

**EL MUNICIPIO EN LA COMUNIDAD FORAL DE
NAVARRA. HISTORIA, TRADICIÓN Y PRINCIPIOS**

Municipalities in the Statutory Community of Navarre.
History, tradition and principles

Udalerría Nafarroako Foru Erkidegoan.
Historia, ohitura eta printzipioak

Juan Cruz ALLI ARANGUREN
Universidad Pública de Navarra / Nafarroako Unibertsitate Publikoa

El régimen local medieval fue adaptado al derivado del uniformismo liberal a partir de la Ley de 1841 y, posteriormente, al Estatuto Municipal por el R.D.L. de 4 de noviembre de 1925. En ambas normas se reconoció a la Diputación una jerarquía sobre los municipios que se manifestó en numerosos actos de control, incluida la revisión de sus actos en vía dealzada. El Reglamento de Administración Municipal de 1928 fue el código de la vida local en el que se plasmaron todas las peculiaridades históricas mantenidas y acreditó la sumisión de la vida local a la superior autoridad de la Diputación. A partir del artículo 46 LORAFNA se estableció un nuevo régimen basado en el concepto constitucional de autonomía local, regulado por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio.

Palabras clave: Municipio. Comunidad Foral de Navarra. Historia Contemporánea. Diputación Foral de Navarra. Régimen local.



Erdi Aroko erregimen lokala 1841eko legetik berdintasun liberaletik ondorioztatu zenera egokitu zen, eta beranduago, 1925eko azaroak 4ko R.D.L.-ko udalerriko Estatututik ondorioztatu zenera. Bi arauetan aldundiari onartu zitzaion udalerrien gaineko jerarkia eta hau hainbat kontrol ekintzetan islatu zen, gorako bidean ekintzen berrikuspena barne. 1928ko udalerriko administrazioaren arautegia bertako bizitzako kodea izan zen, bertan izandako berezitasun historiko guztiak irudikatu ziren eta aldundiaren autoritate gonerena bertako bizitzako mendetasuna ziurtatu zuen. LORAFNA-ren 46. artikulua erregimen berri bat ezarri zuen, uztailak 2ko 6/1990 Foru Legean araututako lekuko autonomia konstituzionalaren kontzeptuan oinarritua.

Giltza-Hitzak: Udalerria. Nafarroako Foru Erkidegoa. Historia Garaikidea. Nafarroako Foru Aldundia. Erregimen lokala.



The medieval local regime was adapted to that derived from liberal uniformity as from the 1841 Law and, later on, from that derived of the Municipal Statute in the Royal Decree dated 4th November 1925. Both norms recognised a hierarchy for the Diputations over municipalities that took shape in the form of numerous acts of control, including the revision of municipalities' decisions by means of administrative action. The Regulation of the 1928 Municipal Administration was the code that regulated local life in which all the maintained historical peculiarities were reflected. This Regulation reflected the submission of

local life to the superior authority of the Diputation. Based on Article 46 of the Navarran Law Regulating Statutory Action, a new regime based on the constitutional concept of local autonomy was established, regulated by Statutory Law 6/1990, dated 2nd July.

Keywords: Municipality. Statutory Community of Navarre. Contemporary History. Statutory Diputation of Navarre. Local Regime.

SUMARIO

I. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA AL ORDEN LIBERAL Y LA LEY DE 19 DE AGOSTO DE 1841. II. LA LEY DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925 Y EL REGLAMENTO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE 1928. III. LA LEGISLACIÓN FRANQUISTA DEL RÉGIMEN LOCAL. IV. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA A LA CONSTITUCIÓN DE 1978. 1. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. 2. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra. V. LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA. 1. Los municipios. 1.1. Características. 1.2. Régimen. 2. Los Distritos administrativos. 3. Los Concejos. 3.1. Características. 3.2. Régimen. 4. Las Agrupaciones tradicionales. 5. Las Agrupaciones. 6. Las Mancomunidades. 6.1. Características. 6.2. Régimen. VI. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA. VII. BIENES. VIII. CONTRATACIÓN. IX. HACIENDAS LOCALES. 1. Ley Foral 2/1995, de 20 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. 2. El Fondo de Participación de las Haciendas Locales. X. CONCLUSIONES. XI. BIBLIOGRAFÍA.

El régimen local vigente en la Comunidad Foral de Navarra es consecuencia de un largo proceso evolutivo desde el Antiguo Régimen. La crisis del orden plural de aquél se produjo con el uniformismo del régimen liberal, que puso fin al modelo austriaco de Monarquía policéntrica para incrementar el centralismo que había instaurado el Despotismo ilustrado de la Casa de Borbón. El régimen constitucional hizo desaparecer las instituciones del Reino de Navarra por medio de un proceso de adaptación que se plasmó en la llamada Ley confirmatoria de los fueros de 1839 y, en el caso de Navarra, en la de 16 de agosto de 1841. En ella se hicieron referencias expresas al régimen local manteniendo la uniformidad organizativa, con excepciones en cuanto al orden de los bienes y financiero, poniendo en manos de la Diputación provincial unas facultades de las que carecían en el resto del Estado.

La adaptación de las instituciones navarras a los cambios del régimen local se ha ido produciendo cada vez que este ha experimentado una renovación en el resto del Estado. Fue el caso del Estatuto Municipal de 1924, por medio del acuerdo plasmado en el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925. La

Constitución de 1978 y la nueva configuración del Estado afectaron al ámbito territorial con el reconocimiento de la autonomía local. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982 fue el medio para adaptar el régimen foral a los principios constitucionales. En el orden local por medio de algunas normas transitorias hasta la promulgación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local de Navarra.

El estudio del régimen local navarro nos muestra tres características: una escasa normación histórica, una falta de principios y casuismo en las regulaciones. Todo ello justificado por la existencia de fueros y costumbres locales. Como expuso ILARREGUI, *el origen de los municipios de Navarra, su régimen administrativo, y manera de funcionar, están envueltos en las más densas tinieblas. Ni en los fueros particulares de los pueblos, ni en el general de la provincia, se encuentran noticias suficientes para ilustrar esta materia*¹.

a) Escasa normación histórica.

El predominio del fuero y norma local consuetudinaria lo demuestra la trayectoria histórico-legislativa del Reino. El régimen local fue una de las competencias propias de las instituciones de Navarra y se manifestó en muy pocas normas para tantos siglos de historia, lo que dificulta el conocimiento e impide poder formular una teoría general del régimen local histórico.

Además de los Fueros municipales, las fuentes del Derecho local navarro histórico son las Ordenanzas de las Cortes de Pamplona de 1547 (Ley XX, Título X, Libro I de la Novísima Recopilación) y las Leyes de las Cortes. Las más relevantes por su mayor generalidad son la XXVII de 1794-1797 sobre Concejos abiertos y Juntas de Veintena², LX de 1817-1818 sobre régimen de los núcleos inferiores a ochenta vecinos a gobernar por las Juntas de Quincena y los de hasta cincuenta habitantes por Oncena³, XCIV para la formación de Docenas

¹ ILARREGUI, P., *Memoria sobre la ley de la modificación de los fueros de Navarra*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1872, pp. 34-35.

² *Cuadernos de las leyes y agravios reparados por los tres estados del Reino de Navarra*, II, Biblioteca de Derecho Foral III-2, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1964, pp. 59-60, a fin de superar los alborotos y la falta de libertad en las votaciones y por la falta de respeto hacia las personas de gobierno: *...y conociendo estos daños [...] y siendo estos tan comunes y generales no sólo en las repúblicas que últimamente lo exponen, sino también en todas las del Reino de mediana población, que frecuentemente se origina por la mucha concurrencia de gente poco subordinada, hemos considerado que esos y otros males que resultan de los Concejos pueden cortarse de raíz sustituyéndolos en Veintenas en los pueblos de algún vecindario, para que estas se traten, y resuelvan, solamente aquellas cosas que practican en Concejo*. VÁZQUEZ DE PRADA, V. (Dir.) y USUNÁRIZ GARAYOA, J. M. (Coor.), *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla. Tres siglos de actividad legislativa*, II, 1624-1829, Pamplona: Eunsa, 1993, p. 532. *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829), Libro 14 (1795)*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 1995, p. 201.

³ *Cuadernos de las leyes...*, *op. cit.*, pp. 281-282.

o Veintenas en todos los pueblos según el vecindario⁴. La ley VIII de 1828-1829 declararon sin efecto las Reales Cédula y Orden de 20 de diciembre de 1823 y 4 de octubre de 1825 sobre renovación y clasificación de Ayuntamientos⁵, la XXV sobre administración de los propios, rentas y expedientes de los pueblos⁶, y la XXVII con las reglas y método para las insaculaciones en los pueblos⁷.

Para conocer el Derecho local del Reino se requiere acudir a las Ordenanzas del Consejo Real de Navarra⁸, que, como Derecho del Rey, completan el Derecho del Reino dictado por las Cortes. Como afirmó LACARRA, *El Consejo Real, además de conocer en última instancia todos los asuntos civiles y criminales, ejerció jurisdicción administrativa sobre los municipios. Esta intervención comenzó especialmente a partir de las Ordenanzas de 1547 y, siendo los consejeros de nombramiento real, suponía esta una intromisión en Navarra de la política absolutista de los Monarcas, contra la cual reclamaron las Cortes*⁹.

b) Falta de principios

La falta de normación, su carácter local, consuetudinario y casuístico hicieron que hasta muy recientemente no se hayan formulado los principios del régimen local inspiradores de su constitución político-administrativa. Esto, que era impropio de la legislación histórica de origen medieval, sólo se ha superado en los últimos años, de modo que la revolución ilustrada y liberal ha tardado en incorporarse al marco normativo.

Como se expondrá, sólo a partir del Estatuto Municipal de 1924 y del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, podemos rastrear la existencia de un principio inspirador —el de autonomía municipal—, que se aplicó muy limitadamente, al reconocerse expresamente la jerarquía de la Diputación sobre los municipios y tratar de limitarla con algunas medidas.

⁴ *Cuadernos de las leyes...*, *op. cit.*, pp. 337-338.

⁵ *Cuadernos de las leyes...*, *op. cit.*, pp. 424-425.

⁶ *Cuadernos de las leyes...*, *op. cit.*, pp. 459-464.

⁷ *Cuadernos de las leyes...*, *op. cit.*, pp. 471-476.

⁸ Según consta en las Ordenanzas de 1622, el Consejo Real encargó el 19 de abril de 1622 a don Martín de Eusa que recogiera todas las visitas, cédulas reales, provisiones, autos acordados y demás ordenanzas. En el libro IV (folios 318-495) titulado *Ordenanzas tocantes al gobierno del Reino* se regularon aspectos de la vida local sobre el gobierno de los pueblos, régimen de los alcaldes, jurados, regidores y oficiales de Justicia. Existen normas procesales sobre audiencias, citaciones, tasas por mandamientos ejecutorios, inspección de edificios, limpieza, locales de boticas y mesones, elecciones e incompatibilidades, sesiones, régimen económico municipal, archivo, control de alimentos, arriendo de las carnicerías, vínculo, censos y su redención y gastos de festividades, estableciéndose una *comida con moderación el día de la averiguación y remate de las cuentas de los dichos propios*.

⁹ LACARRA, J. M., *Guía del Archivo General de Navarra*, Pamplona, 1954, p. 108. SALCEDO IZU, J., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, 1964, p. 173.

Fue a partir de la Constitución de 1978 y su clara concreción de los principios inspiradores de la organización territorial del Estado y de la Administración, cuando tuvieron reflejo en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (art. 46). A partir de ella, Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local, los concreta en su artículo 1: *autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos para la consecución de la confianza de los ciudadanos*. Además, el principio democrático que inspira la legislación general sobre formación de los órganos de gobierno y administración (art. 8.1). En este momento podemos afirmar que, por primera vez en su larga historia, el régimen local navarro se fundamenta en principios expresamente establecidos.

c) Casuismo

Si los fueros y las costumbres locales, fuentes originarias del régimen local, fueron en sí mismas soluciones al caso, la evolución legislativa siguió en esta misma línea. El Reglamento de Administración Municipal de 1928 vino a ser una acumulación de normas y costumbres para otorgar un instrumento a las entidades y funcionarios locales del medio rural con el objeto de que pudieran apoyarse en su regulación en los más nimios detalles de la vida local. Sin embargo, la Ley Foral 6/1990 ha superado el primitivismo jurídico anterior para definir en la norma los principios, configurar la organización y establecer el régimen de la Administración local, sin el casuismo propio de los reglamentos, salvo en la parte relativa a los bienes comunales en la que la incorporación de la norma anterior le ha dado una mayor precisión y detalle.

I. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA AL ORDEN LIBERAL Y LA LEY DE 16 DE AGOSTO DE 1841

La idea ilustrada de suprimir la participación vecinal directa en las decisiones concejiles, sustituyéndola por un grupo selecto de vecinos, sirvió de fundamento a una de las pocas regulaciones generales de carácter organizativo dictadas por las Cortes del Reino, como se acaba de exponer. Se sustituyó la democracia directa del Concejo abierto por la participación de algunos vecinos selectos por su condición personal o sus rentas. En la Ley XXVII de las Cortes de 1794-1797 se reconoció el Concejo abierto como la forma consuetudinaria (*acostumbran a tratar y resolver sus asuntos y negocios seculares en Concejo*), lo que aclara su permanencia, la superposición posterior de los Ayuntamientos y explica la peculiaridad de los compuestos. Como escribió ILARREGUI: *Infiérese, pues, de estas reminiscencias, que la forma primitiva del municipio era el Concejo, o reunión de todos los vecinos para tratar de las cosas del común;*

*pero carecemos de datos acerca de las reglas que se observaban en estas reuniones y la extensión que tenían las atribuciones de estos cuerpos*¹⁰.

Posteriormente esta idea fue asumida por los ilustrados afrancesados convertidos en liberales moderados. Así lo recogió SÁINZ DE ANDINO en su *Exposición a su Majestad sobre la situación política del Reino y medios de su restauración* de 22 de julio de 1829. Para superar una gestión llena de irregularidades propuso, entre otras medidas, que los Ayuntamientos no pudieran *imponer el más tenue arbitrio ni derecho, bajo ningún pretexto, sin una Soberana resolución*; formar un estadió general de los bienes de propios y los valores; suprimir gastos inútiles y superfluos; elaborar un presupuesto de valores y gastos, aprobado anualmente antes de comenzar el año; examen de las cuentas municipales por una Junta de diez, o veinte, o treinta vecinos, según la población, *a manera de las que hoy se conocen con el título de Juntas de Veintena, elegidos por los Magistrados civiles de la Provincia entre las personas más acreditadas por su probidad, inteligencia y haberes*¹¹.

La llamada Ley Paccionada de 1841 plasmó la de 1839 en cuanto a la confirmación de los fueros de las provincias vascongadas y de Navarra *sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía* (art. 1). Representó el medio para superar y reformar las instituciones históricas y adecuarlas al régimen liberal de la Constitución de 1837, manteniendo en la vida provincial y local algunas peculiaridades de carácter administrativo y económico.

Por Real Decreto de 8 de diciembre de 1836 se había restablecido la vigencia de los Decretos de 10 de julio de 1812 y de 11 de agosto de 1813 de las Cortes generales y extraordinarias de Cádiz, que regularon la formación de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. La Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840 fue suspendida por Decreto de 13 de octubre para reformarla *en armonía con la Constitución de la Monarquía y los principios en ella consignados*¹².

En la Ley de 1841 se adoptaron medidas para establecer la uniformidad del régimen local general y, por tanto, la desaparición de los diversos regímenes locales existentes en el Reino de Navarra, conforme a los fueros locales y las disposiciones reales y de las Cortes. El artículo 5 ordenó que *los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la nación*. En cuanto al orden competencial, el artículo 7 estableció la vigencia de la ley general, salvo lo dispuesto en el artículo 6 sobre *la administra-*

¹⁰ ILARREGUI, P., *Memoria...*, op. cit., p. 35.

¹¹ SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos del Reinado de Fernando VII. Pedro Sainz de Andino. Escritos*, Pamplona, CSIC-Universidad de Navarra, 1968, V.II, pp. 91-92.

¹² POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España 1812-1909*, Madrid: Victoriano Suárez, 1910, pp. 155 y ss.

ción económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación, con arreglo a su legislación especial. OROZ valoró el alcance de las competencias municipales reconocidas:

...no sólo las atribuciones de los Ayuntamientos que se refieran a la formación de los Presupuestos, dación de cuentas, establecimiento de arbitrios e impuestos municipales y cuidado de los bienes comunales, sino también las concernientes a la implantación y desarrollo de los servicios públicos [...] las relativas al nombramiento, separación y dotación de los empleados municipales de cualquier clase [...] y todas aquellas, en fin, que se relacionen con la gestión administrativa de los Ayuntamientos y demás entidades municipales¹³.

El artículo 10 reconoció a la Diputación provincial, *en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, (...) las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y, además, las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía.*

En estos preceptos radica el fundamento de las peculiaridades municipales de Navarra, de la regulación y el control de la vida local por parte de la Diputación, no sólo sobre los bienes sino sobre todo el conjunto de la actividad local, que concretó la normativa posterior dictada por aquélla.

No podemos olvidar que la vida institucional de Navarra y, en particular, de la vida local, fué ejercida por la burguesía liberal. La Diputación desplegó una intensa actividad normativa por medio de reglamentos y acuerdos generales, de intervención por las autorizaciones y aprobaciones, de dirección de la gestión mediante circulares, además del control político de los cargos y de la representación municipal censitaria conforme a la legislación de los moderados. Sólo podían votar los mayores contribuyentes y quienes poseyeran un determinado nivel cultural, profesional y económico, únicos ciudadanos con derechos políticos, mientras que el resto de las personas sólo disponía de derechos civiles. Exponente de esta ideología fue DONOSO CORTÉS, que reconoció el papel de la burguesía como titular de los derechos políticos que exigía y legitimaba el sufragio censitario: *sólo a estas clases pertenece el ejercicio de la soberanía, porque sólo estas clases son inteligentes, sólo a estas clases pertenecen los derechos políticos, porque sólo estas clases pueden ejercer legítimamente la soberanía¹⁴.*

¹³ OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra*, I, Pamplona, 1917, p. 50.

¹⁴ Citado por SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid: CEC, 1984, p. 145. SUÁREZ VERDEGUER, F., *Vida y obra de Donoso Cortés*, Pamplona: Eunat, 1997, p. 158, recoge la opinión de Donoso en su *Memoria sobre la Monarquía*, sobre cómo debía apoyarse en las clases medias, capaces de *hermanar la libertad con el orden*.

Las leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845 sobre Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales utilizaron para el control de la vida municipal y provincial al Jefe político, que representaba los intereses generales del Estado, administraba los provinciales, formaba parte de la jurisdicción administrativa y presidía las Diputaciones¹⁵. La Ley Municipal puso los Ayuntamientos en manos del jefe político y los convirtió en meros gestores económico-administrativos (gobierno interior), suprimiéndoles cualquier atribución política (gobierno político) que correspondía exclusivamente al gobierno y a sus agentes en las provincias. El alcalde y los tenientes de alcalde eran de designación regia entre los concejales. En las capitales de provincia y cabezas de partidos judiciales de más de doscientos vecinos, el nombramiento real era directo. Los miembros del Ayuntamiento se elegían por voto censitario entre los mayores contribuyentes, de modo que *el grueso del electorado municipal queda, pues, constituido por los propietarios y por los explotadores directos más ricos residentes en cada término, y en los pueblos donde no hubiera contribuciones directas ni repartimientos vecinales, se llenará el número de electores con los vecinos más pudientes* (Art. 16)¹⁶. La vida municipal estaba a merced del jefe político, quien podía suspender al alcalde o al Ayuntamiento *mediante causas graves* (Arts. 67 y 68). Conforme al artículo 85 se prohibía el debate de cuestiones políticas: *Los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre más asuntos que los comprendidos en la presente ley, ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni publicar sin permiso del jefe político las exposiciones que hicieren dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno, sea de la clase que fuere.*

Lo que la Diputación pretendió y logró en gran parte fue sustituir en Navarra la acción del Jefe político, invocando la Ley de 1841 para ejercer el control de la vida local por sí misma, por una institución propia, cuyo poder había sido reconocido por aquélla. Además, se le había dotado de una cierta legitimidad histórica al relacionar las ampliadas facultades de la Diputación provincial con las del Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, fundamentalmente en los órdenes patrimonial, económico-financiero y de la tributación.

Durante la década moderada (1844-1854) se reformaron la Hacienda y el régimen fiscal por MON y SANTILLÁN, que *acabó con los principios tributarios del Antiguo Régimen* y permitió establecer *un sistema tributario coherente, sis-*

¹⁵ ALLI ARANGUREN, J. C., La contribución de Posada Herrera a la construcción del centralismo. En *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España*, Madrid: INAP, 2001, pp. 239-264; La Ley municipal de 8 de enero de 1845 en la evolución del régimen local constitucional. En *El Municipio constitucional*, Madrid: INAP, 2003, pp. 239-268.

¹⁶ POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, 1988, pp. 342 y ss.

temático y general, sin alterar las tradiciones recaudatorias del país, que cumplía el mandato constitucional de introducir los principios de generalidad (acabando con los privilegios fiscales y las fiscalidades paralelas), uniformidad territorial y sistematización que evitase el caos y duplicidades impositivas¹⁷. Estas medidas fueron rechazadas por las instituciones navarras que defendieron su competencia exclusiva en la materia y, al mismo tiempo, un régimen fiscal regresivo basado en la imposición indirecta sobre el consumo¹⁸.

Además de la representación censitaria en los Ayuntamientos, las Juntas municipales integradas por el Ayuntamiento y una asamblea de vocales estuvieron presentes en el artículo 59 de la Ley municipal de 1870. Los artículos 31, 147 y 161 de la Ley de 1877 les atribuyeron la formación de los presupuestos, el establecimiento y creación de arbitrios y la revisión y censura de cuentas. Estaban formadas por los concejales y por un número igual de contribuyentes (art. 64). De este modo se reforzaba el control de la vida local por la burguesía propietaria y comercial.

En Navarra, a partir de las Leyes de las Cortes de 1794-1797 y 1817-1818, existieron Juntas de Veintena, Quincena y Oncena, sobre las que la Diputación adoptó numerosas decisiones. Por circular de 5 de abril de 1848 se dispuso el nombramiento de Oncenas en los pueblos de hasta cincuenta vecinos, de Quincenas en los de ochenta y Veintenas en los de cien. En este caso como instrumentos del gobierno local y de su administración general, porque *de todas ellas formará parte el Ayuntamiento actual, los concejales salientes en la última renovación y los mayores contribuyentes necesarios hasta completar el número de veintiuno, quince u once, sacados por sorteo de entre triple número de los de su clase*¹⁹.

II. LA LEY DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925 Y EL REGLAMENTO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE 1928

El segundo hito en la definición del régimen local de Navarra estuvo en el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, para la aplicación del Estatuto municipal y extensión del principio de autonomía municipal que aquél consagró. La Disposición Transitoria vigésima sexta de aquél dispuso que *seguirán*

¹⁷ COMÍN, F., *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, I, Madrid: Instituto de Estudios fiscales, 1988, p. 41. ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La reforma tributaria de 1845*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1971. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, op. cit., p. 239.

¹⁸ ALLI ARANGUREN, J. C., Fiscalidad y crecimiento económico. 150 aniversario de la reforma Mon-Santillán y su repercusión en Navarra. En *Revista Jurídica de Navarra*, 20 (1995), pp. 42-59.

¹⁹ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, op. cit., 1917, p. 199.

en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las Provincias Vascongadas y de Navarra.

Por acuerdo del Consejo Administrativo de Navarra –órgano creado como continuador de las Cortes– de 25 de marzo de 1925 se estableció que el Estatuto no era aplicable sin el consentimiento de la Diputación, porque de hacerlo se modificaba el régimen de la Ley de 1841. Se creó una ponencia que elaboró unas bases para adecuar el régimen privativo al nuevo orden local del Estatuto, las bases se aprobaron el 20 de mayo de 1925²⁰. Una vez negociadas entre las representaciones del Gobierno y de la Diputación, se plasmaron en el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925²¹.

El Estatuto reiteró la uniformidad organizativa y los principios del régimen local estatal, plenamente aplicables a los municipios de Navarra. El Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 concretó las funciones de la Diputación respecto a los Ayuntamientos que, según recogió el preámbulo, estaban *sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado*²².

La situación de sometimiento de los municipios a la Diputación ya la expuso OROZ en 1919 al proponer la introducción de reformas en el régimen

²⁰ OROZ ZABALETA, L., El régimen foral de Navarra y el Estatuto municipal. En *Legislación...*, op. cit., 1925, pp. 3-26. GARRÁN Y MOSO, J., *El sistema foral de Navarra y Provincias Vascongadas*, Pamplona: Aramburu, 1935, pp. 211-215.

²¹ GALLEGU ANABITARTE, A., La adaptación del Estatuto municipal de 1924 a las provincias vasconavarra. En *El Estatuto Municipal*, Madrid: IEAL, 1975, pp. 685-706, negó carácter de pacto entre el Gobierno y la Diputación, porque *no aparece ni rastro de una base contractual o negocial en estricto sentido jurídico, [...] no se concibe que este mismo Estado pacte, transija o contrate con una de las entidades pública el ejercicio de unas competencias o funciones y potestades públicas. (...) lo que sí puede hacer el Estado a través de sus leyes y disposiciones administrativas –si es que la Constitución lo permite– es conceder autonomía administrativa, transferencia y delegación de funciones públicas (...) Pero esto es completamente diferente a lo que pretenden las determinadas interpretaciones foralistas que fundamentan la relación entre el Estado y las Provincias forales como un contrato o pacto (pp. 690-691). En relación a la Ley de 1841 y al R.D.L. de 1925 calificó de absurdo el denominarla Pacto-Decreto-Ley, porque son leyes, disposiciones estatales soberanas y unilaterales, que pueden ser modificadas por disposiciones de igual rango posteriores sin ninguna necesidad de someterse al procedimiento especial de elaboración. Afirma que lo dispuesto en la Base 16 sobre su modificación por el mismo procedimiento seguido para su adopción carece absolutamente de toda vinculatoriedad jurídica para cualquier legislador futuro [...] no afecta nada al carácter de disposición unilateral y soberana, derogable por otra de igual rango (pp. 694-695).*

²² En el Preámbulo consta la negociación: *Por el respeto debido a dicho régimen, el Gobierno estimó trámite previo inexcusable la aprobación por la Diputación de Navarra de las bases que al efecto se estudiaron entre representantes de aquella y del Ministerio de la Gobernación, en prolífica gestación, en la que el País Navarro exteriorizó su voluntad personificada no solamente por la Diputación sino por todos sus Ayuntamientos. Por ello, teniendo en cuenta que, con arreglo a las expresadas bases, los municipios navarros disfrutarán de los mismos fueros y prerrogativas que los restantes de la Nación, aunque sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado y, en definitiva, a la del Consejo Administrativo Navarro, cuya composición es la mejor garantía de los fueros municipales por reservarse mayoría de su seno a los representantes e los Ayuntamientos...*

local, de modo que *en dicha reforma deben formularse de manera clara y precisa las facultades propias de los organismos municipales, con el criterio de autonomía señalado por la tradición foral, de manera que reduzca la intervención que ejerce actualmente la Diputación*²³.

El principio de autonomía del régimen local general fue el elemento de referencia para la reforma del régimen local de Navarra, como reconoció CALVO SOTELLO: *Me interesaba, ante todo, salvar el principio de la autonomía municipal, plenamente garantizado en las Vascongadas con la total vigencia en su territorio del libro primero del Estatuto, hube de recabar en Navarra otra fórmula análoga*²⁴. Este objetivo lo concretó en tres extremos: plasmar la soberanía legislativa del Estado sobre la elección y organización local común en toda la Nación (Base 1ª) sustraer a la Diputación los recursos, atribuyéndolos a un Tribunal Administrativo delegado (Base 11ª), y encomendar al Consejo Administrativo la normación local (Base 12ª). En realidad se trataba de medidas limitadoras de la jerarquía para acercar el régimen local navarro a la autonomía del Estatuto Municipal.

Fue el punto de partida del régimen local que desarrolló el Reglamento de Administración Municipal de 1928, auténtico código del régimen local navarro. Frente al esquematismo propio de la Ley de 1841 por su carácter general para el régimen foral, la Ley de 1925, referida al ámbito local, reguló materias de organización, orden patrimonial, función pública, servicios y obras, Hacienda (préstamos, exacciones, presupuestos y cuentas), patrimonio forestal, recursos, garantías, mancomunidades, régimen de carta y referéndum. En este caso a partir del principio de autonomía, limitada por la jerarquía de la Diputación.

a) Régimen organizativo:

La Base 1ª reiteró lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley de 1841: *Los Ayuntamientos de Navarra se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la nación, y disfrutarán de la autonomía que otorga el Estatuto Municipal con arreglo a las bases siguientes.*

²³ OROZ ZABALETA, L., Aplicación del principio de Autonomía municipal en el Derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Asamblea de Administración Municipal Vasca, San Sebastián 1919*, San Sebastián: Imprenta Provincial, 1920, p. 250. Concretó los asuntos de control a los de *interés capital para la vida del Municipio como son los referentes a la enajenación y gravamen de los bienes comunales, contratación de empréstitos de importancia, implantación de nuevos impuestos, si estos no se hallan especificados en forma general, etc., etc., y a aquellos otros actos que afecten un interés general y público como el fomento y conservación de los montes, exigiendo en los demás casos el examen o cumplimiento de la ley, sin perjuicio de que dicha intervención se extienda a otros actos de la vida municipal cuando sean los mismos Municipios quienes lo soliciten*. Nueve años después el Reglamento de Administración Municipal de 1928 incluyó todos estos y otros en el control por la Diputación.

²⁴ CALVO SOTELLO, J., *Mis servicios al Estado*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931, p. 81.

La Base 2ª mantuvo como peculiaridades organizativas el Concejo abierto y las Juntas: *Regirá el Concejo abierto para los pueblos menores de 250 habitantes, con arreglo a la Ley XXV de las Cortes Navarra de 1817-1825. Los Ayuntamientos de más de 250 habitantes y menos de 1.000 tendrán ocho concejales de elección popular y tres de elección corporativa, subsistiendo para estos y los demás Ayuntamientos el régimen de Veintenas, Quincenas y Oncenas u organismos que las reemplacen.*

b) Bienes:

La Base 3ª estableció la libertad de los Ayuntamientos para *regular el aprovechamiento de los bienes comunales, sujetándose al dictar sus reglamentos u ordenanzas a las disposiciones legales que constituyan el régimen privativo de la provincia y a los reglamentos o acuerdos generales que dicte la Diputación de Navarra.* La libertad de enajenar o gravar estaría sujeta a la autorización de la Diputación, la cual fijaría las condiciones para las enajenaciones para edificar. Se concretó la dependencia de la Diputación en la gestión patrimonial municipal, que previeron los artículos 6 y 10 de la Ley de 1841.

c) Función pública:

Dispuso la Base 4ª que *los Ayuntamientos acordarán libremente el nombramiento, condiciones y separación de los empleados municipales, sometándose a las leyes vigentes en la provincia y a los Reglamentos Generales dictados o que dicte la Diputación.*

d) Servicios y obras:

En la Base 5ª se reconoció la libertad municipal para la organización de los servicios locales de su competencia y la realización de obras, conforme a las disposiciones especiales y los reglamentos y acuerdos generales que dictara la Diputación, cuya autorización era necesaria para las obras y servicios cuyo coste no pudiera satisfacerse con los ingresos anuales.

e) Hacienda:

Se encomendó a la Diputación la recopilación y complemento de las disposiciones vigentes en materia de exacciones locales y reguló el proceso de elaboración y aprobación de los presupuestos anuales, que precisarían su aprobación si hubiera déficit y si las contribuciones, los arbitrios o impuestos excedieran de la cuantía reglamentaria, así como los préstamos que no pudieran ser reintegrados con los recursos sobrantes del año (Bases 6ª, 7ª y 8ª).

²⁵ Demuestra la presencia de los Concejos como elemento básico de la organización local con una importancia numérica y funcional mayor que el resto de España, donde a partir de la Constitución de Cádiz (art. 310) se había generalizado la organización municipal.

f) Recursos:

Como medio favorable a la autonomía municipal, a fin de que no fuera la Diputación la que fiscalizara los actos de las entidades locales, se previó en la Base 11^a la creación de un Tribunal Administrativo que conociera de los recursos de alzada que se planteaban ante ella contra los actos y disposiciones locales²⁶. Fue el punto de partida de una de las peculiaridades del régimen local navarro, continuando la evolución del control de la vida local que había protagonizado el Consejo de Navarra y, posteriormente, la Diputación²⁷.

g) Regulación del régimen local:

La Base 12^a configuró un órgano con competencia sobre el establecimiento y modificación del régimen local, a fin de reducir las amplias facultades de la Diputación en la materia: *Para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos, la Diputación someterá al Consejo Administrativo de Navarra todos los Reglamentos, Ordenanzas y acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal, siendo necesaria la aprobación del Consejo para que entren en vigor. En el Consejo Administrativo tendrá mayoría absoluta la representación de los Ayuntamientos, pudiendo la Diputación designar otros vocales representantes de fuerzas vivas, a condición de que siempre sean mayoría en el mismo los representantes de los Ayuntamientos*²⁸.

h) Mancomunidades:

En la Base 13^a se facultó a la Diputación para crear *mancomunidades forzosas para servicios municipales, que se regirán por los Reglamentos que se dicten conforme a las bases precedentes*²⁹.

A partir del Real Decreto Ley de 1925 la Diputación elaboró el Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928 (en adelante, RAMN). Como recogió su exposición de motivos, *el objeto principal*

²⁶ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios...*, op. cit., p. 81, justificó la creación del Tribunal Administrativo en el deseo de *sustraer a la Diputación, organismo político por naturaleza, la función jurisdiccional en el orden económico-administrativo, por analogía con lo que acontece en el territorio no foral, donde tales resoluciones están sometidas, no a los Gobernadores civiles, como antaño, sino a los Tribunales económico-administrativos, totalmente extraños a la política militante.*

²⁷ Como se expondrá, el Tribunal Administrativo no se creó hasta el acuerdo del Consejo Foral Administrativo de 24 de junio de 1964. La Diputación aprobó su Reglamento Orgánico el 29 de diciembre del mismo año.

²⁸ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios...*, op. cit., p. 81. GÓMEZ ANTÓN, F., *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid: Rialp, 1962. ALDEA EGUÍLAZ, R., *Divulgación de los Fueros*, Pamplona: Industrial Gráfica Aralar, 1971, pp. 85-128. ALLI ARANGUREN, J. C., *Navarra, comunidad política diferenciada*, Pamplona: Sahats, 1999, pp. 257-260.

²⁹ Para la Comisión autora del informe-propuesta *reconoce a la provincia un derecho importante, que puede abrir nuevos horizontes a nuestra administración municipal (...) respondiendo así a las complejidades cada día mayores de la administración.*

(...) es aplicar a la legislación vigente los principios de autonomía señalados en las bases que, previo acuerdo con la Diputación, fueron aprobadas por Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, cumpliendo, a la vez, el compromiso adquirido en la 7ª de dichas Bases, de recopilar las disposiciones que han de seguir en materia de contribuciones, arbitrios o impuestos de toda clase que afecten a la Administración local.

Tuvo el carácter de refundición en un cuerpo de todas las numerosas y dispersas disposiciones en la materia y *para ello se ha seguido como idea fundamental la de mantener todas las normas e instituciones propias de la Administración Foral, sin más innovaciones que las indispensables para cumplir los fines indicados.* En sus seis Títulos se reguló la organización de los Ayuntamientos, Concejos, Juntas de Veintena, Quincena, Oncena y mancomunidades, en el primero; en el segundo, las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos y Concejos. En el título tercero se estableció el régimen de los funcionarios y empleados (secretarios, médicos, practicantes y comadronas, farmacéuticos, veterinarios, interventores, etc.); en el cuarto, referido a los montes y comunes de los pueblos, se situó lo relativo a su administración, utilización, aprovechamientos, etcétera. El Título quinto estaba referido a la Hacienda Municipal, en cuanto a patrimonio, presupuestos, tributos, cuentas y depositarios. En el sexto se trataba del régimen de los contratos, la responsabilidad, el procedimiento, las resoluciones y recursos y la prescripción³⁰.

Lo minucioso de su regulación fue justificado en el preámbulo rechazando que pidiera considerarse como un límite a la autonomía. Por el contrario, afirmó que era necesaria *porque de otro modo la autonomía degeneraría fácilmente en arbitrariedad, con perjuicio no solamente de los intereses y derechos privados, siempre respetables, sino también de los intereses públicos, cuya seguridad y garantía se pretende.*

El artículo 1 RAMN reiteró el mandato legal sobre la elección y organización de los Ayuntamientos por las reglas generales. En el artículo 2 se dispuso que *en todos los Municipios, a excepción de los que se rijan por Concejo abierto, se constituirán las Juntas llamadas de Quincena y Veintena, con el carácter de órgano complementario del Ayuntamiento o de representación y gestión de las entidades que no lo fueran, como ocurría en el caso de los Concejos integrados en los Ayuntamientos compuestos.* Supuso una variación de la previsión contenida en la Base 2ª, en la que la subsistencia de las Juntas lo era en cuanto órganos de gobierno que sustitufan al Concejo abierto en los Ayuntamientos de entre 250 y 1000 habitantes, mientras que el RAMN las transformó

³⁰ El Consejo Foral Administrativo de Navarra acordó, en sesión de 27 de diciembre de 1969 la elaboración de un texto refundido del Reglamento, que fue aprobado por la Diputación el 11 de diciembre de 1970. Fue publicado en el Boletín Oficial de Navarra el 16 de diciembre de 1970.

incorporando a los primeros contribuyentes en los órganos municipales. Así los reconoció el preámbulo: *variando en algo también nuestras leyes de Cortes, se han incorporado a estas Juntas los primeros contribuyentes del Municipio.*

A pesar de la invocación del principio de autonomía, corregido con las medidas establecidas, se mantuvo el orden jerárquico anterior, ya que de todas ellas sólo la relativa al Consejo Foral Administrativo fue efectiva, y se demoró la creación del Tribunal Administrativo Delegado. En el RAMN se sentaron las técnicas de la relación de la *jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado* sobre los Ayuntamientos, como había reconocido expresamente el preámbulo de la Ley de 1925. Se manifestaba en los siguientes aspectos:

a) La función cuasijurisdiccional en la tramitación y resolución del recurso de alzada contra las disposiciones y actos de las entidades locales que inicialmente alcanzaba la legalidad y la oportunidad, terminó refiriéndose exclusivamente a esta última. Aunque en la Base 11ª del 1925 previó la creación de un Tribunal Administrativo que conociera de los recursos de alzada que se planteaban ante ella contra los actos y disposiciones locales, no se hizo hasta el acuerdo del Consejo Foral de 24 de junio de 1964. En el mismo se afirmó que existía en la Diputación una *potestad jurisdiccional de Régimen foral privativo [que] viene siendo ejercida directa e inmediatamente por la referida Corporación*³¹.

Como Tribunal Administrativo *Delegado* de la Diputación se le encomendó *resolver los recursos de alzada e impugnaciones de que ha entendido la Corporación (...) que se promuevan contra decisiones autorizadas y Organismos municipales y Entidades Administrativas de Navarra en general, entendiéndose igualmente en los recursos que se entablen contra la actuación individualizada de las normas relativas a los presupuestos, aplicación de contribuciones e impuestos y de las Ordenanzas a que se refiere el art. 394 de este reglamento*, que eran las de las exacciones municipales (art. 708). En el artículo 709, la Diputación se reservó *como materia perteneciente a la "jurisdicción" retenida propia* las reclamaciones contra la legalidad de los presupuestos, el establecimiento de contribuciones, tasas y arbitrios, y las cuestiones de declaración de responsabilidad e imposición de sanciones del art. 692 RAMN. En el Reglamento Orgánico aprobado el 29 de diciembre de 1964 se

³¹ La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1969 (R. 2530) declaró que el Tribunal Administrativo de Navarra posea *la función cuasi-jurisdiccional de resolver recurso administrativo es desconcentrada o encomendada con carácter de estabilidad a un Órgano que se configura como jurisdiccional, bien sean los precitados Tribunales Económico-Administrativos, bien sea, el denominado Tribunal Administrativo de Navarra, (...) configurarse el mismo con un cierto carácter de judicialidad, si bien no se trata de puridad de auténtico Tribunal, ni su ejercicio suponga función jurisdiccional.*

atribuyó al Tribunal y al procedimiento un carácter jurisdiccional, hablando de *recurso judicial* y denominando *sentencias* a sus resoluciones (arts. 18 y 24)³².

Aunque la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1976 (R. 1786) lo denominó recurso impropio por relacionarlo con la tutela, es lo cierto que era propio ya que el preámbulo del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 reconoció que los Ayuntamientos estaban *sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado* y el recurso de alzada era manifestación de tal relación.

b) Las autorizaciones y aprobaciones, como elementos previos a la formación de la voluntad municipal en el primer caso, o como requisito de eficacia en el segundo. Eran muy numerosos los supuestos previstos en el RAMN, sobre todo en materia patrimonial y económico-financiera³³. ALDEA las diferenció por su naturaleza en función del papel que correspondía a los Ayuntamientos y la Diputación:

- En las autorizaciones *la competencia fundamental reside en los Ayuntamientos y Concejos, aunque sometida al control del "superior jerárquico de la Diputación que las otorga"*³⁴.

- En las aprobaciones la Diputación ejercitaba *funciones retenidas, como cuerpo general de la Administración Municipal, en las que le corresponde la "aprobación" a iniciativa de las Corporaciones Locales*³⁵. Constituye una *potestad de resolver directa, aunque casi siempre a iniciativa de las Corporaciones Locales. Y si en esas materias resuelven estas Corporaciones, se produce nulidad radical, por incompetencia*, como ocurre en el establecimiento de obras y servicios en régimen especial o municipalizados³⁶. Entre otros supuestos, la constitución y disolución de Mancomunidades (arts. 57 y 60 RAMN).

³² ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos municipales*. En *Curso de Derecho Foral Navarro, II, Derecho Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, p. 82, fundamentó esta valoración en el hecho de que la Diputación era heredera de las funciones jurisdiccionales del Consejo de Navarra conforme a la atribución que a este hizo la ley XXV de las Cortes de 1828-1829: *Siendo el Consejo Tribunal y habiendo heredado la Diputación sus funciones con arreglo a lo expresamente dispuesto en el art. 10 de la Ley Paccionada, se está ante una actividad de tipo judicial, jurisdiccional "stricto sensu", no de simple potestad jurisdiccional de la administración al estilo ordinario*. Por el contrario, el Tribunal Supremo en la sentencia de 7 de abril de 1969 (R. 2530) calificó la denominación de *sentencias de terminología inadecuada, (...) pues la decisión por sentencia está reservada, en rigor, a los órganos estrictamente jurisdiccionales o encuadrados en el Poder judicial*, lo cual quiere decir que *solamente por acuerdo o resolución expresa (las denominadas "sentencias") podrá poner fin a la vía administrativa la actuación del citado Tribunal al conocer en vía de alzada*.

³³ Así lo reconoció el Preámbulo: *sólo se exige la sanción de la Diputación para los acuerdos municipales cuando afecten al patrimonio comunal o al estado de la deuda de los pueblos interesados*, enumerando numerosos supuestos de control.

³⁴ ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos...*, *op. cit.*, pp. 80 y 84.

³⁵ ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos...*, *op. cit.*, p. 80.

³⁶ ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos...*, *op. cit.*, p. 83.

c) Las atribuciones de servicios de inicial competencia municipal que realizaba el Consejo Foral cuando pudieran tener carácter intermunicipal.

d) La función tutelar: *la alta inspección de la Diputación para que los servicios esenciales no falten y se impulsen y para que los recursos no se distraigan ni malbaraten*³⁷. Como expresó el preámbulo del RAMN: *Se reserva a la Diputación la alta inspección que como "superior jerárquico" de los Ayuntamientos le corresponde para vigilar e intervenir en la Administración municipal, cuando existan pruebas notorias de que la actuación de las Corporaciones municipales es irregular o desordenada*. Por medio de técnicas de información, inspección, revisión de cuentas, control presupuestario, etcétera.

III. LA LEGISLACIÓN FRANQUISTA DE RÉGIMEN LOCAL

La vigencia de las disposiciones anteriores fue reconocida por la Ley Municipal republicana de 31 de octubre de 1935, cuya Disposición Transitoria undécima dispuso: *Continuará subsistente en Navarra el régimen de administración municipal establecido en virtud de la ley de 16 de agosto de 1841, de las bases aprobadas por Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 y demás disposiciones complementarias*.

La legislación del período franquista asumió la vigencia del régimen local propio de Navarra. La Base 68 de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 y el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955 en su artículo 209 dispusieron: *En Navarra sólo se aplicará la presente Ley en lo que no se oponga al régimen que para su Diputación Foral y Provincial y los Municipios navarros establece la Ley de 16 de agosto de 1841*.

También lo reconocieron los artículos 416 y 417 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 (ROF). El primero dispuso que *en los Municipios de Navarra sólo se aplicará este reglamento en cuanto no se oponga al régimen que establece la Ley de 16 de agosto de 1841 y demás disposiciones de su derecho peculiar reconocidas por el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925*.

El artículo 417 ROF previó la subsistencia del *régimen de Veintenas, Quincenas u Oncenas u Organismo que lo reemplace*, y *regirá el Concejo abierto para los pueblos que no excedan de doscientos cincuenta habitantes, con arreglo a la Ley XL de las Cortes de Navarra de 1817 y 1818*. Estas Juntas eran los órganos de gobierno concejil en los Concejos de más de doscientos cincuen-

³⁷ Informe de la Comisión del Consejo Administrativo que propuso las Bases para la adecuación del régimen municipal al Estatuto, recogido por OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, op. cit., p. 8.

ta habitantes. Sin embargo, en los Ayuntamientos eran órganos con competencia económico-presupuestaria y de carácter participativo por integrarlas, además de los miembros del Ayuntamiento, una representación de los contribuyentes³⁸.

IV. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA A LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El nuevo orden constitucional estableció el principio de autonomía municipal en el artículo 137 de la Constitución. De tal modo que, según el artículo 140 CE, *la Constitución garantiza la autonomía de los municipios*³⁹. *Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los concejales.* El principio de suficiencia financiera está establecido por el artículo 142 CE: *las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirá fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.*

Estos principios constitucionales básicos, apoyados en la garantía institucional, debían ser vigentes y aplicables a los municipios navarros, sin que existiera justificación historicista alguna que permitiera ignorarlos. El principio de autonomía del Estatuto Municipal tuvo una limitada aplicación en Navarra, porque reconoció en su preámbulo que los municipios navarros estaban *sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado*, por lo que siguieron los controles y tutela de la Diputación sobre aquellos. El nuevo espacio constitucional exigía una total adecuación del régimen local navarro para que, finalmente, rigiera en Navarra el principio de autonomía, y desapareciera la relación jerárquica de la Diputación con los municipios.

Por su parte, la Disposición Adicional Primera de la Constitución reconoció y amparó los derechos históricos de los territorios forales, entre los cuales estaba acreditada la vigencia de las competencias de las instituciones navarras para regular su régimen local.

³⁸ La Exposición de Motivos del RAMN justificó la presencia de los contribuyentes: *Variando en algo también nuestras leyes de Cortes, se han incorporado a estas Juntas los primeros contribuyentes del municipio, por estimar que esta innovación era necesaria, dadas las nuevas facultades que a las mismas se les confiere en orden a la aprobación de los presupuestos y cuentas, en que dichos contribuyentes venían interviniendo hasta ahora con éxito satisfactorio.*

³⁹ Su significado fue establecido por la sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, como el *derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.*

El proceso de reformas para acomodar el régimen local navarro a la Constitución se inició con el Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, cuya Disposición Adicional Segunda autorizó para negociar con la Diputación la reforma de la composición y atribuciones del Consejo Foral Administrativo de Navarra. Esta ocurrió en el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, de normas sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales, que lo transformó en el Parlamento Foral, integrado por parlamentarios elegidos por sufragio universal, directo y secreto el mismo día de celebración de las elecciones de concejales. Fue la institución encargada del proceso de elaboración de las bases para la posterior negociación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral realizó una importante labor de acomodación progresiva de la vida institucional en general y local en particular. Se hizo por medio de *normas* de naturaleza reglamentaria –porque no era un Parlamento legislativo– del mismo rango que las dictadas hasta entonces por la Diputación y el Consejo Foral Administrativo, que habían regulado el régimen local⁴⁰.

Respecto a la vida local, el artículo 6.1 dispuso la elección de los Ayuntamientos conforme a la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones locales. Se reconoció a los *presidentes de los Concejos, además de las facultades que les son propias, las que en la legislación común le correspondan al alcalde pedáneo* (art. 6.2).

El principio democrático y el carácter de instituciones representativas de los Ayuntamientos era del todo incompatible con el sistema censitario de las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena de los Ayuntamientos, por lo que fueron dejadas en suspenso por la norma del Parlamento Foral de 4 de julio de 1979.

En desarrollo de las previsiones constitucionales se dictó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Por su parte, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, reconoció en su artículo 1.2 el régimen financiero foral de Navarra.

1. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral

El artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, atribuye a la Comunidad Foral *las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-Ley Pac-*

⁴⁰ La naturaleza reglamentaria de las normas fue declarada por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 10 de diciembre de 1968 (R. 1969/1312) y 29 de octubre de 1969 (R. 4845), y por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona de 26 de junio de 1981.

cionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias. Además, se le incorporan las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

En su apartado 3 el precepto expresa una declaración de reconocimiento y garantía de la aplicación del principio constitucional de autonomía: *Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación.*

Una de las peculiaridades históricas, reconocida y mantenida por la Ley de 1925, fue la impugnación de los actos de las entidades locales en un recurso de alzada ante la Diputación Foral. La ley se propuso separar el control de legalidad del resto de los actos de autorización y aprobación, para lo que previó la creación del Tribunal Administrativo en la Base 11^a, que se demoró hasta el acuerdo de la Diputación de 24 de junio de 1964 en las condiciones señaladas. En esta misma línea, para hacer efectivo el principio de autonomía con cierto respeto al hecho histórico, el apartado 2 del artículo 46 LORAFNA dispuso: *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.*

Los principios constitucionales recogidos en el Amejoramiento exigieron un proceso de adaptación del régimen local histórico que superarse la herencia de un pasado en el que los municipios vivían bajo unas relaciones, con el Consejo Real primero y la Diputación después, que eran de auténtica jerarquía. Esta situación fue más evidente durante los regímenes autoritarios en virtud del control político ejercido sobre los miembros de los Ayuntamientos por el Gobernador civil.

En desarrollo de las previsiones constitucionales sobre las entidades locales, se dictó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Recogió en su Disposición Adicional Tercera la competencia de Navarra en la materia, invocando el artículo 46 de la LORAFNA. Añadió que, *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.* Con ella quedó definido el marco estatal en el que debía desenvolverse la normativa foral.

La primera medida tuvo que afrontar la elección de los Concejos abiertos y de las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena de los Concejos que habían de regirse por tales Juntas, por medio de la Ley Foral 31/1983, de 13 de octubre. La Ley Foral 4/1984, de 2 de febrero, estableció el régimen de la adopción de

acuerdos con quórum cualificado de mayoría absoluta por las Corporaciones locales, en tanto permanecían en suspenso las Juntas de Novena, Quincena y Veintena, para aquellas materias de orden económico-financiero y presupuestario en que intervenían.

La Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguló la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra. Las Leyes Forales 7 y 19/1985, de 30 de abril y 27 de septiembre, adoptaron medidas de saneamiento de las Haciendas locales.

La Ley Foral más relevante de la época fue la 2/1986, de 17 de abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las Entidades Locales de Navarra, porque era el instrumento para superar la situación de jerarquía y tutela ejercidas por la Diputación, incompatibles con el principio constitucional de autonomía. Se suprimieron los actos de control, se redujo al mínimo el de interés general y se configuró un nuevo sistema de examen de legalidad conforme a la legislación básica estatal. En éste se hicieron optativos el recurso directo ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y el recurso potestativo de alzada ante el Tribunal Administrativo, previo al contencioso, suprimiendo el carácter preceptivo anterior. Esta doble posibilidad supuso un incremento de las garantías de impugnación y acceso a los Tribunales, porque favorece la impugnación de actos, cuyo contenido, cuantía o coste no haría posible el recurso contencioso-administrativo, ante un Tribunal de naturaleza administrativa, sin dependencia jerárquica con el Gobierno de Navarra⁴¹.

También de este periodo previo a la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local, fue la Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de Comunales, que reconoció una amplia capacidad de decisión a los Ayuntamientos, limitando la intervención de la Diputación a supuestos de enajenación en cuantía y valor significativos, previendo incluso la necesidad de hacerlo por Ley Foral.

2. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra

La adaptación del régimen histórico local de Navarra a la Constitución, a la LORAFNA y a la Ley de Bases de Régimen Local se realizó por las Leyes Forales 6/1990, de 2 de julio, de Administración local de Navarra (LFAL), y 2/1995, de 20 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (LFHL)⁴².

⁴¹ La Ley Foral 14/1986, de 14 de noviembre, reguló el Estatuto de los vocales del Tribunal Administrativo de Navarra.

⁴² Consideradas de mayoría absoluta conforme a lo dispuesto por los artículos 20.2 y 45 LORAFNA.

Constituye el primer texto legal dictado en Navarra con carácter de norma general de régimen local, superadora de las disposiciones casuísticas y reglamentarias anteriores, cuya recopilación y sistematización había realizado, con gran mérito, el derogado Reglamento de Administración Municipal de Navarra. Ha sido la primera vez que se concretaron los principios inspiradores de la Administración local: *autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos para la consecución de la confianza de los ciudadanos* (art. 1), y el principio democrático que inspira la legislación general sobre formación de los órganos de gobierno y administración (art. 8.1).

Sus trescientos cincuenta y un artículos están distribuidos en un Título Preliminar y otros nueve. El primero trata de la organización y administración de las entidades locales; el segundo, de las relaciones interadministrativas; el tercero del funcionamiento de las entidades locales, la información y la participación ciudadanas; el cuarto de los bienes de las entidades locales; el quinto de las actividades, servicios y obras; el sexto de la contratación; el séptimo del personal al servicio de las entidades; el octavo de las Haciendas Locales y el noveno del procedimiento y régimen jurídico, la impugnación y control de las actuaciones de las entidades locales de Navarra⁴³.

Su disposición derogatoria afectó, entre otras, al Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928, y a todo el entramado de normas que se habían dictado a partir de la entrada en vigor del Amejoramiento y pretendían adecuar el régimen local a los principios constitucionales. Como la norma de 4 de julio de 1979 y las Leyes Forales 31/1983, de 13 de octubre, y 4/1984, de 2 de febrero, relativas a las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena y a la adopción de acuerdos por los Ayuntamientos mientras aquellas estaban en suspenso. Estas Juntas terminaron su largo ciclo histórico con la existencia de Ayuntamientos y Concejos elegidos democráticamente por sufragio universal, libre, directo y secreto, sin que pudieran ser limitados por instituciones de elección censitaria fundadas en motivos exclusivamente económicos.

También fueron derogadas la Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de Comunales, y 2/1986, de 17 de abril, de control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales. En ambos casos por incorporación de su contenido a la nueva Ley Foral de Administración local.

Por tanto, podemos afirmar que con la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, se consolidó la democratización de las instituciones locales de Navarra, que se había iniciado con la Constitución y con el Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero.

⁴³ Un estudio de la Ley en RAZQUIN LIZARRAGA, M. y SERRANO AZCONA, A. (Dir.), *Comentarios a la Ley Foral de Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991.

V. LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA

Dispone el artículo 2 de la Ley Foral 6/1990 que las entidades locales de Navarra son:

- a) Los Municipios, entidades locales básicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral.
- b) Los Distritos Administrativos.
- c) Los Concejos.
- d) Las Agrupaciones tradicionales: de las Bardenas Reales de Navarra, del Valle de Aézcoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar y el resto de corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de la Ley Foral.
- e) Las entidades que agrupen varios municipios instituidas mediante Ley Foral por la Comunidad Foral de Navarra y las Agrupaciones de servicios administrativos.
- f) Las Mancomunidades.

La burocratización de la sociedad navarra la acredita el gran número de Administraciones, organismos, empresas, entes y fundaciones existentes. En un territorio de 10.421 kilómetros cuadrados y 578.210 habitantes, están presentes la Administración del Estado, la propia de la Comunidad Foral y una compleja red de entidades locales. Existen más de 24.000 empleados públicos, de los que unos 20.000 corresponden a la Administración de la Comunidad Foral y 4.000 a la local, incluidos los correspondientes a los organismos, empresas, etcétera vinculados con aquellas. También pueden computarse unos 6.000 que, de un modo u otro, trabajan en subcontratas o empresas vinculadas en sus servicios a la Administración pública.

Como se expondrá con mayor detalle en relación con cada uno de los tipos de entidades locales, el sector público local de Navarra estaba integrado a 31 de diciembre de 2001 por un total de 811 entidades. De ellas 272 son municipios, de los que 212 son simples y 60 compuestos; 362 concejos; 62 mancomunidades; 8 agrupaciones tradicionales; 10 agrupaciones municipales; 8 consorcios; 75 organismos autónomos de ayuntamientos y mancomunidades; 9 sociedades mercantiles municipales; y 5 de mancomunidades⁴⁴.

⁴⁴ Sobre la complejidad de la organización local navarra: MORRÁS, E., Estructura de la administración local de Navarra: una reforma necesaria. En *Libro-homenaje a don Luis Oroz Zabaleta*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 1986, pp. 287-304. LOPERENA ROTA, D., El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra. En *Revista Jurídica de Navarra*, 5 (1988), pp. 107-118. JIMÉNEZ NESPEREIRA, F. (Dir.), *Estudio sobre la estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.

Entre 1997 y 2001 las mancomunidades pasaron de 56 a 62; las Agrupaciones, de 9 a 10; los Organismos autónomos, de 58 a 75 y las Sociedades mercantiles municipales, de 4 a 9. Por lo que se refiere a Organismos, responde a una tendencia observada en todas las Administraciones, con argumentos de eficacia y eficiencia que, en muchos casos, se traducen en sustanciosas mejoras retributivas para el mismo personal y con los mismos medios que utilizaba la Administración. En cuanto a las Sociedades, en lo que se ha llamado la *huida del Derecho administrativo* por la reducción de los controles y la superación de los rigores en contratación, etc. Todo ello agravado por la ausencia en Navarra de un régimen coherente para este tipo de entidades instrumentales de las Administraciones públicas.

En cuanto a la situación financiera del Sector también con fecha de 31 de diciembre de 2001, la Cámara de Comptos destaca algunos aspectos:

- De los ingresos no consolidados (636 millones de euros), el 31,61% corresponden a ingresos tributarios, el 51,69% a transferencias y otros ingresos de capital, el 10,02% a ingresos patrimoniales y el 6,68% a operaciones financieras. De cada 100 pesetas, 39 procedían de transferencias, 32 de tributos, 13 de urbanismo, 5 de operaciones financieras y 11 de otros. Destaca la importancia de las transferencias que proceden mayoritariamente del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los ingresos de la Comunidad Foral.
- Del gasto total, el 88,69% corresponde a los Ayuntamientos, el 2,44% a los Concejos y el 8,87% a las Mancomunidades. Sobresale el escaso gasto concejal, que, como se verá, está en relación directa con sus limitadas competencias y la pérdida de peso en la organización local frente a los Ayuntamientos.
- Sobre en qué y cómo se gasta, destaca la Cámara de Comptos que los gastos de funcionamiento suponen el 53,50% (25,15% en personal, 21,27% en gastos corrientes y 7,08% en transferencias corrientes); a inversiones se destinó el 39,04% (37,96% a inversiones reales y 1,08 a transferencias de capital); a operaciones financieras el 7,46% (1,11% a gastos financieros, 3,62% a activos financieros y 2,73% a pasivos financieros). Se aprecia que el gasto corriente en personal, funcionamiento y transferencias consume más de la mitad del gasto (53,50%), mientras que las inversiones tienen un relieve menor (39,04%), porcentaje que ha supuesto un aumento de siete puntos sobre el año 2000, siendo habitualmente generadoras de mayor gasto corriente.
- Los gastos corrientes han tenido entre 1998 y 2001 un incremento total del 33,10% y por habitante un aumento del 25,23%; los ingresos corrien-

tes se incrementaron en un 24,78% y un 17,41% por habitante, con una subida de la presión fiscal del 27,32%.

A partir de los datos sobre el número de entidades, la Cámara de Comptos, en el *Informe del ejercicio de 2001 del Sector público local de Navarra*, afirma que *el problema no es en sí mismo el número de entidades, sino que siga sin actualizarse el modelo de Administración Local de Navarra que desean los poderes públicos, y que concilie, a su vez, las actuales exigencias y demandas de los ciudadanos con una gestión pública racional*. Hecho el diagnóstico, formula la recomendación siguiente:

...la aplicación con carácter prioritario y urgente de las medidas legislativas y ejecutivas precisas para racionalizar la actual situación de la Administración Local de Navarra, que permitan modernizar el Sector local de Navarra de manera que pueda dar respuesta eficaz y eficiente a las necesidades de los ciudadanos en el siglo XXI y cuente con los recursos financieros para conseguir este fin. La adopción de estas medidas implica a toda la sociedad navarra y a sus poderes públicos –tanto locales como forales–, por lo que debe procurarse alcanzar un amplio consenso en la definición del citado modelo, salvaguardando la voluntad y los intereses legítimos de los ciudadanos⁴⁵.

Si a esto añadimos los contenidos económicos del informe, veremos el preocupante incremento de los gastos corrientes, directamente relacionado con las estructuras y sus costes de personal y funcionamiento; además van perdiendo importancia las inversiones. Parece evidente que, cuanto más se demore la reorganización de la nueva planta, irá aumentado el número de entidades alternativas, como lo demuestra el significativo incremento experimentado en los cuatro años estudiados (1998-2001) de las mancomunidades, los organismos autónomos y las sociedades mercantiles municipales. No parece posible afrontar este conocido problema por falta de decisión política en las instancias afectadas y el *acusado espíritu de independencia, cuando no de autosuficiencia entre los gestores municipales, del que se resienten la eficacia administrativa, la economicidad del gasto público y la igualdad y la solidaridad entre los ciudadanos⁴⁶*.

A la vista de estos datos de la vida local navarra, podrían aplicarse las irónicas palabras de SOSA WAGNER referidas al conjunto de los municipios españoles: *hablar de autonomía de 8.000 municipios es licencia que sólo pueden per-*

⁴⁵ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA-NAFARROAKO COMPTOS GANBERA, *Informe del Sector público local de Navarra. Ejercicio 2001*, emitido en agosto de 2004, pp. 9 y 10. Los datos proceden del Censo del Ministerio de Economía y Hacienda y del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra.

⁴⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid: Civitas, 1990, pp. 19-20.

*mitirse personas de genio festivo. El acierto y el éxito del sistema exige una reordenación del mapa municipal español sobre la base de las experiencias habidas en muchos países de nuestro entorno. (...) No hay mucho que inventar*⁴⁷.

1. Los municipios

1.1. Características

Como entidades locales básicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral de Navarra existen 272 municipios, de los que 212 son simples y 60 son compuestos. La media de habitantes por municipio es de 2.125. Por estratos de población son 35 los municipios de hasta 35 habitantes; 74 entre 101 y 250; 48 entre 251 y 500; 32 entre 501 y 1.000; 29 entre 1.001 y 2.000; 38 entre 2.001 y 5.000; 8 entre 5.001 y 10.000; 5 entre 10.001 y 20.000; 1 entre 20.000 y 30.000, y 2 de más de 30.000, uno de los cuales es Pamplona⁴⁸.

La media de población por las antiguas merindades es de 879 en la de Estella, 1.663 en la de Olite, 3.811 en la de Pamplona, 880 en la de Sangüesa y 3.860 en la de Tudela.

Los municipios más poblados son Pamplona-Iruña con 190.937 habitantes, Tudela con 31.228, Barañáin con 21.540, Burlada-Burlata con 17.964, Estella-Lizarrá con 13.449, Zizur Mayor-Zizur Nagusia con 12.474, Tafalla con 10.842, Villava-Atarrabia con 10.035, Ansoáin con 8.854, Baztán con 7.746, Berriozar con 7.577, Corella con 7.432, Alsasua-Altsasu con 7.355, Cintruénigo con 6.349, San Adrián con 5.793, Sangüesa-Zangoza con 4.933, Aranguren con 4.665 y Noáin-Valle de Elorz con 4.169. La población de los veinte municipios menos poblados oscila desde el menor Castillonuevo con 19 habitantes, al de mayor que es Aria, con 68 habitantes.

La configuración histórica de los municipios de Navarra estuvo condicionada por las realidades geográficas donde se asentaron los núcleos de población, como se expondrá más detalladamente en relación con las agrupaciones tradicionales. Ello dio lugar a la primera diferenciación de la organización local, que es la de los Municipios simples y los compuestos. En aquellos cada núcleo constituye un Municipio, sin que en su término existan otras entidades locales de nivel menor. Los Municipios compuestos corres-

⁴⁷ SOSA WAGNER, F., La autonomía local, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 241(1989), p. 29. Sobre la reforma municipal en Alemania, a la que se refiere el autor: SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P., *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

⁴⁸ FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS, *Guía de las Entidades Locales de Navarra*, Pamplona, 2004, pp. 11-292.

ponden a un Valle, Distrito o Cendea⁴⁹ en cuyo término existen varios núcleos de población cada uno de los cuales constituye una entidad local, que es el Concejo.

El Noble Valle y Universidad del Baztán es una excepción a la regla anterior, por constituir un único Municipio compuesto por varios núcleos de población, que no son Concejos. Todos los lugares forman *un todo indivisible, un solo pueblo o Municipio*, como consta en sus Ordenanzas. Además del Ayuntamiento, existe una Junta General, formada por el Ayuntamiento, los Jurados de los quince lugares y cuatro junteros de los cuatro Cuarteles de la Universidad⁵⁰.

El artículo 2 de la Ley Foral 6/1990, dispone que el territorio de la Comunidad se organiza en municipios. Conforme al 4, *el territorio de la Comunidad foral de Navarra está integrado por el de los Municipios comprendidos en sus Merindades históricas*⁵¹. Sin embargo, 784 kilómetros cuadrados del territorio de la Comunidad Foral no están enmarcados en los términos municipales, como ocurre con las Sierras de Andía y Urbasa, el Monte Limitaciones de las Améscoas, la Sierra de Lóquiz, los terrenos faceros, la Parzonería de la Concordia y las Bardenas Reales. Por eso la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley citada Ley Foral dispuso: *En el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento de Navarra un Proyecto de Ley Foral que regule la incorporación a uno o varios municipios limítrofes de las partes del territorio de la Comunidad Foral que no se hallen integradas en ningún término municipal*. Esta disposición no se ha cumplido hasta la fecha y han pasado catorce años.

⁴⁹ Las cendeas están situadas al Noroeste y Sur de Pamplona. Sobre su origen y significado histórico-jurídico: ALLI ARANGUREN, J. C., La organización local navarra. En RAZQUIN LIZARRAGA, M. y LARUMBE BIURRUN, P. (Dir.), *La Administración local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987, pp. 40-41. IDOATE, F., Cendeas en Navarra. En *Príncipe de Viana*, 130-131 (1973), pp. 5-25: *Aunque los datos más viejos encontrados correspondan a 1427, hay que suponer una gran antigüedad a la palabra "cendea", con sus variantes "çendea y sendea". Normalmente este vocablo se equipara a valle y con menos frecuencia a parte del mismo. Excepcionalmente, algunas villas o pueblos forman por sí una Cendea. Muy raramente, se refiere esta palabra a un barrio de algún lugar e incluso a un término.*

⁵⁰ Los cuarteles en que se divide el Valle son: Baztangoiza, formado por los lugares de Errazu, Arizcun, Azpilcueta y Maya; Elizondo, por este lugar, Lecároz y Erberrea, que abarca a su vez a Irurita, Garzáin, Arráyo y Oronoz; Basaburúa, que agrupa a Ciga, Ániz, Berroeta y Almádoz.

⁵¹ La división histórica en merindades, como ámbitos jurisdiccionales del merino real, fue el espacio para la elección de los diputados forales conforme al artículo 8 de la Ley de 1841. Hoy han perdido cualquier significado organizativo, salvo la previsión de la Disposición Adicional Duodécima de la Ley Foral 6/1990 para la constitución de la Junta Arbitral de Comunes, que no se ha creado.

1.2. Régimen

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, del mismo modo que lo hizo el artículo 137 CE respecto al Estado, ha configurado los municipios como *las entidades locales básicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral de Navarra* (arts. 2 y 6) y *cauce primario de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos* (art. 6)⁵². El municipio está dotado de personalidad jurídica y capacidad para ejercer con autonomía *las funciones públicas que tiene a su cargo, gestionar los servicios públicos cuya titularidad asuma, y representar a los intereses propios de la correspondiente colectividad* (art. 7).

En el caso de los municipios compuestos, la Ley Foral ha dado prioridad al Municipio sobre el Concejo, y ha ampliado las competencias de aquél a costa de las de éste (art. 39), con el objetivo de producir una integración de la actividad y los recursos que permitiera la prestación de servicios. Sin embargo, también se ha hecho insuficiente la estructura municipal, lo que ha determinado la creación de mancomunidades y otras formas asociativas, ante la incapacidad demostrada por todas las instituciones para afrontar la remodelación del mapa municipal de Navarra.

La organización y formación de sus órganos de gobierno y administración se acomodará a la legislación estatal general (art. 8), siguiendo el principio uniformista establecido por el artículo 5 de la Ley de 1841 y la Base 1ª del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925.

El artículo 9 mantiene como peculiaridad organizativa municipal la del Noble Valle y Universidad del Baztán, que *conservará su organización tradicional, integrada por el Ayuntamiento, la Junta General del Valle y los “batzarres” de los lugares componentes del mismo, que participarán en el gobierno y administración del municipio de acuerdo con lo que dispongan las Ordenanzas Generales del Valle, aprobadas exclusivamente por la Junta General de conformidad con el marco legal vigente y los principios del Derecho foral navarro*.

El principio de autonomía aplicado a este municipio exigió suprimir la referencia de la Ley 43.2 del Fuero Nuevo a la homologación de las Ordenanzas por parte de la Diputación Foral. Por ello la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Foral de Administración local dio nueva redacción al texto de

⁵² MORELL OCAÑA, L., *El régimen local español*, I, Madrid: Civitas, 1988, p. 245, sostuvo el mantenimiento de los pequeños municipios *en cuanto estructura de participación social –y no política– vale la pena conservarlo y dispensarle toda la protección precisa para que pueda ser instrumento de representación, de defensa y, en su caso, de consecución de los intereses y de las voluntades de la comunidad social que está en su base*.

la Ley 43.2, en el que se suprimen los términos *homologadas por la Administración Foral competente*, dejándola con el siguiente texto: *El Noble Valle y Universidad de Baztán y las Juntas Generales de los Valles de Roncal y de Salazar, sin perjuicio de la personalidad jurídica de los Ayuntamientos que los integran. Estas Corporaciones actuarán siempre conforme a lo establecido en sus respectivas ordenanzas*. De este modo, el posible control queda limitado exclusivamente al de legalidad, que alcanza a los actos de todas las entidades locales⁵³.

2. Los Distritos administrativos

Constituyen una posibilidad de régimen especial para que los municipios de carácter rural de menos de cinco mil habitantes de derecho puedan delegar al nuevo ente *el ejercicio de todas sus competencias para la realización de actividades y prestación de servicios públicos*. Realizarán al menos la delegación de las relativas a la *ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; electrificación y alumbrado públicos; captación, abastecimiento y saneamiento de aguas; recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos; pavimentación de vías urbanas; protección del medio ambiente y gestión común de personal y servicios administrativos* (art. 33).

Para potenciar la fusión e incorporación de municipios y la creación de este tipo de entidad se establecen medidas como ayudas económicas y técnicas, prioridad de subvenciones corrientes y de capital de carácter finalista, prioridad de inversiones de la Comunidad y otras de fomento que propicien su constitución (arts. 20 y 33.7).

3. Los Concejos

3.1. Características

Los concejos son entidades locales menores, integradas en un Municipio de Valle, Distrito o Cendea, en cuyo término existen varios núcleos de población constituidos en Concejo.

Existen 362 Concejos, con una población total de 30.535 habitantes y una media de 84 habitantes por Concejo⁵⁴. Residen en ellos aproximadamente el 5%

⁵³ ALLI ARANGUREN, J. C., *La Mancomunidad del Valle de Roncal*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989, p. 188.

⁵⁴ Según el citado Informe de la Cámara de Comptos han pasado de 366 en 1997, a 363 en 2000 y a 362 en 2001.

de la población de Navarra. Por estratos de población, 7 son menores de 16 habitantes; 175 entre 16 y 50 habitantes; 97 entre 51 y 100; 52 entre 101 y 200; 25 entre 201 y 500, y 5 entre 501 y 1.000 habitantes. Por merindades, existen 78 Concejos en la de Estella, 11 en la de Olite, 1 en la de Tudela, 173 en la de Pamplona y 99 en la de Sangüesa⁵⁵.

En los últimos años algunos de los Concejos de la comarca de Pamplona, que incrementaron su población, se han configurado como Municipios⁵⁶. Han desaparecido más de cien Concejos que estaban *tutelados* por la Diputación, por no contar con órganos de gobierno al no disponer de la población necesaria. Su gestión ha pasado a los Ayuntamientos⁵⁷.

Según un reciente informe de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, se han estancado económicamente. Se han reducido en el conjunto los ingresos corrientes y tributarios per cápita, aumentando la deuda; mientras que en los Municipios han aumentado ambos conceptos⁵⁸.

3.2. Régimen

El artículo 1 RAMN reiteró el mandato legal sobre la elección y organización de los Ayuntamientos por las reglas generales. En el artículo 2 se reconoció la realidad del Concejo como modo histórico de organización de la vida local, en un claro dualismo Concejo elemento histórico y Ayuntamiento como estructura superpuesta, que dio lugar a los Ayuntamientos compuestos integrados por Concejos. Así lo plasmó el artículo 417 ROF al mantener el Concejo abierto para una determinada población.

El artículo 18 RAMN definió los Concejos diciendo que *bajo la denominación general de Concejos, se comprenden los pueblos y lugares pertenecientes*

⁵⁵ FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS, *Guía...*, *op. cit.*, pp. 293-480.

⁵⁶ Este fue el caso de Ansoáin, Barañáin, Berriozar y Zizur Mayor. El Concejo de Noáin no se segregó del Ayuntamiento del Valle de Elorz, sino que se convirtió en el Ayuntamiento del Valle. Fue ejemplar el caso del Concejo de Mutilva Baja, integrado en el Ayuntamiento del Valle de Aranguren, que, siendo el más importante y capital, se extinguió y, además, el Ayuntamiento asumió por delegación las competencias de los Concejos.

⁵⁷ Los Concejos tutelados se regían por el apéndice al capítulo III del Título I RAMN, aprobado por acuerdos del Consejo Foral de 29 de diciembre de 1966 y 27 de junio de 1967: *Cuando en la jurisdicción de cualquier Concejo de Navarra haya desaparecido la población, o hubiera quedado reducida la misma a menos de tres vecinos cabezas de familia con residencia permanente, efectiva y continuada de tres años en la localidad, los bienes y derechos de los pueblos afectados quedarán en lo sucesivo, mientras subsistan dichas circunstancias en régimen de Tutela, bajo la administración directa de la Diputación, quien se hará cargo de todos los derechos y obligaciones, que correspondan a la Comunidad concejil, como asimismo del archivo correspondiente.*

⁵⁸ FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS, *Concejo*, 217, febrero de 2004.

a un término municipal (Valle, Distrito o Cendea), con territorio, jurisdicción y bienes propios y los que, sin poseerlos, tengan reconocida administración independiente de la del Municipio a que se hallen agregados. El artículo 19 estableció el régimen de Concejo abierto para los pueblos de menos de 250 habitantes, tal y como había dispuesto la Base Segunda de 1925. Los restantes Concejos se administraban por medio de las Juntas de Oncena, Quincena o Veintena según su población, compuestos en la mitad más uno de sus miembros por vecinos cabezas de familia por elección directa, dos puestos o tres en las Veintenas a los mayores contribuyentes, y el resto a vecinos cabezas de familia por sorteo (art. 21).

En los Municipios existía Concejo abierto en los de menos de 250 habitantes, y Juntas en los restantes según población, integradas por los concejales y los contribuyentes en el número necesario para alcanzarlo (arts. 3 y 4).

La Ley 43 del Fuero Nuevo o Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra de 1 de marzo de 1973 reconoció la personalidad jurídica de los *Concejos que integran los diversos Ayuntamientos, Distritos, Valles, Cendeas y almiradíes*⁵⁹ de Navarra⁶⁰.

El Reglamento de Administración Municipal les reconoció personalidad jurídica, territorio, población y bienes propios. Sus competencias eran muy amplias conforme a los artículos 65, 67.9 a 14 y 76 RAMN: administración, aprovechamiento, conservación y custodia de los bienes, derechos y propiedades de los pueblos; repoblación forestal de los montes y comunales; apertura, afirmado, alineación, mejora, conservación y ornato de calles, plazas, caminos y vías públicas en general; abastecimiento de aguas, lavaderos y abrevaderos; mercados públicos, alhóndigas y mataderos, y alumbrado público. Las ejercían con total autonomía de los Ayuntamientos de que formaban parte. En consonancia con el artículo 67 RAMN, los Alcaldes sólo podían denunciar a la Diputación la negligencia o abandono en la prestación de los servicios para que les exigiera la responsabilidad.

De todo ello dedujo ALDEA la existencia de una autonomía concejil, basada en el reconocimiento de personalidad jurídica diferenciada de los Ayunta-

⁵⁹ Según la *Novísima Recopilación* (2.13.24) correspondía al territorio de la jurisdicción del oficio real de almirante, con funciones policiales, fiscales y militares. El más relevante fue el de Navascués, integrado por las villas de Ustés, Aspurz, Castillo Nuevo y Navascués, que, a su vez, eran almiradío cada una de ellas.

⁶⁰ La personalidad venía siendo reconocida históricamente. Además, conforme a la Ley 42 del Fuero Nuevo, *la Diputación Foral de Navarra, persona jurídica de derecho público, plena y autónoma, puede otorgar o reconocer personalidad jurídica como corporación, asociación o fundación a cualesquiera instituciones o servicios que radiquen en Navarra, creados o reconocidos por la misma Diputación*. SALINAS QUIJADA, F., *Derecho Civil de Navarra*, II, Pamplona: Gómez, 1972, pp. 158-159.

mientos, de sus propios órganos, de una hacienda concejil y un sistema tributario, de patrimonio y competencias propias⁶¹.

En el régimen del Reglamento de Administración Municipal en los Ayuntamientos compuestos existía un orden competencial superpuesto en el que los Concejos tenían un papel más importante que el de los Ayuntamientos en que se integraban. Existía la posibilidad de que, si los Concejos lo estimaran conveniente, pudieran organizar a su cargo *cuantos servicios se encuadraran en el más amplio concepto de la competencia administrativa local, siempre que el Municipio respectivo no los tenga establecidos* (art. 67 RAMN). Además, por regla general, aquellos carecían de patrimonio rentable, que lo tenían prácticamente en exclusiva los Concejos, lo que conducía a una tendencia de ampliación de la competencia concejil a costa de la municipal⁶².

El debate sobre las competencias concejiles se planteó en la comarca de Pamplona a propósito de las urbanísticas. A partir de las atribuidas a los Concejos sobre *apertura, afirmado, alineación, mejora, conservación y ornato de calles, plazas, paseos, caminos y vías públicas en general* (art. 67 RAMN)⁶³, algunos Concejos de la Comarca limítrofes con Pamplona otorgaron licencias de edificación, sin planeamiento o con planes de extensión de sus núcleos rurales, ni posibilidad de prestar los servicios de agua y saneamiento. No tuvieron en cuenta que la competencia de policía la atribuía el artículo 65 a los Ayuntamientos. Lo hicieron avalados por la opinión de la Dirección de Administración Municipal de Navarra, que sostenía la competencia urbanística de los Concejos⁶⁴. Para reforzar la posición concejil y superar su evidente incompetencia en la materia, la Diputación remitió al Consejo Foral una modificación de los artículos 102 y 103 RAMN, que se aprobó en sesión de 29 de junio de 1978, por la que se atribuía a los Ayuntamientos y Concejos la posibilidad de aprobar los Planes de ordenación urbana⁶⁵.

⁶¹ ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos...*, op. cit., p. 74.

⁶² ALDEA EGUÍLAZ, R., *Divulgación...*, op. cit., p. 176.

⁶³ El art. 84 RAMN dispuso: *Es obligación de los Ayuntamientos y Concejos atender a la construcción, reparación y conservación de las calles, caminos y demás vías públicas de carácter local que existan en sus respectivas jurisdicciones*. El art. 85 disponía la pavimentación y limpieza de las calles evitando los encharcamientos y barrizales que puedan embarazar el tránsito y perjudicar a la salud.

⁶⁴ Por acuerdo de la Diputación Foral de 17 de noviembre de 1972 a instancia de la sociedad promotora de una urbanización en Cizur Mayor dispuso: *Declarar esta Diputación por sí [...] que a su juicio, y en aplicación de los preceptos del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra y del principio de subsidiariedad de las normas comunes, respecto a las privativas forales, los Concejos tienen atribuida competencia plena en la materia indicada*.

⁶⁵ Fue publicado en el BON de 19 de julio de 1978: *Art. 102. Los Planes de Ordenación, Normas Subsidiarias y Complementarias del planeamiento y demás instrumentos jurídicos de ordenación urbana serán aprobados por los Ayuntamientos y Concejos respectivos y estarán sometidos a las disposiciones vigentes aplicables*. En el nuevo artículo 103 se estableció un quórum de aprobación de dos terceras partes del número de hecho los proyectos de obras y servicios públicos.

Estas competencias sobre obras de urbanización no podían asimilarse a las urbanísticas atribuidas a los Ayuntamientos por la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 sobre planeamiento, régimen del suelo, ejecución de urbanizaciones, fomento e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales (arts. 2, 3 y 4). Cuando en el Reglamento de Administración Municipal se aludía al planeamiento era con referencia a los *planes generales de ensanche y reforma interior* de la legislación general, que aprobarían los Ayuntamientos (arts. 102, 103 y 104 RAMN). También atribuía al Ayuntamiento la posibilidad de acogerse a la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 (art. 104.2º). En el debate jurídico entablado por la impugnación de algunos Planes aprobados por Concejos, el Tribunal Supremo, en sentencias de 12 de diciembre de 1967 (R. 4554), 17 de junio de 1974 (R. 2681), 15 de abril de 1978 (R. 2104) y 27 de septiembre de 1985 (R. 4290), declaró la incompetencia concejil sobre policía y planeamiento, aunque reconociéndosela respecto a un aspecto parcial de la urbanización de calles y vías públicas⁶⁶.

En cuanto a la ordenación territorial, el artículo 65 de la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales para protección y uso del territorio, dispuso que los Ayuntamientos simples, los Concejos mayores de diez mil habitantes y los mayores de mil habitantes del continuo urbano de la Comarca de Pamplona debían disponer de Plan General de Ordenación Urbana. Los Ayuntamientos y Concejos menores de mil habitantes deberán contar con Normas Subsidiarias Municipales. Esta asignación de instrumentos de planeamiento obligatorio no efectuó atribución de una competencia que los Concejos no poseían conforme a la legislación de régimen local, por lo que el mandato legal deberá ser cumplido por los Ayuntamientos en ambos casos, abarcando en el Plan, al menos, las entidades en que concurren las exigencias de población y localización señaladas.

Por otra parte, las transformaciones socio-económicas en las áreas contiguas a Pamplona, donde se asientan la mayor parte de los Ayuntamientos compuestos, exigía potenciar la capacidad gestora y los medios de las entidades locales superiores, que eran los Ayuntamientos, como parte de un proceso de concentración del poder municipal y de superación del minifundismo concejil.

A partir de todo ello, la Ley Foral 6/1990 confirió un nuevo sentido a los Concejos. Los consideró *entidades locales enclavadas en el término de un municipio, con población y ámbito territorial inferiores al de éste, con bienes*

⁶⁶ La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1978 declaró la incompetencia de los Concejos por *la expresa atribución que los artículos 102, 103 y 104 RAMN hacen a favor del Ayuntamiento Pleno y no de las Juntas de los Concejos de específicas competencia para el planeamiento general de ensanche o reforma interior de los pueblos.*

proprios y personalidad jurídica para la gestión y administración de sus intereses en el ámbito de las competencias atribuidas a los mismos por esta Ley Foral (art. 37). Del nuevo régimen normativo se deducen importantes variaciones respecto al anterior:

a) En primer lugar, la relativa al alcance de su territorialidad. El artículo 18 RAMN los consideró *con territorio, jurisdicción y bienes propios*, mientras que el artículo 37 LFAL el territorio no consta como elemento constitutivo del Concejo.

b) Se limita la constitución de Concejos, que sólo será posible con una población superior a cien habitantes, excepto cuando derive de la extinción de municipio por alteraciones territoriales. El artículo 42 exige, además, que cuente con recursos suficientes, que no implique pérdida de calidad en los servicios generales municipales y que existan razones geográficas, históricas, sociales, económicas o administrativas que lo requieran.

c) La habilitación competencial era amplia con una cláusula general de carácter subsidiario: *cuantos servicios se encuadraran en el más amplio concepto de la competencia administrativa local, siempre que el Municipio respectivo no los tenga establecidos* (art. 67 RAMN). Sin embargo, en el nuevo régimen el artículo 39.1 LFAL establece competencias concretas de carácter menor, directamente relacionadas con la vida de una pequeña comunidad local (caminos rurales, limpieza viaria, alumbrado público, cementerios, archivo concejil y fiestas locales) y la gestión de su patrimonio. Por tanto, las competencias han quedado reducidas de un modo considerable, tanto en calidad como en cantidad, respecto a las atribuidas por el Reglamento de Administración Municipal.

d) En relación con el urbanismo, la única competencia expresamente reconocida es la de *otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento*. Su razón de ser es la generación de recursos participando en el impuesto correspondiente (ICIO), sin un contenido material que viene condicionado por el carácter del informe municipal. La Disposición Transitoria Segunda, párrafo segundo, ha dejado claro que carecen de competencia en cuanto al planeamiento: *los instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados inicialmente por los Concejos con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley Foral continuarán su tramitación, no pudiéndose redactar en lo sucesivo planes e instrumentos de ordenación urbanística de ámbito inferior al municipal*. La atribución exclusiva del otorgamiento de licencias, implica la falta de competencia en el resto de los ámbitos de la actividad urbanística, que es propia y exclusiva de los Ayuntamientos (arts. 25.2.d LRBRL y 29.2 LFAL).

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo ha confirmado en su artículo 11 que *la actividad urbanística*

pública corresponde con carácter general a los Municipios, que ejercerán cuantas competencias que en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones. Las referencias a los Concejos son para su participación indirecta por medio de la Federación o en trámites informativos del planeamiento, sin que se les reconozca otra competencia que la del otorgamiento de licencias con el informe previo y preceptivo del Ayuntamiento⁶⁷.

e) Los Municipios pueden delegar competencias en los Concejos (art. 30.1 LFAL) y estos hacerlo en aquellos (arts. 30.2 y 39.3 LFAL), pero queda claro el carácter subordinado con respecto al elemento básico que es el Municipio.

f) Tienen reconocidas las potestades y prerrogativas de los municipios (art. 37.1.2º LFAL), sin embargo, los acuerdos concejiles sobre expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento respectivo (art. 431.2 LFAL).

g) Sus recursos económicos son los de carácter no tributario de los municipios, salvo las cuotas de urbanización, sin que puedan exaccionar otros tributos que las tasas y las contribuciones especiales (art. 7.1. LFHL).

De cuanto se ha expuesto se deduce que la Ley Foral 6/1990 ha optado por una organización local basada en los Municipios, que han sido potenciados, y en reducir el significado institucional de los Concejos, medida claramente insuficiente –a nuestro modo de ver– para racionalizar el mapa municipal, si tenemos en cuenta el número de entidades, la población general y la de los diferentes grupos de municipios.

4. Las Agrupaciones tradicionales

Si las peculiaridades geográficas condicionaron los asentamientos humanos, éstos lo hicieron de la organización territorial. Como expuso el geógrafo URABAYEN, la organización local en Valles no es general, sino que coincide con áreas de altitud superior a 600 metros, precipitaciones de más de 700 milímetros al año, clima frío y cursos superiores de los ríos. Existe en la zona norte de los valles transversales pirenaicos y cuenca de Pamplona, mientras que falta en las zonas media y sur. Coinciden con la región del poblamiento disperso en caseríos o formando barrios, las aldeas y los pequeños núcleos de población. En las

⁶⁷ Esta Ley se refiere a los Concejos, en cuanto forman parte de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, en los artículos 14.2 al disponer que en la Comisión de Ordenación del Territorio participarán cuatro representantes de los Ayuntamientos a propuesta de aquélla, 33.2 sobre su participación en la Estrategia Territorial, 58.2 sobre redacción de Plan General en los Municipios compuestos de hasta mil habitantes, 69.5.2º sobre el procedimiento para el otorgamiento de licencias, 70.5 sobre trámite de informe del Plan General, 117.1.c) sobre notificación de autorizaciones en suelo no urbanizable, y 191.2.b) sobre tramitación de las solicitudes de licencia ante el Concejo.

zonas de caseríos, cuando existen núcleos importantes de población constituyen Ayuntamientos independientes, como en las Cinco Villas (Vera del Bidasoa, Echalar, Lesaca, Yanci y Aranaz) de la Navarra húmeda del noroeste⁶⁸.

Los asentamientos de la población en los valles configuraron comunidades de intereses y costumbres, de normas e instituciones jurídicas⁶⁹. Presentan hoy la peculiaridad de su organización en Ayuntamientos, simples o compuestos; Ayuntamientos de Valle, y valles cuyos núcleos constituyen Ayuntamientos, en que existe una entidad distinta, que es la Junta General, con competencias propias, como en los de Roncal, Salazar y Aézcoa. En relación con la organización municipal se agrupan en:

- Valle plurinuclear, constituido por un solo Ayuntamiento y sin que los diversos núcleos constituyan Concejos. Se da exclusivamente en el Valle del Baztán, donde, además de los órganos municipales, existe una Junta General integrada por el Ayuntamiento del Valle, los Jurados de los quince lugares y los Junteros, uno por cada uno de los cuatro Cuarteles de la Universidad.
- Valles que forman un término municipal de Ayuntamiento compuesto por varias localidades, que son Concejos (por ejemplo, Aranguren).
- Valles integrados por varios núcleos constituidos en Ayuntamientos simples (por ejemplo, los valles de Roncal y Salazar).
- Valles integrados por varios Ayuntamientos compuestos (por ejemplo, Urraúl Alto y Bajo).
- Valles en los que existen Ayuntamientos simples y compuestos (por ejemplo, el valle de Egüés).
- Valles con una organización distinta a los Ayuntamientos, con personalidad y competencias propias relacionadas con la prestación de servicios (Mancomunidades) o el patrimonio (Agrupaciones tradicionales como las Juntas Generales de los Valles de Roncal, Salazar y Aézcoa).

Las Agrupaciones tradicionales más conocidas y significativas han sido las correspondientes a los valles transversales pirenaicos. Son las Juntas Generales de los Valles de Aézcoa, Roncal y Salazar, titulares de los bienes comunes y administradoras de los aprovechamientos de los vecinos; bienes distintos de los propios y comunes de los Ayuntamientos que las integran. La Disposición Transitoria Segunda de la Ley de 1841 mantuvo el régimen de las dos últimas

⁶⁸ URABAYEN, L., *Geografía de Navarra*, Pamplona: Gómez, 1931, pp. 93 y ss.

⁶⁹ CARO BAROJA, J., *Etnografía Histórica de Navarra*, I, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1971, pp. 71-72; *Los Vascos*, Madrid: Istmo, 1971, pp. 29-30.

en la misma forma que hasta el presente, sin que pueda efectuarse ninguna novedad en su organización, propiedades y régimen, mientras otra cosa no se disponga. La ley 43 del Fuero Nuevo de 1973 consignó que su personalidad jurídica había sido reconocida *por antigua costumbre*; calificó sus bienes como *dominio concellar*, con todas las *facultades de administración y disposición, que deberán ejercitar atendiendo a las necesidades y conveniencias directas o indirectas del Valle o de sus vecinos* (ley 391).

Sin embargo, existen otras muchas Agrupaciones tradicionales:

a) Junta administrativa de los montes Bidasoa-Berroarán, de la que forman parte los municipios de la zona noroeste que tienen propiedad en común de los montes (Santesteban, Elgorriaga, Narvarte y Sumbilla).

b) Junta administrativa del monte Kokoriko, formada por los Ayuntamientos de Elgorriaga, Narvarte y Sumbilla para su gestión.

b) Junta administrativa de la sierra de Santiago de Lóquiz, que administra los bienes comunes de la comunidad sobre aquella.

c) Junta del Monte Limitaciones de las Améscoas, para administrar los bienes y aprovechamientos de los Valles de las Améscoas Alta y Baja en ese monte en la Sierra de Urbasa.

d) Unión de Aralar-Aralarko Elkartea, para administrar los aprovechamientos de la sierra de Aralar por los vecinos de los municipios de sus laderas.

e) Junta de las Bardenas Reales de Navarra, que administra los aprovechamientos de los vecinos de los municipios y valles congozantes sobre ese territorio.

La Ley Foral ha realizado su encuadramiento dentro de las entidades locales, de carácter no territorial, integradas por los Ayuntamientos y vecinos⁷⁰. De este modo se ha superado la anterior situación de extravagancia, a pesar de hallarse insertas en el ámbito local en su naturaleza, composición, régimen, patrimonio y directa relación con los vecinos de los municipios⁷¹.

5. Las Agrupaciones

Dispone el artículo 46.1 LFAL que *la Comunidad Foral de Navarra podrá crear unidades que agrupen varios municipios cuyas características*

⁷⁰ ALLI ARANGUREN, J. C., *La Mancomunidad...*, op. cit., pp. 138-139.

⁷¹ Los artículos 22 de las Leyes Forales 18/1999, de 30 de diciembre, y 19/2000, de 29 de diciembre, por las que se aprobaron los Presupuestos Generales de Navarra para los ejercicios 2000 y 2001, previeron que la Comunidad de Bardenas Reales y las Juntas de los Vales de Roncal, Salazar y Aézcoa pudieran acogerse a las subvenciones y beneficios para inversiones locales establecidas con cargo a la Hacienda Pública de Navarra.

determinen la prestación de servicios comunes a todos ellos. Constituirían Agrupaciones de carácter voluntario frente a las forzosas previstas en el apartado 3 del precepto.

Se crearán por medio de Ley Foral que definiría su denominación, cabecera, composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno representativos de los Ayuntamientos que agrupen, competencias, recursos económicos y potestades de aplicación. Para su establecimiento y determinación de las corporaciones integradas se atenderá a *criterios de funcionalidad, tales como el mayor número de habitantes o la situación geográfica más o menos equidistante de los municipios agrupados* (art. 46.2 LFAL).

Conforme al artículo 46.3, *la creación de Agrupaciones de carácter forzoso para servicios administrativos se realizará por Ley Foral que se tramitará por el procedimiento de lectura única.* En su elaboración se dará audiencia a las entidades afectadas y emitirá informe la Comisión de Delimitación Territorial.

Esta fórmula no ha tenido mucha aceptación, como lo demuestra el que sólo existen diez y se han incrementado desde 1997 solamente en una. Las entidades locales han preferido acudir a la fórmula de la Mancomunidad para prestar servicios comunes, incluso de carácter administrativo, educativo y cultural.

6. Las Mancomunidades

6.1. Características

La notoria insuficiencia funcional y económica de la actual organización local para poder prestar servicios a los vecinos ha generado un total de sesenta mancomunidades entre municipios de áreas geográficas próximas y con características comunes, como valles y comarcas, con distintos fines. Se ha de destacar que, a pesar de ser habitual la actitud de desconfianza municipal hacia otras formas de organización, la constitución de mancomunidades ha ido progresando y se han incrementado de las 56 de 1997 a las 62 de 2001. Los ámbitos de su actuación son muy amplios y alcanzan a la prestación de servicios administrativos, plurifuncionales como la de la comarca de Pamplona⁷², o monofuncionales para el abastecimiento de aguas, la recogida de residuos sólidos urbanos, la prestación

⁷² La forman cincuenta municipios de la Cuenca de Pamplona y zona media de Navarra, incluida la capital, para el abastecimiento de agua potable, alcantarillado, saneamiento y depuración de aguas residuales; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos urbanos y transporte comarcal. Existen en Navarra otras siete Mancomunidades que prestan los servicios de abastecimiento y saneamiento, recogida y tratamientos de basuras; algunas añaden la rehabilitación de viviendas, deporte, euskera o servicios sociales de base.

de servicios sociales, la enseñanza y promoción del euskera, los servicios deportivos, la distribución de energía eléctrica, la explotación y dominio de montes de utilidad pública, los servicios bibliotecarios y la gestión de montes.

Casi todo el territorio de la Comunidad Foral está integrado en alguna mancomunidad, y se debe destacar la importancia que alcanza la mancomunidad de la comarca de Pamplona, que se extiende fuera del espacio geográfico de la cuenca e incluye a más de la mitad de la población total de Navarra. De su fin original de prestar los servicios de agua y saneamiento desde las redes de Pamplona a los municipios lindantes en expansión y sin servicios, ha ampliado considerablemente sus objetivos, con tendencia a seguir haciéndolo en cuanto al planeamiento urbanístico.

6.2. Régimen

En el Reglamento de Administración Municipal de Navarra las mancomunidades eran uniones de Ayuntamientos, Concejos y entidades administrativas para la realización de obras y servicios. Podían ser voluntarias, forzosas, tradicionales, de planificación general y de competencia mixta. Las de planificación podían dedicarse a los servicios y a las actuaciones de nivel comarcal sobre comunicaciones, establecimiento de industrias, infraestructuras, urbanismo, etcétera. Por su parte, las de competencia mixta se dedicaban a fines que excedían de la competencia municipal y asimilaban a la municipalización de servicios en forma de empresa de economía mixta con la presencia de otras Administraciones y particulares (art. 55).

Dentro de las mancomunidades el RAMN encuadraba a las *Agrupaciones tradicionales*, que eran *las Mancomunidades, Facerías y cualesquiera otras formas de asociación o comunidad existente en la actualidad, las cuales se regirán por los Reglamentos, Ordenanzas, Convenios, Sentencias o concordias que tengan establecidos* (art. 55). El hecho de que alguna de las entidades tradicionales se denominara en sus normas como Mancomunidad —el Valle de Roncal según el artículo 1 de sus Ordenanzas— sirvió para que se les encuadrara en esa categoría, como lo había hecho la Ley municipal de 1877 con las Comunidades de Villa y Tierra, cuando su origen y fin era muy distinto.

La Ley Foral de Administración Local ha diferenciado las mancomunidades, en el significado comúnmente admitido, de las Agrupaciones tradicionales, con entidad y categoría diferenciada (arts. 47-53). Las Mancomunidades son asociaciones de municipios *para la ejecución en común de obras y para la prestación de servicios determinados de su competencia*, que podrá incluir *una, varias o todas las finalidades de la mancomunidad, siempre que las obras o servicios sean independientes entre sí, atendiendo a sus aspectos técnicos y*

financieros, cuyo objeto no podrá incluir todas las competencias de los municipios asociados (art. 47).

Las Mancomunidades dispondrán de *la potestad y prerrogativas reconocidas a los municipios*. La potestad tributaria se referirá exclusivamente al establecimiento de las tasas o precios públicos por la prestación de servicios o realización de actividades y a la imposición de contribuciones especiales. La potestad expropiatoria corresponderá al municipio donde radiquen los bienes de necesaria ocupación, o a la Comunidad Foral si radicasen en varios (art. 48).

Las entidades que las constituyan e integran establecerán en sus Estatutos el ámbito territorial de la entidad, la denominación, el objeto y la competencia, los órganos de gobierno, la sede, el número y forma de designación de los representantes de las entidades mancomunadas, las normas de funcionamiento, los recursos económicos, el plazo de duración, las causas de disolución y los extremos pertinentes para su funcionamiento (art. 48).

La Ley partió de la experiencia de la creación de mancomunidades como medio alternativo a la inviable nueva planta municipal. Por ello previó su fomento *para una más racional y económica prestación de los servicios*, por medio de la extensión de las medidas de fomento previstas para la fusión de municipios (arts. 20 y 53). Dentro del régimen de la cooperación jurídica, técnica y económica, se planteó en el artículo 62 fomentar *las fórmulas asociativas intermunicipales que pretendan asumir dichas finalidades*⁷³.

VI. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA

El principio de autonomía consagrado en los artículos 137 y 140 CE fue recogido por el artículo 46.3 LORAFNA y exigió un profundo cambio en la concepción tradicional de un régimen local sometido a la tutela y al control de la Diputación Foral. El derivado de la Constitución se fundamenta en *los principios de autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos* (art. 1 L. F. 6/1990), que ha supuesto un cambio radical en las relaciones interadministrativas. Por eso las que tienen lugar entre la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales estarán basadas en los principios de coordinación, cooperación, asistencia, información mutua y respeto de los respectivos ámbitos competenciales (art. 58). Estas relaciones interadministrativas se organizan por medio de las siguientes técnicas:

⁷³ El artículo 24 de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2001, previó partidas de fomento para los procesos de reestructuración administrativa de los entes locales que procedan a la agrupación de servicios.

a) Cooperación para la prestación de servicios mínimos: Constituye un deber municipal prestar, por sí o agrupados, los servicios mínimos establecidos en la legislación general, con derecho de los vecinos a su establecimiento y prestación. Cuando el Gobierno otorgue la dispensa del deber de hacerlo, le corresponderá la asistencia, cooperación jurídica, económica y técnica para garantizar la plenitud de los servicios mínimos (art. 31 LFAL).

b) La información recíproca: La Administración de la Comunidad podrá recabar y obtener información concreta sobre la actividad de las entidades locales, incluso exhibición de expedientes y emisión de informes. A su vez, éstas tendrán acceso a la información y a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten (art. 60 LFAL).

c) Cooperación económica y Planes de Inversión: Dentro de aquella los Planes de Inversión garantizarán la cobertura de los servicios municipales obligatorios (art. 61.1 LFAL). Esta cooperación se articuló en la Ley de Haciendas Locales por medio del Fondo de Participación de las Haciendas Locales y en los Planes de Infraestructuras Locales. Es el Gobierno el que, previa audiencia de la Comisión Foral de Régimen Local, marca las líneas de programación y planificación de las infraestructuras locales (art. 61.2). La cooperación económica podrá extenderse a los servicios locales y a asuntos de interés común por medio de convenios, consorcios, etc. (art. 61.3).

d) Cooperación jurídica, técnica y administrativa para potenciar la capacidad de la gestión local, con el fomento de las fórmulas asociativas intermunicipales (art. 62).

e) Convenios de cooperación para la ejecución de obras y prestación de servicios de interés común (art. 63 LFAL).

f) Coordinación de la actividad de las Administraciones implicadas en la prestación de servicios públicos en ejercicio de competencias compartidas o concurrentes (art. 187.2 LFAL), acción socioeconómica de protección y promoción del aprovechamiento de recursos naturales e industriales y actividades económicas (arts. 216.2 y 217.1 LFAL) y medidas de fomento económico para la prestación de servicios o ejecución de actividades que coadyuven o suplan las atribuidas a la competencia local (art. 221).

Las relaciones de colaboración y cooperación entre la Administración de la Comunidad Foral y la Administración Local tienen un órgano permanente, de carácter deliberante y consultivo, la Comisión Foral de Régimen Local (art. 64 LFAL), que se creó en 1987. Está formada por representantes del Gobierno y de las entidades locales (art. 65 LFAL) y adopta sus acuerdos por consenso (art. 67 LFAL). Sus funciones alcanzan a todas aquellas que afecten a la Administración Local, a la distribución de la participación de las Haciendas Locales en los

impuestos de Navarra por medio del Fondo, a la distribución de subvenciones, créditos y transferencias de la Administración Foral a la Local, a la atribución y delegación de competencias a las entidades locales y a los criterios de coordinación y colaboración entre ambas Administraciones (art. 89 LFAL). Está adscrita al Departamento de Administración Local.

Los artículos 35 y 36 de la Ley Foral 6/1990 crearon la Comisión de Delimitación Territorial, que, integrada por representantes de la Administración de la Comunidad Foral, de los entes locales y de instituciones públicas y privadas, es órgano de informe, estudio, consulta y propuesta, en relación con la constitución y alteración de municipios, establecimiento de distritos y agrupaciones, revisión o modificación de términos, distritos, agrupaciones o cualquier alteración del mapa municipal o concejil.

VII. BIENES

El Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 1928 regulaba en su Título Cuarto los montes y bienes comunes de los pueblos, sin referencia alguna a otros tipos de bienes, como los de dominio público y patrimoniales. De ahí que se considerase que existía un único tipo de bienes con un régimen de gran elasticidad como para que los Municipios los pudieran afectar al uso o servicio público, a la producción de ingresos o al aprovechamiento de los vecinos⁷⁴.

La Ley Foral de Administración local ha tratado de forma amplia la materia de bienes y ha incorporado claramente las categorías comunes en la legislación común, que la Constitución plasmó en su artículo 132.1, distinguiendo los de dominio público, los comunales –demanializados al atribuirles el mismo régimen jurídico de aquéllos– y los de dominio privado o patrimoniales (arts. 97-98 LFAL).

Se ha incorporado la totalidad de la Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de comunales, con una amplia regulación de unos bienes de gran importancia territorial, ambiental y económica que han merecido un tratamiento diferenciado desde la Ley de 1841 y que fueron objeto de un régimen propio que los salvó de la desamortización. A partir de la definición de los bienes comunales como aquellos *cuyo aprovechamiento y disfrute corresponde al común de los vecinos* (art. 98.2 LFAL), regula su administración, actos de disposición, aprovechamientos para cultivo, pastos, maderables y leñosos, las mejoras y las infracciones y sanciones (arts. 139-178 LFAL).

⁷⁴ ALLI ARANGUREN, J. C., *La Mancomunidad...*, op. cit., pp. 204-208.

VIII. CONTRATACIÓN

En este ámbito se ha superado el primitivismo historicista del Reglamento de Administración Municipal, que incorporó procedimientos tradicionales propios de una sociedad rural y escasamente desarrollada. Aunque tenga relativos rasgos de belleza, no parece que el procedimiento de subasta con vela o toque de ramo o el sexteo sean hoy los medios de contratación más adecuados en la sociedad tecnológica. Sin embargo, se han mantenido para los contratos menores.

Se han incorporado las técnicas de la legislación común que se ve cada vez más afectada por el nuevo uniformismo tecnocrático de la legislación comunitaria, particularmente en el régimen de contratación.

IX. HACIENDAS LOCALES

La especificidad de las Haciendas de la Comunidad Foral ha sido reconocida por el artículo 45 LORAFNA en cuanto a la Hacienda foral por medio del sistema de Convenio Económico, y por el artículo 46 respecto a la Administración local al establecer la vigencia de las leyes de 1841 y 1925. Así lo hizo el artículo 1.2 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales.

En la evolución del régimen local, el Reglamento de Administración Municipal de Navarra dedicó el título quinto a la Hacienda municipal con gran detalle en cuanto al régimen del patrimonio comunal, la enumeración y régimen de la imposición local, de los presupuestos y los recursos de nivelación, de la contabilidad municipal y de los depositarios, con un apéndice sobre la municipalización de servicios por los Ayuntamientos y Concejos.

La primera medida sobre las Haciendas Locales del periodo constitucional fue la Norma aprobada por el Parlamento Foral el 2 de junio de 1981, que trató de superar la regulación del Reglamento de Administración Municipal, asimilando los ingresos municipales a las categorías de la legislación común y derogando lo previsto en aquel. A partir de los principios de generalidad de la imposición y de legalidad (arts. 1 y 2) se establecieron los recursos: ingresos de propios, aprovechamientos comunales remunerados, tasas, contribuciones especiales, operaciones de crédito, arbitrios con fines no fiscales, prestaciones personales, multas, subvenciones y otras transferencias, imposición municipal autónoma, participación en impuestos de Navarra y del Estado. Se ha de destacar que dentro de las contribuciones especiales el artículo 29 reguló por primera vez la cuota de urbanización como *medio para hacer efectiva la obligación legal de urbanizar en la ejecución del planeamiento urbanístico que se lleve a*

cabo por los Ayuntamientos o Concejos por el sistema de cooperación. Entre las prestaciones personales se incluyó el *auzolan* o trabajo vecinal. Dentro de la imposición municipal autónoma se incluyeron las Contribuciones territoriales urbana, rústica y pecuaria, el Impuesto sobre solares, el Impuesto sobre Circulación, el Impuesto sobre incremento del valor de los terrenos, el Impuesto sobre espectáculos públicos, el Impuesto sobre gastos suntuarios y el Impuesto sobre publicidad.

Las Leyes Forales 7 y 19/1985, de 30 de abril y 27 de septiembre, adoptaron medidas de saneamiento de las Haciendas locales.

1. La Ley Foral 2/1995, de 20 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra

La Ley Foral 2/1995, de 20 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (LFHL), ha regulado los recursos locales, los impuestos municipales, el régimen del presupuesto y gasto público, con gran semejanza a la legislación común, como había hecho la Norma de 1981. En los recursos distingue los no tributarios, los tributos, las participaciones en los tributos del Estado y de Navarra, las subvenciones y las operaciones de crédito. Entre los no tributarios se hallan los de propios o de Derecho privado, los aprovechamientos comunales, los precios públicos, las cuotas de urbanización, las multas, las prestaciones personales y de transporte y los demás ingresos de Derecho público. En los tributos se integran las tasas, las contribuciones especiales y los impuestos. Estos son la Contribución Territorial, el Impuesto sobre Actividades Económicas o Licencia Fiscal, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica o de Circulación, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana o de Plusvalía.

2. El Fondo de Participación de las Haciendas Locales

Constituye el aspecto más significativo de las relaciones entre la Administración de la Comunidad Foral y los entes locales. Se inició por la norma aprobada por el Parlamento Foral en 1981 que estableció un Fondo constituido anualmente por el 45% de los ingresos procedentes de los impuestos directos y el 10% de los indirectos de la Hacienda foral, de los que el 70% del fondo se destinaría a transferencias corrientes y el 30% a las de capital. En 1984 los porcentajes pasaron a ser del 30% de los impuestos directos y el 10% de los indirectos. A partir de esta cuantía se fijó un tanto alzado anual en los Presupuestos, que se revisaría en la negociación presupuestaria tomando como referencia el IPC.

La actualización del Convenio Económico con el Estado y el Plan de convergencia presupuestaria de 1992 determinaron una importante reducción

de la parte del fondo destinada a transferencias de capital. A partir de la Ley Foral de Haciendas Locales 2/1995, el fondo se distribuye en forma de transferencias corrientes, de capital y otras ayudas. Su cuantía se fija por la Ley de Presupuestos en un tanto alzado sin relación con los recursos de procedencia, con cierta estabilidad en su determinación para periodos de cuatro años, con previsión de incremento anual del IPC (art. 123).

El fondo se gestiona desde el Departamento de Administración Local por el Servicio de Coordinación Económica, al que corresponde, además, la aplicación de los porcentajes de aportación del Fondo de Transferencias de Inversiones para las obras e inversiones de los entes locales, el análisis económico e informes de viabilidad de los expedientes.

A partir de 1995 la distribución del Fondo de Transferencias Corrientes se realiza por medio de una fórmula que los asigna en proporción directa a las necesidades de financiación de los entes locales. Se mide por variables representativas ponderadas del gasto local corriente por habitante, de los gastos corrientes funcionales en proporción al gasto corriente total, población (variaciones, entidades y su diseminación), gastos educativos, gastos de sanidad y servicios sociales (población ponderada, media anual de desempleados, población mayor o igual a 65 años), gastos de obras públicas y urbanismo, gastos culturales y deportivos (población ponderada y menor o igual a 16 años), riqueza comunal e indicadores del grado de utilización de la capacidad de obtención de ingresos fiscales⁷⁵.

El Fondo de Transferencias de Capital se destina a partir de 1989 a la financiación de Planes Trienales de Inversiones para infraestructuras básicas locales. El Plan 2001-2003, aprobado por la Ley Foral 7/2000, de 3 de julio, realizó las previsiones y dotaciones sobre Planes Directores, la Programación y el desarrollo Local, un Plan Adicional y un Plan Especial para municipios en regresión. Entre los primeros los referidos a abastecimiento en alta, saneamiento de ríos, tratamiento de residuos, recogida de basuras, residuos específicos y Mancomunidad de la comarca de Pamplona. En la programación local de inversiones se incluyen las redes locales de agua y saneamiento, la electrificación, el alumbrado público, los cementerios, los caminos locales y los edificios municipales.

⁷⁵ La Ley Foral 24/2002, de 2 de julio, estableció las transferencias corrientes en 107.262.089 euros para los años 2003 y 2004, y las de capital en 46.560.293 euros para los años 2002, 2003 y 2004, así como la fórmula de reparto para los ejercicios presupuestarios de 2002 a 2004. Por la Ley Foral 30/2002, de 19 de noviembre, se reguló el establecimiento del Plan Especial 2004 en materia de infraestructuras locales.

X. CONCLUSIÓN

De la evolución del régimen local navarro se desprende que ha tardado en normalizarse en su adecuación a los principios del racionalismo, que fueron el fundamento del proceso y las técnicas de la codificación. El Reglamento de Administración Municipal de 1928 fue la última norma del ciclo medieval en su concepto, contenido y continuidad de las técnicas de control que se habían construido durante el Antiguo Régimen, traducidos en el control de la Diputación sobre la vida municipal.

El principio de autonomía municipal recogido en el Estatuto Municipal de la dictadura de Primo de Rivera fue sólo una declaración, que no eliminó el control político y la dependencia económica de las entidades locales. La adecuación del régimen local navarro reconoció y mantuvo la jerarquía de la Diputación, a pesar de la invocación de la autonomía como justificante de la asimilación del régimen común.

La Ley Foral 6/1990 ha cerrado, por ahora, el ciclo reformista, adecuando la regulación a las características del nuevo régimen constitucional, de modo que la modernización del orden local foral ha reducido la diferenciación con el régimen común. La más importante aportación es la construcción de un orden de principios fundado en la Constitución: el principio democrático en la composición, el de autonomía en la garantizada capacidad de gestión de los intereses locales y los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad en su organización y funcionamiento.

XI. BIBLIOGRAFÍA

ALDEA EGUÍLAZ, R., *Divulgación de los Fueros*, Pamplona: Industrial Gráfica Aralar, 1971.

- Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro, II, Derecho Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, pp. 59-85.

ALLI ARANGUREN, J. C., La organización local navarra y el Noble Valle y Universidad de Baztán. En *Boletín Informativo de la Federación Navarra de Municipios y Concejos*, 8 y 9 (1977), pp. 19-28 y pp. 16-24.

- La organización local navarra. En RAZQUIN LIZARRAGA, M. y LARUMBE BIURRUN, P., *La Administración local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987, pp. 39-47.

- *La Mancomunidad del Valle de Roncal*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.

- La autonomía local y la Constitución española. En *Concejo*, 161(1998) pp. 20-22.
- La autonomía local en Navarra. En DOMINGO, R. y GALÁN, M., *Presente y futuro del Derecho Foral*, Pamplona: Eunsa, 1999, pp. 285-288.
- ALLI TURRILLAS, J. C., El Noble Valle y Universidad del Baztán (grupo normativo regulador y organización). En *Revista Jurídica de Navarra*, 20 (1995), pp. 95-139.
- BERMEJO GARDE, M., *Ley Foral de la Administración Local de Navarra. Trabajos parlamentarios*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 1990.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T., Derecho histórico y régimen local de Navarra. En MARTÍN-RETORTILLO, S. (Dir.), *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra-Civitas, 1992, pp. 593-665.
- GARCÍA LESAGA, G., *El Concejo navarro y los pequeños municipios*, Pamplona, 1972.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la Universidad del Valle de Salazar*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990.
- ILARREGUI, P., *Memoria sobre la ley de la modificación de los fueros de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1872.
- LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1988.
- Autonomía foral y competencias sobre Administración municipal en Navarra. En *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 240 (1988), pp. 1637-1683.
- “El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra”, *Revista Jurídica de Navarra*, 5, 1988, pp. 107-118.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y Provincias*, Madrid: FEMP-INAP-CEPC, 2003.
- OROZ ZABALETA, L., Aplicación del principio de Autonomía municipal en el Derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Asamblea de Administración Municipal Vasca, San Sebastián 1919*, San Sebastián: Imprenta Provincial, 1920, pp. 229-250.
- *Legislación administrativa de Navarra*, I, Pamplona, 1917.
- ORTEGA, L., El respeto del ámbito de autonomía local por el legislador autonómico de Navarra. En *Revista Jurídica de Navarra*, 7 (1989), pp. 33-46.

PÉREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra-UPNA-INAP, 2000, pp. 315-336.

PURAS, F. y RAZQUIN, M., Una solución al minifundismo local: la Ley Foral de Administración Local de Navarra. En *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 250 (1991), pp. 313-329.

RAZQUIN LIZARRAGA, M., El régimen especial de Navarra. En MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, I, Madrid: Civitas, 1988, pp. 971-1012.

- *El régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. y LARUMBE BIURRUN, P., *La Administración local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. y SERRANO AZCONA, A., *Comentarios a la Ley Foral de Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991.

ZUDAIRE HUARTE, E., Valle de Baztán. En *Temas de Cultura Popular*, 195, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1974.

- Ordenanzas baztanesas, *Cuadernos de Etnología y Etnografía de Navarra*, 34 (1980), pp. 5-70.