

LOS MUNICIPIOS NAVARROS EN EL CONTEXTO FORAL

Javier del Castillo Bandrés

Cuadernos de Sección. Derecho 10. (1995) p. 143-161
ISBN: 84-87471-88-9
Donostia: Eusko Ikaskuntza

Mende honetako lehebnbiziko herenetik aitzina, Nafarroak berezko araudi positiboa dauka, osoa eta bateratzaillea, bere Toki Administrazioa erregulatzeko. Foruak berrezartzearen alde garai hartan nagusi zen sentimenduak bere pisua izan zuen 1928ko Udal Administrazioaren Erregelamenduaren gainean, eta hori aldarrikatzeak bide eman zuen erakunde zaharretako batzuk berreskuratzeko.

Antolamendu politiko eta juridiko berriek, finantza autonomia eta gaitasun printzipioekin batera, tesi zahar batzuk berrikusteko beharra ekarri dute, Nafarroako araubide lokala toki botereei planteatu ahal zaizkien eskaeri egokitzeko.

Desde el primer tercio del siglo actual Navarra se dotó de un ordenamiento positivo propio, de carácter global e integrador, para regular su administración local. Sobre el Reglamento de Administración Municipal de 1928 pesó el sentimiento de la reintegración foral que se vivía en la época y su promulgación contribuyó, en parte, a la recuperación de las viejas instituciones.

El nuevo orden político y jurídico, unido a los principios de autonomía y suficiencia financiera, han hecho revisar algunas viejas tesis a fin de acomodar el régimen local navarro a las nuevas demandas exigibles de los poderes locales.

Depuis le premier tiers de notre siècle, la Navarre s'est dotée d'une ordonnance positive propre, de caractère global et intégrateur, pour réglementer son administration locale. Le sentiment de la réintégration "foral", que l'on ressentait fortement à cette époque, a pesé sur le Règlement d'Administration Municipale de 1928, et sa promulgation a contribué, en partie, à la récupération des anciennes institutions.

Le nouvel ordre politique et juridique, lié aux principes d'autonomie et à la capacité financière, a remis en cause certaines vieilles thèses afin d'adapter le régime local navarrais aux nouvelles exigences des pouvoirs locaux.

Sr. Viceconsejero, Sr. Diputado Foral,

Señoras, Señores, muy buenas tardes:

La celebración del septuagésimo sexto aniversario de la Asamblea de Municipios organizada por la Sociedad de Estudios Vascos me permite comparecer ante Ustedes para exponer una visión actual de la situación jurídico-política de los Municipios y Concejos de Navarra.

Mi presencia aquí, en calidad de Consejero del Gobierno de Navarra, con responsabilidad en las materias concernientes a la Administración local, está revestida de la esperanza, de la estima y la consideración con que aquella Diputación Foral de 1919, apreciando el alto grado de iniciativa de la Sociedad de Estudios Vascos, no manifestó vacilación alguna en recomendar a los Ayuntamientos de Navarra, de forma encarecida, que prestasen su decidida adhesión a la Asamblea, dada la utilidad de sus fines para los propios Municipios, animándoles a enviar una representación a la misma y a formalizar su inscripción como miembros de esta Sociedad.

Con esa misma esperanza me encuentro hoy aquí para participar en estas Jornadas de estudio y reflexión acerca de las grandes cuestiones relacionadas con la vida de nuestros Municipios y traigo con mi presencia aquel deseo ya expresado por la Diputación Foral en su Circular de 2 de septiembre de 1919, que buscaba el entendimiento por parte de los Ayuntamientos de Navarra de la trascendental importancia de las iniciativas de la Sociedad de Estudios Vascos y de la Asamblea de Administración Municipal para conseguir el estrechamiento de los lazos de confraternidad entre los Municipios de Euskal Herría.

Mi participación ante esta interesada audiencia no puede sino partir de la lectura de las ponencias que en aquella Asamblea de 1919 presentaron algunos de los ilustres representantes navarros, fundamentalmente D. Luis Oroz Zabaleta, que, por mucho tiempo, fue Secretario de la Diputación Foral. Sin la pretensión ni el profundo conocimiento que de la vida municipal de Navarra mostraron aquellos oradores, la ponencia de Luis Oroz, publicada en el libro "Asamblea de Administración Municipal Vasca", que ahora la Sociedad se propone reeditar, me da pie para, a modo de introducción y de forma breve, completar la visión histórica que Oroz dio a la Asamblea. La historia del régimen local de Navarra durante estos 76 años ha sido lo suficientemente rica como para no dejar pasar por alto en esta ocasión el esbozo, al menos, de alguna de sus líneas que, en el futuro, y con mayor perspectiva, los historiadores se encargarán de analizar.

Pero tras este apunte, y dado que la esencia de nuestro régimen foral consiste en la facultad de adaptar nuestra administración al constante cambio de la vida, quiero además exponerles mi punto de vista sobre la situación actual de los Municipios navarros y acerca de lo que, para su administración, el futuro más inmediato nos depara.

I

En 1919 Luis Oroz Zabaleta iniciaba su ponencia con el deseo de exponer la visión histórica del Municipio navarro en cuatro apartados: 1º. Los Fueros municipales; 2º Las Ordenanzas para el gobierno de los pueblos de 1547; 3º Las leyes de Cortes de 1828 y 1829 y 4º La Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.

Hoy día esta visión debe completarse necesariamente con la consideración de lo que ha supuesto para el régimen local de Navarra la adaptación al Estatuto Municipal de 1924, operada por Real Decreto Ley de 4 de octubre de 1925 y que dio origen al Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928 y debe completarse, a su vez, con las normas que Navarra se ha dado para regular su régimen local, adaptándolo al moderno concepto de autonomía y al principio de suficiencia financiera mediante la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra y mediante la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

No habían transcurrido aún cinco años desde la celebración de la Asamblea de Municipios, cuando se promulgó el Estatuto Municipal por Real Decreto Ley de 8 de mayo de 1924. Ante este acontecimiento el Consejo Administrativo, -organismo refundado en 1898, en época regeneracionista, historicista y de catástrofe colonial, a imagen de las antiguas Cortes de Navarra-, promovió el 27 de marzo de ese mismo año la idea de armonizar las disposiciones del Estatuto con el régimen privativo de Navarra, entendiendo que muchos de los preceptos de aquél se hallaban en manifiesta oposición con los principios más esenciales en que se apoyaba la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.

A tal punto llegó esta inquietud que el Rey Alfonso XIII promulgó una Real Orden el día 11 de abril de 1924 por la que disponía que el Estatuto Municipal regiría en Navarra en todo en lo que no se opusiera al régimen establecido por la Ley de 16 de agosto de 1841, al tiempo que establecía que la Diputación Foral procedería a dictar las reglas necesarias para adaptar su régimen privativo con la autonomía que el Estatuto concedía a todos los Ayuntamientos de la Nación.

El proceso para llegar a esta armonización fue prolijo. Tras una Asamblea de Municipios, el 6 de marzo de 1924 se constituyó una Comisión, de la que no formó parte la Diputación y que el 2 de noviembre de ese mismo año publicó un proyecto de bases para la pretendida armonización.

Con la propuesta, aquella Comisión formuló los criterios de partida con los que se habían elaborado las bases, destacando entre los mismos el que la Comisión entendía como una prerrogativa immanente y consustancial plasmada en el sentido de mejorar y no empeorar el fuero. Lo que, dicho de otra forma, equivalía a decir: el régimen foral primero y el Estatuto en lo que a él no se oponga.

Ciertamente en esa época pesaba el sentimiento de la reintegración foral que se había plasmado en el Acuerdo de la Asamblea de Municipios celebrada en el Palacio de Navarra el 30 de diciembre de 1918. Por ello, gran parte del esfuerzo de los comisionados consistió en elaborar unas bases que permitiesen recuperar, con sentimientos historicistas propios de la época, las viejas instituciones.

En esta búsqueda de la restauración apetecida se formularon algunos principios que luego quedaron fijados en el articulado y en la recuperación institucional practicada en el Reglamento de Administración Municipal de 3 de febrero de 1928. Entre estos principios caben destacar:

1º. El criterio doctrinal de que la libertad y la autonomía de los Ayuntamientos debía ejercerse dentro de los Reglamentos y de las disposiciones generales que emanaran de la Diputación. Las autorizaciones de la Diputación debían mantenerse, restringiéndolas a supuestos concretos. Además, como garantía práctica de que las disposiciones generales dictadas por la Diputación no coartarían excesiva e innecesariamente la libertad municipal, ésta sometería sus reglamentos y acuerdos generales al Consejo Administrativo en cuyo seno pasaría a ser más importante y predominante la representación de los Ayuntamientos.

2º. Se mantuvo firmemente la exigencia de un recurso administrativo previo al contencioso en oposición a lo que se entendía como la entraña del Estatuto Municipal, la más radical de sus reformas y quizá la innovación más importante y esencial del nuevo régimen.

Hasta tal punto fue firme la postura de la Comisión en mantener la exigencia de un recurso administrativo previo que su supresión era calificada como la destrucción total del régimen foral. La Comisión entendía que el mantenimiento del recurso gubernativo de la Ley 25 de las Cortes de 1828 y 1829, debía consensuarse, adaptándolo.

No obstante, y para atemperar esta exigencia con el principio de autonomía, se aconsejaba la delegación por parte de la Diputación en un organismo que se encargara de resolver estos recursos administrativos previos. Esta fue la raíz y el origen del actual Tribunal Administrativo de Navarra.

3º. La reiteración del principio de libertad dentro de los reglamentos pero la exigencia de determinados permisos para una serie de materias.

4º. La manifestación de la doble preocupación de los Ayuntamientos contra lo que se denominaba la “asimilación insensible” de las leyes estatales y en favor de la exigencia de establecer determinadas reformas en el régimen local foral para la mejora del mismo.

5º. La exigencia del mantenimiento del Concejo Abierto o de otra forma de gobierno de carácter representativo como eran las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena, dado que el Estatuto Municipal únicamente preveía la existencia de Ayuntamientos para aquellas poblaciones con más de “mil almas”.

El sentido restauracionista de la época estaba, a su vez, revestido de cierta dosis de iusnaturalismo y el municipio era entendido como una prolongación de la familia, en consonancia con las doctrinas prefascistas de la época, por lo que era valor reconocido que allá donde hubiese un núcleo poblado debía existir un órgano de gobierno.

6º. Finalmente, la unificación de algunas Juntas que existían en los municipios, al amparo de la Ley Municipal de 1870 reformada en 1877, (Juntas de Cuentas, Juntas de Presupuestos, Juntas Nominadoras, Juntas Asociativas) que la Comisión entendía debían ser refundidas.

Las sucesivas negociaciones con el entonces Director General de Administración Local D. José Calvo Sotelo, cristalizaron en el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 por el que se fijaron las bases para armonizar el régimen de Navarra y el Estatuto Municipal.

De las dieciséis bases contenidas en dicho Real Decreto Ley debe destacarse, frente a la organización municipal del Estatuto que regía en Navarra, la introducción de una organización concejil propia, basada en el Concejo Abierto y en las Juntas de Veintena, Quincena y Oncena institución esta que ha llegado casi hasta nuestros días.

En materia de bienes, los Ayuntamientos estaban sometidos a los Reglamentos de la Diputación y precisaban de autorización de la misma para enajenarlos o gravarlos. Pesaba

sobre esta disposición la defensa de los bienes municipales por parte de la Diputación Foral que se plasmó en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 frente al efecto desamortizador de los baldíos de los pueblos que el día 3 de septiembre de ese mismo año entró en vigor en el resto del Estado español.

Importancia relevante tiene el hecho de que el régimen jurídico del personal al servicio de los Ayuntamientos quedaba sometido a las Leyes vigentes en la provincia y a los reglamentos dictados o que dictara la Diputación. Continuaban en vigor, por consiguiente, los reglamentos de Secretarios y titulares que han preservado hasta nuestros días la autonomía de los Ayuntamientos para seleccionar a esta clase de personal para el que, en el resto del Estado, se precisa de la llamada habilitación nacional.

Conforme a lo anteriormente expuesto se estableció también la existencia de una Junta de carácter censitario para la aprobación de los presupuestos y cuentas municipales. Asimismo se pactó que la Diputación organizaría un Tribunal Administrativo con funciones delegadas de la misma para resolver los recursos administrativos que se promoviesen contra las actuaciones municipales.

Otras bases referidas a servicios y obras, préstamos, hacienda municipal, montes, mancomunidades, régimen de carta y referendun, etc..., debo obviarlas por no extenderme demasiado. No obstante, quiero destacar que el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 acogió como garantía de la autonomía municipal el sometimiento de todos los reglamentos al Consejo Administrativo de Navarra en el que tendría mayoría absoluta la representación de los Ayuntamientos.

Con estas bases se promulgó el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra.

Hoy día el contenido de ese Real Decreto Ley de 4 de Noviembre de 1925 ha delimitado el alcance de la potestad legislativa de Navarra en materia de régimen local puesto que el artículo 46.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra atribuye a la Comunidad Foral las facultades y competencias que en materia de régimen local ostentaba a la entrada en vigor de la expresada Ley Orgánica, "al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y Disposiciones complementarias y, las que siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado".

II

El nuevo orden constitucional y la reformulación de los principios de autonomía municipal y suficiencia financiera junto a la larga vida del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928 hizo surgir en la Comunidad Foral la necesidad de crear un nuevo orden jurídico que regulase la Administración Local de Navarra.

El Reglamento para la Administración Municipal, dictado fundamentalmente para la aplicación del principio de autonomía local en la forma que fue concertado en el tantas veces citado Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, supuso un primer y gran esfuerzo recopilador y refundidor de cuantas disposiciones forales regulaban los diversos aspectos de la Administración Local navarra, sin perjuicio de las adiciones y modificaciones que demandaba la realidad social y política al momento de su publicación.

Pero el nuevo orden político instaurado con los presupuestos de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales exigió una profunda modificación de lo que ha sido durante más de sesenta años el cuerpo normativo básico regulador de la Administración Local de Navarra. Ese nuevo orden demandaba para los municipios navarros el mismo nivel y grado de autonomía que se reconociese al resto de municipios del Estado. Tal mandato constituía el contenido indisponible para el legislador foral.

La reformulación del principio de autonomía local para los municipios navarros exigió una revisión en profundidad del régimen local que había establecido el Reglamento de 3 de febrero de 1928. La reformulación de este régimen se ha plasmado en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra. La revisión ha revestido tal profundidad que ha supuesto, de hecho, una revisión doctrinal de las tesis foralistas tradicionales.

En efecto, por lo que respecta al mantenimiento de los principios que la Comisión encargada de preparar las bases de armonización con el Estatuto Municipal estableció en su día, algunos de los mismos tuvieron que ser no sólo revisados sino incluso suprimidos.

Cabe destacar entre ellos la organización concejil. Como ya se ha dicho, se establecía el sistema de Concejo Abierto para los pueblos de menos de mil habitantes o almas puesto que sólo para los de mayor población el Estatuto Municipal preveía la existencia de Ayuntamientos. Hoy día el Concejo Abierto se instituye para los pueblos de menos de cincuenta habitantes, existiendopara los de mayor entidad poblacional una Junta Concejil formada por un Presidente y cuatro Vocales, elegidos por sufragio universal entre el censo de electores del Concejo. Las elecciones se rigen por lo dispuesto en la Ley Foral de elecciones concejiles. El funcionamiento de estos órganos es similar al de los Municipios regidos bien por Ayuntamiento, bien por Concejo Abierto.

Hasta 1978 compartieron la responsabilidad de aprobar los presupuestos y las cuentas municipales las llamadas Juntas de Oncena, Quincena o Veintena, tal como se había previsto en las bases y como refundición de otras Juntas existentes al amparo de la Ley Municipal de 1870. Estas Juntas fueron dejadas en suspenso en 1978 por Norma del Parlamento Foral sustituyendo su intervención en la aprobación de presupuestos y cuentas por la exigencia de mayoría absoluta en la votación. Las Juntas fueron suprimidas definitivamente en la Ley Foral de la Administración Local de Navarra de 1990 por considerarlas incompatibles con la autonomía municipal al entenderse que órganos de elección popular como son los Ayuntamientos, elegidos por sufragio universal, no podían ser controlados por órganos de carácter censitario.

El Consejo Administrativo, cuya composición fue mayoritariamente municipal y que entendía de los Reglamentos y Acuerdos generales que la Diputación aprobaba para regir la vida municipal desapareció en virtud del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, convirtiéndose en el actual Parlamento de Navarra en virtud de la autorización dada al Gobierno en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto Ley 1/1978, de 4 de enero, para modificar la composición y atribuciones del Consejo Foral Administrativo, todo ello de acuerdo con la Diputación Foral.

Quizás la mayor incidencia en la reforma del régimen local de Navarra haya residido en la modificación en profundidad del Tribunal Administrativo de Navarra, órgano delegado que, con carácter expansivo había asumido el conocimiento con carácter previo al recurso contencioso-administrativo de todos los asuntos que se formularon contra las actuaciones municipales.

Esto, unido a un interminable listado de tutelas previas que existían en el Reglamento para la Administración Municipal dio causa a que el Parlamento de Navarra promulgase la Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, por la que se eliminaron todas estas tutelas por entender que el principio de autonomía difícilmente podía cohonestarse con el mantenimiento de una serie de medidas de fiscalización, intervención y tutela de la Administración Foral sobre la Administración Local y que habían permanecido vigentes en el marco del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra.

Como segundo objeto de esta Ley Foral se configuró un nuevo sistema del control de legalidad basado en los principios de la legislación básica del Estado, reduciendo drásticamente y a un mínimo imprescindible el control de interés general.

Además se reformó el llamado recurso de alzada foral del que entendía el Tribunal Administrativo de Navarra creado en virtud de las bases pactadas en el Real Decreto Ley de 1925.

Este recurso que había tenido carácter obligatorio pasó a configurarse como un recurso de carácter potestativo. La vía foral del recurso de alzada se declaró subsistente, pero otorgando libertad a los ciudadanos navarros para que, en caso de no desearlo no se viesen en la necesidad de cumplimentar un trámite más por encima de los que necesitan cumplir los ciudadanos del resto del Estado para obtener la tutela efectiva de los tribunales.

La Ley conjugó el mantenimiento de una singularidad propia del régimen foral con los nuevos planteamientos del control a posteriori de los actos y actuaciones municipales y concejiles.

Era absolutamente necesario conciliar nuestra peculiaridad foral con el derecho de los ciudadanos a acceder al control de legalidad por los tribunales de justicia, sin otras dilaciones que las derivadas de los trámites legales establecidos con carácter general.

Esta regulación hizo que el recurso administrativo foral permitiese, en síntesis, que los ciudadanos navarros fuesen ante la Ley igual que los ciudadanos de otras Comunidades, logrando el acceso a la tutela efectiva de los tribunales en igualdad de condiciones sin retrasos obligatorios, a no ser que voluntariamente optasen por interponer el recurso de alzada foral.

El respeto por algo nuestro, peculiar, foral como es el Tribunal Administrativo no fue obstáculo para actualizarlo y adaptarlo para un servicio mejor a una sociedad y a unos ciudadanos demandantes de autonomía.

Hoy día aun cuando la Ley de la Jurisdicción ha sido reformada por la Ley de Procedimiento Administrativo Común en el sentido de suprimir el recurso de reposición con carácter previo al recurso contencioso-administrativo, el recurso de alzada foral con carácter potestativo se mantiene gracias a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra de 1990 que, lejos de haber servido para suprimir esta instancia, la ha potenciado, fundamentalmente, por ver residenciadas en la misma aquellas cuestiones de pequeña cuantía, pero importantes para el ciudadano, que de otra forma contribuirían, con la interposición de recursos contenciosos, a dilapidar el potencial que pone en marcha la Administración de Justicia para dilucidar estos litigios. A mayor abundamiento, para la revisión de las resoluciones de carácter económico emanadas de las Administraciones Públicas de Navarra, carecen de competencia los llamados Tribunales económico-administrativos.

La nueva organización de la planta municipal y concejal de Navarra ha debido partir, asimismo, del hecho constitucional y del presupuesto jurídico de que el municipio es una

pieza de la organización territorial del Estado y que, como tal, goza de autonomía para la gestión de sus intereses. Esta gestión precisa de los oportunos apoderamientos y habilitaciones, de carácter específico, para actuar en los diferentes sectores de la realidad. Y en ello consisten, precisamente, las competencias que tales instancias administrativas disponen para la gestión de esos intereses.

El nuevo ordenamiento local navarro ha sido escrupulosamente respetuoso con la doctrina constitucional y ha atribuido a los municipios el mismo sistema competencial y aquel núcleo de servicios que en todo caso deben ser ejercidos por los mismos.

Como consecuencia de la atribución competencial que deben gozar los municipios de Navarra y que, en ningún caso debe ser inferior al nivel de autonomía para la gestión de los intereses propios de que gocen el resto de municipios del Estado por aplicación del artículo 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, ha sido preciso corregir la peculiar situación que se daba en aquellos municipios dentro de los cuales se hallaban enclavados los Concejos que, en nuestro régimen foral, estaban dotados de sus peculiares órganos de autogobierno y se les atribuía el mismo nivel competencial que a los municipios.

Estos municipios con Concejos, a los que comúnmente se les denominaba “municipios compuestos”, constituían en realidad una especie de superestructura con recursos económicos, pero carentes de competencias, en tanto que los Concejos podían organizar a su cargo cuantos servicios se encuadrasen en el más amplio concepto de la competencia administrativa local.

Se producía en estos Municipios llamados compuestos lo que podría denominarse como una inversión competencial, según la cual la entidad territorial carecía en la práctica de competencias y servicios en tanto que los Concejos enclavados en el mismo realizaban todas las competencias con gran dificultad de financiación de las mismas.

La Ley Foral de la Administración Local de Navarra ha configurado al Municipio como elemento básico de la organización del Estado y ha potenciado aquellos Municipios con Concejos enclavados en ellos frente a otras formas de agrupación local que, por diferentes causas históricas, habían logrado la primacía en la administración local de Navarra. Hoy día los Concejos han experimentado una importante rebaja competencial, más adecuada a sus posibilidades reales de financiación, cediendo el resto de competencias a los Municipios y manteniendo, en todo caso, la administración de sus bienes, singularmente los comunales.

En este nuevo orden se ha establecido la existencia de otras entidades locales. Principalmente el hecho mancomunado ha adquirido singular relevancia en Navarra para la prestación en común de determinados servicios entre los que han de destacarse la gestión integral del ciclo del agua y la recogida y el tratamiento de residuos sólidos. Prácticamente todo el territorio de la Comunidad Foral está organizado en Mancomunidades para la gestión de estos y otros servicios. Asimismo, dentro de la organización local se ha mantenido la existencia de las Agrupaciones Tradicionales y otros entes destinados a la administración de los bienes comunales y que se siguen rigiendo por sus Reglamentos, Ordenanzas, Cotos, Paramentos, Convenios, Acuerdos, Sentencias o Concordias que tienen legalmente establecidos.

IV

El sistema de distribución competencial entre los Municipios y el resto de la organización territorial del Estado, así como la nueva distribución competencial realizada entre

Ayuntamientos y Concejos y el hecho reconocido de la existencia de competencias en su mayor parte compartidas o concurrentes, ha generado una praxis y un considerable incremento de las relaciones interadministrativas. Por ello el principio de coordinación que aparece en el artículo 103.1 de la Constitución como uno de los principios que deben regir la actuación de la Administración Pública junto con los de eficacia, jerarquía, descentralización y desconcentración, ha alcanzado tal carácter de prioridad que, para regular las relaciones entre el Gobierno de Navarra y la Administración Local de la Comunidad Foral, se ha destinado todo un Título de la Ley Foral de la Administración de Navarra a regular estas relaciones.

Además de la técnica de coordinación se ha recurrido a la de la información mutua. El deber de información es una consecuencia lógica de la debida coordinación necesaria para el desarrollo de las respectivas competencias.

Otra fórmula de relaciones interadministrativas ha sido la técnica de la planificación que, convierte a los planes en un importante medio de coordinación para el ejercicio armónico de las competencias locales y forales cuando éstas inciden en un mismo sector del interés público. Nuestra Ley Foral de Administración Local ha asumido todas estas técnicas al disponer que las Leyes sectoriales fijarán las competencias locales sin perjuicio de la debida coordinación en su programación o ejecución; o cuando establece que las relaciones entre la Administración de la Comunidad Foral y los entes locales estarán basadas en los principios de coordinación, cooperación y asistencia; o cuando desarrolla el deber de información mutua; o cuando se establece que los planes de obras y servicios son un instrumento de cooperación económica que podrá contener directivas o directrices generales y líneas de programación y planificación que corresponderán al Gobierno de Navarra. También la cooperación jurídica, técnica y administrativa y la posibilidad de celebrar convenios de cooperación de carácter interadministrativo supone la composición de un marco en el que lejos queda aquella noción y aquel concepto contenidos en las bases de 1925 según los cuales el Consejo Foral Administrativo debía velar por la autonomía municipal, reservándose el conocimiento y la aprobación de los reglamentos generales que para la Administración Local propusiese la Diputación.

Ese control ha sido sustituido por un órgano de cooperación que se denomina Comisión Foral de Régimen Local de Navarra que es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral y la Administración Local y a cuyo conocimiento deben, preceptivamente, someterse para informe todas las disposiciones y anteproyectos de Leyes Forales que afecten a las entidades locales.

V

La Ley Foral de Administración Local 6/1990, de 2 de julio, ha tenido que tratar de forma amplia la materia de bienes, por haberse entendido que la regulación del régimen jurídico de los mismos era nueva en Navarra.

El Reglamento para la Administración Municipal de 1928 dedicó todo el Título Cuarto a los montes y comunes de los pueblos. Dicho de otra forma, tal Reglamento, en la práctica, no venía a considerar más que la existencia de bienes comunales.

Por otra parte, la prelación de normas establecida para esta materia en la Ley de Bases de Régimen Local, y la poca extensión que le dedica en su articulado, hizo preciso un amplio desarrollo por parte de la legislación foral.

Ha sido el régimen de fuentes aplicable a los bienes locales y la, hasta ahora, falta de clarificación conceptual y de utilización práctica que ha existido en Navarra la que ha con-

ducido a una prolija regulación de esta materia. Se ha superado la definición de patrimonio comunal por la de patrimonio de las entidades locales y se ha establecido la dicotomía tradicional al calificar los bienes como de dominio público y patrimoniales. Por otra parte, se ha mantenido una amplísima regulación de los bienes comunales haciendo una integración “in totum” de lo que fue la Ley Foral de Comunales de 1986. Ello fue debido a la importancia que estos bienes han tenido en el ámbito local navarro, si se tiene en cuenta que aproximadamente, el 45 por ciento del territorio de la Comunidad Foral era de naturaleza comunal. La Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 supuso un gran esfuerzo por parte de los comisionados navarros en mantener la gestión de estos bienes bajo la dependencia de la Diputación porque preveía el efecto desamortizador de la Ley de 3 de septiembre de 1841, lo que hizo que se preservase el comunal de Navarra, pues es innegable la razón social de su existencia aun cuando no son tiempos propicios para estimar debidamente las rentas de la tierra.

VI

Poco hay que decir en cuanto a actividades, servicios y obras cuyo régimen jurídico hoy día en Navarra no se apartaría de lo que, con carácter general, está establecido para el resto de Municipios del Estado. De cualquier forma esta interiorización del derecho externo habría sido libremente asumida en la medida en que determinadas instituciones jurídicas, determinadas formas de gestión, están suficientemente contrastadas en el derecho comparado. Unicamente cabe destacar la acogida expresa y desarrollada en nuestro ordenamiento de la previsión del artículo 128 de la Constitución en materia de acción socio-económica.

Sí que hay que hacer constar que, por lo que se refiere a contratación, la asunción por nuestro ordenamiento local de las técnicas de contratación de obras, suministros y servicios establecidas con carácter general por la trasposición de las directivas europeas, ha supuesto una auténtica novedad, si se tiene en cuenta que el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra contenía unas normas muy parcas y rudimentarias en cuanto a la contratación pública.

Nuestra Administración Local dispone hoy día del mismo régimen legal aplicable a la Administración de la Comunidad Foral. De esta forma se ha dado satisfacción al sentimiento comúnmente expresado por los agentes económicos de la necesidad de la existencia de un único sistema aplicable a la contratación de obras, servicios, suministros y asistencia técnica en el ámbito de la Comunidad Foral.

Es obvio que el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra había quedado obsoleto, dado el avance y desarrollo económico experimentado en nuestra sociedad desde su promulgación en 1928.

Las únicas especialidades que se han considerado respecto al sistema general de contratación aplicable a Navarra han sido las de carácter orgánico; las personas que deben evacuar los informes preceptivos; las formas de publicidad; la cuantía sobre las que puede efectuarse la contratación directa; la consideración del “auzolan” como medio propio de la administración ejecutora de obras; la alternativa para la formalización de los contratos en escritura o documento autorizado por el Secretario; la forma de constitución de fianzas y la forma de efectuar la recepción de obras.

No obstante, para contratos menores, se han mantenido determinadas tradiciones como las especialidades de subastas por el procedimiento de pliegos cerrados o a viva voz, las pujas verbales con arreglo a los usos y costumbres y el sexteo, o mejora en una sexta

parte del remate, por ser todas ellas prácticas comúnmente aceptadas en nuestros pueblos que facilitan las operaciones de tráfico común como las subastas de hierbas, maderas, etc.

VII

Preciso es, ahora, referirse, si quiera con carácter de apunte, al tema del personal de las entidades locales de Navarra y, especialmente, a los Secretarios e Interventores de Administración Local.

Dentro del proceso de desarrollo normativo que exigió la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, se aprobó el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra por Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, que sustituyó al antiguo Reglamento de Funcionarios de la Diputación Foral de 1921.

En dicha Ley Foral se integró toda la materia dispersa referida a los funcionarios locales y se estableció un único sistema sometiendo al mismo régimen jurídico y económico a todos los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra. Con ello se dio satisfacción a la inquietud de equiparación entre unos y otros funcionarios de ambos niveles de Administración y que había tenido sus tímidos inicios en la llamada Norma y Reglamento de equiparación de funcionarios municipales.

Sin embargo, este Estatuto no establecía las especialidades de algunos funcionarios de la Administración Local: singularmente, los puestos de Secretaría, Intervención y Tesorería.

Hasta ahora, y como una de las manifestaciones más clásicas de la autonomía de los municipios de Navarra, las entidades locales disponían de la potestad de seleccionar y nombrar, por sí, a esta clase de funcionarios.

No es preciso citar aquí el cruce de notas, circulares y protestas habidas a inicios de siglo con la Administración del Estado porque Navarra nunca permitió que sus Secretarios-Interventores de Administración Local dependiesen de aquella Administración. Ni aun cuando los efectos centralizadores producidos en España y en Italia en la década de los años veinte y treinta de este siglo llevaron a la creación de cuerpos nacionales con la exigencia, más tarde consolidada, de precisar de una habilitación específica para el ejercicio de sus funciones, Navarra permitió la intromisión de este sistema en el ámbito de su Administración Local.

Sin embargo esta expresión de autonomía municipal no ha dado unos resultados acordes con la exigencia y la complejidad que la gestión local lleva consigo en la actualidad.

La Ley de la Administración Local de Navarra ha producido una reforma en profundidad en cuanto al sistema de dotación, selección y nombramiento de estos profesionales.

Frente a la autonomía expresada en la disponibilidad de cada Ayuntamiento para dotarse de estas plazas y frente a la pretensión de que los cuerpos nacionales de Administración Local hayan podido ejercer sus funciones en Navarra, la Ley Foral de la Administración Local ha establecido una tercera vía consistente en sustraer esa potestad individualizada a las entidades locales, creando un cuerpo foral de Secretarios cuya habilitación a través de la debida oposición y los necesarios cursos de formación será otorgada por la Administración de la Comunidad Foral, garantizándose la autonomía local, entre otras medidas, mediante la composición de los tribunales electores que serán compuestos, en su mayoría absoluta, por representantes de las entidades locales.

Este sistema permitirá una homogeneidad en los niveles de exigencia a estos profesionales que deberán prestar sus servicios en Administraciones progresivamente complejas, con presupuestos cada vez mayores, con importantes demandas de acción urbanística, con una mayor necesidad de prestación de servicios públicos a los ciudadanos, etc.

A su vez podrá así darse cumplimiento a uno de los derechos que los empleados públicos de Navarra tienen reconocido en su Estatuto como es la movilidad, pues, hasta ahora, la dependencia orgánica y funcional de Secretarios-Interventores de un solo Ayuntamiento impedía ejercer los derechos de traslado del personal local.

Con ello se ha dado también satisfacción a algunas, aunque no todas, de las propuestas que ya fueron debatidas en 1933 en el primer congreso de Secretarios Municipales Navarros.

VIII

Forzoso es hablar de la situación de las haciendas locales en Navarra.

Fijada la vigencia de la Ley Paccionada y del Real Decreto Ley de Bases de 1925 a través del artículo 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en su artículo 1º.2 respeta el régimen financiero foral de Navarra.

No obstante, y antes de ser reconocida esta especificidad por la citada Ley estatal, Navarra se rigió por el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 1928 y, concretamente, por el Título Quinto "Hacienda Municipal", hasta que por exigencias del texto constitucional que establece que las haciendas locales se nutrirán de fondos propios y de la participación en los impuestos estatales y autonómicos, surgió del Parlamento de Navarra la Norma sobre Reforma de las Haciendas Locales, aprobada el 8 de junio de 1981.

Esta Norma y su Reglamento han constituido hasta hace pocos días el marco normativo, de carácter sistemático y total, que adecuó la hacienda local de Navarra al contenido el artículo 142 de la Constitución. Hoy día, esta Norma ha sido derogada por la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

Esta Ley Foral ha seguido la línea de establecer una imposición propia de las entidades locales, que viene a armonizarse con el nuevo sistema tributario más simplificado de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, y ha seguido también la línea de mantener la participación de las entidades locales en los impuestos de Navarra mediante el mantenimiento de un fondo destinado tanto a transferencias corrientes como a transferencias de capital.

El precedente de la Norma de Reforma de las Haciendas Locales estableció un fondo de participación basado en el sistema de coparticipación impositiva, instituto jurídico diferenciado de las estrictas participaciones locales en tributos estatales o autonómicos.

Tal coparticipación impositiva suponía una participación, prefigurada normativamente, en un porcentaje de la recaudación obtenida en los tributos de la Comunidad Foral. A través de esa coparticipación se estableció una transferencia de fondos desde la Comunidad Foral a las entidades locales copartícipes, como auténticas titulares de los mismos. Tales fondos importaban el porcentaje de participación de una serie de tributos entendidos en su conjunto, es decir, porcentaje de participación de impuestos directos e indirectos.

Este sistema no atribuía a las entidades locales potestad normativa alguna sobre los institutos jurídico-hacendísticos de que provenían los ingresos.

Además, frente a formas de atribución directa de la coparticipación impositiva en relación a las bases impositivas radicadas o a la recaudación obtenida en el territorio de la entidad local copartícipe, en nuestro sistema de coparticipación indirecta el fondo se asigna a las entidades locales beneficiarias de acuerdo con unas peculiares formas de reparto.

Ciertamente en estos años han sido polémicos, frente a la representación de las entidades locales en la Comisión Foral de Régimen Local, tanto el montante de la cuantía del fondo como sus fórmulas de reparto. Los vaivenes de la economía, la aparición del Impuesto sobre el Valor Añadido sujeto a numerosas variaciones y a su fácil recurso como instrumento de política económica, los escenarios presupuestarios que ha habido que construir dadas las exigencias del Tratado de Maastrich y otras causas, han impedido que este fondo en sus trece años de existencia haya tenido una estabilidad apreciable.

En la Ley Foral de Haciendas Locales, últimamente promulgada, se mantiene la existencia de ese fondo y de otras aportaciones destinadas a las entidades locales que permiten una participación de estas últimas en el gasto público de la Comunidad Foral de aproximadamente 28 puntos porcentuales.

Para salvar la inestabilidad de que ha adolecido el funcionamiento de este fondo durante sus años de vigencia, se ha establecido que será el Parlamento de Navarra quien, con carácter cuatrienal y en el último trimestre de los años electorales, fijará la cuantía y la fórmula de reparto que regirán para el cuatrienio del mandato corporativo que se inicie en ese año.

IX

Pero tras este repaso somero de la evolución de la Administración Local de Navarra en estos años, tanto desde la perspectiva histórica como de la perspectiva actual, no quisiera ofrecer una visión idílica de la misma.

Algunos problemas endémicos siguen ahí y a ellos quisiera referirme.

El primero de ellos es lo que podría definirse como la inadecuación del mapa administrativo local.

La planta municipal y concejil de Navarra es vicaria y tributaria de la situación que trae causa desde la Constitución de Cádiz de 1812. Pero remontándome como lo he hecho en toda esta intervención, al Estatuto Municipal, puede decirse que los pueblos de Navarra que llegan al Estatuto Municipal con la condición de Municipios y dotados de Ayuntamiento lo hicieron como consecuencia de la aplicación de la Ley de Organización y Atribuciones de Ayuntamientos de 1845, debida al gobierno de Narváez, que puso en práctica la organización municipal de la Constitución de Cádiz tras los muchos avatares políticos vividos en la primera mitad del siglo XIX.

En la actualidad, el mapa administrativo local en Navarra viene definido por la existencia de 271 Municipios y 366 Concejos, entidades sobre las que operan cerca de 60 Mancomunidades que prestan servicios de distinta naturaleza con el añadido de otra clase de corporaciones, como las titulares o administradoras de bienes, y de algunas agrupaciones que se mantienen para sostenimiento en común de servicios diversos.

Esta estructura influye además sobre ámbitos poblacionales de escasa entidad, ya que más de dos tercios de los municipios navarros tienen menos de 500 habitantes y también son dos tercios los Concejos que no alcanzan los 100 habitantes. Los estudios demográficos

realizados en Navarra en los últimos años prevén a medio plazo un crecimiento más bien moderado en algunos de sus núcleos y un cierto estancamiento, cuando no regresión poblacional, en muchos de ellos.

El mapa local navarro se caracteriza, pues, por una excesiva atomización de sus elementos básicos, lo que impide en muchos casos que la estructura administrativa que actúa sobre ellos lo haga no ya con un mínimo de eficiencia, sino ni siquiera de eficacia, siendo imposible llegar a alcanzar economías de escala en la prestación de servicios que pudieran permitir la reducción de los gastos corrientes de estas Administraciones.

Por otra parte, cuanto más reducido es el ámbito de actuación, más difícil resulta discernir el interés público del puramente privado y mayor es la falta de objetividad en la toma de decisiones y de sometimiento de éstas al principio de legalidad, so pena de provocar fricciones o enfrentamientos vecinales.

La situación es, pues, la de una gran cantidad de entidades locales con escasos recursos que dan como consecuencia un dimensionamiento inadecuado de la Administración Local.

La Ley Foral de la Administración Local de Navarra ha establecido, sobre el papel, algunos mecanismos que, con carácter indiciario y tendencial, pretenden paliar a largo plazo esta situación. Pero se arrastra desde largo tiempo una concepción individualista del municipio, donde el viejo concepto de los intereses propios no ha sido superado y el proceso hacia una racionalización del mapa local se hace largo y costoso.

En este momento el movimiento hacia formas asociativas de prestación de servicios ha experimentado excesivo auge. Tan preocupante como la planta municipal o concejil podría resultar en un futuro muy próximo la planta de Mancomunidades que han ido surgiendo en estos años. Si no logramos anteponer las medidas de racionalización previstas en la Ley Foral de Administración Local es previsible que asistamos en un futuro inmediato a fenómenos poco deseables, con autorregulaciones incontroladas y disfuncionales, derivadas de la puesta en marcha de servicios a través de entidades locales de estructura mancomunada exentas de planificación alguna.

X

Pero el problema de la planta municipal, concejil y mancomunada de Navarra no debe ser mitificado ni sacralizado. En definitiva, las Administraciones Públicas deben perseguir unos fines, fundamentalmente el interés general, mediante el ejercicio jurídicamente ordenado de una serie de potestades y atribuciones que acompañan al ejercicio de su poder, esto es, de su competencia. Dicho de otra forma, no puede pensarse en un entramado de Administraciones Públicas sin que esté lo más claramente perfilado posible el núcleo de sus competencias y el conjunto de fines que para perseguir el interés general deben ser puestos en práctica.

Cuando de uno y otro lado del espectro político se promete una reordenación del ámbito competencial del sector local a costa del nivel autonómico, ciertamente la Administración Local de Navarra no se ve reflejada en esa situación.

En Navarra existe la percepción de una especial situación de hecho consistente en que muchas competencias municipales son ejercidas o financiadas por el Gobierno y que esa situación es pacíficamente aceptada, incluso querida.

Se observa un desplazamiento o trasvase competencial voluntario desde las entidades locales hacia el Gobierno de Navarra que genera un "statu quo" no discutido. Incluso ese trasvase afecta a algunos servicios que la Ley conceptúa como necesarios y obligatorios de las entidades locales.

Entre las competencias de naturaleza municipal que, de facto, son ejercidas por el Gobierno de Navarra pueden citarse como principales la prevención y extinción de incendios, tanto urbanos como forestales, la protección civil, la conservación del patrimonio histórico-artístico, los mataderos municipales, la inspección sanitaria de los mercados municipales, la seguridad pública, la sanidad, educación, sanidad animal, etc.

En otra clase de competencias municipales es importante la financiación que corre a cargo de los Presupuestos Generales. Muchas veces estas competencias se financian con partidas que pertenecen a capítulos económicos no correspondientes a gastos de transferencia, sino a gastos de personal, funcionamiento e inversiones del propio Gobierno o que, aun formando parte del capítulo de transferencias, no lo son a entidades locales, sino a entidades consorciadas.

Una parte de esta inversión competencial ha sido debida a la inercia de la actividad de la propia Diputación Foral, en el marco del cuadro de competencias que para las Diputaciones preveía la Ley de Régimen Local de 1955.

Con la puesta en marcha del Estado autonómico y al definirse el nuevo orden competencial de los municipios a través de la legislación básica, algunos servicios fueron subsumidos por el contenido de competencias previsto en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, como pertenecientes al ámbito de poder de la Administración Foral.

Otros servicios que la Ley de Bases sustrajo a las Diputaciones Provinciales y entregó a los municipios, han seguido siendo prestados por el Gobierno de Navarra, en cuanto éste asumió las funciones de las antiguas Diputaciones Provinciales, sin haber sido sometida la situación a un debido análisis jurídico-político.

Por contra, las entidades locales han ido cediendo al Gobierno de Navarra y desprendiéndose de competencias de forma voluntaria y su financiación se nutre de los Presupuestos Generales.

Por todo ello, en las coordinadas de reforma de la planta municipal y reforma del marco competencial, es donde debe actuarse para la consecución futura de una más moderna Administración Local en Navarra.

Las vías de conexión hacia una reordenación o clarificación de la participación de los entes locales en el gasto público total, dentro de lo que últimamente da en llamarse "pacto local", debe contemplar en Navarra, por una parte, el establecimiento de un marco competencial más diáfano y que se aparte de situaciones extrañas en las que la filosofía no coincide con la realidad. No puede mantenerse a ultranza el principio de equiparar autonomía con igualdad competencial con los municipios del Estado cuando, por vía de hecho, se ceden determinados servicios para que sean financiados y ejercidos por la Diputación Foral. Si se quiere que esto sea así, deberemos adecuar la filosofía a esta realidad querida y deseada y ordenar ese marco de actuación.

Una vez hecho esto, las prioridades deberán realizarse a partir de la capacidad real de financiación.

Debo concluir ya. Esta es, en síntesis, la actual situación de los Municipios navarros dentro del contexto foral. La preocupación tantas veces sentida de la asimilación insensible de las Leyes estatales por parte de Navarra no alcanza hoy día los niveles con que se vivió esta situación en los siglos XIX y principios de nuestro siglo.

El reconocimiento de nuestro régimen y de nuestras competencias en materia de Administración Local plasmado en el respeto a los derechos históricos que devienen de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, así como el reconocimiento de esos mismos derechos históricos contenidos en la Ley de 1841 y en el Decreto de 4 de noviembre de 1925, cuya vigencia es expresamente declarada en el artículo 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, han dejado de lado gran parte de las tensiones en que nuestros antepasados emplearon tanto celo y tanto esfuerzo.

Vistas así las cosas solo me queda agradecer a la Sociedad de Estudios Vascos esta oportunidad que me ha dado para exponer nuestro punto de vista, así como el esfuerzo que hace al sumarse con estas iniciativas y con sus publicaciones al conjunto de especialistas que el régimen local de Navarra está empezando a dar a través de la elaboración de doctrina en esta materia que, como escribió un ilustre predecesor mío en las tareas de Gobierno, ha sido históricamente huérfana de apoyos doctrinales ya que ni interesaba a los grandes tratadistas, ni existían, salvo honrosas excepciones, aportaciones de juristas navarros, más preocupados, hasta la fecha, de nuestro Derecho privado.