

La diputación provincial, los ayuntamientos, el reglamento de administración municipal de Navarra de 1928 y el centralismo foral

Probintzia Diputazioa, udalak, Nafarroako 1928ko udal-administrazioaren araudia eta foru-zentralismoa

The Provincial Council, municipal councils, the 1928 Navarre municipal administration regulation and provincial centralism

Juan-Cruz Alli Aranguren*

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

RESUMEN: La ideología centralista liberal recogida en las constituciones se tradujo en el control jerárquico del gobierno sobre las Diputaciones y Ayuntamientos. En Navarra la ley de 1841 lo otorgó a la Diputación. La autonomía municipal del Estatuto de Calvo Sotelo contradujo el régimen existente en Navarra, que se mantuvo por el RD-L de 1925, desarrollando una autonomía subordinada a la jerárquica y ejercida por la Diputación por medio de reglamentos y acuerdos generales, autorizaciones, aprobaciones, sanciones y jurisdicción delegada que conocía en recurso de alzada.

PALABRAS CLAVE: Centralismo. Navarra, Municipios. Diputación. Jerarquía.

LABURPENA: Konstituzioetan jasotako ideologia zentralista liberalaren ondorioz, gobernuak aldundien eta udalen gaineko kontrol hierarkikoa hartu zuen. Nafarroaren kasuan, 1841eko legeak Diputazioari eman zion kontrola. Calvo Soteloren Estatutuko udal-autonomiak Nafarroan indarrean zegoen erregimenari aurre eman bazion ere, 1925eko Errege Lege Dekretuaren bidez erregimen horri eutsi zitzaion. Hala, Diputazioaren hierarkiaren mendeko autonomia bat garatu zen, erregelamendu eta akordio orokorren, baimenen, onarpenen, zehapenen eta jurisdikzio eskuordetuaren bidez, zeinak gora jotzeko errekurtsoak ebazten baitzuen.

GAKO-HITZAK: Zentralismoa. Nafarroa, Udalerriak. Diputazioa. Hierarkia.

ABSTRACT: The liberal centralist ideology enshrined in the constitutions resulted in the hierarchical control of the government over the Provincial Councils and City Councils. In Navarre, the law of 1841 granted it to the Provincial Council. The municipal autonomy of the Statute of Calvo Sotelo contradicted the existing regime in Navarre, which was maintained by the RD-L of 1925, developing an autonomy subordinated to the hierarchical one and exercised by the Provincial Council by means of regulations and general agreements, authorizations, approvals, penalties and delegated jurisdiction heard on appeal.

KEYWORDS: Centralism. Navarre, Municipalities. Deputation. Hierarchy.

* **Harremanetan jartzeko/Corresponding author:** Juan-Cruz Alli Aranguren. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa. — jcallia@gmail.com — <https://orcid.org/0000-0002-8979-7495>

Nola aipatu/How to cite: Alli Aranguren, Juan-Cruz (2023). «La diputación provincial, los ayuntamientos, el reglamento de administración municipal de Navarra de 1928 y el centralismo foral». *Iura Vasconiae. Revista de Derecho histórico y autonómico de Vasconia*, 20, 361-401. (<https://doi.org/10.1387/iura.vasconiae.26284>).

Fecha de recepción/Jasotze-data: 12/09/2022; Fecha de evaluación/Ebaluazio-data: 09/08/2023;

Fecha de aceptación/Onartze-data: 13/09/2023.

ISSN 1699-5376 - eISSN 2530-478X / © UPV/EHU Press



Esta obra está bajo una licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

SUMARIO: I. El centralismo liberal, las provincias y los entes locales: 1.1. La ideología. 1.2. Las constituciones y las leyes. 1.2.1. Constituciones de 1812 y 1837. 1.2.2. Constitución de 1845. 1.2.3. Constitución de 1869. 1.2.4. Constitución de 1876. 1.2.5. Haciendas locales. 1.2.6. Control jerárquico de los ayuntamientos y recurso de alzada.—II. La versión foral del centralismo liberal.—III. El RAMN y el control de las entidades locales: 3.1. Diferencias con el Estatuto y el derecho histórico. 3.2. Autonomía municipal subordinada a la jerarquía de la Diputación. 3.3. Ejercicio de la jerarquía de la Diputación. 3.3.1. Reglamentos y acuerdos generales. 3.3.2. Autorizaciones. 3.3.3. Aprobaciones. 3.3.4. Sanciones administrativas. 3.3.5. Jurisdicción delegada y retenida.—IV. Conclusiones.—V. Bibliografía.

En un artículo sobre la incorporación al ordenamiento local de Navarra del principio de autonomía del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, se constató que el «Reglamento de Administración Municipal de Navarra» (RAMN) de 3 de febrero de 1928, «incrementó los controles económicos, de legalidad y oportunidad de la Diputación sobre los municipios»¹.

El sistema constitucional español fue centralista y el Estatuto Municipal trató de superar el caciquismo², reconociendo a las entidades locales autonomía y capacidad de autogobierno, rechazando el poder jerárquico del gobierno y las diputaciones sobre los ayuntamientos, que constituía una «verdadera jerarquía orgánica»³.

La Diputación de Navarra practicó el centralismo provincial por aplicación de la legislación general, impuesta desde 1841, ampliando sus potestades dentro de la posibilidad que le dio la lectura en vinculación negativa del límite de la «unidad constitucional» de la ley de 1839 y la remisión a dos instituciones absolutistas: el Consejo Real y la Diputación del Reino (art. 10).

¹ ALLI ARANGUREN, J.-C., La incorporación al ordenamiento local de Navarra del principio de autonomía municipal en 1925, *Iura Vasconiae*, 19 (2022), pp. 247-287.

² DÍAZ, P., La cuestión electoral en diciembre de 1839. En *Obras políticas*, Barcelona: Anthropos, 1996, p. 26, describió el caciquismo: «Para los pobres habitantes de los pueblos pequeños, no hay otra tiranía ni despotismo más odioso que el del vecino su igual. Tiranía que no pueden evitar porque el hombre que les manda lo han elegido porque le temen, porque son sus deudores, porque son sus colonos, porque están en la costumbre de obedecer. No sabemos todas las tramas, conjuraciones, odios, rencores profundos que se ocultan bajo lo que se llama sencillez de los pueblos. Todas estas discordias y tiranías, cesarían el día que nombrara sus jefes la autoridad imparcial, por lo menos los delegados del gobierno a los que acuden los oprimidos pidiendo favor y protección».

³ GARCÍA-TREVIJANO, J.-A., Articulación Estado-Entes locales, *REVL*, 153 (1967), p. 321.

El régimen del Estatuto municipal era incompatible con el existente en Navarra, porque «muchos de sus preceptos se hallaban en manifiesta oposición con los principios más esenciales en que se apoya la ley paccionada de 16 de agosto de 1841»⁴. En efecto, contradecía la autonomía que la Diputación controlase la vida local por la estructura organizativa general centralista de las relaciones interadministrativas del régimen liberal (arts. 5 y 7 Ley de 1841), ampliada por la atribución de las facultades históricas sobre «la administración de productos de los Propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia» (art. 10) y la dependencia de los Ayuntamientos de la Diputación sobre la administración económica interior (art. 6).

A partir del RD-L de 4 de noviembre de 1925 la autonomía local fue uno de los mitos del foralismo oficial de la Diputación, que practicaba métodos centralistas de origen liberal e histórico. Ni aquel ni el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra (RAMN) se acomodaban al principio, porque los municipios y concejos navarros estaban subordinados y sometidos al control general de la Diputación «superior jerárquico». Sirvió para que la Diputación mantuviera el régimen liberal derivado de la legislación general y de la ley de 1841, salvo la presencia del Consejo Administrativo y del Tribunal Administrativo, cuya constitución se demoró casi cuarenta años, demostrando la voluntad de la Diputación de no perder el control en vía de alzada de las decisiones locales⁵.

El proceso histórico que se expone, demuestra que la autonomía local no es un valor fijo e invariable, sino un concepto indeterminado, sujeto a distintas concepciones y significados, según el momento histórico⁶. Se demuestra, claramente, que es radicalmente contraria al centralismo, siendo falso y antitético identificarlos.

⁴ OROZ, L., El régimen foral de Navarra y el Estatuto municipal, *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, Pamplona: Imprenta provincial, 1925, p. 3.

⁵ BURGO, J. I. DEL, *Origen y fundamento del Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral, 1968, p. 467: dio a la demora de la Diputación un significado de ejercicio de poder foral. GÓMEZ ANTÓN, F., *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid: Rialp, 1962, p. 44, la relacionó con las circunstancias históricas posteriores al acuerdo de 1925, sobre el que hubo discrepancias en el momento de negociar y aprobar las Bases.

⁶ ROMANO, S., *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1964, pp. 38-39; *El ordenamiento jurídico*, Madrid: IEP, 1986, pp. 11-11 y 192. La interpretación del concepto moderno fue aportada por la STC de 2 de febrero de 1981.

I. EL CENTRALISMO LIBERAL, LAS PROVINCIAS Y LOS ENTES LOCALES

La concentración del poder absoluto contra el feudalismo culminó en el liberalismo con la centralización, la homogeneización, la unificación del poder, la identificación de la Nación con el Estado centro de poder real que liberase a la sociedad de los numerosos controles de la jerarquía feudal. Se apoyó en una normativa común codificada, en una justicia única, en una administración jerarquizada, en una institución militar y policial permanentes sometidas al poder estatal y en instrumentos de conciencia nacional. Todo ello provocó la crisis institucional del Antiguo Régimen y de las manifestaciones de la foralidad que se produjeron.

1.1. La ideología

El centralismo de los liberales moderados estaba inspirado en la Ilustración⁷ y el doctrinarismo francés. Según Posada era propio del momento histórico, de la modernización tecnológica y buen orden social⁸, que aportaba el régimen liberal:

lo que hace la centralización es impedir las malas consecuencias de las revoluciones; lo que hace la centralización es que los males sean pasajeros; lo que hace la centralización es conservar la tranquilidad de las familias, asegurar la libertad individual, amparar los intereses de las personas en medio de las grandes convulsiones y de los trastornos políticos: ese es el delito de la centralización⁹.

Garantizaba la unidad de la nación en leyes y derechos por la acción política del gobierno, siendo propio de la administración local la gestión del gobierno interior de los pueblos. La unidad exigía «que las facultades administrativas se concentren lo más posible, y que, en vez de ser dos, sea una sola mano que administre»¹⁰. Para hacerla posible

todos los extremos de esta jerarquía administrativa, residentes en el territorio español, vengan a parar a una mano, tengan una misma dirección y un movi-

⁷ La Ilustración fue un preliberalismo. La NRLE, III, libro VII, título XVIII, ley I y II, n.º 9, dispuso en 1766, que en los municipios más importantes se eligiesen por los vecinos diputados y «síndicos personeros» del común entre nobles y plebeyos.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid: Taurus, 1972, pp. 56 y ss.

⁹ POSADA HERRERA, J., *Veinticinco discursos y un prólogo*, Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 1997, p. 375.

¹⁰ POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid: INAP, 1988, p. 84.

miento de igual fuerza. [...] mientras que las demás autoridades funcionarán, alrededor de este primer orden de administradores¹¹.

Para Gómez de la Serna

la *unidad* depende de que, refundiéndose todos los intereses locales e individuales en el interés común del país, se evite todo motivo de choque entre aquéllos y éste; de que desaparezcan las funestas preocupaciones de provincialismo y de las excepciones forales que este espíritu lleva consigo¹².

El centralismo insertaba al municipio en la organización única del Estado-nación:

Los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; [...] los Ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo; de manera que sólo son instrumento de éste, elegidos de un modo particular [...] se hace necesario ponerles el freno del Jefe político, que nombrado inmediatamente por el rey, los tenga a raya, y conserve la unidad en las medidas del gobierno. [...] poner un freno a sus desmanes y peculiares preocupaciones con la presencia de un alcalde u otro empleado escogido por el gobierno supremo y central¹³.

Los liberales moderados reformaron las Diputaciones y los Ayuntamientos para «robustecer todos los resortes del Estado y proyectarlos hasta los últimos rincones del país»¹⁴.

1.2. Las constituciones y las leyes

A pesar de los intentos del foralismo de considerar Navarra y la ley de 1841 como hechos aislados, no se puede sostener que su organización provincial y municipal han tenido vida propia basada, exclusivamente, en sus instituciones históricas, sin relación con el nuevo orden político. Desde el fin del Antiguo Régimen Navarra estuvo afectada por la evolución y vigencia del sistema constitucional centralista, que se plasmó en las leyes provinciales y mu-

¹¹ POSADA HERRERA, J., *Lecciones*, *op. cit.*, pp. 128-129.

¹² GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Instituciones de Derecho Administrativo Español*, Madrid: 1843, I, pp. 7-10.

¹³ Citado por NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Barcelona: Ariel, 1966, pp. 315-316.

¹⁴ COMELLAS, J. L., *Los moderados en el poder: 1844-1854*, Madrid: Escuela de Historia Moderna, 1970, p. 169.

nicipales¹⁵, aunque la crisis permanente en que vivió España desde la guerra de la Independencia hasta el fin de la guerra carlista en Vergara (1833-1839) dificultó su consolidación¹⁶.

1.2.1. *Constituciones de 1812 y 1837*

La Constitución de 1812 continuó el centralista del absolutismo configurando el Estado liberal¹⁷. Dispuso su artículo 10 que se pondría Ayuntamiento en los pueblos que no lo tuvieran, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca llegasen a mil almas. Debían desempeñar sus encargos bajo la dirección de las diputaciones provinciales presididas por el jefe político (art. 323), a las que estaban subordinados (art. 235), rindiéndoles cuentas, inspeccionándoles sus ordenanzas, inversiones y recaudación. Estaban, integradas por el intendente y siete individuos elegidos por los electores de los partidos judiciales de la provincia (arts. 327-331), presidía y controlaba el jefe político nombrado por el rey¹⁸. Sus competencias fueron establecidas por los artículos 335 y 336. Al jefe político correspondía el gobierno de las provincias como «superior nombrado por el rey» (art. 324).

La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de junio de 1813 dispuso que el jefe político presidiera los ayuntamientos y diputaciones (XIII, XIV, XVI). Previó la rendición de cuentas de recaudación e inversiones de los ayuntamientos a la diputación, al jefe político en los objetos de su cuidado (XVII), y la reclamación de los vecinos ante el mismo quien oíría a aquella (XVIII). La diputación conocería de las quejas y reclamaciones de los pueblos.

Durante el trienio liberal (1820-1823) se promulgó la Ley para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823, conforme a la

¹⁵ JIMENO ARANGUREN, R., *Autonomía*, *op. cit.*, pp. 366-377. Sobre el desarrollo de los modelos constitucionales por las leyes locales: CASTRO, C. DE, *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1863)*, Madrid: Alianza, 1979, pp. 43-44, 121 y ss. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid: IEAL, 1983.

¹⁶ ARTOLA, M., *La burguesía revolucionaria, 1808-1874*, Madrid: Alianza, 1973, pp. 238 y ss.

¹⁷ ORDUÑA REBOLLO, E. et COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid: Iustel, 2008. FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid: IEA, 1977, pp. 939-973.

¹⁸ CASTRO, C. DE, *La Revolución*, *op. cit.*, pp. 12-20, 66: Los ayuntamientos eran «agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos [...] escogidos por sus propios vecinos [...] a los que es necesario ponerles un jefe político para que no se pasen de la raya y no tiendan al federalismo». POSADA, A., *Evolución Legislativa del Régimen Local de España, 1812-1909*, Madrid: IEAL, 1983, p. 103: «Las Cortes de Cádiz construyeron o, más exacto, planearon el edificio político-administrativo de la España del siglo XIX».

Instrucción de 18 de diciembre de 1822. Reiteró la dependencia de la provincia del jefe político y la queja de los vecinos agraviados ante la Diputación (arts. 50, 71, 91-93). Aquel era la «superior autoridad dentro de la provincia» (art. 238) y aprobaba las cuentas de los pueblos previo visto bueno de la diputación (art. 266), que era «la autoridad inmediata superior a los ayuntamientos (art. 82). El alcalde era una especie de delegado del Gobierno órgano consultivo¹⁹. Los Ayuntamientos estaban sometidos a las Diputaciones que intervenían en materia local sobre el establecimiento de ayuntamientos (arts. 83-85), reclamaciones sobre reparto de cupos (art. 90), quejas de particulares (art. 91), reemplazos (art. 93), cuantía del gasto (arts. 35 y 95), nuevos arbitrios (art. 96, presupuestos (arts. 99-100), deudas (arts. 102-103), enajenación de bienes (arts. 104-105), cuentas (arts. 106-110), sanciones (arts. 178-179)²⁰.

La Instrucción a los subdelegados de Fomento configuró las provincias como circunscripción electoral, división territorial para la prestación de servicios estatales y corporación local. El subdelegado principal del Ministerio de Fomento recibió el nombre de gobernador civil por RD de 13 de mayo de 1834.

Las estructuras administrativas centralistas se crearon a partir de la Secretaría de Estado y de Despacho del Fomento general del Reino por RD de 5 de noviembre de 1832. Los subdelegados de fomento eran «agentes especiales de prosperidad en las provincias» y «autoridad superior administrativa» de la provincia por RD de 23 de octubre de 1833 y la división provincial de 30 de noviembre de 1833²¹.

Se configuró un modelo racional, uniforme y centralizado, en el que coincidieran las actividades gubernativas, administrativas y judiciales, integrado por municipios y provincias, dotadas de un jefe político, una Diputación provincial, una Audiencia y una Delegación de Hacienda. La vida local para el «gobierno económico de los pueblos» estaba mediatizada, dirigida y controlada por el representante del poder ejecutivo central. La diputación era superior jerárquico del ayuntamiento, controlándole por los recursos electorales, las excusas concejiles, las autorizaciones, las reclamaciones y recursos de los

¹⁹ POSADA, A., *Evolución*, *op. cit.*, p. 135.

²⁰ MARTÍNEZ BELOQUI, M. S., *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de los Fueros de 1841*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, p. 132, recoge que la «instrucción» fue invocada por la Diputación para exigir la presentación de cuentas a los municipios que no tenían el deber de hacerlo ante el Consejo.

²¹ El RD de 23 de octubre de 1833 estableció en cada capital de provincia un subdelegado principal de Fomento como autoridad superior administrativa. A partir de la división provincial por el RD de 30 de noviembre de 1833, se establecieron las nuevas demarcaciones judiciales por la RO de 26 de enero de 1834. Por el RD de 21 de abril de 1834 se crearon los partidos judiciales en los territorios de cada una de las Audiencias y se dispuso que «los alcaldes ordinarios de todos los pueblos cesarán desde luego en el ejercicio del poder judicial».

particulares, la inspección y las sanciones. Para Vicens Vives las provincias fueron organizadas a partir de 1833 como «la quintaesencia del liberalismo centralizado»²².

Argüelles vio en la provincia y su Diputación un «instrumento de progreso por los saludables efectos que debe producir en el espíritu de las provincias el establecimiento de las Diputaciones»²³.

El decreto de 23 de julio de 1835 realizó el «arreglo provisional de los ayuntamientos del reino». En una nueva manifestación de centralismo, el artículo 36 encomendó a los alcaldes la obligación de remitir al Gobernador civil para su aprobación todas las actividades más importantes de la vida local, desde los presupuestos hasta las cuestiones fiscales y patrimoniales.

El R.D. de 21 de septiembre de 1835 subordinó las diputaciones provinciales al gobernador civil, que las presidía con atribuciones para visar las cuentas de tributos y pósitos de los pueblos, los presupuestos anuales, formación, nulidad o suspensión de Ayuntamientos, incorporación o posesión de bienes concejiles, demarcación de límites o señalamiento de estos, arriendos, enajenaciones o censos de bienes raíces de propios y concejiles, obras y arbitrios que se propongan y pidan por los pueblos para objeto de policía urbana y rural, establecimientos de instrucción pública, caridad y beneficencia (arts. 25-27).

Los artículos 69, 70 y 71 de la constitución de 1837 fueron meramente enunciativos de la existencia de la diputación provincial, el ayuntamiento y la remisión a la ley de su organización y funcionamiento. Hubo una restauración de la legislación anterior: la Ley de 15 de octubre de 1836 lo hizo de la de 3 de febrero de 1823 de gobierno económico-político de las provincias, el RD de 8 de diciembre del 1836 del decreto de 11 de agosto de 1813 sobre gobierno de las diputaciones provinciales, el decreto de las Cortes de 13 de septiembre de 1837 la vigencia de las normas anteriores sobre elección de los diputados provinciales por partidos judiciales. Para los Ayuntamientos el decreto de 8 de diciembre de 1836 recuperó el de 10 de Julio de 1812.

La ley de 14 de julio de 1840 planteó la urgencia de la reforma de la ley municipal. Atribuyó al jefe político el nombramiento de los concejales oída la Diputación provincial de entre los vecinos más votados y al ministro de la Gobernación el de los alcaldes y los tenientes de alcalde de municipios

²² VICENS VIVES, J., *Aproximación a la historia de España*, Barcelona: Vicens Vives, 1974, p. 164.

²³ ARGÜELLES, A., *Memoria sobre el estado de los negocios concernientes a la Secretaría del Despacho de la gobernación de la península en principios de julio de 1920 presentada y leída, por su Secretario en las Cortes el 11 de dicho mes, en Diario de las sesiones de Cortes. Legislatura de 1820, I*, Madrid: Imprenta de J.A. García, 1871, p. 40.

capitales de provincia, cabezas de partido judicial y de más de 500 vecinos. Aquel podía suspender al Ayuntamiento o al alcalde (art. 57) e incoar expediente para que el rey pudiera disolver los ayuntamientos (art. 58). Espartero lo suspendió por decreto de 13 de octubre de 1840 por oposición al artículo 70 de la Constitución, siendo recuperada por RD de 30 de diciembre de 1840. Los presupuestos los aprobaba el jefe político o el rey si su cuantía excedía de 100.000 reales.

La vigencia en Navarra del régimen municipal general fue reconocida por la orden de la Regencia de 28 de noviembre de 1840 sobre nombramiento de concejales conforme a las leyes generales, invocando la «buena fe y lealtad» de la Diputación.

El RD de 30 de diciembre de 1843 previó el recurso del «vecino agraviado» contra los acuerdos municipales ante el jefe político, que podía reformarlos y revocarlos, oyendo a la diputación provincial.

1.2.2. *Constitución de 1845*

La constitución de 23 de mayo de 1845 consagró el centralismo moderado, que supuso la continuidad del «tránsito pacífico y pactado de la sociedad feudal al nuevo orden burgués»²⁴. Estuvo precedida por las leyes municipal y provincial de 8 de enero de 1845.

Durante su vigencia se produjo el dominio moderado y el desarrollo de las competencias provinciales de Navarra conforme a la ley de 1841. Fue el régimen general que potenció a la Diputación de Navarra, ampliado por la remisión a las instituciones del Antiguo Régimen (art. 10) y por la interpretación en clave de vinculación negativa de las leyes de 1839 y 1841²⁵.

La normativa de 1845 reguló los municipios bajo la tutela de las provincias, remitiéndose a la ley para establecer las funciones de los delegados del Gobierno sobre municipios y provincias, siendo los presidentes de estas los jefes políticos (arts. 72-74).

Los alcaldes eran nombrados por el rey en las capitales de provincia y de partido judicial y municipios de más de 2000 vecinos, y en el resto por el jefe

²⁴ FONTANA, J., *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*, Barcelona: Crítica, 1979, p. 48.

²⁵ NIETO, A., *Los primeros*, cit., pp. 447-449. Citó a ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, Madrid: 1978, p. 59, en su formulación de la vinculación negativa: «no todo es legal en el orden administrativo; no todo cuanto se dispone o ejecuta está sujeto al texto expreso de una ley. Basta que ésta no interponga su prohibición para que los jefes de las provincias se hallen autorizados, y aun obligados estrechamente a ejecutar cuanto crean que conduce a la prosperidad y ventura de los habitantes del territorio que les está confiado».

político por delegación real. Actuarían como delegados del Gobierno, bajo dependencia y autoridad inmediata del Jefe político en alguna materias y ejecución de las disposiciones de la administración superior que era la diputación. Como administrador del pueblo ejecutaba los acuerdos municipales ejecutorios, controlaba las obras públicas con cargo a fondos municipales, policía urbana y rural, dirigía establecimientos municipales de beneficencia e instrucción pública, aplicaba sanciones, etc., bajo la vigilancia de la administración superior.

Los concejales serían elegidos por los vecinos por sufragio censitario, 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). Podían adoptar acuerdos decisorios en materias de su competencia, que no podría suspender el jefe político. Los acuerdos deliberativos se elevarían al jefe político para su aprobación en formación de ordenanzas, obras de utilidad pública, alineación de calles, arrendamiento de bienes del común, repartimientos y arbitrios, ferias y mercados, pleitos en nombre del común, etc. Además, los jefes políticos podían suspender y destituir alcaldes o concejales, y disolver los Ayuntamientos.

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.

En las provincias gobernaban el jefe político y la diputación, con un consejo provincial consultivo y contencioso, todos de carácter estatal²⁶. Los diputados se elegirían «por los mismos electores que elijan Diputados a Cortes», por distritos electorales y el mismo sistema censitario. Competía a la diputación el reparto entre Ayuntamientos de contribuciones y derramas, asignarles el número de hombres de reemplazo, proponer arbitrios al Gobierno para cualquier objeto de interés provincial, y dirigir al rey por medio del jefe político, exposiciones sobre asuntos de utilidad para la provincia.

La Ley de 2 de abril de 1845 recogió que el Jefe político dependiente del ministro de la Gobernación era la autoridad superior de las provincias, asignándole genéricamente las funciones del jefe político sobre los Ayuntamientos y Diputaciones, que implicaba mayor disposición de intervención y control. Sólo podía ser procesado por el Tribunal Supremo con autorización real. Le correspondían el mantenimiento del orden y la seguridad pública, reprimir y castigar faltas de todo tipo, proponer medidas para el desarrollo y fomento

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., La provincia en el régimen local español. En *Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla: Universidad, 1986, p. 35.

intelectual y moral de la provincia, velar e inspeccionar todos los ramos de la administración de su territorio, instrucción de información por delitos, suspender a funcionarios, modificar o revocar acuerdos y actos dependientes del ministerio de la Gobernación, etc.²⁷.

El marco constitucional y legal de 1845 fue el espacio de consolidación de la mayoritariamente moderada Diputación de Navarra para ampliar su poder como la institución de gobierno real de la provincia, incluida su jerarquía sobre los municipios.

El RD de 7 de agosto de 1854 pretendió superar la «centralización exagerada», dando «más ensanche al principio municipal» con la vigencia de la ley de 3 de febrero de 1823 y normativa previa al RD de 30 de diciembre de 1843, encomendado la redacción de un proyecto de Ley sobre atribuciones de las corporaciones municipales y provinciales.

La ley municipal del Bienio Progresista de 5 de julio de 1856, inspirada en el proyecto de Constitución de Espartero, encomendó al ayuntamiento el gobierno interior de los pueblos y su distrito municipal, compuestos de alcaldes y regidores. La elección era directa e inmediata por los vecinos que pagasen contribución para los gastos generales, provinciales o municipales en la cuantía que señalaba la ley. Atribuyó al alcalde la representación del gobierno, obrando siempre bajo el Jefe político provincial, con amplias facultades sobre su ejecutividad, precisando la aprobación de la Diputación provincial de los presupuestos, porque los ayuntamientos actuaban «bajo la autoridad y dirección administrativa de la Diputación» (art. 238). Tras la caída del general Narváez se restauró la vigencia de las leyes municipal y provincial de 1845.

Ley de 25 de septiembre de 1863, sobre gobierno y administración de las provincias, atribuyó a las diputaciones el reparto entre los ayuntamientos de las contribuciones generales del Estado, los reemplazos, las reclamaciones contra los anteriores, e informes preceptivos sobre aspectos municipales (arts. 55-58), atribuyendo a los consejos provinciales las cuestiones contenciosas (art. 62).

El RD de 21 de octubre de 1866 reformó las leyes municipal y orgánica provincial. Mantuvo el centralismo en el nombramiento y función del alcalde-corregidor, la intervención del gobernador civil en el gobierno del Ayuntamiento y de la Diputación sobre las cuestiones presupuestarias y contables, conociendo de las reclamaciones sobre repartimientos individuales (art. 13) y concediendo autorizaciones.

²⁷ La reforma moderada fue completada por las leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845 y los RRDD de 23 de mayo de 1845, de 1 de octubre de 1845 y 30 de diciembre de 1846. Estas normas configuraron el sistema administrativo y potenciaron la función de la provincia como ámbito del poder central, consolidando el centralismo y la supremacía de la Administración, cuyo control quedó fuera del poder judicial.

1.2.3. *Constitución de 1869*

La Constitución de 25 de enero de 1869 atribuyó la gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, con arreglo a las leyes respectivas (arts. 37, 99). Mantuvo la tutela estatal con la intervención del rey y de las Cortes para que no se «extralimiten en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes».

Fue desarrollada por las leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870. La primera reconoció cierta libertad sobre la organización, sometida a la Diputación en cuanto a la creación, segregación y supresión de Municipios y términos. Los acuerdos serían ejecutivos cuando fueren adoptados de conformidad con los interesados, pero cuando hubiera disidencia, la aprobación sería objeto de una ley. Los municipios estarían organizados por el pleno y las juntas municipales, integrados por alcaldes, tenientes de alcalde, concejales y, las juntas, por concejales y vocales. Los primeros y el alcalde elegidos por sufragio y los vocales por sorteo de entre los vecinos contribuyentes por repartimiento a las cargas municipales o, en su defecto, por pagar contribución al Estado. El artículo 67 otorgó a los Ayuntamientos competencia exclusiva para la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos. Las Ordenanzas municipales de policía urbana y rural debían ser aprobadas por el Gobernador, y las de reforma y supresión de establecimientos municipales de beneficencia e instrucción, enajenaciones de bienes que no fueran sobrantes de vía pública, y otros contratos por la Comisión provincial. Se regularon la responsabilidad y los recursos por los actos acordados por los Ayuntamientos. Sobre el «gobierno político de los Distritos municipales», el alcalde era el representante del Gobierno y desempeñaría todas las atribuciones que las leyes le encomendasen, obrando bajo la dirección del Gobernador de la provincia.

La Ley provincial de 20 de agosto de 1870 inició la consideración de la Diputación como entidad local con mayor autonomía respecto al gobernador, que sería la auténtica autoridad provincial del gobierno. Estaría formada por el presidente, los diputados y la comisión provincial de cinco vocales elegidos de entre los diputados. Era de la exclusiva competencia de las Diputaciones «la gestión, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias» (art. 46), que siendo de su competencia no podían ser suspendidos, aunque pudieran ser recurridos en alzada ante el gobierno. En cuanto actuase por delegación del gobernador estaría sujeta a su supervisión. Actuaban «bajo la dependencia del Gobierno [...] sujetas a la responsabilidad administrativa que proceda» en asuntos que no fuera de su competencia exclusiva, en los que actúan con «absoluta independencia, sin perjuicio de la inspección que al gobierno se concede a fin de impedir las infracciones de esta ley, de la Constitución y de las demás generales del Estado». Previó una alzada ante la comisión provincial contra los actos locales (art. 161).

1.2.4. *Constitución de 1876*

La Constitución de 1876 recuperó el régimen centralista moderado sobre el principio de que «el gobierno y dirección de los intereses peculiares» de la provincia o del pueblo correspondían a las corporaciones locales (art. 84.1), sometido a controles gubernativos (art. 84.3). Fueron precisados por la Ley de 2 de octubre de 1877. Previó un recurso de agravios de los ciudadanos ante la diputación provincial sobre evaluación y repartimiento (art. 138) y una alzada ante el gobernador contra decisiones municipales (art. 50) que podía suspender.

La ley de 14 de mayo de 1878 facultó a los perjudicados en sus derechos civiles a acudir ante el juez o tribunal (art. 170) y previó una alzada ante el gobernador, con audiencia de la comisión provincial (art. 169).

La ley de 29 de agosto de 1882 estableció el sufragio censitario, designación del alcalde de las capitales de provincia por el rey entre los concejales electos, absorción por el Gobernador Civil de las competencias de las Comisiones provinciales con facultad para suspender Ayuntamientos y control económico de los mismos. El alcalde podía suspender acuerdos de la Corporación municipal. Previó un recurso de alzada ante el ministro contra las decisiones del gobernador (art. 86).

La ley de 27 de diciembre de 1884 dispuso que los perjudicados en sus derechos o intereses pudieran acudir ante los tribunales ordinarios o contenciosos (art. 249), y ante la «autoridad superior gubernativa» (art. 150).

1.2.5. *Haciendas locales*

El intervencionismo gubernativo sobre haciendas locales, presupuestos y contabilidad no fue regulado por las leyes sobre régimen local junto con la organización y atribuciones de los Ayuntamientos y provincias, sino por disposiciones distintas.

La Instrucción de 2 de marzo de 1823 dispuso en su artículo 30 la remisión a las diputaciones de los presupuestos locales de gastos ordinarios con cargo a propios y arbitrios, propuestas para cubrir el déficit y demás requisitos, pudiendo mandarlos ejecutar o modificarlos (arts. 98 y 99). Se reiteró en 1836 y el 10 de agosto de 1854. La ley municipal de 1845 centralizó el sistema contable y otorgó a la diputación o al Gobierno la aprobación de los presupuestos municipales y de las cuentas (arts. 100, 107 y 108), cuyo déficit se cubriría con repartos o arbitrios extraordinarios aprobados por el Gobierno (art. 101), quien también aprobaba las derramas para cubrir el déficit del presupuesto provincial (art. 65). Por RO de 28 de enero de 1846 se homogeneizaron las Haciendas locales y el presupuesto municipal. A partir del RD de 25 de marzo de 1852 se encomendó al Tribunal de Cuentas el conocimiento de las provinciales y municipales.

La Ley del 29 de marzo de 1862 recogió lo dispuesto en 1859 por la Ley sobre Presupuestos y Contabilidad municipal para atender de un «modo eficaz y seguro a cubrir el déficit en que ordinariamente se encuentran los presupuestos de los Ayuntamientos y provincias».

Las leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870 dieran autonomía a la gestión económica de los Ayuntamientos (arts. 129 y 140), facultando a las diputaciones para inspeccionarlos (art. 9) y conocer de recursos de agravios por arbitrios e impuestos (art.33), y a las comisiones provinciales (arts. 58 y 156 de la ley provincial). Las leyes de 16 de diciembre de 1876, 2 de octubre de 1877 y 29 de agosto de 1882 renovaron los controles centralistas por medio del gobernador conforme a la Constitución de 1876.

1.2.6. *Control jerárquico de los ayuntamientos y recurso de alzada*

Desde Cádiz en todas las normas reguladoras del municipio o la provincia se recogió una tutela estatal jerárquica sobre las competencias de «gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos», ejercida a través de los jefes políticos, las diputaciones y los consejos provinciales. De entre las expuestas y a título de ejemplo, limitaciones sobre decisiones políticas (arts. 61 de 1835 y 65 de 1845), aprobaciones por gobernadores y diputaciones (arts. 74 de 1845, 84-86 de 1877), que implicaron una jerarquía cuando establecían sistemas de conocimiento superior en vía de alzada (arts. 50 de la ley de 1823, 238 de 1856, 150 y 171 de 1877), aprobación del gobernador o de la diputación (arts. 84-86, 150 de 1877) por actuar «bajo la autoridad y dirección administrativa del gobernador de la provincia» (arts. 150 y 179) y el sometimiento de los alcaldes a sus superiores (art. 113 de 1877).

El significado jerárquico de la Diputación fue reconocido por las funciones de revisión y control atribuidas y de modo expreso por el artículo 82 de 1823 («autoridad inmediata superior») y el 75 de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882. Como a superior jerárquico de los Ayuntamientos correspondía a la Diputación «revisar los acuerdos de los Ayuntamientos con arreglo a lo que disponga la ley municipal». Le añadió la facultad inspectora de los servicios, cuentas y archivos, reiterando que la comisión provincial era también superior jerárquico (art. 99)²⁸.

Uno de los medios del control jerárquico sobre los municipios fue el recurso de alzada ante la autoridad superior, fuese la diputación o el jefe polí-

²⁸ RD Sentencia de 15 de junio de 1882: «el artículo 4 del RD de 4 de noviembre de 1874 confirma el régimen especial que para Navarra reconoció y aceptó la Ley de 1841, esto es, la subordinación absoluta de los Ayuntamientos de Navarra a su Diputación, en materia económico-administrativa».

tico. El jerárquico fue calificado de propio u ordinario, dándole al fundado en la tutela el carácter de impropio.

A lo largo del siglo XIX el régimen liberal centralista configuró el poder y la administración como una estructura jerarquizada en la que se imponía la autoridad y responsabilidad del superior sobre el inferior o inferiores, así como la jerarquización de intereses públicos, creando un ordenamiento y relaciones jurídicas en un

orden de dependencia que en ocasiones ha llegado a ser de una verdadera jerarquía orgánica. [...] La tutela sobre la Entidad municipal es extraordinariamente dura, amplia y extensa. No tiene límites en cuanto a la legalidad u oportunidad y caen en ella todos los actos. Lo más funesto era, precisamente, el recurso de alzada que sometía a ligamen de jerarquía lo que hubiera debido ser simplemente un lazo de tutela²⁹.

Leguina valoró el municipalismo liberal y su condicionamiento por el poder central:

España ha desconocido, salvo tímidos y fugaces intentos, la existencia de un gobierno municipal y de un régimen local en sentido propio. [...] los municipios y demás entes locales no han sido apenas otra cosa que puros apéndices marginales de la estructura del poder central, últimos e insignificantes eslabones de la cadena del poder alumbrado por el moderantismo y el conservadurismo decimonónico, unidades terminales, en definitiva, de un poder central omnipresente y omnicompreensivo³⁰.

Era tan evidente que existía una auténtica jerarquía sobre los municipios, que la exposición de motivos del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 explicó que en el centralismo se podían revocar los acuerdos municipales por la autoridad superior a los Ayuntamientos, convirtiéndolos «en simple rueda del engranaje administrativo del Estado». Por el contrario,

en un régimen autonomista las autoridades gubernativas deben carecer de la menor facultad respecto a la vida municipal; consiguientemente, los acuerdos de los Ayuntamientos sólo podrán ser impugnados ante el Poder Judicial, supremo definidor del derecho conculcado en todos los órdenes.

Para consagrar la autonomía municipal (arts. 282 y ss.) dispuso que los actos locales causaban estado en vía gubernativa (art. 253), suprimió la jerarquía

²⁹ GARCÍA-TREVIJANO, J.-A., Articulación Estado-Entes locales, *REVL*, 153 (1967), pp. 321, 333-334.

³⁰ LEGUINA VILLA, J., Gobierno municipal y Estado autonómico, *RAP*, 100-102 (1983), p. 2, 187.

estatal y el recurso de alzada, salvo en supuestos tasados, proporcionando un recurso a las entidades locales ante el Tribunal Supremo contra el abuso de poder (art. 290).

El Estatuto provincial de 1925 excluyó que los municipios fueran «tutelados por las Diputaciones, en adelante serán su fuerza prima y *alma mater*».

Era evidente que la vigencia de estas normas quebraba los fundamentos del régimen foral en cuanto al poder jerárquico de la Diputación sobre las entidades locales, convertido en uno de los componentes esenciales del régimen foral con base en la ley de 1841.

II. LA VERSIÓN FORAL DEL CENTRALISMO LIBERAL

La Diputación provincial de Navarra formó parte de la organización estatal regida por las respectivas constituciones y leyes de desarrollo, disponiendo de las mismas facultades que las del resto de las provincias. Sin embargo, la discontinuidad de su vigencia hasta la muerte de Fernando VII (1833) y la debilidad del régimen liberal determinaron que la plena incorporación de Navarra al régimen liberal no se produjera hasta el fin de la guerra carlista con el convenio de Vergara (1839), la ley confirmatoria de los fueros de 25 de octubre de 1839 y la ley de modificación paccionada de 16 de agosto de 1841³¹. Con esta quedó establecido y plenamente vigente en la provincia de Navarra en el marco de la constitución de 1837 con las peculiaridades reconocidas por aquélla. Supuso la transición pactada por las oligarquías moderadas nacional y provincial de las instituciones del Antiguo régimen al nuevo orden burgués, con reservas competenciales que permitieron mantener en Navarra un orden diferenciado y más favorable.

En el periodo previo a 1839 se celebraron las últimas sesiones de las Cortes del Reino. En las de 1817-1818 intentaron que desapareciera el control del Consejo sobre los ayuntamientos, atribuyéndolo a la Diputación, pero no fue posible porque sus miembros no quisieron perder el poder que tenían sobre aquellos. Sus competencias se ampliaron durante el siglo XIX por la ley CX de las Cortes de 1817-1818 sobre enajenación de bienes y aprobación de ordenanzas, sin apelación posible. En la sesión de 1828-1829, durante la ominosa década, la ley CXI les atribuyó la disposición de sus rentas y que los productos de los expedientes se invirtiesen en satisfacer sus gastos, con el permiso del Consejo para obras manteniendo el control de la administración de los propios y rentas de los pueblos.

³¹ OROZ, L., *Legislación, op. cit.*, p. 16: Afirmó que hasta 1833 Navarra estuvo «en posesión legal de todos sus fueros [...] completamente independiente, sin otro lazo de unión con Castilla que la unidad de sus reyes».

En ningún momento la Diputación perdió la condición de institución de la estructura estatal ni estuvo excluida de las normas generales, a pesar de la pendencia de la cuestión foral. Reconoció la vigencia del régimen general sobre el nombramiento de concejales y la orden de la Regencia de 29 de noviembre de 1840 aceptó la petición que consideró

señal inequívoca de la buena fe y lealtad con que el citado cuerpo provincial se propone obtener la debida armonía con los fueros de Navarra y la Constitución del Estado [...] el 1 de enero próximo se instalen los ayuntamientos constitucionales y haya este lazo más que una a los navarros con el resto de la monarquía.

La libertad que al gobierno daba el artículo 2 de la ley de 1839 permitió recoger en la ley de 1841 excepciones al régimen provincial y municipal comunes, cuyos artículos 6 y 7 tenían suficiente ambigüedad como para generar conflictos internos y externos, con «una amplia autonomía, para desarrollar toda su administración con arreglo a los preceptos de la legislación privativa de Navarra»³².

Una vez realizado el acuerdo entre los representantes del Gobierno y la Diputación, el decreto de 15 de diciembre de 1840 publicó sus términos hasta que se verificase por una ley la modificación de los fueros. Constató que se restablecía la unidad constitucional y la buena fe de la provincia, la diputación y los comisionados, con exigencias «racionales y prudentes», que demostraban su «españolismo», con una «noble, franca y leal conducta». Reconoció que, tras la interlocución entre el gobierno y la diputación prevista por la ley de 1839, la Diputación realizó la «aprobación del concierto», que fue el fundamento de su calificación de «ley paccionada»³³.

Los artículos 5 y 7 de la ley de 1841 se remitieron a la organización y atribuciones generales, reconociendo a la Diputación, además, una superioridad jerárquica sobre los pueblos en cuanto a fondos, derechos y propiedades (art. 6), añadiendo la remisión específica a las propias de dos instituciones históricas del absolutismo, el Consejo Real y la Diputación del Reino (art. 10). El control administrativo jerárquico atribuido a las diputaciones por la legislación moderada fue interpretado y aplicado como un plus competencial sobre las entidades locales navarras, propio de una Diputación bajo cuya «dependencia» obraban, convirtiéndola en «superior jerárquica», a pesar de lo cual actuaban con «autonomía foral»³⁴. De tal modo que ampliaron el centralismo gubernamental con el foral.

³² OROZ, L., *Legislación, op. cit.*, pp. 45-46.

³³ Una vez más cuestionada por GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., Ley de Fueros de 1841: a contracorriente, *Diario de Navarra*, 12 de septiembre de 2023.

³⁴ OROZ, L., *Legislación, op. cit.*, pp. 51 y 79. El acuerdo de la Diputación de 1 de marzo de 1917 defendiendo la competencia sobre aguas patrimoniales en comunales consideró que las decisiones gubernativas eran «un ataque al verdadero régimen de Navarra y a la autonomía de los

El cambio respecto al régimen histórico no ocurrió por el «olvido o desconocimiento de nuestro derecho tradicional y a la influencia de la legislación común», como afirmó Oroz, sino por el propósito deliberado de la Diputación de aprovecharse de la jerarquía centralista del régimen general, por ser una diputación provincial³⁵, y del propio del Consejo absolutista para incrementar su poder jerárquico y oligárquico sobre las entidades locales, como se les reconoció en 1841.

Pasó a la Diputación el control supremo del gobierno municipal, porque según Yanguas, el Consejo «tenía en su mano el gobierno municipal y económico de los pueblos», con una tutela «tan insoportable como costosa y perjudicial [...] los Ayuntamientos no podían dar un paso sin pedir la aprobación del Tribunal». Ante él «recurrían los ayuntamientos en todo lo concerniente al gobierno municipal, ya fuese para gastos, ya para enajenar los bienes del común y para todo cuanto era relativo al sistema municipal», que se le transmitió «en toda su integridad»³⁶. El historiador no idealizaba las funciones del Consejo, sino que reconocía su intervencionismo que conducía con léxico más moderno a calificar de jerárquico.

Se justificaba, además, el incremento del autogobierno foral provincial³⁷, invocando la «vinculación negativa» derivada de la interpretación historicista del límite a la «unidad constitucional» de la ley de 1839, a costa del poder estatal y de su delegado territorial. Para el formulador de la doctrina, aunque Navarra desapareció como reino independiente, «mantuvo y respetó, en consonancia con la ley del 39, aquellos otros derechos y libertades conciliables con la unidad constitucional, como eran los de carácter administrativo»³⁸.

Concejos y Ayuntamientos «por lo que debía «defender la ley paccionada de modificación de los fueros en cuyos preceptos se reconoce y sanciona la autonomía de las corporaciones municipales de Navarra» (OROZ, L., *ibidem*, 1917, p. 22). Esta era la convicción de la Diputación, a pesar de que se le atribuían las competencias provinciales, incrementadas por las del Consejo Real y Diputación del Reino.

³⁵ MARTÍNEZ BELOQUI, M. S., *Navarra, op. cit.*, p. 133.

³⁶ YAGUAS Y MIRANDA, J., *Manual para gobierno de los Ayuntamientos de Navarra*, Pamplona: Imprenta de Francisco Erasun, 1846, pp. 9-11, 13-14. OROZ, L., *Legislación administrativa de Navarra*, I, Pamplona: Artes Gráficas, 1917, p. 39, calificó la actividad del Consejo de «enojosa tutela a que fueron sometidos por parte de aquel Tribunal, más celoso de los intereses de la Corona, que de la recta administración de los pueblos». SALCEDO IZU, J. J., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona: Universidad de Navarra-Institución Príncipe de Viana, 1964, pp. 143-183.

³⁷ FUSI, J. P., Constitución y Fueros: Análisis político de un debate secular. En *Jornadas de Estudios sobre la Actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao: UPV, 1986, pp. 223-236, los planteamientos foralistas se apoyaban permanentemente en la historia y en los fueros frente a la Constitución y su legitimidad.

³⁸ OROZ ZABLETA, L., *Legislación, op. cit.*, pp. 47-48.

La nueva situación de dependencia municipal comprendía para Oroz, invocando la legislación general,

cuantas facultades realizan los Ayuntamientos en orden al gobierno y dirección de los pueblos y por consiguiente, a tenor del mismo precepto [art. 71 de la ley de 1877], todas ellas deben ejercerse con arreglo a la legislación de Navarra y bajo la dependencia exclusiva de la Diputación³⁹.

La matizaba en el sentido de que la dependencia no era

tan absoluta que haya de considerárseles como meros delegados de la expresada Corporación, estimando por el contrario que su autoridad está supeditada a lo determinado por las leyes forales, las cuales reconocen una amplia autonomía a los municipios⁴⁰.

Dedujo «como principio axiomático [...] que toda la administración de los pueblos está sujeta al régimen foral»⁴¹.

El 1919 rechazó las resoluciones que habían sentado como doctrina legal que la Diputación

tiene sobre los municipios navarros las más amplias facultades para intervenir en todos los actos de su administración, fundándose en que el artículo 6.º de la citada ley del 41 somete a su dependencia el ejercicio de las atribuciones forales.

En su afán de compaginar la jerarquía con la autonomía histórica idealizada, calificó esta doctrina de «peligrosa, inexacta y antiforal», porque

pone su destino en manos de la Diputación: inexacta porque si bien el precepto aludido determina que las atribuciones de los Ayuntamientos navarros han de ejercitarse bajo la dependencia de la Diputación, añade que han de serlo con arreglo a su legislación especial; de donde se deduce claramente que esta Corporación solamente podrá atribuirse las facultades que las leyes

³⁹ La RO de 17 de abril de 1877, sobre régimen económico de los Ayuntamientos de Navarra, declaró que conforme a los artículos 6 y 10 de la Ley de 1841 la Diputación «aprueba o desaprueba sus actos, por disfrutar de las mismas facultades que tenía el antiguo Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, cuyos acuerdos y providencias causaban estado». El acuerdo de la Diputación de 10 de agosto de 1910 declaró que los Ayuntamientos «deben atenerse única y exclusivamente a las disposiciones privativas de Navarra, bajo la dependencia exclusiva de la Diputación, como autoridad superior en el orden económico administrativo, sin que tengan fuerza ni valor alguno las disposiciones de carácter general, ni los acuerdos dictados por otra autoridad».

⁴⁰ OROZ, L., *Legislación, op. cit.*, pp. 46-47, 51-52.

⁴¹ OROZ, L., *Legislación, op. cit.*, p. 49.

navarras le reconocen; y es antiforal, porque pugna [...] con el espíritu y la tendencia de las leyes de nuestras Cortes⁴².

A pesar de ello, constató la evidencia de que «las atribuciones de la Diputación eran mucho mayores que las reconocidas por las Cortes a la Diputación y al Consejo. La foral regulaba el ejercicio de las atribuciones económico-administrativas y la general del Estado al modo de constituirse y a las demás atribuciones, por lo que

el derecho municipal navarro haya recibido una influencia marcada del general español. [...] conforme las leyes dadas por nuestras Cortes han ido perdiendo su eficacia por la acción del tiempo, ha ido redactando la Diputación para suplir su deficiencia las disposiciones complementarias que ha estimado conveniente.

Reconoció que el régimen local general amplió las facultades de la Diputación, que rechazaba por el riesgo de que «puede torcer su conducta, abusando de su omnímodo poder con grave perjuicio para los pueblos». No era partidario de «recabar para los municipios navarros una autonomía tan amplia, que les permita obrar con absoluta independencia»⁴³. Propuso que se redujese «la intervención que ejerce actualmente la Diputación» a los asuntos patrimoniales, empréstitos, implantación de impuestos, montes y los que solicitasen los municipios⁴⁴. Afirmaciones que plasmaban el alcance real del poder provincial.

A la acumulación competencial se añadió la derivada del alcance que se dio al artículo 1 de la Ley de 1839, interpretándola de modo negativo. Implicó que, al delimitar su ámbito competencial, la Diputación actuase dentro de lo que fuera compatible con la «unidad constitucional de la Monarquía», incluyendo como competencias propias las que no la contradijesen en un régimen de división de poderes. Fue el argumento para una conducta expansiva de la Diputación sobre las competencias gubernativas para reducir de hecho las del gobernador como autoridad centralista⁴⁵, ocupar las del Estado en la provincia,

⁴² OROZ, L., Aplicación del principio de autonomía local en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Asamblea de Administración Municipal Vasca, 17 a 21 de septiembre de 1919*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1920, pp. 230-250. Recogido en *Azpilcueta, Cuadernos de sección de Derecho. Estudios de derecho público. Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, 3 (1986), pp. 26-41.

⁴³ OROZ, L., *Legislación*, *op. cit.*, 1925, p. 6: en el informe de la comisión negociadora de las Bases a la Diputación se dijo: «permite a la provincia moverse con libertad en la tendencia autonómica y detenerse con la misma libertad donde el común sentir de la Diputación y de nuestros municipios inspirados en el bien común entiendan que debe cesar por nocivas y peligrosa la independencia de los Ayuntamientos».

⁴⁴ OROZ, L., *Aplicación*, *op. cit.*, pp. 38-41.

⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española*, Madrid: IEP, 1985, pp. 51-68.

una vez que la Ley de 1841 había resuelto favorablemente las aspiraciones de la burguesía dominante: el traslado de las aduanas, la garantía de la deuda, el control de la imposición en la provincia y la autonomía financiera con el control de las exacciones y el pago del cupo⁴⁶. Todo ello supuso un reforzamiento político, competencial y económico de la Diputación, que se manifestó internamente con su «centralismo foral» sobre los Ayuntamientos. Se explica por el control oligárquico de las instituciones navarras por la burguesía moderada-tradicionalista en connivencia con sus correligionarios del gobierno.

Sin invocar la aportación que realizó la legislación general desde 1812 en las constituciones y leyes municipales y provinciales expuestas, pero utilizándola, el foralismo conservador aplicó su habitual historicismo para justificar la «foralidad» de su poder, con base en la interpretación negativa de las leyes de 1839 y 1841, que describió el secretario Uriz, fiel continuador de Oroz:

Que las leyes de 1839 y 1841 no hicieron tabla rasa de los Fueros de Navarra, sino que éstos fueron respetados y conservados salvo en aquellos aspectos concretos en los que se modificaron para cumplir el otro principio de la «unidad constitucional». [...] Que todo lo que no está expresamente desaparecido o modificado por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 subsiste como régimen foral, hallándose bien en potencia o en acto, como facultad exclusiva de Navarra con igual eficacia que antes del Convenio de Vergara⁴⁷.

La Diputación configuró un ordenamiento integrado por reglamentos, circulares y acuerdos sobre un amplio contenido material⁴⁸. De entre los referidos

⁴⁶ YANGUAS Y MIRANDA, J., *Manual, op. cit.*, pp. 22-57, consideró como legislación histórica vigente las relativas a las Juntas de veintena, quincena y oncenca; ordenanzas municipales; propios y rentas y arbolado de las Cortes 1828-1829 y estadística catastral.

⁴⁷ URIZ BERIAIN, J., Diputación foral de Navarra: sus organismos administrativos. En *Curso de Derecho Foral Navarro*. II. *Derecho Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, pp. 47-48. ALDEA EGUÍLAZ, R., Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro*. II. *Derecho Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, p. 63: La Ley Paccionada «ha de ser interpretada siempre en el sentido de que Navarra conserva todo lo que expresamente no ha entregado por el pacto a la soberanía del Estado»; *Los derechos de Navarra*, Pamplona: Gráficas Iruña, 1964, p. 58: «La Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, formalizó definitivamente unas negociaciones y recogió, con las solemnidades debidas, el resultado de las mismas. Señalado esto se puede afirmar que todo, menos lo que expresamente se derogó, mediante el Pacto, se conserva como propio y exclusivo de Navarra, y ello, con los desenvolvimientos posteriores, realizados adecuadamente, es lo que constituye su actual Régimen Foral, digno de todo respeto y, en buena tesis jurídica, imposible de variación sin que medie pacto expreso».

⁴⁸ Fue objeto de varias recopilaciones: DIPUTACIÓN FORAL Y PROVINCIAL DE NAVARRA, *Manual para la Administración municipal de los pueblos de la provincia de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1867. TONI, F., *Novísimo manual para la administración municipal en los pueblos de la provincia de Navarra y recopilación de todas las circulares y acuerdos de carácter general dictados por la Excma. Diputación Foral y Provincial hasta el día 31 de*

al régimen municipal destacaron los dictados sobre arbitrios, contribuciones, catastros, cuentas y presupuestos, facultativos, montes, quintas, etc. Circulares de 15 de noviembre de 1842 y 1843 sobre nuevos catastros; 4 y 22 de noviembre de 1843 sobre presupuestos, mayores contribuyentes, contabilidad, contribuciones y obligación de presentarle las cuentas incluso por los que no lo hacían al Consejo, porque «no hay ni conviene que haya excepción alguna en el sistema de igualdad legal que hoy rige».

La aplicación en Navarra de la legislación general se constató en la circular de la Diputación de 23 de noviembre de 1859 sobre plazas de facultativos en los ayuntamientos sobre las que se acudía al gobernador y a ella, «dando ocasión a conflictos entre ambas autoridades de difícil solución, por no encontrar medio de conciliar la circular de la Diputación con las leyes generales». Recabó como propia la relativa a las rentas y al pago de los profesionales.

La vigencia y aplicación exclusiva de la legislación privativa, excluyendo las normas generales, fue recogida en la circular de 3 de noviembre de 1862, recordando que los municipios habían de actuar

siempre bajo la dependencia de la Diputación, que debe conocer y resolver todos los negocios de la Administración económica interior de los pueblos con las mismas facultades que tenía el extinguido Consejo de Navarra, que se las han transmitido en toda su plenitud por el artículo 10 de la citada ley de modificación [1841].

El Reglamento para la Administración Municipal de los pueblos de Navarra de 24 de agosto de 1867 invocó en su exposición las facultades del Consejo de «inspección y vigilancia y ejecución en la administración económica de los pueblos», las leyes de las Cortes de 1547⁴⁹ y 1828-1829 «en toda su integridad», porque la Ley de 1841 «reservó a esta Diputación las facultades que ejercía el Consejo». Estableció un «nuevo, sencillo y radical sistema que uniformice la contabilidad en toda la provincia», reguló los cargos de depositario y administrador, cuya suspensión autorizaría la Diputación. Los presupuestos serían aprobados por la misma, que conocería y revisaría las cuentas, autorizando el arriendo de la carnicería, el nombramiento de los miembros de su junta, los nuevos gastos y el estado trimestral de las cuentas.

diciembre de 1901, Pamplona: Imprenta provincial, 1902; *Apéndice al Novísimo manual para la administración municipal en los pueblos de la provincia de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1907. URISARRI, S., *Compilación de disposiciones para la administración de los pueblos de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1904. OROZ, L., *Legislación*, op. cit., I, 1917; II, 1923; apéndices anuales hasta 1959.

⁴⁹ *Novísima Recopilación*, Libro I, Título X, Ley XX, conocida como «Ordenanzas viejas».

El RD de 21 de enero de 1871 sobre composición de la Diputación de Navarra por siete vocales⁵⁰, elegidos por distritos invocó en la exposición el sufragio universal que regía en las demás provincias y único que reconocía la Constitución, a cuyas comisiones provinciales correspondía «fallar en alzada sobre las resoluciones de los Ayuntamientos en todo lo que se refiere a la Administración local». El artículo 31 le encomendó desempeñar «todas las atribuciones que las leyes de 20 de agosto de 1870, la electoral y otras confieren a la comisión provincial». Supuso una diferenciación con ampliación competencial, además de la derivada de la ley de 1841, que encomendaba a la Diputación el conocimiento de los recursos que en el resto correspondían a dicha comisión con funciones cuasi jurisdiccionales.

El ejercicio de la potestad administrativa jerárquica fue regulado por el acuerdo de la Diputación de 24 de enero de 1896, «Circular estableciendo términos para los recursos de alzada contra los diversos actos de las administraciones municipales de Navarra», sobre materia económico-administrativa (art. 1)⁵¹:

conocer y decidir cuantas reclamaciones se interpongan contra las resoluciones municipales [...] recurrir al gobernador en asuntos de carácter foral constituye una dejación voluntaria de nuestros derechos, con mengua de las facultades forales de la Diputación y de la autonomía administrativa de Navarra⁵².

El 4 de agosto de 1905 aprobó el «Reglamento del procedimiento para las reclamaciones contenciosas que se promuevan ante la Excma. Diputación foral y provincial de Navarra».

En el proceso de oligarquización del poder provincial⁵³, con antecedentes en el Antiguo Régimen⁵⁴, desarrollado durante el régimen liberal⁵⁵, hubo dos

⁵⁰ En el preámbulo se declaró que se realizaba «según lo convenido [...] pactose en dicha Ley [1841] que la Diputación provincial se compusiera», reconociéndola naturaleza pactada de aquella.

⁵¹ OROZ, L., *Legislación, op. cit.*, pp. 79, 81, 514.

⁵² OROZ, L., *Legislación, op. cit.*, p. 514.

⁵³ ÁLVAREZ JUNCO, J., A vueltas con la revolución burguesa, *Zona Abierta*, 35-36 (1985), pp. 81-106: sostuvo que la configuración del régimen liberal-capitalista fue «oligárquica de base agraria» más que burguesa. Coincidente con la realidad navarra y el control de las instituciones en una sociedad rural y economía agraria.

⁵⁴ DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Sociedad y Estado en el siglo XVIII*, Barcelona: Ariel, 1976, pp. 455 y ss.

⁵⁵ JOVER, J. M., Prólogo. En *Historia de España fundada por R. Menéndez Pidal. XXXIV. La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid: Espasa-Calpe, 1981, pp. LVII y ss.

aspectos, el político y el formal-normativo. En el primero el liberalismo moderado y el tradicionalismo pusieron los medios para mantener el poder de la Diputación sobre los municipios, controlando todas las instituciones territoriales de Navarra y consolidando el poder de las oligarquías dominantes sobre el «gobierno interior» de la provincia y los municipios, con un discurso pseudoautonomista. Su invocación constante de la autonomía foral no era democrática, sino oligárquica, para ejercerla en defensa de sus intereses de clase sin interferencias de poderes ajenos. VICENS VIVES destacó que la trascendencia histórica del moderantismo radicaba en haber transformado la revolución liberal en un pacto económico entre los terratenientes y los nuevos industriales, de modo que las estructuras del poder económico imponen en beneficio propio las estructuras políticas⁵⁶.

Utilizaron las provinciales y locales para configurar una legalidad que consolidó el orden oligárquico liberal y desbarató los intentos autonomistas, quedando demostrado que la práctica centralista, aplicada al amparo de la legislación liberal y de la justificación historicista, estaba plenamente vigente y era la ejercida por la corporación provincial. Su actitud sobre el Tribunal Administrativo demostró su falta de disposición para reducir su control sobre la vida local por medio del conocimiento de los recursos de alzada⁵⁷.

III. EL RAMN Y EL CONTROL DE LAS ENTIDADES LOCALES

A la entrada en vigor del Estatuto municipal de 1924 la Diputación de Navarra ejercía competencias sobre los Municipios, propias del régimen general común y «las específicas del régimen privativo», como «Organismo Supremo de la provincia, en cuanto a los intereses generales de esta institución en aquel régimen peculiar» y las de «aspecto municipal que le competen como cuerpo general del régimen local de Navarra». Disponía de ellas como «órgano de actuación en materias municipales, en virtud de una competencia integrada por facultades de distinta naturaleza jurídica». Se manifestaban «como superior jerárquico, cuando concede o niega autorización reglamentaria» con «facultades retenidas» y «aprueba determinadas medidas». También las tenía

de tipo jurisdiccional al resolver los recursos de alzada que se promueven ante su autoridad, interviniendo como un Tribunal juzgador en verdaderos pleitos administrativos [...] hasta la decisión, reservada a la Diputación.

⁵⁶ VICENS VIVES, J., *Historia social y económica de España y América*, IV, Barcelona: Vicens Vives, 1959, p. 551.

⁵⁷ IZU BELLOSO, M., *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2004.

A pesar de todo ello, se afirmaba como dogma foral, que existía autonomía en los municipios navarros porque las atribuciones de la Diputación

no coartan ni limitan la amplia autonomía municipal que siempre ha existido en Navarra, están taxativamente previstas en el Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928⁵⁸.

La comisión negociadora del RD-L de 1925, constatando la contradictoria realidad, comunicó a la Diputación las dificultades de compaginar la autonomía del Estatuto y la tradición foral por obedecer a concepciones en conflicto «entre el agua y el fuego»:

la supresión de todo recurso y la vida libre de los Municipios, por lo menos en teoría, y nuestro régimen que es la vida tradicional de los Municipios navarros, más o menos amplia, pero siempre vigilada, impulsada y subordinada a un organismo regional o provincial⁵⁹.

El RAMN, elaborado y aprobado por la Diputación, fue la recopilación para mantener «la vida tradicional» y el medio para «aplicar a la legislación vigente los principios de autonomía señalados en las Bases» (Exp. 1.º y 59.º) y recopilar las disposiciones (Base 7.^a) (Exp. 1.º). Añadió el propósito de «refundir» disposiciones con «las adiciones y modificaciones precisas para corregir sus defectos y llenar los grandes vacíos que contienen» (Exp. 2.º), con la idea de «mantener todas las normas e instituciones propias [...] sin más innovaciones que las indispensables para cumplir los fines indicados» (Exp. 3.º).

El secretario Oroz afirmaba la existencia de autonomía a pesar del intervencionismo de la Diputación por actuar conforme a la legislación privativa histórica y dictada por la Diputación. Versión modernizada por el secretario Uriz por estar legitimada en el RAMN⁶⁰. Ambos hicieron una lectura peculiar de la proclamación de autonomía como los restantes municipios del país y, contradiciéndola, mantuvieron la jerarquía provincial según reconoció la exposición del R.D.-L. de 4 de noviembre de 1925⁶¹:

Los municipios navarros disfrutarán de los mismos fueros y prerrogativas que los restantes de la Nación, aunque sometidos a la jerarquía de la Diputación en primer grado.

⁵⁸ URIZ BERIAIN, J., Diputación, *op. cit.*, pp. 48-51.

⁵⁹ OROZ, L., El régimen, *op. cit.*, pp. 5-26, recoge el proceso negociador y los textos redactados.

⁶⁰ URIZ BERIAIN, J., Diputación, *op. cit.*, pp. 48-51.

⁶¹ OROZ, L., El régimen, *op. cit.*, pp. 85-89.

3.1. Diferencias con el Estatuto y el derecho histórico

El RAMN fue utilizado por la Diputación para introducir modificaciones sobre los concejos, la organización de las entidades locales, sus facultades y competencias, siempre justificadas por la vinculación negativa de las leyes de 1839 y 1841, con la remisión a instituciones históricas (art. 10), afirmando su condición de «cuerpo general del régimen local de Navarra» asumido y ejercido. Lo habían reconocido el RD-L consolidando el *statu quo* de la Diputación de superior jerárquico «en primer grado» (preámbulo 2.º) sobre los Ayuntamientos, conforme al ordenamiento local y provincial del centralismo liberal y las decisiones tomadas por la Diputación a su amparo.

La Ley de 1841 (art. 5) y el RD-L de 1925 confirmaron la aplicación de la organización municipal general (Bases 1.ª y 2.ª; Exp. 4.º y 18.º), Sin embargo, el RAMN reconoció que se separaba del Estatuto y de la legislación histórica en cuanto a:

- Organización como Ayuntamiento de los núcleos de más de 250 habitantes, manteniendo el concejo abierto, con «diferenciación a favor de nuestro régimen, no conocido hasta ahora» (Exp. 4.º; art. 1.a).
- Incorporación a las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena de «los primeros contribuyentes», atribuyéndoles la aprobación de presupuestos y aprobación de cuentas, en que «dichos contribuyentes venían interviniendo hasta ahora con éxito satisfactorio», ampliando sus competencias a la creación y regulación de contribuciones, impuestos, arbitrios, aprovechamientos, enajenación de bienes, empréstitos, obras y servicios y otros (Exp. 6.º-10.º, 33.º, 62.º; arts. 2-17).
- Configuración de los núcleos de municipios compuestos por Concejo abierto, Oncena, Quincena o Veintena según la población (Exp. 11.º-13.º; arts. 1, 19-23).
- En materia de Hacienda se establecieron los inventarios obligatorios (Exp. 25.º; arts. 361-362), reglas sobre presupuestos (Exp. 29.º; arts. 369-390), déficit (Exp. 36.º y 37.º; arts. 369, 375-385), ingresos y repartimientos catastral y vecinal (Exp. 38.º-49.º; arts. 580-588), cuentas e intervención (Exp. 50.º, arts. 619-636).
- Nuevas normas sobre contratación (Exp. 53.º; arts. 652-691), responsabilidad (Exp. 54.º-56.º; arts. 692-701), recurso de alzada (Exp. 57.º y 61.º; arts. 702-783) y silencio administrativo (Exp. 58.º, arts. 784-785).

Siguiendo al RD-L de 1925 el RAMN estableció un peculiar régimen de «autonomía local foral» que, impidiendo la aplicación del Estatuto Municipal, mantuvo el régimen privativo derivado del control sobre los municipios establecido por el régimen liberal, practicado por la Diputación, incrementado con el deducido de las instituciones históricas (art. 10 Ley de 1841) y la vinculación negativa.

Todo ello a pesar de la afirmación de la exposición del RAMN, de que su regulación se acomodaba «con estricta sujeción a las bases de cuya adaptación se trata» (Exp. 12.º y 59.º). Constituyó una *contraditio in terminis* proclamar una «autonomía» sin sus elementos, sometida a una jerarquía que utilizaba la mayor parte de los medios propios de la orgánica, a antes con personalidad jurídica diferenciada.

La Diputación y el Consejo Administrativo⁶² justificaron la reglamentación minuciosa e intervencionista de los actos locales por los riesgos que suponía

la autonomía que se trata de concederles, pero es de todo punto necesario hacerlo así, porque de otro modo la autonomía degeneraría fácilmente en arbitrariedad, con perjuicio no solamente de los intereses y derechos privados, siempre respetables, sino también de los intereses públicos, cuya seguridad y garantía se pretende. (Exp. 64.º)

Para evitar los riesgos de la autonomía municipal se sometía a las entidades locales a una regulación detallista y controles jerárquicos de la Diputación, garante del interés público, que implicaban su inexistencia.

Se proclamaba una autonomía teórica que se negaba en la práctica. El RD-L de 1925 había garantizado que no se modificaba el régimen de la Diputación conforme a su modelo centralista, que no regía la autonomía local del Estatuto, sino la continuidad del control por la Diputación según lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de 1841.

3.2. Autonomía municipal subordinada a la jerarquía de la Diputación

Proclamada la «jerarquía de la Diputación en primer grado» sobre los municipios, el RAMN confirmó su omnipresencia y poder omnímodo⁶³, radicalmente contrarios a la autonomía del Estatuto. Se mencionó 533 veces en un texto formado por 792 artículos, 6 disposiciones transitorias y apéndices a algunos capítulos. Tratándose de una norma reglamentaria, está presente aquí-

⁶² Se le fue designando «Consejo Foral Administrativo» de Navarra hasta quedar en «Consejo Foral».

⁶³ Este era el discurso del foralismo oficial desde Oroz, quien, en 1917, a pesar de todas las evidencias, confirmadas por el RAMN, había negado que la Diputación tuviese «facultades omnímodas sobre la administración municipal» conforme al art. 6 Ley 1841, porque su ejercicio «debe acomodarse a las prescripciones de la legislación privativa de Navarra, de modo que esta deber ser en definitiva la que ha de señalar las normas a que debe ajustarse la Diputación en el ejercicio de su Autoridad» (OROZ, L., *Legislación, op. cit.*, p. 515). Habiendo sido uno de los autores del RAMN esta norma privativa confirmaba la falta de autonomía, dando la razón a quienes sostenían que ejercía «facultades omnímodas».

lla en aproximadamente el 70% del articulado confirmando un protagonismo cuantitativo y cualitativo. El principio de jerarquía se reguló por el RAMN, por ser la Diputación «superior jerárquico de los Ayuntamientos» le correspondía «vigilar e intervenir en la administración municipal cuando existan pruebas notorias de que la acción de las corporaciones municipales es irregular o desordenada» (Expo. 63.º)⁶⁴.

Con tal premisa, el reglamento proclamó su «alta inspección como superior jerárquico de los Ayuntamientos», justificando su «minuciosa reglamentación» en el riesgo que suponía el «exceso de autonomía que se trata de concederles», que no les concedía, sino que les negaba. Dejaba sentada la prevalente voluntad del superior sobre el inferior, que se imponía por varias técnicas que le permitían regular, condicionar, revisar, dirigir, autorizar, aprobar, inspeccionar, sancionar e invalidar su actuación. Utilizando categorías de la moderna organización administrativa correspondería a la Diputación la planificación, coordinación y control, que se produjeron en los años 60 cuando protagonizó la transformación socio-económica de Navarra por medio del Programa de Promoción Industrial (PPI) 1964-1977.

La jerarquía de la Diputación se manifestó en numerosas expresiones del RAMN que la reconocieron y proclamaron en el articulado:

- Era «superior» (arts. 64, 82, 97, 281, 337, 368, 676), «superior autoridad» (arts. 320, 627, 657, 676), «superioridad» (arts. 97, 271, 281, 283, 320, Apéndice V, 10) y 15.3, 368, 393, 587, 609, 627, 648, 656, 676, 703).
- Disponía de la «alta inspección» (Exp. 63, art. 283) y la ordinaria (arts. 636, 711) «como superior jerárquico» sobre la gestión «irregular o desordenada» (Exp. 63.º) por medio de los «censores de la gestión administrativa» (Exp. 26.º) y el control de la responsabilidad (Base 8.ª, 3.º; Exp. 54.º; arts. 276, 379, 694; Apéndice V 17.e)⁶⁵.
- Realizaba la «vigilancia y dirección superior» (art. 281) sobre los montes, las ordenanzas, reglamentos y disposiciones generales de los pueblos respecto al régimen de montes y aprovechamientos vecinales salvo cuando no precisaban la «sanción superior de la Diputación» (art. 283), cuyos acuerdos podrían recurrirse ante la Diputación (art. 283) y los aprovechamientos no vecinales (art. 320),

⁶⁴ OROZ, L., *Legislación, op. cit.*, pp. 79, 81, 514.

⁶⁵ Por acuerdo de la Diputación de 16 de julio de 1930 se dictaron normas para revisar la gestión administrativa de los Ayuntamientos y Concejos durante el tiempo de la Dictadura por medio de delegados, cuando se lo solicitasen o hubiera peticiones del vecindario; anulado por la circular de 12 de agosto de 1931. Por el de 14 de octubre de 1933 se abrió una información entre los Ayuntamientos para crear inspectores de la Administración municipal.

- Mantenía una «jurisdicción» propia para fiscalizar, conocer y resolver los recursos de alzada contra las resoluciones locales (Expo. 57.º, 61.º; arts. 64, 601, 706-709), con anulación o reforma de los actos recurridos (arts. 64, 704), que fue «retenida» (art. 709) por la Diputación en la parte no delegada al Tribunal administrativo (Base 11.ª RD-L 1925, arts. 709-711). Podía suspender la ejecutividad de los actos recurridos (art. 772) y resolver las reclamaciones sobre indemnizaciones por los daños causados (art. 778). Inspeccionaba al Tribunal administrativo (art. 711).

Tanto la Diputación proponente como el Consejo Administrativo dejaron muy clara su posición sobre la autonomía local, que «se trata de concederles», de la que desconfiaban por el riesgo de «arbitrariedad» y «perjuicios» privados y públicos, por lo que terminaban negándola, como uno de los «principios fundamentales» del RAMN (Exp. 65.º).

3.3. Ejercicio de la jerarquía de la Diputación

El RAMN afirmó que la «minuciosa reglamentación a que se dejan sometidos los actos de los Ayuntamientos y Corporaciones municipales limita con exceso la autonomía que se trata de concederles» (Exp. 64.º). La proclamada «jerarquía en primer grado» y «alta inspección» de la Diputación se concretó en normas para las entidades locales, autorizaciones previas para la toma de decisiones, aprobación y sanción de las adoptadas, imposición de sanciones y revisión por el pronunciamiento de los recursos de alzada propios o jerárquicos.

3.3.1. *Reglamentos y acuerdos generales*

La configuración de un ordenamiento local por medio de reglamentos y acuerdos generales «que dicte la Diputación», reguladores de la vida local, fue establecida por las bases del RD-L de 1925, en congruencia con el artículo 10 de la Ley de 1841 y las competencias del Consejo Real y la Diputación del Reino. No constituían manifestación de la autonomía municipal para crear un ordenamiento propio, sino reconocimiento de la provincial para regular a las entidades locales.

Lo dispusieron las bases sobre bienes de los pueblos (3.ª1 y 3), personal administrativo (4.ª1 y 3), servicios y obras (5.ª1), exacciones locales (7.ª1) y mancomunidades (13.ª). Las iniciativas de la Diputación se someterían al Consejo Administrativo «para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos» (12.ª). La base 7.ª3 dispuso que las disposiciones especiales que dictasen

los Ayuntamientos no podrían contradecirlas⁶⁶. El rango legal legitimador del RD-L de 1925 se perdió por el D-L de 16 de junio de 1931 que relegó sus preceptos a reglamentarios.

El RAMN expuso la «vigencia de las normas generales que se hallen establecidas en la actualidad» (Exp. 16.º), que implicaba insistir en el régimen que aquellas representaban por las facultades jerárquicas provinciales.

3.3.2. Autorizaciones

Son actos del superior jerárquico que permiten a un órgano o a una institución subordinada formar su voluntad conforme a las condiciones de legalidad y oportunidad que le imponga. Para Aldea, «la competencia fundamental reside en los Ayuntamientos y Concejos, aunque sometida al control superior jerárquico» de la Diputación⁶⁷.

En los actos previstos en el RAMN era la Diputación la que permitía a las entidades locales tomar decisiones comprobando su adecuación y fijando sus condiciones previas tanto normativas como operativas (Apéndices I, II, V, 11.d y 16; arts. 59, 80, 97, 320, 587, 656, 676). Su discrecionalidad la recogió el Apéndice II al establecer que la Diputación la «otorgará libérrimamente» (art. 12.2), que también se producía en relación con la aprobación. Los actos de autorización, aprobación y fiscalización en general causaban estado y abrían la impugnación contencioso-administrativa previa reposición (art. 766). Se establecieron numerosos supuestos de control por este medio.

A) En las Bases de 1925 se previó la autorización de la Diputación en sentido positivo en algunos supuestos y negativo en otros con condiciones previas, lo que implicaba, que si estas no se cumpliesen sería precisa la autorización:

- a) Autorización preceptiva para que los Ayuntamientos enajenaran o gravaran bienes (3.ª 2.º), y establecimiento de condiciones generales de las enajenaciones para edificar (3.ª 3).
- b) Obras o servicios cuyo coste, cubiertos los gastos obligatorios, «no puedan satisfacerse con los ingresos del año», gravando presupuestos posteriores como gastos plurianuales (5.ª 2.º).
- c) Préstamos: «cuando no puedan ser reintegrados con los recursos sobrantes del año» (6.ª 1.º). Con la misma motivación anterior.

⁶⁶ Las SSTs de 30 de junio de 1932 y 2 de octubre de 1965 (R. 4230) recogieron la vigencia de los reglamentos generales emanados de la Diputación respecto a los nombramientos de funcionarios por los Ayuntamientos.

⁶⁷ ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismo*, *op. cit.*, pp. 80 y 84.

d) Exacciones locales:

La Diputación recopilaría las contribuciones, arbitrios o impuestos locales (7.^a 1.^o). Los Ayuntamientos las podrían incorporar a sus presupuestos sin necesidad de autorización, si se realizara «dentro de los límites y condiciones establecidos», por el Consejo Administrativo o la Diputación (7.^a 2.^o), así como dictar disposiciones que no contrariasen las generales establecidas por la Diputación (7.^o 3.^o).

B) La exposición del RAMN afirmó que «se acomoda en absoluto a las Bases», regulando cada uno de los supuestos en que se precisa «previo permiso de la Diputación»:

a) Bienes:

- «Enajenar o gravar» bienes de la propiedad comunal (Base 3.^a, Exp. 28.^o, art. 366).
- Concesión de terrenos para edificar (arts. 338, 367) e instalar industrias reconociendo la «libre facultad de los Ayuntamientos», para la adquisición o permuta de edificios para los fines municipales, que no aparecía en las bases (Exp. 28.^o, art. 368).
- Destino a cultivo de bienes comunales (art. 315).
- Condiciones facultativas de aprovechamientos y pastos de comunales y helechales (arts. 318 y 319).
- Aprovechamientos maderables o leñosos no vecinales (art. 320).
- Explotación de canteras (art. 329).
- Aprovechamiento de hierbas por más de dos años (Apéndice I).
- Adjudicación directa de aprovechamientos forestales que otorgará «libérrimamente» (Apéndice II).
- Venta de aprovechamientos forestales que precisaban aprobación y autorización para levantarlos (art. 648.4.^o).

b) Presupuestos cuando no cubrieran los servicios obligatorios y no se sobrepasasen los límites de arbitrios y contribuciones (Exp. 31.^o) o hubiese reclamaciones admisibles (Exp. 32.^o).

c) Clasificó los ingresos y su «gama o escala» en cada una de las variedades tributarias que pudieran elegir los Ayuntamientos respetando sus normas, exenciones y tipos máximos (Exp. 39.^o). La cuantía de los ingresos procedentes de los arbitrios, tasas, rentas, contribuciones y derechos debieran alcanzar el 35% del presupuesto (Exp. 41.^o).

d) Recurso para cubrir el déficit utilizando los repartimientos catastrales y vecinales (Exp. 36.^o y 37.^o, 42.^o-45.^o; arts. 585.e) y 587). Respondía a la preocupación por el «desnivel», el equilibrio y el déficit presupuestarios.

e) Reglamentación y tarifas de los servicios municipalizados (art. 59). Tasas por mantenimiento de montes (art. 80).

- f) Obras cuyo coste no pueda satisfacerse con los ingresos ordinarios del año, que graven presupuestos de dos o más ejercicios o que excedan de 60.000 pesetas (art. 97).
- g) Agrupaciones para practicantes y comadronas (art. 217.2.º).
- h) Contratación: constancia en los expedientes de subasta o concurso de las autorizaciones de autoridades superiores (art. 656.2.º) y en los contratos directos autorizados (art. 676.f).

La discrecionalidad en la autorización que se desprende en los supuestos anteriores, quedó matizada hasta convertirse en reglada («autorizará») cuando las consignaciones para obras, servicios y préstamos, «aunque no puedan satisfacerse en el presupuesto anual, no excedan de cierta cuantía, que la propia Diputación fijará con carácter reglamentario» (6.ª 2.º).

3.3.3. *Aprobaciones*

Constituye un acto del superior jerárquico para dar eficacia a las decisiones tomadas por un órgano o entidad subordinada o tutelada, controlando su legalidad y oportunidad. La Diputación manifestaba su voluntad, con o sin condiciones, para que el acto local produjese efecto. Según Aldea, lo hacía por disponer de

funciones retenidas, como cuerpo general de la Administración Municipal, en las que le corresponde la aprobación a iniciativa de las Corporaciones locales. [...] potestad de resolver directa, aunque casi siempre a iniciativa de las Corporaciones Locales. Y si en estas materias resuelven estas Corporaciones, se produce nulidad radical, por incompetencia⁶⁸.

Suponía una reducción del control respecto a la autorización previa porque, al menos, se podía formar la voluntad. Era una decisión discrecional superior (arts. 337 y 368.12), que podía imponer condiciones a aceptar por el destinatario (arts. 57.g; Apéndice II. 7.ª; Apéndice V, art. 7). Podía «apreciar la necesidad de dicha medida [...] aprobar, modificar o denegar» (art. 271.2), condicionando la ejecutividad de los actos (art. 64).

Ese concepto de la aprobación o «sanción de la Diputación» (Exp. 60.º) lo refirió a los Presupuestos, cuando se formularan reclamaciones contra su aprobación; a los préstamos y empréstitos «que revistan relativa importancia»; a la creación de impuestos no autorizados por el Reglamento; a las decisiones que afecten al patrimonio comunal, deuda, obras y servicios cuyo coste haya de gravar presupuestos de dos o más ejercicios salvo que no excedan de 10.000 pesetas; a roturaciones, deslinden y ocupación de terrenos

⁶⁸ ALDEA EGUÍLAZ, R., Organismo, *op. cit.*, pp. 80 y 83.

declarados de utilidad pública; a aprovechamientos forestales y de agua que no tengan carácter vecinal; a la enajenación y gravamen del patrimonio municipal.

La aprobación o sanción era la prevista al proclamar la ejecutividad de los acuerdos de las entidades locales, «salvo en los casos que se exige la aprobación superior» (art. 64) o si, como consecuencia del recurso de alzada, se suspendiera la ejecución (art. 772).

Las entidades locales precisaban la aprobación por la Diputación para:

- a) Creación de nuevos municipios, poblados y concejos, alteración de términos (arts. 42, 44, 47, 47; Apéndice al cap. III del tít. I sobre régimen de concejos tutelados),
- b) Aprobación y modificación de estatutos de mancomunidades «con facultad de condicionarla a la aceptación de las modificaciones que se indiquen, en uso de facultad discrecional» (arts. 57 y 59).
- c) Ordenanzas, reglamentos y disposiciones de carácter general de los pueblos (arts. 87, 282, 368.10; Apéndice al art. 509 sobre arbitrios no fiscales, 1.^a 2.^o). Homologación de las Ordenanzas de los valles de Baztán, Roncal y Salazar (ley 43.2 Fuero Nuevo, Ley 1/1973, de 1 de marzo).
- d) Régimen de servicios municipalizados (art. 82), incluida la decisión sobre su explotación y contratación por empresa mixta o arriendo (Art. 15 Apéndice al título V).
- e) Régimen de función pública local (art. 271.3), plantillas (art. 271.20.^o), habilitación de secretarios (art. 123), médicos titulares (art. 197) y comadronas (art. 223)
- f) Bienes: aprovechamientos vecinales (art. 318), arriendo de caza (art. 332), deslindes de comunales (art. 336), ocupación de comunales y concesión de aguas patrimoniales (art. 337)⁶⁹, explotación y disfrute de parcelas de interés municipal o concejil (Apéndice II 6.^a y 7.^a), terrenos para servicios especiales (Apéndice V), enajenación para industrias (art. 368).

⁶⁹ Fue objeto de un conflicto entre la Diputación y el Gobierno, defendiendo aquella la competencia propia y de los Ayuntamientos y la naturaleza de aguas patrimoniales de los pueblos en los acuerdos de 5 de febrero, 1 y 30 de marzo de 1917, negada por resoluciones del gobernador de 25 de febrero, del Ministerio de Fomento y la RO de 1 de mayo de 1917, que les daba carácter de públicas. En el de 1 de marzo las consideró «un ataque al verdadero régimen de Navarra y a la autonomía de los concejos y Ayuntamientos» por lo que debía «defender la ley paccionada de modificación de los fueros en cuyos preceptos se reconoce y sanciona la autonomía de las corporaciones municipales de Navarra». La STS de 6 de abril de 1921 reconoció la propiedad patrimonial y privada de los municipios a las aguas que nacen y discurren por los montes comunales. OROZ, L., *Legislación, op. cit.*, 1917, pp. 7-8, 21-24, 27-29; ibidem, 1921, pp. 71-80.

g) Presupuestos:

La Base 8.^a dispuso que debieran remitirse a la Diputación, con derecho a comprobar y exigir responsabilidades sobre el cumplimiento de las condiciones para que no precisaran su aprobación: atención a los servicios obligatorios, confección reglamentaria, sin déficit y con la previsión de las contribuciones, arbitrios e impuestos que no excedieran de la cuantía reglamentaria.

El RAMN dictó normas para su confección, ejecución y cierre (Exp. 29.º, 30.º y 31.º). Reconoció que «nada prevén las Bases» e incorporó que, si había «reclamaciones admisibles» sobre los presupuestos «deben venir a la aprobación de la Diputación», como dispusieron los artículos RAMN (Exp. 32.º), sobre exigencias para su aprobación (arts. 375 y 379), resolución de reclamaciones contrarias (art. 380), comisionados para su control (art. 381), presupuestos extraordinarios (art. 583), repartimientos vecinales (art. 585), recursos de nivelación (art. 587), arbitrios no fiscales (Apéndice 1.º 2.º), emisión de empréstitos (art. 616).

h) Cuentas:

La Base 9.^a del RD-L de 1925 excluía de la aprobación por la Diputación a las cuentas locales aprobadas por las Juntas cuando no fuesen impugnadas. La precisaban cuando no quedasen cubiertos los servicios obligatorios, exista déficit, y en los arbitrios y contribuciones se superara el límite previamente fijado (31.º), o se plantearan «reclamaciones admisibles» (Exp. 32.º). En todo caso tenía «vivo el derecho de revisión por todo el tiempo de prescripción de las acciones administrativas y penales».

El RAMN declaró la no aprobación por la Diputación de las cuentas no impugnadas (art. 636), dejando a salvo la posibilidad de que las revisase (art. 637). Lo haría de los aprovechamientos (art. 648).

3.3.4. Sanciones administrativas

Se reconoció a la Diputación el ejercicio de potestades sancionadoras a los secretarios de los Ayuntamientos (art. 164), los médicos (arts. 184 y 194), los empleados municipales (art. 269) y los miembros de las entidades locales (art. 360). Estas tenían el deber de comunicar a la Diputación las sanciones que impusieran a su personal (art. 268). El incumplimiento o desobediencia de sus acuerdos generaría responsabilidad de todos ellos (art. 694).

3.3.5. Jurisdicción delegada y retenida

La justificación historicista del recurso de alzada contra las decisiones locales ante la Diputación se ha basado en el control de la vida local por el Consejo Real que, por su carácter de institución ejecutiva, incluía la posibilidad de

alzas contra las decisiones municipales⁷⁰. Los vecinos disconformes con las derramas podían reclamar ante el Consejo, que también conocía de las cuestiones sobre insaculaciones⁷¹. Se ha ignorado la existencia del régimen centralista liberal y el control de los Ayuntamientos por las Diputaciones incluso por recursos de alzada, como si la de Navarra no estuviese sometida a su régimen desde 1841.

Para la tesis foralista la dirección y el control por la Diputación de la vida municipal fue un «*principio esencial*»⁷², basado en la recepción de las funciones del Consejo Real por el artículo 10 de la Ley de 1841. Conforme a la ley XXV de las Cortes de 1828-1829, ejercía una

función jurisdiccional mediante la tramitación y resolución de recursos de alzada [...] una actividad de tipo judicial, jurisdiccional *stricto sensu*, no de simple potestad jurisdiccional de la administración al estilo ordinario⁷³.

Según el RAMN la jerarquía de la Diputación se manifestaba en una «jurisdicción» sobre los Ayuntamiento y demás entidades locales, en sentido de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, revisando, sancionando, modificando o anulando los actos de las entidades locales al resolver los recursos de alzada contra sus resoluciones (Expo. 57.º, 61.º; arts. 601, 706-709), con anulación o reforma de los actos recurridos (arts. 64, 704), que fue «retenida» (art. 709) por la Diputación en la parte no delegada al Tribunal administrativo (Base 11.ª RD-L 1925, arts. 709-711). Este carácter se confirmó con la proclamación de que causaban estado en la vía administrativa los actos de resolución de las alzas, los de autorización, aprobación y fiscalización y las decisiones directamente reservadas (art. 766)⁷⁴.

⁷⁰ JIMENO ARANGUREN, R., Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la administración local: evolución jurídica en Navarra, *Ius Fugit*, 16 (2009-2010), pp. 361-366.

⁷¹ YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario de los fueros del Reino de Navarra*, San Sebastián: Imprenta de Ignacio Ramón Baroja, 1828, pp. 4 y 96. Fueron el precedente del recurso de alzada ante la Diputación Foral y, posteriormente, ante el Tribunal Administrativo delegado de la Base 11.ª del R.D. de 4 de noviembre de 1925. ALLI ARANGUREN, J.-C., *Las Cortes de Navarra y el Derecho municipal*. En JIMENO ARANGUREN, R. (edit.), *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna*, Valencia: Tirant lo Blanc-Parlamento de Navarra, 2021, pp. 643-723.

⁷² BURGO, J.I. DEL, *Origen, op. cit.*, pp. 461 y 467.

⁷³ ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos, op. cit.*, pp. 80 y 82; *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Industrial Gráfica Aralar, 1971, pp. 59-61, 76, 131-157; *Los derechos, op. cit.*, p. 91: La Diputación «es un poder judicial, en cuanto resuelve, por vía de recursos, los pleitos administrativos que se susciten en materia municipal. [...] d) Y falla los recursos como Tribunal [...] y naturalmente si el resultado de la delegación es un Tribunal, es que tiene facultades que corresponden a la función jurisdiccional».

⁷⁴ URIZ BERIAIN, J., Don Luis Oroz Zabaleta. Su personalidad. Su foralismo navarro, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho* (1986), p. 122.

La circular de 24 de enero de 1896 reguló el régimen procesal y plazo para interponer recursos de alzada contra los actos de la administración municipal ante la Diputación, constatando su superioridad.

La creación por el Consejo Foral Administrativo el 24 de junio de 1964 del Tribunal Administrativo previsto por la Base 11.^a de 1925, introdujo una nueva invocación de la «jurisdicción» en referencia a la independencia de los tribunales que «constituya una valiosa ayuda, una clara garantía de seguridad jurídica y un instrumento eficaz de desconcentración funcional». La Diputación le delegaría el ejercicio de una «potestad jurisdiccional de Régimen foral privativo [que] viene siendo ejercida directa e inmediatamente por la referida Corporación»⁷⁵.

El RAMN invocó la «naturaleza, extensión y límites de la potestad jurisdiccional del Tribunal Administrativo» delegado de la Diputación para conocer de los recursos de alzada e impugnaciones contra los actos de los organismos municipales, concejiles y entidades administrativas de Navarra en general (arts. 601, 706⁷⁶, 708), y contra la actuación individualizada de las mismas relativas a los procesos electorales de Ayuntamientos y Concejos (art. 15), sus actos (art. 41), la suspensión de su ejecutividad y la fijación de indemnizaciones (arts. 64, 772, 778), el régimen disciplinario de los funcionarios (arts. 165, 196, 274), aprovechamientos (arts. 277), exacciones (art. 394, 540, 708), cuentas (art. 635) y subastas (art. 672).

Para dar al Tribunal más rango que el puramente administrativo, a su régimen y procedimiento (arts. 717-786) se les dio un sentido jurisdiccional, fundado en el contencioso-administrativo, hasta el punto de manifestarse por medio de «providencias de mera tramitación», «providencias resolutorias» (equivalentes a los autos) y «sentencias» (art. 739)⁷⁷. Volvió a invocarse la «jurisdicción» por el artículo 746 como contenido de la «sentencia» decla-

⁷⁵ JIMENO ARANGUREN, R., *Autonomía*, *op. cit.*, pp. 378-382, 387-388.

⁷⁶ Modificado por acuerdo del Consejo Administrativo de 14 de diciembre de 1929. Por acuerdo de la Diputación de 31 de diciembre de 1932 se recordó la vigencia de las disposiciones del artículo 706 RAMN en la tramitación de los recursos de alzada.

⁷⁷ La sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1969 (R. 2530) declaró que el Tribunal Administrativo de Navarra poseía «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 en puridad de auténtico Tribunal, ni su ejercicio suponga función jurisdiccional». 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». Aunque la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1976 (R. 1786) lo denominó impropio por relacionarlo con la tutela, es lo cierto que era propio ya que el preámbulo y articulado del RD-L de 4 de noviembre de 1925

rando la inadmisibilidad del recurso por carecer la Diputación o el Tribunal de jurisdicción o competencia, por corresponder a otra jurisdicción o a otro órgano de la jurisdicción administrativa.

Todo este planteamiento explica que calificase de «potestad jurisdiccional» a la delegada al Tribunal y de «jurisdicción retenida propia» a la que mantenía la Diputación para seguir conociendo de determinadas materias (art. 709):

- a) La legalidad de sus presupuestos por infracción de las disposiciones de la Base 8.º de 1925 y las disposiciones sobre la misma materia, contenidas en el RAMN.
- b) El establecimiento de contribuciones, tasas, arbitrios y contribuciones.
- c) La declaración de responsabilidades e imposición de sanciones a las autoridades y organismos municipales (art. 692).

Se volvió a recoger en el Reglamento Orgánico del Tribunal aprobado el 29 de diciembre de 1964 hablando de «recurso judicial» y denominando «sentencias» a sus resoluciones (arts. 18 y 24).

La atribución de carácter jurisdiccional era una muestra del historicismo dominante, fundándolo en las facultades del Consejo, que no podían asimilarse a la función jurisdiccional que en un régimen con división de poderes es exclusiva del poder judicial. Esta identificación constituía una «evidente incorrección técnica» por faltar «un elemento decisivo a la hora de definir y configurar una jurisdicción verdadera y propia: la neutralidad e independencia del órgano llamado a decidir la controversia»⁷⁸.

Esta «jurisdicción retenida propia» era contraria al principio de autonomía y así lo asumió la Base 11.^a, aunque dándole el significado de que atribuirlo a un Tribunal Administrativo era una «garantía» de aquélla, que fue limitada por las excepciones que supusieron la «retención» de la Diputación y la demora en su constitución.

La manifestación y ejercicio del principio de jerarquía por el régimen foral de Navarra, constituyó una excepción al planteamiento general del Estatuto de mantener el «principio judicial puro, con supresión tajante de las reclamaciones gubernativas»⁷⁹, sustituyéndolos por los judiciales ante un Tribunal contencioso con acción pública vecinal, variante reducida de la acción popular.

y el RAMN reconocieron que los Ayuntamientos estaban «sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado» y el recurso de alzada era manifestación de la misma.

⁷⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid: Civitas, 1981, I, p. 437.

⁷⁹ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931, p. 41.

El Tribunal Administrativo fue una vía administrativa delegada de la Diputación en un órgano libremente nombrado, cuyas resoluciones abrían la vía contencioso-administrativa, previa la reposición. Fue para el secretario Uriz un punto de equilibrio entre las posiciones de la autonomía y la jerarquía:

Perseguía con esta delegación el sustraer a la Diputación, organismo político por natura, la función jurisdiccional en el orden económico-administrativo, por analogía con lo que acontece en el territorio no foral, donde tales reclamaciones están sometidas, no a los gobernadores civiles, como antaño, sino a los Tribunales económico-administrativos, totalmente extraños a la política militante⁸⁰.

Sin embargo, esta «salida» sirvió para que la Diputación siguiera manteniendo su jerarquía, aunque delegara una parte de su ejercicio en un órgano especializado, del que podía prescindir en cualquier momento retirándole la delegación y recuperando la decisión sobre los recursos de alzada.

IV. CONCLUSIONES

1.^a Navarra formó parte del Estado centralista liberal rigiendo sus constituciones y leyes provinciales y municipales, aunque las circunstancias históricas impidieron su plena vigencia hasta el fin de la primera guerra carlista y las leyes de 25 de octubre de 1839 y de 16 de agosto de 1841, que la reconoció, ampliando las competencias de la Diputación provincial de Navarra sobre los ayuntamientos con las que tuvieron dos instituciones del Antiguo Régimen, el Consejo Real y la Diputación del Reino.

2.^a El régimen liberal y las instituciones históricas reconocidas fueron fiscalizadoras en régimen jerárquico de las entidades locales navarras, incluyendo entre otras técnicas el recurso de alzada ante la diputación provincial practicado en el régimen general y en el histórico.

3.^a La diputación provincial de Navarra dispuso y actuó sobre las entidades locales conforme a las competencias generales, ampliadas por las históricas reconocidas, configurando un centralismo «foral» que era superior al del resto de las provincias.

4.^a La autonomía municipal reconocida por el Estatuto de 1924 era incompatible con el control jerárquico de la Diputación sobre las entidades locales, conforme a las facultades atribuidas por la legislación general e histórica reconocidas por la ley de 1841.

⁸⁰ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, *op. cit.*, p. 81.

5.^a El RD-L de 4 de noviembre de 1925, acordado entre el Gobierno y la Diputación de Navarra para acomodar el régimen local navarro a la autonomía del Estatuto, reconoció la jerarquía de la Diputación y los medios de control utilizados, salvo el normativo atribuido al Consejo Administrativo, y la posible delegación en un Tribunal Administrativo de la resolución de los recursos de alzada contra los actos locales.

6.^a El RAMN, redactado por la Diputación y aprobado por el Consejo, fue el medio para impedir la existencia de la autonomía municipal, reconociendo y consolidando a la Diputación como superior jerárquico, estableciendo los medios para su control de la vida local por medios normativos, autorizaciones, aprobaciones, sanciones y resolución de los recursos de alzada.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro*. II. *Derecho Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, pp. 59-85.
- *Los derechos de Navarra*, Pamplona: Gráficas Iruña, 1964.
 - *Divulgación de los fueros de Navarra*, Pamplona: Gráficas Aralar, 1971.
- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, La contribución de Posada Herrera a la construcción del centralismo. En *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España*, Madrid: INAP, 2001.
- La ley municipal de 8 de enero de 1845 en la evolución del régimen local constitucional. En *El Municipio Constitucional. II Seminario de Historia de la Administración 2002*, Madrid: INAP, 2003, pp. 239-268.
 - Las Cortes de Navarra y el Derecho municipal. En JIMENO ARANGUREN, R. (edit.), *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna*, Valencia: Tirant lo Blanc-Parlamento de Navarra, 2021, pp. 643-723.
 - La incorporación al ordenamiento local de Navarra del principio de autonomía municipal en 1925, *Iura Vasconiae*, 19 (2022), pp. 247-287.
- ÁLVAREZ JUNCO, José, A vueltas con la revolución burguesa, *Zona Abierta*, 35-36 (1985), pp. 81-106.
- ARGÜELLES, Agustín, *Memoria sobre el estado de los negocios concernientes a la Secretaría del Despacho de la gobernación de la península en principios de julio de 1820 presentada y leída, por su secretario en las Cortes el 11 de dicho mes, en Diario de las sesiones de Cortes. Legislatura de 1820*, I, Madrid: Imprenta de J.A. García, 1871.
- ARTOLA, Miguel, *La burguesía revolucionaria, 1808-1874*, Madrid: Alianza, 1973.
- BURGO, Jaime Ignacio del, *Origen y fundamento del Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral, 1968.
- CASTRO, Concepción de, *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1863)*, Madrid: Alianza, 1979.
- COMELLAS, José Luis, *Los moderados en el poder: 1844-1854*, Madrid: Escuela de Historia Moderna, 1970, p.169.

- DÍAZ, Nicomedes-Pastor, La cuestión electoral en diciembre de 1839. En *Obras políticas*, Barcelona: Anthropos, 1996.
- DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA, *Manual para la administración municipal de los pueblos de la provincia de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1867.
- Diccionario de Legislación Administrativa y Fiscal de Navarra*, I, Pamplona: Aranzadi, 1969.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII*, Barcelona: Ariel, 1976, pp. 455 y ss.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón y SANTAMARÍA, Juan Alfonso, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid: IEA, 1977.
- FONTANA, Josep, *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*, Barcelona: Crítica, 1979.
- FUSI, Juan Pablo, *Constitución y Fueros: Análisis político de un debate secular. En Jornadas de Estudios sobre la Actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao: UPV, 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid: Taurus, 1972, pp. 56 y ss.
- *La Administración española*, Madrid: IEP, 1985.
- La provincia en el régimen local español. En *Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla: Universidad, 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid: Civitas, 1981.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid: IEAL, 1983.
- GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra (1840-1931)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996.
- Ley de Fueros de 1841: a contracorriente, *Diario de Navarra*, 12 de septiembre de 2023.
- GARCÍA-TREVIJANO, José Antonio, Articulación Estado-Entes locales, *REVL*, 153 (1967), p. 321-344.
- GÓMEZ ANTÓN, Francisco, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid: Rialp, 1962.
- GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro, *Instituciones de Derecho Administrativo Español*, I, Madrid: 1843.
- IZU BELLOSO, Miguel, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2004.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la administración local: evolución jurídica en Navarra, *Ius Fugit*, 16 (2009-2010), pp. 357-388.
- JOVER, José María, Prólogo. En *Historia de España fundada por R. Menéndez Pidal. XXXIV. La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid: Espasa-Calpe, 1981, pp. LVII y ss.
- LEGUINA VILLA, Jesús, Gobierno municipal y Estado autonómico, *RAP*, 100-102 (1983), pp. 2187-2201.
- MARTÍNEZ BELOQUI, María Sagrario, *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de los Fueros de 1841*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.
- NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Barcelona: Ariel, 1966.

- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y Provincias*, Madrid: FEMP, INAP y CEPC, 2003.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique y COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid: Iustel, 2008.
- OROZ, Luis, *Legislación administrativa de Navarra*, Pamplona: Artes Gráficas, 1917; apéndices anuales.
- Aplicación del principio de autonomía local en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Asamblea de Administración Municipal Vasca*, 17 a 21 de septiembre de 1919, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1920, pp. 230-250. Recogido en *Azpilcueta, Cuadernos de sección de Derecho. Estudios de derecho público. Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, 3 (1986), pp. 26-41.
 - El régimen foral de Navarra y el Estatuto municipal, *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, Pamplona: Imprenta provincial, 1925.
- ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, Madrid: 1978.
- POSADA, Adolfo, *Evolución Legislativa del Régimen Local de España, 1812-1909*, Madrid: IEAL, 1983.
- POSADA HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, Madrid: INAP, 1988.
- *Veinticinco discursos y un prólogo*, Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 1997.
- ROMANO, Santi, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1964
- *El ordenamiento jurídico*, Madrid: IEP, 1986.
- SALCEDO IZU, José Joaquín, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona: Universidad de Navarra-Institución Príncipe de Viana, 1964.
- TONI Y COMPAINS, Fulgencio, *Novísimo manual para la administración municipal de los pueblos de Navarra y recopilación de todas las circulares y acuerdos de carácter general*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1902.
- *Apéndice al Novísimo manual para la administración municipal de los pueblos de Navarra*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1907.
- URISARRI, Sebastián, *Compilación de disposiciones para la administración de los pueblos de Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1904.
- URIZ BERIAIN, José, *Diputación foral de Navarra: sus organismos administrativos*. En *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Dereche Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, pp. 33-58.
- Don Luis Oroz Zabaleta. Su personalidad. Su foralismo navarro, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho* (1986), pp. 111-130.
- VICENS VIVES, Jaime, *Historia social y económica de España y América*, IV, Barcelona: Vicens Vives, 1959.
- *Aproximación a la historia de España*, Barcelona: Vicens Vives, 1974.
- YANGUAS Y MIRANDA, José, *Diccionario de los fueros del Reino de Navarra*, San Sebastián: Imprenta de Ignacio Ramón Baroja, 1828.
- *Manual para gobierno de los Ayuntamientos de Navarra*, Pamplona: Imprenta de Francisco Erasun, 1846.

