libremente por el correspondiente Ayuntamiento, siempre que no interfiriese en temas que, por ser de interés general, competían a otras autoridades. A veces, sin embargo, buenas iniciativas fueron prohibidas por las Cortes. Así, por Ley 75 de las Cortes de Pamplona de 1678, se prohíbe la presencia de maestros en ejercicio en todos los pueblos, a excepción de las Cabezas de Merindad y de los que tengan más de cuatrocientos vecinos. La razón alegada es concluyente: la mayoría de los habitantes quieren ser estudiantes, “y son muy pocos los que se aplican a la labranza, y otros oficios, que son precisos para la cultura de campos, y otros gremios necesarios para el Reino”

3. Juntas Vecinales

En pleno siglo XVIII todavía en Navarra se decidían en Concejo abierto o “*batzarre*” los temas de más trascendencia para el pueblo, y ello en la mayoría de los mismos. De las exposiciones de las Cortes parece que había un alto grado de contraposición de intereses, lo cual determinó a los más poderosos a mermar o suprimir esta institución. Al instaurarse las Juntas de Valtierra y Arguedas dicen así:

“... pues han motivado, que por alborotos no se haya votado en ellos con libertad, y se ha perdido el respeto a las personas del Gobierno, dimanando todo, de que por la oportunidad de ser Lugares fronterizos, habitan en ellos muchos extranjeros a este Reino, los cuales contra razón se introducen a votar en los Concejos, y uniéndose a la gente popular se juntan y convocan con muy anticipadas diligencias y por ser más en número dexan sin efecto regularmente las resoluciones de los inseculados, y de los de más, que con mayor conocimiento atienden a la convivencia de dichas Villas”.

Estas Juntas de Veintena vienen a sustituir al Concejo abierto para aquellos temas en que se reunía; estaban compuestas, inicialmente, de la misma gente que podía pertenecer al Ayuntamiento. Así, o bien se extraían de las bolsas los teruelos correspondientes, o los salientes adquirirían el cargo. En todo caso el Ayuntamiento o, mejor dicho, cada uno de los miembros que lo componían pertenecía como nato en la Junta.

Los antecedentes legislativos más antiguos los encontramos en la Ley 46 de las Cortes de 1642 que la instauraron para la ciudad de Sangüesa. No obstante, hay pruebas de que en algunos pueblos existía algún tipo de Juntas numerosas que no agrupaban a todo el vecindario pero que lo sustituían para tomar las decisiones más importantes que no podían tomarse sólo por el Ayuntamiento. Así por ejemplo, consta que en Aoiz había una Junta de treinta y un vecinos desde antiguo, y solicitan a las Cortes de 1757 que les sea rebajado el número a diecisiete. Las razones son bien diferentes a las que se alegaron en Valtierra y Cintruénigo:

“Pero que este número es excesivo, respecto a los pocos vecinos actuales, y residentes, que hay; y que por ello, dificultosamente se completa dicho número en las convocatorias, y Concejos; y que sería muy importante y conveniente, que dicha Junta se redujese a diez y siete vecinos, incluso los cinco, que componen el Regimiento, deliberando, y resolviendo estos del mismo modo, que los treinta y uno: con la condición de que para dichas juntas se observe la costumbre de pregones y toques de campana, para que acuda el que quisiere; y que cualquiera vecino pueda entrar en ella, y votar aunque este completo el número de los diez y siete, que van referidos”.

Después de Sangüesa se formaron las Juntas en Valtierra y Cintruénigo en 1724, en Arguedas y Miranda en 1744, en Mendigorría, Caparros y Mañeru en 1757 y en 1765-66, en Urroz. De todos modos será preciso esperar al siglo XIX para que se generalice este órgano municipal.

4. La tutela sobre los Municipios

Dos fueron las principales formas de intervención en la actividad municipal: el régimen de autorizaciones que precisaban para aplicar ciertas decisiones y la fiscalización posterior de sus actos por parte de los Jueces de Residencia. Además existía el control judicial ordinario.

El Consejo Real ejercía una tutela que solo quedó regularizada tras la anexión a Castilla. Así, según SALCEDO IZU, a partir de 1533 existen ejemplos de presencia del Consejo en la vida de los pueblos. Pero es precisamente en las, ya tantas veces citadas, Ordenanzas de 1547 cuando se establece claramente que debe anteceder autorización del Consejo a la aplicación de cargas fiscales –repartimientos– siempre que pasen de 18 ducados en Ciudades y Buenas Villas y de 8 ducados en los demás. En cualquier caso, las exacciones tributarias sólo podían hacerse cuando con los bienes de propios y rentas no se cubriese la totalidad de los gastos útiles y necesarios. En otro caso estaba radicalmente prohibido. Las mismas Ordenanzas establecen que sólo con autorización del Virrey o del Consejo Real pueden enviarse personas fuera del reino a pleitos si hubieren de gastar más de ocho reales. Posteriormente por Ley 48 de las Cortes de Pamplona de 1678 se autorizan gastos de hasta 40 ducados sin la conformidad del Consejo Real. Parece claro que éste no sólo valoraba la cuantía, modo y oportunidad de lo que iba a ser recaudado, sino principalmente la utilidad o necesidad de las obras que con ello iban a hacerse. La autorización tiene, en consecuencia, una doble faceta, una fiscal y la otra de aprobación del destino de esa cuantía a un objeto determinado.

Un cambio sustancial en este régimen se produjo en la Ley 27 de las Cortes de Pamplona de 1701 por la que surgen unos cargos municipales con funciones inspectoras llamados Superintendentes, y que sustituyen al Consejo Real. Esta ley, temporal inicialmente, fue prorrogada por la Ley 17 de las Cortes de 1705.

La residencia es una institución muy extendida en Castilla que también tuvo su aplicación en Navarra. Según SALCEDO IZU a partir de 1536 se practican residencias sobre alcaldes y regidores o jurados de forma regular. De lo previsto en el párrafo XXXIII de las Ordenanzas de 1547 se aprecia que así era en efecto, pues señala que en adelante los Comisarios y Jueces de Residencia actuarán de la forma establecida en las propias Ordenanzas.

Este procedimiento de fiscalización básicamente consistía en el envío de un Juez con su escribano a cada pueblo para examinar toda la actividad de sus autoridades durante un tiempo determinado. Para poder ser nombrado Juez de residencia se requería ser natural del Reino y tener título de Abogado. Los pueblos pequeños estuvieron exentos de esta tutela.

Por la Ley 67 de las Cortes de 1743 y 1744 consiguen del Rey lo que tantas veces quisieron, es decir, la suspensión de las residencias, aunque sólo fuera por 3 años. Posteriormente se suspendieron por 6 años en las Cortes de 1757, por 8 en las de 1765 y 1766 y por 12 años en las Cortes de 1780 y 1781, si bien, en este último caso, se reservaba al Consejo Real la posibilidad de realizarla si fuese preciso en algún pueblo. La lucha por la atenuación o desaparición de estos controles es permanente y se aprecia con nitidez en las Exposiciones de las Peticiones de leyes que hacen las Cortes.

De lo examinado se deduce que a mediados del siglo XVIII hay una clara disminución de los instrumentos de control del poder regio y su Consejo sobre los municipios. Pero no siempre que lo intentaron las Cortes fuese así. Por ejemplo, en la Ley 17 de 1604 las Cortes piden que se suspendan las residencias y a cambio de lo cual se mande a los pueblos presentar las cuentas anualmente al Consejo Real. Lo primero no se concede pero sí lo segundo. Por tanto, en ese momento se aumentan los controles, hasta que en la Ley 30 de las Cortes de Pamplona de 1701 se concede que los Jueces de residencia examinen las cuentas sin necesidad de enviarlas al Consejo. Poco más tarde, por Ley 44 de las Cortes de Pamplona de 1716 se vuelve a ordenar que se presenten las cuentas, reducida esta obligación ahora a la justificación de las partidas impugnadas.

Finalmente, debe señalarse la figura del corregidor, extendida desde Castilla a casi toda la península, no existió en Navarra.

III. LA INCORPORACION DEL REGIMEN FORAL DE NAVARRA A LA UNIDAD CONSTITUCIONAL

Los últimos años del siglo XVIII y las primeras décadas del siglo XIX fueron de una gran inestabilidad política fruto de muchos factores que acostumbran a refundirse en la lucha por el mantenimiento o desaparición del antiguo régimen, basado en el absolutismo de la monarquía, por un nuevo régimen, por el estado liberal en el cual se garantizaba la separación de poderes, ejecutivo, legislativo y judicial y en el cual el carácter electivo de los representantes en el poder legislativo garantizaba que la ley era la manifestación de la voluntad popular.

En Navarra, en particular, esta tensión se vivió a través de la participación en la guerra realista del año 1820 a 1823 y finalmente en las guerras carlistas. Todo este proceso de varias décadas es el que concluye con la incorporación del reino de Navarra definitivamente a un estado unitario dotado de una Constitución única que representaba el máximo ejercicio de la soberanía del conjunto, y dentro del cual se admitió desde el principio una cierta autonomía política en los cuatro territorios vascos.

Estando vigente, pues, la Constitución de 1837 y al concluir la Primera Guerra Carlista, fruto de una promesa que hizo Espartero a los carlistas en el famoso Abrazo de Vergara, se aprobó la ley de 25 de octubre de 1939. Esta ley denominada de confirmación y modificación de los fueros de los cuatro territorios vascos dice textualmente:

“Artículo 1º. Se confirman los fueros de las provincias vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional del monarquía.

Artículo 2º. El gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las provincias vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliándolo con el general de la nación y de la constitución de la monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.”

Este texto tiene un contenido absolutamente análogo al de la actual Disposición Adicional Primera de la Constitución que como se recordará dice: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

En ambos casos, como puede verse, por un lado se reconoce la existencia de un régimen foral es decir un régimen autonómico especial para los territorios históricos, o para las provincias en el caso de la ley de 1839; y en los dos casos también se remite a una ulterior norma la determinación del espacio autonómico que va a establecerse supeditándolo en ambos casos, lógicamente, a la unidad constitucional.

Pues bien, como aplicación de esta ley de 25 de octubre de 1839, las Cortes Generales aprobaron el 16 de agosto de 1841, la denominada Ley Paccionada, en la que se desarrollaba lo previsto en el artículo 2 de la ley de 1839 y, por tanto, se establecía el régimen de autonomía que dentro de la unidad constitucional iba a poder ejercer Navarra en el futuro.

Desde la perspectiva institucional cabe afirmar que nos encontramos ante el primer estatuto de autonomía otorgado por las Cortes Generales en la historia del constitucionalismo español. Y aunque la técnica es deficiente desde la perspectiva actual, la evolución histórica de la aplicación de ese texto ha demostrado que su contenido permitía hacer una generosa interpretación favorecedora de la expansión de una autonomía que había surgido a partir de la vigencia de la Constitución de 1837 subordinada a los postulados que en ella se contenían, en especial a los postulados de soberanía nacional y unidad constitucional.

Debe resaltarse a continuación que el ámbito de autonomía que va a disponer Navarra en ese momento va a estar orientado hacia el régimen local y desde el régimen local.

Así, por un lado, el artículo 5º de la ley de 1841 señala que los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que se adopten en lo sucesivo para toda la nación, pero el artículo 6º dispone que las atribuciones de los Ayuntamientos relativas a la administración económica interior de los fondos y derechos y propiedades de los pueblos se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación Provincial, con arreglo a su legislación especial.

Por otro lado, debe resaltarse que el ejercicio de esta autonomía normativa tenía como centro la Diputación de Navarra; Diputación que desde la perspectiva institucional tenía una ubicación en el seno del régimen local general de todas las provincias. Por tanto, a partir de la Ley Paccionada de 1841, en primer lugar, el régimen local de Navarra pasa a estar constituido por la legislación histórica procedente del antiguo régimen que resulte de aplicación

en el nuevo. En segundo lugar, por la procedente de las instituciones centrales, sean las Cortes o sea el Gobierno, en aquellas materias no reservadas a la competencia de Navarra; y, en tercer lugar, por toda la normativa que va aprobando la Diputación en el ejercicio de sus competencias reconocidas en el que hemos denominado Primer Estatuto de Autonomía de la historia del constitucionalismo español.

Los textos de este Estatuto que otorgan competencias a Navarra son realmente magros, dado que apenas se atribuye a la normativa de Navarra la posibilidad de regular los aspectos económicos y los aspectos patrimoniales; y eso tanto en lo que se refiere a los Ayuntamientos como a la propia Diputación.

De todos modos ha de recordarse que la contribución a las haciendas centrales por parte de Navarra se estableció en el artículo 25 de la Ley Paccionada en un tanto alzado. Esta técnica que era ordinaria a principios del siglo XIX y que se prorrogó con carácter general en el ámbito español al menos hasta 1845, fue la que permitió desarrollar esas competencias a las que he hecho referencia con una mayor amplitud.

Porque este Estatuto de Autonomía, como vengo señalando, lo que hizo es permitir que la gestión de los recursos tributarios que se generaban en Navarra se realizaran desde Navarra y con criterios de reparto y de creación de servicios públicos determinados desde la misma Navarra. De tal suerte que aunque el margen de autonomía deducible directamente de la literalidad de los preceptos de la Ley Paccionada era muy escaso, la existencia de un poderoso contingente dinerario dejado bajo la administración de la Diputación convirtió esos flacos rótulos en poderosos instrumentos de política general a través de las administraciones foral y municipales principalmente.

De este modo, a la laxitud aplicativa en la legislación local que hubo en general en el conjunto del Estado y a la convulsa vida política que impidió que se sedimentara una cultura constitucional y jurídico-administrativa basada en instituciones firmes y con vocación de gran permanencia en el tiempo, se unió una fortaleza económica y una voluntad política cada vez más sólida en el seno de las instituciones navarras, concluyendo tales circunstancias en una expansión de hecho de lo determinado en la Ley Paccionada de 1841.

Llegados al siglo XX se va a producir una consolidación normativa de lo ganado a la Ley Paccionada por la vía de los hechos en virtud de un Decreto Ley de 1925 que se aprueba también en unas circunstancias políticas absolutamente convulsas pero que nuevamente vuelve a favorecer a Navarra otorgándole una ampliación muy sustancial de su ámbito competencial en materia de régimen local. Este Decreto Ley, que se denomina "Bases para la Aplicación del Estatuto Municipal en la Provincia de Navarra", deja ya definitivamente en el espacio de la normativa foral un amplio campo del régimen local. Su contenido, como hemos expresado en otra ocasión, se sintetiza :

– En primer lugar la remisión al régimen común de algunos apartados, como, por ejemplo, la elección y organización de los Ayuntamientos, el régimen de recursos y el de Carta y Referéndum.

– En segundo lugar se establece un régimen especial directo para Navarra en el que se determina que el régimen de Concejo abierto funcionará en Navarra sólo a partir de los 250 habitantes hacia abajo, en lugar de los 500 establecidos para el régimen común.

– En tercer lugar, se ratifica la existencia de las juntas vecinales de oncena, quincena y veintena que hasta entonces habían tenido una confusa actuación dentro del entramado institucional del régimen local de Navarra.

– En cuarto lugar, se consolida el Consejo Administrativo que es una organización de carácter asambleario vinculada a la Diputación y con carácter consultivo creada a principio de siglo y que, en virtud de este Decreto Ley, adquiere una serie de competencias normativas en lo que se refiere a la Administración local.

– Se instituye el Tribunal administrativo delegado de la Diputación para conocer de los recursos contra actos o disposiciones de los Ayuntamientos tratando de garantizar que la resolución de estos conflictos o estos recursos se realice por un órgano técnico con criterios jurídicos y no por la Diputación con criterios políticos; aunque su aplicación tardará 40 años, a finales de los años 60.

– Se establece un riguroso sistema de tutela por parte de la Diputación en base a autorizaciones, por ejemplo, para enajenar y gravar bienes; para realizar obras y servicios cuyo coste no pueda satisfacer el Ayuntamiento con los ingresos del año; para aceptar préstamos; un régimen de aprobaciones para presupuestos y cuentas; y el meritado de recursos administrativos.

– Finalmente, la Diputación se reserva la competencia para aprobar reglamentos sobre bienes comunales, funcionarios municipales, servicios y obras municipales, haciendas locales, organización de las instituciones forales, tanto las juntas vecinales como el tribunal administrativo y consejo administrativo.

Como se ha dicho al principio, por tanto, el Decreto Ley viene a desarrollar sin expresa modificación de la Ley de 1841 aquellos apartados de autonomía efectivamente ejercidos por Navarra paulatinamente en el lapso de tiempo que va desde 1841 hasta 1925, adquiriendo en virtud de este Decreto-Ley la naturaleza jurídica y rango jurídico-político que necesitaba para poder ser ejercidos en adelante sin riesgo de impugnación o de disputa por parte de la Administración del estado, tal como había ocurrido en infinidad de ocasiones a lo largo del siglo XIX.

Esta ampliación del ámbito autonómico, que en materia de régimen local produjo el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, encontró una generosa aplicación en el reglamento aprobado desde las propias instituciones forales el 3 de febrero de 1928. Efectivamente, en este texto denominado Reglamento para la Administración Municipal de Navarra, se reunieron en una suerte de código de la Administración local la totalidad de normas aplicables en Navarra en materia de régimen local y que procedieran de las instituciones forales. Ocurrió, en este caso, que, para facilitar probablemente la tarea de los funcionarios, en este Reglamento se incorporaron también algunas materias o algunas normas que era muy discutible pertenecieran al ámbito autonómico de Navarra y que, sin embargo, por pasar a formar parte de este código fueron en lo sucesivo entendidas como parte del régimen foral de los municipios de Navarra.

En este Reglamento se revitalizan con especial intensidad las juntas de quincena y veintena, se otorga a los Concejos, que es el nombre que adquieren en Navarra las entidades locales menores, un ámbito competencial que a la postre iban a adquirir rango casi de Ayuntamiento; se establece también el régimen de delimitación de los términos municipales, de las mancomunidades, el sistema de competencias, facultades y obligaciones de Ayuntamientos, Concejos y autoridades municipales, el régimen completo de los empleados municipales incluidos secretarios de Ayuntamiento, sanitarios municipales, interventores, depositarios y resto de empleados municipales en general, se establece el régimen de los montes y bienes comunales de los pueblos, el régimen de las haciendas locales, el régimen de contratación de los municipios, el régimen de responsabilidad y garantías de las autori-

dades y funcionarios, el procedimiento administrativo municipal y el régimen de división administrativa para la prestación de los servicios municipales.

El régimen derivado de la Ley de 1841, Decreto Ley de 1925 y Reglamento de Administración Municipal de 1928 pasó casi inalterado por el periodo republicano y fue ratificado por la legislación de régimen local del periodo franquista, con algún episodio contradictorio y anecdótico que no tiene mayor relevancia para los objetivos de este trabajo.

IV. EL REGIMEN LOCAL DE NAVARRA TRAS LA CONSTITUCION DE 1978

La aprobación de la Constitución de 1978 produce en Navarra alteraciones derivadas fundamentalmente de la institucionalización democrática que exige de todas las cúpulas gubernativas de todas las administraciones públicas y también de las municipales.

Pero al margen de esta importante y trascendental consecuencia, el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra iba a permanecer en vigor en su práctica totalidad en virtud de que la Disposición Adicional Primera de la Constitución garantizaba la permanencia del ámbito de autonomía normativa que venía ejerciendo Navarra en el pasado y dentro del cual se encontraba notoriamente el régimen local específico de Navarra. De las exigencias democratizadoras se dedujeron algunas modificaciones en las instituciones locales de Navarra. Así, las Juntas vecinales de los municipios que superponían su actuación a las propias corporaciones democráticas tuvieron que ser suspendidas por el Parlamento Foral con fecha de 5 de julio de 1979 a fin de garantizar la plenitud en el ejercicio de la responsabilidad municipal a los miembros elegidos por los ciudadanos. Por otro lado, las Juntas vecinales de los Concejos que también eran elegidas con criterios de carácter censitario tuvieron que democratizarse estableciendo un régimen de sufragio universal con listas abiertas por acuerdo del Parlamento Foral de 4 de julio de 1979.

Otra modificación consecuencia directa del texto constitucional operado en el Reglamento de Administración Municipal de Navarra es la referente al sistema de tutela de los actos administrativos de los Ayuntamientos que obtuvo una tardía adaptación constitucional en virtud de la Ley foral 2/86, de 17 de abril.

La enajenación de bienes comunales, perfectamente legal de acuerdo con el Reglamento de Administración Municipal de Navarra, resultaba incompatible con el artículo 132.1 de la Constitución. También de forma muy tardía fue incorporado este precepto constitucional a la normativa foral por Ley foral 6/86, de 28 de mayo.

Las haciendas locales reguladas también con una normativa que chocaba en varios apartados con los desarrollos constitucionales derivados de los artículos que hacían referencia al régimen local obtuvieron una temprana regulación general en la Norma de reforma de las haciendas locales aprobada el 8 de junio de 1981 por el Parlamento Foral, y desarrollada por acuerdo de la Diputación de 17 de diciembre de 1981. Su contenido ha estado vigente hasta época muy reciente y merecerá un comentario ulterior.

En materia de función pública también el Reglamento de Administración Municipal necesitaba de numerosas modificaciones. La primera que realizó el Parlamento Foral, y esto no resultaba directamente exigible de la Constitución, pero sí del sentido común, es la homologación salarial y de estructura de los funcionarios municipales de toda Navarra por virtud de una Norma del Parlamento foral de 22 de mayo de 1979. Posteriormente la Ley foral 13/83, de 30 de marzo, sobre el estatuto del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra establecería un régimen global homogéneo para la totalidad de los

servidores públicos de Navarra tanto si prestaban sus servicios en la administración foral como si lo hacían en alguno de los numerosos municipios y Concejos que componen su Administración local.

Debe recordarse que en Navarra formalmente en virtud del Decreto Ley de 1925 los cuerpos nacionales de Administración local no han desarrollado funciones y, por tanto, son funcionarios municipales seleccionados con criterios singulares de cada Ayuntamiento los que han ejercido las funciones que en el ámbito estatal o de régimen común han desempeñado los secretarios e interventores de los cuerpos nacionales de Administración local.

La Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra aprobada el 10 de agosto de 1982 dispone en su artículo 46:

“1. En materia de Administración local, corresponden a Navarra:

a) Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto 1841, en el Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias.

b) Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las comunidades autónomas o a las provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

2. La Diputación Foral sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de justicia, 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 disponga una ley foral.

3. Los municipios de Navarra gozarán como mínimo de la autonomía que con carácter general se reconozca a los demás municipios de la nación.”

La ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local tuvo para la aplicación correcta de la Disposición Adicional Primera de la Constitución una disposición de salvaguardia de las competencias ejercidas por Navarra. Así, la Disposición Adicional Tercera de esta Ley establece que “regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46 de la ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. A estos efectos la normativa estatal que de acuerdo con las leyes citadas en el mencionado precepto rige en Navarra se entenderá modificada por las disposiciones contenidas en la presente ley.”

Vemos, pues, como el periodo normativo de la Administración local de Navarra se cierra, en lo que a su ámbito de ejercicio por los poderes propios de este territorio foral se refiere, con la consolidación por vía estatutaria y excepcional amparada en la Disposición Adicional Primera de la Constitución de todo el ámbito normativo y competencial ejercido a lo largo de todo el siglo XX en virtud del Decreto Ley de 1925 y que ahora viene a ser ratificado *in integrum* por el Mejoramiento del Fuero y reconocido por la Ley de Bases de Régimen Local.

A partir de este momento, pues, en el nuevo orden constitucional queda consolidado el ámbito competencial propio de Navarra muy superior en materia de régimen local al que permitía a otras comunidades autónomas la Ley de Bases de Régimen Local y únicamente venía Navarra obligada a modificar su legislación interna por virtud de que los principios constitucionales también eran de aplicación a Navarra y, por tanto, aquello que chocara contra estos principios debía ser modificado y adaptado.

Así es como después de casi 10 años de democracia se sustituyó el ya viejo Reglamento de Administración Municipal de Navarra, modificado en numerosas ocasiones

pero todavía formalmente vigente en la mayor parte de su articulado, por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio para la Administración local de Navarra.

V. LA RECIENTE REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA

Esta Ley relativamente prolija, pues cuenta con más de 350 artículos, sustituyó con estructura y pretensiones codificadoras la legislación precedente que sobre Administración local había sido aprobada en el pasado y que de una manera un tanto descoordinada, puesto que era procedente de distintos momentos históricos y de distintas técnicas jurídicas, venía regulando el régimen local de Navarra.

En esta ley se trata de todo lo que se refiere a la organización y administración de las entidades locales de Navarra; de las entidades interadministrativas; el régimen de funcionamiento de las entidades locales, con especial incidencia en el régimen de información y participación ciudadana; el régimen de los bienes de las entidades locales, actividades, obras y servicios; contratación; personal al servicio de las entidades locales de Navarra; y procedimiento y régimen de impugnación de las actuaciones de las entidades locales de Navarra. Hay también un título referente a las haciendas locales en el cual se contienen una serie de disposiciones de carácter general sobre presupuesto, contabilidad y tesorería, además de sobre control y fiscalización, pero estimando que la definitiva legislación sobre haciendas será aprobada con posterioridad. Efectivamente, el mes pasado ha sido aprobada la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas locales de Navarra.

En la Ley Foral de Administración local de 1990, cuyo contenido y técnica son perfectamente homologables a lo que determina la Constitución y a lo que exige el periodo histórico en el que ha de ser aplicada, vuelve a tener una característica similar al Reglamento de Administración Municipal de 1928 y es que, por motivos sistemáticos, se incorporan algunos preceptos que están calcados directamente de la legislación básica del Estado y que no pertenecen al acervo competencial específico y propio del Régimen foral de Navarra.

El problema surgirá cuando en algún momento se produzca una modificación de la legislación básica del Estado para averiguar qué preceptos están amparados por la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Bases de Régimen Local y 46 de la Ley de Amejoramiento del Fuero y Disposición adicional primera de la Constitución, y qué preceptos son ejercicio simple de competencias que como comunidad autónoma ordinaria pertenecen a Navarra. Esta dificultad, este problema que actualmente no puede apreciarse, ni siquiera deslindarse, podría en el futuro, igual que lo hizo en el pasado, jugar un papel de engrosamiento del ámbito competencial que en materia de régimen local corresponde a Navarra, puesto que resulta bastante claro que la argumentación más simple y más probable desde las instituciones forales será que todo lo contenido en la Ley Foral de Administración local y reglamentos que la desarrollan pertenece a las competencias denominadas históricas amparadas, como digo, tanto por el Amejoramiento como finalmente por la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

La Ley Foral reguladora de la Administración local de Navarra ha sido desarrollada por algunos reglamentos que no han llegado a completar la totalidad de los previstos en la propia ley. Así, se han aprobado el Reglamento de organización y funcionamiento de la comisión foral de régimen local, el Reglamento de la comisión de delimitación territorial, el Reglamento de bienes de las entidades locales de Navarra y el Reglamento de impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra.

VI. LOS RETOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL DE NAVARRA

1. La compleja estructura administrativa

Navarra es una comunidad territorial que está sufriendo un paulatino despoblamiento de las zonas rurales, las cuales componen la mayor parte del territorio de Navarra, en aras de una concentración localizada en el área territorial de Pamplona y en parte también en Tudela y su zona de influencia. Esta nueva situación social y política no ha sido recibida por las normas jurídicas de forma adecuada procediendo a adaptar la legislación aplicable a la nueva realidad sociológica y económica de Navarra.

La evolución poblacional ha sido especialmente notoria en el sentido que acabamos de señalar. Así, entidades locales de Navarra, Concejos o municipios inferiores a 50 habitantes, en 1970 había 395, en 1981, 462, y en 1986, 466; mientras que los municipios mayores de 5.000 habitantes en 1970 eran 7, en 1981, 12 y en 1986, 11. De tal suerte que de los 942 entidades locales existentes en estos lapsos de tiempo, aproximadamente el 50% de las mismas correspondían a entidades con menos de 50 habitantes y en todo caso el 90% de las entidades con poblaciones inferiores a 500 habitantes.

En las proyecciones estadísticas que se han hecho sobre los datos anteriormente citados, se prevé, si no hay una reforma estructural, que en el año 2006 el número de entidades inferiores a 50 habitantes sean 512; entre 50 y 100 habitantes, 168; entre 100 y 250 habitantes, 117; entre 251 y 500, 52; entre 501 y 1.000, 27; entre 1.001 y 5.000, 52; y superiores a 5.000, 14; siendo aproximadamente el 93% de las entidades locales inferiores a 1.000 habitantes.

Evidentemente, el criterio poblacional no es el único a tener en cuenta a la hora de hacer una reforma de la Administración local, pero me parece que los datos en Navarra son tan llamativos y tan desproporcionados que el mantenimiento de un ordenamiento jurídico local con carácter uniforme para todas las entidades locales de Navarra, como si se estuviese tratando de entidades que tuviesen algún tipo de similitud, resulta a todas luces un propósito político y una ficción jurídica. No es entendible que, salvo en algunos aspectos puntuales, el Ayuntamiento de Pamplona que concentra cerca de la mitad de la población de Navarra tenga un régimen jurídico de funcionamiento idéntico a esas docenas de Ayuntamientos que tienen menos de 50 habitantes y que sigamos predicando la autonomía municipal y el régimen de los servicios públicos que han de prestar los Ayuntamientos con carácter idéntico de un Ayuntamiento de 30 habitantes que del Ayuntamiento de Pamplona.

Todas las hermosas doctrinas jurídicas que sobre la autonomía local y el importante papel que en el orden al desenvolvimiento correcto de la democracia participativa instrumentada a través de la Administración local se han escrito, desarrollado y propuesto, con gran acierto y esfuerzo por la doctrina correspondiente, resultan ser absolutamente de imposible aplicación en el ámbito de nuestro territorio foral.

Por otro lado, cuando se quiere legislar de forma uniforme siguiendo los anacrónicos parámetros del siglo XIX y se trata por igual a cualquier entidad local al margen de sus circunstancias demográficas y económicas, surgen tensiones políticas que en muchas ocasiones encuentran difícil resolución. Efectivamente, tratar a todos por igual quiere decir que va a haber una desatención a los ciudadanos que habitan en poblaciones minúsculas, puesto que la efectiva prestación de los servicios públicos por ese tipo de entidades es imposible y va a depender de que la iniciativa del Gobierno de Navarra en cumplimiento de su obligación de garantizar la prestación de los servicios municipales en todo el territorio se satisfaga

correctamente, y no de las prescripciones que sobre su autonomía, su responsabilidad y sus competencias establezca la legislación.

Simultáneamente, municipios que podrían gozar en la legislación de régimen local y en la legislación sectorial general de un ámbito de autonomía superior, puesto que sus servicios técnicos y su autonomía económica lo permiten, resultan tutelados por igual que estos entes minúsculos, padeciendo un régimen de autonomía devaluado en virtud de esa ingenua homogeneidad de tratamiento legislativo de las entidades locales que ningún texto internacional, ni constitucional ni legal exige y que sólo responde a una tradición en este momento carente de todo tipo de justificación.

En Navarra, en vez de atajar este problema de concentración demográfica y económica por una vía racional, dialogada y con el suficiente tiempo como para evitar evoluciones traumáticas, se ha optado por un régimen que, recordando al clásico del municipalismo español Fernando ALBI, podríamos calificar de paliativos.

A) Paliativos

Los paliativos que ha utilizado la Ley Foral de Administración local en orden a dar racionalidad a la estructura municipal de Navarra han sido tres. En primer lugar, la reducción de competencias de los Concejos; en segundo lugar, la conocida actividad fomentadora de las agrupaciones voluntarias de municipios; y en tercer lugar, como específico o singular de Navarra, los denominados distritos administrativos.

a) Debilitamiento institucional de los Concejos.

Respecto de los Concejos debe reseñarse que, en virtud del Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 1928 que les otorgó la administración de los bienes propios de los mismos, la evolución administrativa normal que se produjo desde esa fecha fue la de entender que con la capacidad económica venía la competencia administrativa, de tal modo que al punto de aprobarse la Ley Foral de Administración local se habían convertido de facto en verdaderos Ayuntamientos ejerciendo competencias incluso en materia urbanística.

De este modo, los que en Navarra denominamos Ayuntamientos compuestos, es decir, aquéllos que una parte o la totalidad de su territorio está constituido por estas entidades locales menores, incumplían gravemente el precepto constitucional que garantiza la autonomía de los municipios y la legislación básica de régimen local que establece cuáles son los ámbitos competenciales de los municipios que deben quedar salvaguardados para que la autonomía municipal sea reconocible socialmente, según la tesis de la garantía institucional. Los Concejos en Navarra no eran parte de los municipios y de los Ayuntamientos, sino que estaban y siguen estando institucionalmente vertebrados de una forma absolutamente autónoma, con ámbitos territoriales, personales y competenciales separados del propio municipio. Por tanto, el que el municipio a través de su Ayuntamiento no ejerza esas competencias, porque un elemento distinto institucionalmente de aquél que tiene garantizado constitucionalmente esa autonomía se lo impide, es flagrantemente inconstitucional.

Era, pues, por imperativos constitucionales, además de por la racionalidad del esquema institucional administrativo, necesaria una profunda reforma del sistema concejil de Navarra.

De todos modos, esta reconducción, operada por la Ley Foral, del Concejo a su verdadero estatus institucional de entidad local menor ha sido realizada con timidez y, por tanto,

con una cierta imperfección. En efecto, del tenor de la ley se deduce que la amplitud competencial ejercida por estas entidades con anterioridad a su aprobación es reducida de una forma notoria. Sin embargo, vamos a comprobar cómo de la lectura del artículo 39.1 de la citada ley las competencias que siguen ejerciendo estas entidades son notables. Así el artículo 39.1 dice que corresponde a los Concejos:

“a) La administración y conservación de su patrimonio, así como la regulación y ordenación de su aprovechamiento y utilización.

b) La conservación, mantenimiento y vigilancia de los caminos rurales de su término y de los demás bienes de uso y de servicio público de interés exclusivo del Concejo.

c) El otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento.

d) Limpieza viaria.

e) Alumbrado público.

f) Conservación y mantenimiento de cementerios.

g) Archivo concejil.

h) Fiestas locales.”

Por otro lado, el propio artículo 37 reconoce que los Concejos en el ámbito de las competencias que les atribuyen las leyes y con las limitaciones que resulten de las mismas, tendrán potestades y prerrogativas reconocidas a los municipios, esto es, tienen potestad reglamentaria, tributaria, de planificación, la presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos, potestades de ejecución forzosa y sancionatoria, revisión de oficio, inembargabilidad de bienes y derechos, etcétera, según dispone el artículo 4.1 de la Ley de Bases de Régimen Local. Por tanto, esta reducción del peso institucional del Concejo no ha sido tan importante como hubiese sido conveniente.

Hay unas cautelas suplementarias respecto del Concejo en el sentido de que serán suprimidos cuando haya un número de habitantes de derecho inferior a 15 personas que compongan al menos tres unidades familiares. Y para poder constituir uno *ex novo*, supuesto prácticamente a desconsiderar por la realidad política en la que se vive en los pueblos donde un municipio difícilmente va a renunciar a su condición de municipio para convertirse en Concejo y donde el surgimiento de unidades poblacionales nuevas es enormemente improbable, se prevé un sistema relativamente garantizado en los artículos 42 y ss. de la Ley Foral de Administración local. En todo caso, se requerirán al menos 100 habitantes, salvo que su constitución se derive de la extinción de un municipio por alteración territoriales y además la aprobación por parte del Ayuntamiento correspondiente por una mayoría de 2/3 partes del número de hecho o la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

En definitiva, se favorece la supresión de los microconcejos, se dificulta la creación de los nuevos Concejos y se disminuye el ámbito competencial de los vigentes, aunque no con la fuerza que sería de desear, puesto que hemos visto que tanto en el ámbito de las potestades como en el de las competencias propiamente disponen de un amplio ámbito de autonomía. Debemos recordar que el número de Concejos que hay en Navarra prácticamente dobla al de municipios en este momento rondan los 360, mientras que el número de Ayuntamientos es de 272.

b) La agrupación de municipios

El segundo tipo de paliativo ha sido el fomento de las agrupaciones voluntarias de municipios. A este respecto, en el artículo 47 se prevé la existencia de mancomunidades con un régimen análogo al que se conoce con carácter general. Este tipo de agrupaciones voluntarias ha sido fomentado por el Gobierno de Navarra siguiendo una correcta política de adecuación institucional para la prestación moderna de servicios públicos. Y también, siguiendo el mandato del artículo 53 de esta ley que ordena al Gobierno que utilice las medidas de fomento para la creación de mancomunidades y también para la fusión de municipios.

En el momento actual podemos decir que las mancomunidades creadas en Navarra han sido relativamente numerosas especialmente para la prestación de determinados servicios en común que era imposible realizarlos de forma aislada por gran parte de los municipios. Abastecimiento de aguas y eliminación de residuos sólidos urbanos son las tareas más frecuentes que han asumido las numerosas mancomunidades que se han creado en los últimos años en Navarra.

De todas maneras, al no estar establecido un mapa predeterminado de conveniencia para la existencia de mancomunidades puede darse el supuesto nada deseable de que haya mancomunidades superpuestas parcialmente: ciertos servicios son prestados por la mancomunidad de un número de municipios, pero otros servicios se hacen en común con otro grupo de municipios. De tal manera que la resultante de la agrupación voluntaria de municipios sólo excepcionalmente puede dar como resultado un avance de modificación de la mapa municipal o de la necesaria reestructuración institucional.

En cuanto al fomento de las fusiones de municipios previstas en el artículo 53 también puede darse por fracasada completamente. Este instrumento paliativo no conocemos que haya sido utilizado en ningún supuesto.

Lo que sí se ha dado en varios casos son las segregaciones, siguiendo la política inversa a la recomendable en orden a racionalizar el mapa de Navarra. Es cierto que los supuestos de segregación se han producido en Concejos que tenían una cierta entidad poblacional, aunque es discutible que 2.000 o 4.000 habitantes sea entidad poblacional idónea para la constitución de un municipio. En todo caso, en Navarra esta entidad poblacional es aparentemente más que suficiente.

Otra previsión dentro de las medidas paliativas previstas para la agrupación de municipios es la forzosa, y que estando prevista en el artículo 46 de la Ley Foral de Administración local desconocemos que haya tenido ni una sola aplicación.

c) Los denominados distritos administrativos

El tercer paliativo es la creación de los denominados distritos administrativos. El artículo 33 de la Ley Foral de Administración local establece lo siguiente:

“1. Se establece en los términos previstos de este artículo un régimen especial para los municipios de carácter rural que no alcancen la población de 5.000 habitantes de derecho, mediante la constitución de distritos administrativos.”

Se trata de una aplicación de lo previsto en el artículo 30 de la Ley de Bases de Régimen Local que reconoce a las comunidades autónomas la competencia para el establecimiento de regímenes especiales para los municipios pequeños o de carácter rural. La singularidad de esta excepcional habilitación de la legislación básica en su aplicación a Navarra está en que el régimen excepcional se aplica sobre el 95% de los municipios ya

que solamente 12 según los datos que manejamos superan los 5.000 habitantes. Es, de todos modos, cierto que siendo sólo 12 los municipios que superan los 5.000 habitantes y que el régimen excepcional se aplicaría al 95% de los municipios de Navarra, afectaría únicamente al 40% de la población aproximadamente.

La eventual virtualidad aplicativa de este precepto queda totalmente desdibujada al exigirse la aprobación por los municipios afectados. Es decir, no se trata de una especie de comarcalización suscitada desde el Parlamento de Navarra, sino de una especie de agrupación voluntaria con un régimen especial que indicativamente en el párrafo 2 del artículo 33 ejercería las siguientes competencias:

“a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas.

b) Electrificación y alumbrado públicos.

c) Captación, abastecimiento y saneamiento de aguas.

d) Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.

e) Pavimentación de vías urbanas.

f) Protección del medio ambiente.

g) Gestión común de personal y servicios administrativos.”

En una intervención que tuve al poco de aprobarse esta Ley, manifesté mi temor de que este artículo no llegara a aplicarse nunca y hasta el día de hoy, y ya han pasado varios años, la realidad es que se mantiene vivo y confirmado aquel temor inicial. Este instrumento pretendidamente original de reforma no traumática del insostenible mapa municipal de Navarra no ha obtenido un sólo acto de aplicación.

Vemos, por consiguiente, que en este apartado de estructura institucional los paliativos, que denominara Fernando ALBI, o que de una manera más delicada podría decirse los impulsos hacia la racionalización del mapa municipal realizados por esta Ley han resultado ser absolutamente infructuosos. Únicamente cabe reseñar la tímida reforma producida con la disminución del ámbito competencial de los Concejos y también con el establecimiento de algunas mancomunidades. Pero ni se han fusionado municipios, ni se ha creado distritos, ni se han creado comarcas o agrupaciones forzosas por parte del Parlamento de Navarra. Por tanto, la labor de reforma institucional en este apartado ha resultado ser bastante insatisfactoria.

B) La autonomía municipal

Un segundo apartado que hace referencia a la estructura institucional de Navarra es la autonomía municipal. Navarra, como todo el Estado, está vinculada por el artículo constitucional que garantiza la autonomía de los municipios, y formalmente así ha sido desarrollado por la Ley Foral de Administración local. Pero, como venimos diciendo, una comunidad con más de 700 entidades locales con teórica administración propia para medio millón de personas resulta ser un despropósito administrativo gigantesco del que nada o poco se ha reformado. Es bastante ridículo predicar la autonomía municipal, o la autonomía concejil eventualmente, de entidades locales que tienen estos habitantes:

– 3, entre 26 y 50 habitantes;

– 11, entre 51 y 75;

– 11, entre 76 y 100;

- 126, municipios entre 101 y 500 habitantes;
- 37, entre 500 y 1.000;
- 64, entre 1.000 y 5.000
- 12 con más de 5.000 habitantes.

La autonomía de la mayoría de estas entidades es, como ha señalado reiteradamente la doctrina, absolutamente carente de sentido. Para el profesor SOSA WAGNER, hablar de autonomía para este tipo de municipios es una licencia que sólo puede permitirse en personas de genio festivo. Por tanto, donde no existe una administración con capacidad, posibilidades económicas y personal suficiente para la prestación de servicios públicos no podemos entender que existe autonomía municipal en sentido estricto y, por tanto, el 95% de los municipios de Navarra hay que entender, según los datos que manejamos, que carecen por imposibilidad fáctica de autonomía municipal. Carencia de autonomía que se prorroga al 40% aproximadamente de la población.

La consecuencia política es evidente, en Navarra como también en otros territorios forales y en otras provincias del Estado. Tanto por imperativo de la Ley de Régimen Local como por la práctica consuetudinaria que existe en Navarra, las carencias de recursos económicos y personales de los municipios a los que hacemos referencia son suplidas por la actuación administrativa de Gobierno Foral. En definitiva, la debilidad de estas entidades locales engorda el poder público del Gobierno de Navarra. Es más, y esto debe advertirse sin ningún tipo de reparo, la habitual actividad legislativa homogénea para los municipios para todo el territorio foral, dado que se va a extender sobre un 95% de entidades incapaces de llevar adelante la mayor parte de las tareas que pudieran encomendárseles, es excusa o argumento frecuente para que los instrumentos de tutela que se reserva el Gobierno de Navarra, o que el Parlamento pone en manos del Gobierno de Navarra, van mucho más allá de lo que sería razonable deducir de una correcta aplicación del principio de autonomía municipal garantizado en la propia Constitución.

Consecuencia directa de esta tendencia en la actividad legislativa referente a los municipios es el surgimiento de tensiones políticas notables entre el Ayuntamiento de Pamplona, fundamentalmente, y el Parlamento o el Gobierno de Navarra. Ha habido en los últimos años, desde la llegada de la democratización municipal en el 1979, distintos episodios que no viene al caso reseñar ahora pero que han resultado ser ejemplos vivos de que el Gobierno de Navarra cuando lleva a cabo una acción política uniforme sobre la totalidad de municipios comete un grave error político y jurídico también; porque establece un intervencionismo excesivo sobre Ayuntamientos como el de Pamplona, que tiene una administración suficiente como para garantizar la prestación de los servicios públicos que legalmente les están encomendados, y simultáneamente a las entidades municipales inferiores, por ejemplo, a 1.000 habitantes les deja sin la protección o garantía de la prestación de la totalidad de servicios públicos que son exigibles legalmente por la totalidad de ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra, y que son exigibles también por el nivel de desarrollo civilizatorio existente con carácter general. De tal modo que en Pamplona se prestan la totalidad de servicios con gran intervención del Gobierno de Navarra y en otras áreas de Navarra no se prestan la totalidad de servicios puesto que la intervención del Gobierno de Navarra resulta ser todavía insuficiente. En este caso, incumpliendo el precepto de la Ley de Bases del Régimen Local que obliga a las Diputaciones Provinciales a garantizar la prestación integral de los servicios públicos obligatorios en la totalidad del ámbito provincial.

Creo que merece la pena citar, aunque está excluido de la Ley Foral de Administración local, que de hecho en Pamplona y su entorno hay constituida un área metropolitana con

intereses comunes que supera la mitad de la población de Navarra y que requeriría de algún tipo de organización administrativa específica en orden a garantizar un justo reparto de las cargas tributarias y una equitativa prestación de los servicios públicos. De tal modo que no sean los ciudadanos de Pamplona los que paguen con sus tributos los servicios públicos que utilizan la totalidad de miembros de área metropolitana, cuando una parte de estos ciudadanos viven en municipios próximos con un peso tributario inferior, produciéndose, por tanto, una situación material de injusticia.

Lógicamente el mantener estructuras administrativas en un área en la cual existe una unidad de hecho económica, demográfica y hasta cierto punto política también, es evidente que necesita de algún tipo de ropaje jurídico que garantice la correcta administración de los intereses comunes de ese contingente demográfico y territorial.

2. La función pública local

Un segundo punto de reforma necesaria, y también parcialmente frustrada, es el referente a la función pública municipal.

Por un lado, podemos considerar a los funcionarios ordinarios de la Administración local. Pues bien, cada una de las entidades locales que hemos considerado tiene sus propias plantillas con las especificaciones exigidas por la legislación general de funcionarios vigente en la Comunidad Foral. De todas maneras, a diferencia de lo que ocurre en el régimen común, en toda la materia relativa a los puestos de trabajo de funcionarios de la Administración local no existe una clasificación o descripción determinada con carácter general para la totalidad de la Administración local, así como requisitos para la creación y desempeño de los puestos de trabajo, a pesar de que lo dispone la propia LFAL.

En cuanto a los funcionarios que prestan las funciones públicas de carácter obligatorio reservadas en el Estado a cuerpos de carácter nacional y en Navarra a cuerpos de carácter foral, la reforma proyectada en la Ley Foral de Administración local todavía está sin aplicarse. Así, el artículo 241 de la Ley establece que:

“Para acceder a la condición de Secretario de las corporaciones locales de Navarra será necesario obtener habilitación conferida por la administración de la Comunidad Foral mediante la superación de las pruebas selectivas de oposición o concurso-oposición realizados con sujeción a programas y baremos de méritos que se determinen por el Gobierno de Navarra y de los cursos de formación que a tal efecto se organicen. La convocatoria determinará el número de habilitaciones a conferir, que no podrá exceder del número de puestos de trabajo de secretaría vacantes tras la resolución de los concursos de méritos a que se refiere el siguiente artículo.”

El artículo 242, por su parte, señala:

“La provisión de puestos de trabajo de secretaría se efectuará mediante concurso de méritos convocado por la Administración de la Comunidad Foral dentro del primer trimestre natural de cada año. El concurso se sujetará al baremo de méritos generales de preceptiva valoración y, en su caso, además, a otros méritos particulares que las entidades locales aprueben para ser incluidos para la atribución del puesto de trabajo específico de las mismas. Los méritos particulares propuestos por las entidades locales no podrán exceder del 20% del total del baremo.”

Análogas prescripciones se contienen para los interventores.

En definitiva, es un sistema calcado del establecido con carácter general para el Estado, pero cuyo ámbito territorial es la Comunidad Foral de Navarra. El problema está en que no ha sido aplicado y, por lo tanto, solamente de una forma figurada puede hablarse de la existencia del cuerpo foral de secretarios de Ayuntamiento de Navarra. Y, por tanto, se siguen haciendo las provisiones de secretaría después de la aprobación de esta ley a través de las oportunas contrataciones temporales.

Lo curioso del fenómeno es que ello no se deriva directamente de una negligencia por parte del Gobierno de Navarra, sino de la aplicación de un precepto de la propia Ley Foral de Administración Foral. En efecto, su Disposición transitoria tercera establece lo siguiente:

“Hasta la definitiva reestructuración de los puestos de trabajo de secretaría e intervención derivada de la constitución de las agrupaciones a que se refiere el artículo 46.3 queda en suspenso la aplicación de lo dispuesto en las Secciones Primera y Segunda, capítulo segundo, título séptimo, sobre convocatorias de habilitación para acceder a la condición de secretario o interventor y de provisión de tales puestos de trabajo mediante los concursos generales que allí se prevén. Las vacantes de los cuerpos de trabajo de secretario o interventor, entre tanto se produzcan en las entidades locales, se cubrirán mediante contratación temporal de personal con titulación propia del cargo.”

Y ese artículo 46.3 al que hace referencia esta Disposición transitoria dice lo siguiente:

“La creación de agrupaciones de carácter forzoso para servicios administrativos se realizará por Ley foral que se tramitará por el procedimiento de lectura única. El procedimiento de elaboración del proyecto de ley foral contará con el trámite de audiencia a las entidades afectadas e informe de la comisión de delimitación territorial.”

Efectivamente, en la Ley se establece a los efectos única y exclusivamente de racionalizar la estructura administrativa de las entidades locales de Navarra, la creación, como ya es conocido en el régimen común, de agrupaciones de carácter forzoso para la prestación de los servicios administrativos. Y esta creación que, lógicamente, se remite a una ley, no ha sido realizada ni existe proyecto conocido al respecto. Con lo cual nos encontramos:

- Primero con una paradoja jurídica, y es que las administraciones locales de Navarra para poder subsistir o mantenerse necesitan tener su ente instrumental, es decir, la administración en común, de tal modo que el número de cargos políticos existentes en Navarra por virtud de procesos electorales es, aunque resulte curioso, superior al número de funcionarios que prestan servicios a las teóricas directrices políticas señaladas por estos órganos de representación.

– Pero, en segundo lugar, la definitiva racionalización del sistema funcional de secretarios e interventores queda deferida a una actuación legislativa ulterior sobre la que todavía no existe proyecto alguno, con lo cual ha quedado demorado *sine die* la racionalización de la selección y provisión de las plazas de secretario e interventor, permaneciendo el anacrónico sistema del siglo XIX en el cual cada Ayuntamiento selecciona por sí mismo y de acuerdo con sus propios criterios a aquellas personas que hayan de prestar servicio como secretario o interventor. No hay previsión de que esto vaya a ser superado en breve plazo.

3. Las haciendas locales

El tercer apartado insatisfactorio de la Ley Foral de Administración local de Navarra es el referente a las haciendas locales. Es verdad que el problema económico de las entidades

locales, sobre todo cuando se tiene una estructura tan singular como la que hemos descrito, es un problema generalizado en todo el Estado y que tardíamente ha obtenido una respuesta más o menos criticada pero con pretensiones de vigencia prolongada en el ámbito estatal. Es cierto, como hemos conocido, que han existido episodios próximos a la rebelión municipal en ejercicios presupuestarios relativamente cercanos. Ello derivado de que los municipios no solamente necesitan una ley que les determine los tributos que pueden exaccionar, sino que necesitan conocer y disponer de un porcentaje determinado de los demás tributos que son exaccionados por otras administraciones públicas. Y la determinación de estas cuantías que anualmente viene siendo hecha en los presupuestos de acuerdo con unas normas o criterios generales que se pretende sean permanentes pero que nunca llegan a aplicarse con corrección es el problema también que tiene Navarra.

Navarra aprobó en 1981 una Norma Foral de Haciendas Locales que garantizaba a los municipios un porcentaje del presupuesto de la Administración Foral. Pues bien, esos artículos 112 y ss. de esa Norma han sido suspendidos de aplicación en todos los ejercicios presupuestarios posteriores hasta la actualidad en el que hace unas pocas semanas se ha aprobado una Ley Foral de Haciendas Locales en la cual, como era de prever, ya se suprime definitivamente la posibilidad de que la cuantía a percibir por los municipios anualmente sea determinable en razón del presupuesto de la propia Comunidad Foral. Se hace una remisión a ulteriores negociaciones que tendrán una naturaleza más política que técnica, evidentemente, y, por tanto, se deja en vigor el sistema practicado en el pasado de que anual o plurianualmente habrán de establecerse en los presupuestos de Navarra la cuantía que hayan de repartirse los municipios (art. 123.1 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo). Problema, por tanto, no resuelto en la Ley Foral de Administración local y problema tampoco resuelto en la recientísima Ley Foral de Haciendas Locales.

4. Los derechos lingüísticos en la administración local

Un cuarto problema que solamente quiero apuntar es el referente a la cooficialidad lingüística. A tenor del artículo 233 de la Ley Foral de Administración local las entidades locales incluirán en la correspondiente plantilla orgánica las características de las plazas y puestos de trabajo, incluidas las relativas a la aplicación de la Ley Foral 18/86, de 15 de diciembre, del vascuence. Estas sencillas previsiones lo que tratan es de garantizar el derecho constitucional al uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma que, como se sabe, en Navarra, en virtud de la Ley citada, conoce de distintas intensidades. Pero es cierto que, al menos en una parte de su territorio, en la zona vascófona, y parcialmente también en la zona mixta, las entidades locales de Navarra vienen obligadas a atender a los ciudadanos en cualquiera de los dos idiomas. Pues bien, la aplicación de las previsiones de la Ley del Vascuence y de este párrafo cuarto del artículo 233 no se está realizando de la forma correcta, de tal modo que, desgraciadamente, no existe una perspectiva uniforme o una posibilidad de ejercicio de los derechos lingüísticos uniforme, ni siquiera en el seno de cada una de las zonas. Y ello es así porque cada Ayuntamiento o cada entidad local está realizando libremente su propia política lingüística al margen de los derechos que constitucional y legalmente son reconocidos a los ciudadanos con carácter general en cada una de esas zonas lingüísticas. Estos incumplimientos legales no han gozado del privilegio de ser impugnados por autoridades gubernativas de otras Administraciones que ejercen habitualmente tutela sobre la legalidad de las actuaciones de los municipios u otras entidades locales. Es una realidad fáctica contraria evidentemente al correcto entendimiento de los principios jurídicos pero que debe señalarse en su exacta dimensión.

El Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, que regula el uso del vascuence en las administraciones públicas de Navarra, no ha sabido o no ha podido o no ha querido atajar este problema y dar satisfactoria respuesta al ejercicio de los derechos lingüísticos que corresponden a los ciudadanos navarros.

VII. LOS ASPECTOS POSITIVOS DE LA LFAL

La Ley Foral de Administración local supone una actualización de las técnicas jurídicas que disciplinan el régimen local de Navarra. Esta actualización se produce más en el plano de la técnica jurídica que en el plano de la reforma institucional. De tal modo que, como hemos visto, en muchas ocasiones parece que se está legislando sobre un ámbito de entidades locales muy diferentes al realmente existente en Navarra.

La Ley Foral de Administración local puede merecer un juicio positivo sobre la técnica jurídica utilizada por su precisión conceptual y por el desarrollo que realiza de las distintas técnicas existentes en nuestro entorno de cultura jurídica para disciplinar el régimen local. Pero lo cierto es que parece elaborada para otro tipo de espacio institucional; 365 Concejos y 272 municipios son un entramado institucional sobre el que es imposible aplicar la mayor parte de los principios que trata de desarrollar esta Ley Foral de Administración local.

Ello no obstante, deben reseñarse algunos aspectos positivos, como por ejemplo el régimen de bienes de las entidades locales, que encuentra un desarrollo absolutamente correcto desde la perspectiva técnica y quizás también desde la perspectiva de las necesidades económicas, políticas y sociales de Navarra.

En segundo lugar hay un reconocimiento de las agrupaciones tradicionales que también puede merecer un juicio positivo en la medida en que resulten, y así sean entendidas por los ciudadanos afectados, como operativas para la resolución de los problemas y para la prestación de los servicios que demanda la sociedad actual. Estas entidades tradicionales tienen una naturaleza jurídica no exactamente uniforme. Desde el singularísimo municipio de Baztan con una estructura interna que ha provocado numerosos conflictos, que hace dudar de su operatividad actual aunque no de su solera histórica; la comunidad de las Bardenas Reales, la comunidad del Valle de Aezkoa, la mancomunidad del Valle de Roncal y la Universidad del Valle de Salazar.

Y, finalmente, dentro de estos aspectos positivos con los que quiero terminar la valoración de la Ley, puede citarse sin ánimo agotador, por supuesto, la existencia del Tribunal Administrativo de Navarra, del que me he ocupado en numerosas ocasiones, cómo un órgano que garantiza la posibilidad de la revocación de actos de las entidades locales en vía de recurso que es potestativo y gratuito, anterior a la efectiva interposición del oportuno recurso contencioso-administrativo.

Resulta fácilmente apreciable su bondad puesto que la doctrina unánimemente ha cuestionado la situación en la que se encuentran los municipios, especialmente después de haberse suprimido el recurso de reposición, y, también, la situación en la que se encuentran los ciudadanos que frente a actos de escaso valor económico se abstienen de recurrir ante lo Contencioso-administrativo porque, evidentemente, el coste del pleito y la demora temporal hacen disuadir de la solicitud de la tutela judicial, con lo cual se produce la indefensión de los ciudadanos.

NOTA BIBLIOGRAFICA

- ALONSO, J., *Recopilación y Comentarios de los fueros y leyes del antiguo Reino de Navarra que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la ley paccionada de 16 de agosto de 1841*, Reeditado en Pamplona , 1964, 2 tomos.
- ALONSO, J., *Comentario a la Ley Paccionada*, reeditado en la Revista Príncipe de Viana, nº 4, 1941.
- ARMENDARIZ, J., *Recopilación de todas las leyes del reino de Navarra concedidas y juradas por los señores Reyes a suplicación de los tres estados de dicho Reyno, por el licenciado ...*, reeditado en Pamplona, 1964.
- BERMEJO GARDE, M. *La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra: tramitación parlamentaria, consideraciones generales y valoración sobre su naturaleza de Ley Foral de mayoría absoluta*, Revista Jurídica de Navarra, n. 10, 1990.
- CASTELLS ARTECHE, J.M., *La nueva Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y los Derechos históricos*, en Revista del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya, nº 31, 1986.
- (PRIMER) CONGRESO DE SECRETARIOS MUNICIPALES NAVARROS, *Recopilación de trabajos*, Pamplona, 1933.
- CUADERNOS DE LAS CORTES DEL REINO DE NAVARRA, Reed., Pamplona, 1964, 2 vols.
- ELIZONDO, J.J., *Novísimas recopilación de las Leyes del Reino de Navarra hechas en sus Cortes Generales desde el año 1512 hasta el 1716 inclusive*, Pamplona 1735, reeditado en Pamplona, 1964.
- ESCUADERO, J.A., *Curso de historia del Derecho*, Madrid, 1985.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Los Derechos históricos de los Territorios forales*, Madrid, 1985.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Los Derechos históricos y la Ley de Régimen Local*, en “Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos”, Bilbao, 1986.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. y SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977.
- GACTO, E., ALEJANDRE, J.A. y GARCIA, J.M., *El Derecho histórico de los pueblos de España*, 3ª edición, Madrid, 1982.
- GARCIA GALLO, A., *Manual de Historia del Derecho español I*, 8ª edición, Madrid, 1979.
- GARCIA DE VALDEAVELLANO, L., *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Madrid, 1982.
- GOMEZ ANTON, F., *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid, 1962.
- GOMEZ CHAPARRO, R., *La desamortización civil en Navarra*, Pamplona, 1967.
- HUICI, M.P., *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid, 1963.
- ILARREGUI, P., *Del origen y autoridad legal del Fuero General de Navarra*, Pamplona, 1869.
- ILARREGUI, P., *Memoria sobre la Ley de Modificación del Fuero de Navarra*, reeditado en Pamplona en 1966.
- JIMENEZ NESPEREIRA, F.(dir.), *La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta*, Pamplona, 1989.
- LACARRA, J.M., *Fueros de Estella*, Anuario de Historia del Derecho Español, nº 4, 1927.
- LACARRA, J.M., *Ordenanzas municipales de Estella siglos XIII y XIV*, en Anuario de Historia del Derecho Español, nº 5, 1928.
- LACARRA, J.M., *Fuero de Estella, año 1164*, en anuario de Historia del Derecho Español, nº 9, 1932.

- LACARRA, J.M., *La formación de las familias de fueros navarros*, en Anuario de Historia del Derecho Español, nº 10, 1933.
- LACARRA, J.M., *Sobre la recepción del derecho romano en Navarra*, en Anuario de Historia del Derecho Español, nº 11, 1934.
- LACARRA, J.M., *Documentos para la historia de las instituciones Navarras*, en Anuario de Historia del derecho Español, nº 11, 1934.
- LACARRA, J.M., *¿El Fuero General de Navarra traducido al euskera?*, en anuario de Historia del Derecho Español, nº 12, 1935.
- LACARRA, J.M., *Para el estudio del Municipio navarro medieval*, En Revista Príncipe de Viana, nº 3, 1941.
- LACARRA, J.M., *documentos navarro-aragoneses*, en Anuario de Historia del Derecho Español, nº 18, 1947.
- LACARRA, J.M., *Estructura político-administrativa de Navarra antes de la Ley Paccionada*, en Revista Príncipe de Viana, nº 92-93, 1963.
- LACARRA, J.M., *Las Cortes de Aragón y Navarra antes de la Ley Paccionada*, en Anuario de Estudios Medievales, nº 70, 1970-1971.
- LACARRA, J.M., *Historia política del reino de Navarra*, Pamplona, 1972.
- LACARRA, J.M., *Historia del reino de Navarra en la Edad Media*, Pamplona, 1975.
- LACARRA, J.M., *En torno a la formación del Fuero General de Navarra*, en anuario de Historia del Derecho Español, nº 50, 1980.
- LACARRA, J.M., y MARTIN DUQUE, A., *Fueros derivados de Jaca*, volumen I, Pamplona, 1975.
- LASAOSA VILLANUA, S., *El Regimiento municipal de Pamplona en el siglo XVI*, Pamplona, 1980.
- LOPERENA ROTA, D., *Aproximación al Régimen foral de Navarra*, Oñati, 1984.
- LOPERENA ROTA, D., *Autonomía foral y competencias sobre Administración municipal en Navarra*, REALA, n. 240, 1988.
- LOPERENA ROTA, D., *El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra*, Revista Jurídica de Navarra, n.5, 1988.
- LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y Régimen local de Navarra*, Pamplona, 1989.
- LOPERENA ROTA, D., *Elementos distintivos del régimen local de Navarra*, en ob. col. "Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco", Oñati, 1994.
- MONREAL ZIA, G., *Entidad y problemas de las cuestión de los Derechos Históricos Vascos*, en "Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos", Bilbao, 1986.
- MORRAS ANDRÉS, E., *Estructura institucional de la Administración local de Navarra: una reforma necesaria*, en "Estudios de Derecho Público en homenaje a Luis Oroz Zabaleta", Pamplona, 1986.
- OROZ Y ZABALETA, L., *Aplicación del principio de autonomía municipal en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual*, en "Asamblea Municipal Vasca. Recopilación de trabajos", San Sebastián, 1920.
- OTAZU AMATRIAIN, L., *La estructura administrativa local (Navarra) desde la óptica de la ordenación del territorio*, en "Estudios de Derecho Público en homenaje a Luis Oroz y Zabaleta", Pamplona, 1986.
- PURAS GIL, F. y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Una solución al "Minifundismo" local: La Ley Foral de Administración Local de Navarra*, REALA, N. 250, 1991.

- RAZQUIN LIZARRAGA, M., *El nuevo régimen de impugnación de acuerdos locales en Navarra*, en "Estudios de Derecho Público en homenaje a Luis Oroz y Zabaleta", Pamplona, 1986.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M., y SERRANO AZCONA, A. (dir.), *Comentarios a la Ley foral de Administración local de Navarra*, Pamplona, 1991.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. y LARUMBE BIURRUN, P. M., (dir.), *La Administración local de Navarra*, Pamplona 1987.
- RIO ALDAZ, R. DEL, *El problema de las aduanas en las Cortes de Navarra de 1828-1829. replanteamiento de la cuestión*, en "IX Congreso de Estudios Vascos", Bilbao, 1983.
- RODRIGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia (1828-1841)*, Pamplona, 1968.
- RODRIGUEZ GARRAZA, R., *Tensiones de Navarra con la Administración central*, Pamplona, 1974.
- SALCEDO IZU, J., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, 1964.
- SALCEDO IZU, J., *Atribuciones de la Diputación del Reino de Navarra*, Pamplona, 1964.
- SALCEDO IZU, J., *La Diputación del Reino de Navarra*, Pamplona, 1969.
- SALCEDO IZU, J., *Contrafuero y reparo de agrarios*, en Anuario de Historia del Derecho Español, nº 39, 1969.
- TILANDER, G., *El fuero de Novenera*, Estocolmo, 1951.
- TOMAS Y VALIENTE, F., *Las ventas de oficios de regidores y la formación de las oligarquías urbanas en Castilla (siglos XVII y XVIII)*, Sevilla, 1975.
- TOMAS Y VALIENTE, F., *Los derechos históricos de Euskadi*, Sistema, nº 31, 1979.
- TOMAS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del derecho español*, Madrid, 1983.
- YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario de los Fueros del Reino de Navarra y de las Leyes vigentes promulgadas hasta las Cortes de los años 1817 y 1818 inclusive*, Pamplona, 1828, reeditada en Pamplona, 1964.
- YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario de Antigüedad del Reino de Navarra*, reeditado, Pamplona, 1964.
- ZABALO ZABALEGUI, J., *La Administración Navarra en el siglo XIV*, Pamplona, 1973.