

# **LA INCORPORACIÓN AL ORDENAMIENTO LOCAL DE NAVARRA DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL EN 1925**

Udal-autonomiaren printzipioa Nafarroako toki-ordenamendura  
sartzea 1925ean

The incorporation of the municipal autonomy principle into  
the Navarre local code in 1925

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 8 de febrero de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 20 de julio de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 20 de julio de 2022

El trabajo estudia la acomodación del régimen foral liberal al cambio ideológico y político que supuso la dictadura de Primo de Rivera y el Estatuto Municipal basado en el principio de autonomía. Eliminaría el control de los Ayuntamientos por la Diputación, a la que la ley de 1841 encomendó las funciones de la Diputación del Reino y del Consejo Real. La Diputación negoció con el gobierno incorporar el principio, plasmado en el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925.

Palabras clave: Consejo Real. Diputación Foral. Estatuto. Autonomía. Ley 1925.



Lan honek foru-araubide liberala Primo de Riveraren diktadurak autonomia-printzipioan oinarritutako Udal Estatutuak ekarri zuten aldaketa ideologikora eta politikora nola egokitu zen aztertzen du. Aldundiak zuen udalen kontrola kendu zuen; 1841eko Legeak hari eman zizkion, bada, Erresumako Aldundiaren eta Errege Kontseiluaren funtzioak. Aldundiak gobernuarekin negoziatu zuen printzipioa sartzea –1925eko azaroaren 4ko Errege Lege Dekretuan islatu zen–. Gako-hitzak: Errege Kontseilua. Foru Aldundia. Estatutua. Autonomia. 1925eko Legea.



This work studies the liberal *fuero* system's accommodation to the ideological and political shift of Primo de Rivera's dictatorship and the Municipal Statute based on the principle of autonomy. It would eliminate the Provincial Council's control over City Councils, with the 1841 law delegating these functions of the Kingdom's Council and the Royal Council. The Provincial Council negotiated with the government to incorporate the principle, enshrined in the Royal Decree-Law dated 4 November 1925.

Keywords: Royal Council. Provincial Council. Statute. Autonomy. Law 1925.

## Sumario

I. DEL RÉGIMEN MUNICIPAL ILUSTRADO AL LIBERAL. II. EL RÉGIMEN MUNICIPAL LIBERAL Y LA LEY DE 1841. III. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924 Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA. IV. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL NAVARRO AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA. 4.1. Atentado centralista a los fueros. 4.2. Negociación con el Gobierno. 4.3. El Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925. 4.3.1. Criterios cardinales. 4.3.2. Condiciones peculiares. 4.4. Resultado satisfactorio. V. CONTINUIDAD DE LA JERARQUÍA DE LA DIPUTACIÓN. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

Durante los siglos XIX y XX la organización municipal de Navarra pasó de formar parte de un Reino a serlo de una provincia foral, y de esta a la de una Comunidad Foral, acomodándose a los nuevos órdenes ideológicos, constitucionales y organizativos del Estado español. En la evolución del régimen local navarro diferenciamos el tiempo histórico, que es, «por su propia naturaleza, un ‘continuo’ y un ‘cambio perpetuo»<sup>1</sup>.

Dentro de los espacios constitucionales diferenciamos en la evolución del régimen municipal de Navarra tres períodos.

Primero (1700-1840) corresponde al periodo ilustrado comprendido entre el establecimiento de la dinastía borbónica, la afección del régimen constitucional con la desaparición del Reino de Navarra por las constituciones de 1812, salvo los periodos absolutistas de la restauración (1814-1820) y la «ominosa década» (1823-1833), y 1837 hasta la ley confirmatoria de los fueros de 1839. En este se produjo la división provincial por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, la creación de las Reales Audiencias por el de 26 de enero de 1834, salvo el Consejo Real de Navarra, suprimiéndose la Corte Mayor. En 1836 se suprimió la Cámara de Comptos y los Tribunales Reales se sustituyeron por la Audiencia Territorial, dividiéndose las provincias en partidos judiciales. Tras la guerra carlista la Constitución de 1837 estableció la unificación de códigos y la organización judicial única («un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales»). En las Bases aprobadas por la Diputa-

---

<sup>1</sup> BLOCH, M., *Introducción a la Historia*, México: FCE, 1988, p. 27.

ción el 1 de abril de 1840 se plasmaba la desaparición de los órganos judiciales propios y la unificación estatal de los mismos, con vigencia provisional de la legislación.

Segundo (1841-1978) desde su adecuación a la ley de 1839 por medio de la llamada «ley paccionada» de 1841, que desarrolló aquella en aspectos administrativo-económicos y régimen municipal, compatibles con la «unidad constitucional» liberal, que, con la adecuación de 1925 y la interrupción de la dictadura franquista, estuvo vigente hasta la Constitución de 1978.

Tercero a partir del nuevo régimen constitucional de 1978, que configuró España como un Estado social y democrático de Derecho con reconocimiento de autonomía de las nacionalidades y regiones constituidas en comunidades autónomas, provincias y municipios dotados de autonomía (arts. 2, 137, 140), y los territorios forales con «derechos históricos» (DA 1ª).

El principio de «autonomía municipal», vinculado a la concepción natural y organicista del municipio, se incorporó en la crisis final del régimen constitucional de 1876 en el Estatuto municipal de la dictadura de Primo de Rivera de 8 de marzo de 1924, y en la constitución de la República de 1931 (art. 9). Desapareció durante la dictadura franquista (1939-1978) por ser antitético con su centralismo autoritario y reapareció en la Constitución de 1978 (arts. 137 y 140).

## I. DEL RÉGIMEN MUNICIPAL ILUSTRADO AL LIBERAL

El régimen local de Navarra estuvo regulado por las Cortes y por el Derecho del Rey establecido por el Consejo Real, institución que unía al poder normativo, el ejecutivo y el jurisdiccional, que lo convirtieron en el medio para la normación, la fiscalización y el control de los municipios y demás entidades territoriales<sup>2</sup>. El Consejo era una institución del Reino en manos del rey y de su virrey, cuyos miembros eran nombrados por el monarca, representaba el poder absolutista. El Consejo Real de Navarra fue la institución más relevante tras las Cortes, con poder real, sin las limitaciones de contenido y periodicidad de estas, que alcanzaba a los ámbitos normativo, jurisdiccional, gubernativo y administrativo.

---

<sup>2</sup> JIMENO ARANGUREN, R., El municipio de Vasconia en la Edad Media, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 45-83; OROZ ZABALETA, L., Aplicación del principio de autonomía municipal en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Asamblea de Administración Municipal Vasca, 17 a 21 de septiembre de 1919*, San Sebastián: Eusko-Ikaskuntza, 1920, pp. 230-250 (recogida en *Azpilcueta, Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 25-35, texto por el que se cita).

El Consejo dispuso en el orden normativo, además de su potestad para dictar las Ordenanzas reguladoras de la vida local, de las facultades y encomiendas de las Cortes para el control económico, patrimonial, de cuentas, ordenanzas y de sus decisiones por medio de «alzas» o «apelaciones» contra sus decisiones.

Exponente de la compleja actividad del Consejo Real fueron las Ordenanzas que encargó el 19 de abril de 1622 a Martín de Eusa, para que recogiera todas las visitas, cédulas reales, provisiones, autos acordados y demás ordenanzas. El libro IV titulado «Ordenanzas tocantes al gobierno del Reino» lo hizo con precisa y casuística regulación del régimen de los alcaldes, jurados, regidores y oficiales de Justicia. Sus «acuerdos se convertían en sínodos políticos» difícilmente diferenciables de las leyes de Cortes<sup>3</sup>.

El marco normativo establecido por las leyes de las Cortes y las Ordenanzas del Consejo Real reconocía el poder normativo local por medio de Ordenanzas del gobierno sobre organización, bienes y servicios de su competencia, sometidas jerárquicamente a aquéllas y a la aprobación por el Consejo. Ese era el ámbito de la autonomía y autarquía municipales.

La función jurisdiccional del Consejo sobre las entidades locales comprendía el control de la vida local en cuestiones económicas, cuentas, gestión de bienes y exacciones, residencias de alcaldes, regidores y jurados, el conocimiento y resolución de las *alzas* contra las decisiones municipales<sup>4</sup>, y de las cuestiones sobre insaculaciones<sup>5</sup>.

Aplicando conceptos actuales diríamos que la relación del Consejo Real con las entidades locales llevaba a considerarlo regulador en lo normativo y, simultáneamente, control jerárquico de oportunidad y jurisdiccional de legalidad. Según Yanguas existía «un Tribunal Supremo llamado Consejo, [...] que tenía en su mano el gobierno municipal y económico de los pueblos»<sup>6</sup>. Su intervención se convirtió en una tutela «tan insoportable como costosa y perjudicial [...] los Ayuntamientos no podían dar un paso sin pedir la aprobación del Tribunal»<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> SESÉ ALEGRE, J. M., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII*, Pamplona: Eunsa, 1994, p. 626.

<sup>4</sup> En el *Fuero General* ya estaban previstas *alzas* contra las decisiones del alcalde menor ante el mayor (II, VIII, I) y de las de este ante el Tribunal de Corte (VII, II; *Nueva Recopilación*, II, 2, 1, XIX). JIMENO ARANGUREN, R., *Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la Administración local: evolución histórica en Navarra*, *Ius Fugit*, 16 (2009-2010), pp. 361-366.

<sup>5</sup> YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario de los fueros del Reino de Navarra*, San Sebastián: Imprenta de Ignacio Ramón Baroja, 1828, pp. 4 y 96.

<sup>6</sup> CASTRO, J. R., *Yanguas y Miranda*, Pamplona: Editorial Gómez, 1963, pp. 189-199.

<sup>7</sup> YANGUAS Y MIRANDA, J., *Manual para gobierno de los Ayuntamientos de Navarra*, Pamplona: Imprenta de Francisco Erasun, 1846, p. 9.

La organización local se racionalizó superando las peculiaridades de los fueros locales y el concejo abierto o *batzarre*, que era como «acostumbran a tratar y resolver sus asuntos y negocios seculares en concejo», como reconocieron las Cortes de 1794-1797 en su ley XXVII. Se crearon órganos como los cabildos, regimientos y ayuntamientos, dotados de cargos como alcaldes, jurados, bailes y escribanos, aplicándose las reglas comunes procesales para la adopción de sus acuerdos.

El concejo abierto se fue sustituyendo por juntas vecinales de oncena, quincena o veintena según fuera el número de miembros a partir de la ley XL de las Cortes de 1724-1726 para Cintruénigo y Valtierra, por los graves inconvenientes y desórdenes producidos. Continuaron haciéndolo para otras muchas localidades en sesiones siguientes hasta que se establecieron con carácter general por las leyes LX y XCIV de la Cortes de 1817-1818 las Juntas de Quincena para los lugares de ochenta vecinos y las de Oncena para las de cincuenta, con las mismas facultades que el concejo, estableciéndose conforme a las reglas de las veintenas de la Ley XXVII de 1794. Las juntas estarían integradas por el alcalde, los regidores en ejercicio, los del año anterior y el correspondiente número de vecinos elegidos por sorteo hasta alcanzar veintiuno, quince u once miembros. Les competían las decisiones de orden económico en cuanto a presupuestos, cuentas, contribuciones, impuestos y arbitrios, aprovechamiento de los bienes, empréstitos, obras y servicios<sup>8</sup>.

## II. EL RÉGIMEN MUNICIPAL LIBERAL Y LA LEY DE 1841

El municipio liberal uniforme y centralista lo estableció la Constitución de Cádiz sobre el modelo francés. El centralismo lo aportaron el absolutismo y el constitucionalismo. Su ámbito competencial era la gestión interna del municipio de modo subordinado, que mediatizaba y controlaba el ejercicio de las competencias locales.

La Constitución de 27 de abril de 1837 consolidó el régimen constitucional y su artículo 70 encomendó a los ayuntamientos el «gobierno interior de los pueblos [...] nombrados por los vecinos a quienes la ley conceda este derecho». La Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840 restringió el sistema electoral e incrementó el intervencionismo gubernativo. La Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840 fue suspendida por Decreto de 13 de octubre para reformarla «en

---

<sup>8</sup> OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra*, I, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1917, p. 199.

armonía con la Constitución de la Monarquía y los principios en ella consignados». Se restauró su vigencia por Real Decreto de 30 de diciembre de 1843.

El régimen constitucional hizo desaparecer las instituciones del Reino de Navarra por medio de la Ley de 25 de octubre de 1839 y la de 16 de agosto de 1841. Esta impuso a Navarra el régimen local general, continuando el proceso de uniformidad normativa que habían iniciado las Cortes del Reino y el Consejo Real. El artículo 5 ordenó que «los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la nación». En cuanto al orden competencial, el artículo 7 estableció la vigencia de la ley general, salvo lo dispuesto en el artículo 6 sobre «la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos», que se ejercería «bajo la dependencia de la Diputación, con arreglo a su legislación especial»<sup>9</sup>. Determinó los ámbitos competenciales a que afectaba, con «las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino»<sup>10</sup>.

La referencia al Consejo Real de Navarra y a la Diputación del Reino se interpretó en el sentido de que todas aquellas atribuciones, en el orden normativo, ejecutivo y de control, habían pasado íntegramente a la Diputación Provincial por el reconocimiento realizado por el artículo 10 de la Ley de 1841. Pero no solo las normativas, también las económicas, de control y jurisdiccionales «retenidas».

No era de esta opinión Yanguas, para quien en el momento de la Ley de 1841 el Consejo sólo tenía competencia en cuanto a la administración de propios y rentas: «es la única que hoy rige habiendo quedado derogadas todas las anteriores» Este era el

«estado de las atribuciones que, al tiempo de su extinción, ejercía el Consejo de Navarra y que en la parte administrativa fueron transmitidas a la Diputación provincial, por la ley de 16 de agosto de 1841, en toda su integridad»<sup>11</sup>.

Respecto a las de la Diputación del Reino tenía «las atribuciones de velar sobre los derechos de los pueblos y observancia de las leyes», ejercía la dirección general administrativa y económica de los arbolados, repartía entre los pueblos el donativo y formaba las ordenanzas municipales<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Para la sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de 26 de enero de 1966 el artículo 6 de la Ley de 1841 «supone la fijación de un orden de dependencia de los Ayuntamientos a la Diputación».

<sup>10</sup> OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa*, I, p. 50.

<sup>11</sup> YANGUAS Y MIRANDA, J., *Manual para gobierno*, pp. 33 y 34.

<sup>12</sup> YANGUAS Y MIRANDA, J., *Manual para gobierno*, pp. 13 y 14.

La tesis tradicional sobre las competencias provinciales fue que en Navarra su Diputación provincial, como heredera de las instituciones del Reino, tenía todas sus facultades en los órdenes legislativo, tutelar, de control, administrativo y jurisdiccional. Se apoyó en la idea de que la Ley de 1841 acomodó a la «unidad constitucional», lo que era disconforme, por ser el límite a la confirmación de los fueros establecido por la ley de 1839. De modo que, todo el poder de las Cortes y del Consejo Real era de la Diputación en lo no limitado ni previsto en aquélla, por no haber precisado acomodarlo a dicha unidad.

Esta concepción, vinculada al principio monárquico, sostuvo y practicó que el poder del Reino se había autolimitado por el pacto de 1841, quedándole lo no afectado. Así lo había reconocido expresamente al atribuir las facultades de dos instituciones históricas esenciales del Reino. Por tanto, la Diputación mantenía funciones históricas residuales gubernativas, legislativas y judiciales, que se manifestaban en un poder político-administrativo, normativo de naturaleza reglamentaria y una «jurisdicción retenida».

Las instituciones forales interpretaban la ley de 1841 como una vinculación negativa externa, similar a la aplicada a los derechos de las personas en relación con las normas: *permissum videtur in omne quod non prohibitum*. Las leyes «limitan» y cuando no lo hacen existe la facultad de realizar todo lo que no estuviera prohibido, recogida en el artículo 5 de la Declaración de Derechos de la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791.

Así se explica el carácter expansivo del régimen foral y la constante invocación del Derecho y las instituciones del Reino para justificar un poder propio no afectado por la citada Ley. Esta interpretación, junto con la construcción doctrinal de la naturaleza *paccionada* de la ley, el *principio del pacto* y la relación bilateral con el Gobierno del Estado, configuraron los fundamentos del régimen foral en la época liberal primero y en los momentos históricos posteriores, hasta incorporarse en textos legales estatales, lo que supuso su reconocimiento por el Estado. Lo recogió la ley de prerrogativa del Jefe del Estado 1/1973, de 1 de marzo.

En los artículos 6 y 7 de la Ley de 1841 radicó el fundamento de las peculiaridades municipales de Navarra y de la regulación y el control de la vida local por parte de la Diputación, no sólo sobre los bienes sino sobre todo el conjunto de la actividad local, que concretó la normativa posterior. La vigencia del régimen organizativo local general en Navarra supuso aplicar unas normas que perseguían el control de la vida municipal por el Gobierno con una concepción centralista, que en Navarra asumió la Diputación invocando continuamente la Ley de 1841. Aprovechó las leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845 sobre Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, que encomendaron el control de la vida municipal y provincial al jefe político, para sustituirlo con la legitimidad



histórica de la Diputación del Reino y del Consejo de Navarra en los órdenes patrimonial, económico-financiero y tributario (Art. 10).

En 1919 Oroz consideró que la interpretación que se hacía de los preceptos de la ley de 1841 respecto a los Municipios, dando a la Diputación amplias facultades para «someter a su dependencia el ejercicio de las atribuciones forales» era «doctrina a nuestro juicio de lo más peligrosa, inexacta y antiforal». Interpretó el artículo 10 en el sentido de ser el ámbito material de la exclusiva intervención de la Diputación, para concluir que, respecto a la autonomía municipal, «se ha desviado considerablemente de los cauces trazados por nuestra legislación tradicional». Expuso algunos casos de intervención de la Corporación provincial, que obedecían «principalmente al olvido o desconocimiento de nuestro derecho tradicional, y a la influencia de la legislación común». Las leyes de las Cortes habían perdido su eficacia por el paso del tiempo,

«dictando la Diputación para suplir su deficiencia las disposiciones complementarias que ha estimado conveniente», inspiradas «en los principios dominantes de la legislación general, [...] esencialmente centralistas, centralistas también han sido las disposiciones de la Diputación»<sup>13</sup>.

Razones prácticas desaconsejaban la intervención de la Diputación en actos insignificantes de la administración municipal, pero no suponía que sus miembros fueran «partidarios de recabar para los municipios navarros una autonomía tan amplia que les permita obrar con absoluta independencia». Las características de la composición de los municipios navarros exigían «una prudente tutela. Y la tutela que a la Diputación corresponde dentro de los límites que señala su legislación privativa».

Propuso una «revisión profunda» del derecho local navarro «con las modificaciones necesarias para atender a las necesidades de los tiempos actuales» (1º), formulado

«de manera clara y precisa las facultades propias de los organismos municipales, con el criterio de autonomía señalado por la tradición foral, de manera que reduzca la intervención que ejerce actualmente la Diputación, a los asuntos de interés capital para la vida del Municipio»<sup>14</sup>.

La tendencia histórica había sido el cada vez mayor control por la Diputación de la vida municipal, fomentado por la elección de los diputados por los Ayuntamientos de las respectivas merindades, convertidas en distritos electorales y de control de la vida local por aquéllos.

<sup>13</sup> OROZ ZABALETA, L., Aplicación del principio de autonomía, pp. 37-39.

<sup>14</sup> OROZ ZABALETA, L., Aplicación del principio de autonomía, pp. 40-41.

La ley de 1841 había remitido la organización y elección al régimen general. La centralización fue confirmada por la Constitución de 1845 que mantuvo la elección censitaria de los concejales, los alcaldes eran «delegados del Gobierno» (arts. 73 y 74), con el control y la dirección política de la vida local. En el marco de la Constitución de 1876, las leyes municipales de 16 de octubre y 2 de octubre de 1877 supusieron un refuerzo centralista.

### III. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924 Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA

Dentro del marco de la Constitución de 1876, la dictadura de Primo de Rivera hizo planteamientos regeneracionistas y reformistas para suprimir el caciquismo de la vida local presente en la Restauración, que se concretaron en el nuevo régimen de los estatutos, municipal de 8 de marzo de 1924 y provincial de 21 de marzo de 1925.

Según Calvo Sotelo las reformas tenían «alcance democrático y anticaciquil», porque el caciquismo había llevado a que en algunas corporaciones

«dominadas durante largos periodos de tiempo por fuerzas políticas de una misma disciplina, se entregaron al despilfarro o la inmoralidad con cínico desenfado, no es para olvidarlo».

Consideró al Estatuto «piedra angular de nuestra reconstrucción política». Sobre el régimen electoral proclamó su deseo de que «algún día [...] la recta aplicación de esos preceptos, esculpidos, más que escritos, con fervor democrático nobilísimo y puro»<sup>15</sup>.

Aplicó la doctrina del municipio realidad histórica de Derecho natural como «hecho social de convivencia»<sup>16</sup>, anterior al Estado y la ley, superior a ella, que se limitaba a «reconocerlo y ampararlo en función adjetiva», dándole un significado superior al de «*asociación legal*» de la ley de 1877.

Lo configuró como un espacio democrático limitado en la elección, incorporando el derecho de la mujer a participar. El sistema electoral era una combinación de democracia directa limitada y presencia corporativa.

Se propuso que la organización democrática de los Ayuntamientos estuviera dotada de una autonomía e independencia contrarias al caciquismo. Era

---

<sup>15</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931, pp. 36, 39, 52 y 53.

<sup>16</sup> POSADA, A., *El régimen municipal de la ciudad moderna y bosquejo del régimen local en España, Francia, Inglaterra, Estados alemanes y Estados Unidos*, Madrid: Librería Victoriano Suárez, 1916, p. 53.

una fórmula política para superarlo y mejorar la capacidad municipal para resolver los problemas políticos y sociales en el ámbito de poder más próximo a la ciudadanía, porque, como afirmó Posada:

«el problema municipal [...] es esencialmente político, en el sentido más propio y específico de la palabra. [...] Ni una sola de las cuestiones que entraña la política social moderna, deja de plantearse en los municipios, con más o menos intensidad, según la complejidad de su vida. El carácter político de los problemas municipales se impone inevitablemente»<sup>17</sup>.

Esta sorprendente «revolución jurídica» por parte de una dictadura conservadora se produjo por una decisión política para evitar la degradación de la vida local. Suponía rechazar la centralización existente y su sustitución por un autogobierno más profundo que la descentralización administrativa.

Calvo Sotelo estaba movido por el entusiasmo de joven demócrata maurista y regionalista para hacer en España una «Revolución desde arriba», recogida en el proyecto de ley de reforma local de Maura de 1903, que «debiera llamarse ley de descuaje del caciquismo»<sup>18</sup>, que era

«la base necesaria, primaria, única, del remedio de muchos males públicos, desde el más bajo al más alto; porque entiendo que en esta reforma está una grandísima parte de la esencia de las mejoras demandadas por el país»<sup>19</sup>.

Calvo fue un fiel seguidor de Maura, a quien consideró «el más grande hombre civil que ha tenido España en los últimos cincuenta años» y «eximio hombre público»<sup>20</sup>, del que había aprendido «los sanos principios de autonomía local», recogidos en sus proyectos de ley municipal de 1903 y 1907, expuso su actitud política por sus

«convicciones políticas eran y son democráticas [...] creía y creo en el Sufragio [...] en la necesidad del Parlamento. [...], abominaba del régimen político imperante». Lo rechazaba porque «representaba un escarnio del Parlamento, una prostitución del Sufragio»<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> POSADA, A., Prólogo a L. ROWE, *El gobierno de la ciudad y sus problemas*, Madrid: Victoriano Suárez, 1914, p. XI.

<sup>18</sup> Reiterada en el proyecto de 1907 concibiendo el municipio como entidad natural, autónoma y democrática. *Ideario de don Antonio Maura (Textos y estudios)*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1954: «Los Municipios son [...] como un ser vivo, natural, que no crea la ley» (pp. 5, 6, 7 y 8). Entendía por «autonomía municipal [...] que sean los legítimos representantes del vecindario del Municipio, tal cual es, y no otros, ni usurpadores de abajo, ni impuestos de arriba, los que rijan y administren el interés comunal; que lo hagan libremente, sin otro límite que el respeto a la ley soberana de la Nación» (p. 12)

<sup>19</sup> *Ideario de don Antonio Maura*, p. 24.

<sup>20</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, pp. 9 y 29.

<sup>21</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 120.

Su idea de un nuevo régimen local para España era «ciudadano, anticaciquil, democrático»:

«representación proporcional; voto de la mujer; supresión de los recursos gubernativos; autonomía municipal plena; desaparición de concejales interinos y alcaldes de Real orden; Carta municipal; régimen de Gerencia. [...] perspectiva del futuro Municipio hispano, resurgiendo sobre las cenizas de las viejas libertades locales desaparecidas a empellones del centralismo francés. [...] inflamada mi fe en sanos principios de la autonomía local [...] el Municipio ante mis ojos y en mi conciencia, no era sólo un factor, sino clave, médula y raíz [...] sólo son prósperos y potentes los pueblos en que la vida local florece gallarda y libre»<sup>22</sup>.

El Estatuto municipal de 1924 supuso un cambio radical del régimen municipal, recogiendo toda la materia local en un código de 585 artículos, una disposición adicional y 28 transitorias<sup>23</sup>. En la exposición previa expuso su concepción municipal:

«Municipios libres [...] dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista, primero, y un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde».

La libertad de elección democrática crearía Municipios libres gestionados por los mejores:

«Cuando los pueblos sean enteramente libres para darse sus administradores, sabrán escoger los más aptos. Cuando los administradores municipales sean personal e inmediatamente responsables de su gestión, tendrán que comportarse con celo y probidad. Porque esta es nuestra leal confianza, y porque sentimos profunda convicción democrática, damos el radical paso que supone el nuevo Estatuto Municipal».

La regulación se basó en los siguientes aspectos básicos recogidos en la exposición:

a) Concepto iusnaturalista del Municipio.

«Nuestra reforma aspira, ante todo, a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, [...] la evolución de la vida municipal española, lo cual

---

<sup>22</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, pp. 7 y 9. Insistió en el «alcance democrático y anticaciquil» del Estatuto (p. 36).

<sup>23</sup> Fue desarrollado en los reglamentos sobre población y términos de 2 de julio de 1924; contratos de la misma fecha; organización y funcionamiento de 9 de julio; obras, servicios y bienes municipales de 14 de julio; secretarios, interventores y empleados, procedimiento y Hacienda de 23 de agosto; sanidad de 9 de febrero de 1925; empleados administrativos de 14 de mayo de 1928; recaudación de 18 de diciembre de 1928. El RD de 21 de octubre de 1924, sobre aplicación del Estatuto en Vascongadas.

empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el principio del home rule municipal tiene ya categoría de dogma universal indeclinable. [...] el Municipio no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también, y además superior a la ley».

Lo recogió el artículo 1:

«Es Municipio la asociación natural, reconocida por la ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento».

b) Autonomía con garantías jurídicas.

Su naturaleza le llevó a dotarle de

«plena personalidad de las entidades municipales y, en consecuencia, reconocer su capacidad jurídica integral en todos los órdenes del Derecho y de la vida». [...] ensancha debidamente la esfera de privativa competencia municipal. Puede afirmarse que la extiende a todo el territorio y a todos los fines de la vida: no en balde es el Municipio una sociedad humana completa».

Por ello afirmó «la plena personalidad de las entidades municipales y, en consecuencia, reconoce su capacidad jurídica integral en todos los órdenes del Derecho y de la vida». El artículo 71 declaró a los Ayuntamientos «Corporaciones económico-administrativas, y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les están cometidas». Con capacidad jurídica y competencia integrales, actuarían con autonomía sobre «gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos» (art. 150), sin las tutelas administrativas de otras instituciones que se ejercían, dice la exposición «más en provecho del tutor que del pupilo», que convertían a los Ayuntamientos en pupilos. La tutela administrativa era la situación anterior al Estatuto:

«Asemejando los entes locales a los menores o incapaces, se les sometía a una serie de condicionamientos traducidos en otra de las limitaciones referentes a nombramientos, aprobación necesaria de los acuerdos municipales más importantes, remociones y suspensiones, recursos de alzada, etc. [...] se reconocía a los órganos municipales la facultad de decidir y obrar en uso de sus facultades, sin ajena intromisión, y de ejecutar lo decidido, con todas las consecuencias jurídicas consiguientes»<sup>24</sup>.

Se excluyó la función tutelar de la Administración estatal sobre los Municipios:

---

<sup>24</sup> JORDANA DE POZAS, L., Significación del Estatuto en la Historia de España. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pp. 6-15, vid. p. 20.

«En un régimen centralizado, todos los acuerdos municipales pueden ser revocados por la autoridad gubernativa, que resulta así superior a los Ayuntamientos, y a éstos se les convierte en simple rueda del engranaje administrativo del Estado. En un régimen autonomista, por el contrario, 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».

Sus actos serían plenamente ejecutivos, sin interferencias de autorizaciones o aprobaciones de otros entes, exclusivamente fiscalizables ante la jurisdicción previa reposición ante el órgano autor, salvo sobre exacciones, sin controles administrativos previos (arts. 252-268) y capacidad para defender su autonomía frente a disposiciones del Gobierno o de otras autoridades subordinadas o delegadas (arts. 290-291). El alcalde podría suspender acuerdos municipales en supuestos tasados (art. 192.3), conforme los artículos 169 y 170 de la ley de 1877. El gobernador lo podría recabar de los alcaldes, Ayuntamientos y Tribunales de lo contencioso-administrativo; el Gobierno lo podría realizar excepcionalmente y en casos graves tasados (art. 260).

Para acudir ante el Tribunal contencioso se estableció la acción pública vecinal o acción popular (arts. 29 y 253). Estableció el silencio administrativo en beneficio de la seguridad jurídica del ciudadano.

#### c) Convicción democrática.

Afirmó que «la fuente originaria de toda soberanía municipal radica en el pueblo». Por elección de dos tercios de los concejales por representación proporcional, siendo el tercio restante por elección corporativa<sup>25</sup>. Incorporó el voto femenino, el referéndum, la iniciativa popular y la acción vecinal o popular. Mantuvo el concejo abierto en localidades de menos de cien habitantes (art. 42).

#### d) Función pública profesionalizada.

Para superar la discrecionalidad de los nombramientos y el sistema de las «cesantías» del *ex spoil system*, objetivó la selección del personal y estableció la inamovilidad. Se crearon los cuerpos de secretarios e interventores, su ingreso por oposición, la carrera, los escalafones y el régimen general de los restantes tipos de funcionarios locales.

---

<sup>25</sup> La exposición de la Ley de 1877, tras invocar la soberanía municipal del pueblo por el sufragio se refirió a que los Municipios «no son simple suma de individuos; en ellos viven y alientan también Corporaciones, Asociaciones, en una palabra, personas jurídicas [...] si el sufragio ha de ser fiel reflejo de la realidad de un pueblo, al Ayuntamiento deben ir no solamente quienes representan a los individuos, sino también los que representan a las entidades». Con criterio organicista invocaba un cuerpo electoral corporativo, que recuperó el Estatuto.

## e) Servicio público.

Base de la competencia, con formulaciones en todos sus aspectos para asegurar la máxima efectividad, incluso en el régimen de municipalizaciones (arts. 169-179).

## f) Mejoras de la gestión.

Para «cohonestar la democracia con la eficacia [...] por lo cual su gestión no debe diferirse de la que mercantilmente tengan los negocios privados», admitiendo las fórmulas norteamericanas de Comisión y de Gerencia.

## g) Suficiencia de la Hacienda local.

A base del proyecto elaborado por Flores de Lemus, con sujeción técnica parcial al Ministerio de Hacienda. Trató de conseguir una fiscalidad propia y suficiente que fuese «un inmenso campo independiente de la del Estado», que no logró. Trató de superar la imposición sobre el consumo con un régimen de recargos y participación en la imposición directa estatal, impuestos de consumos sobre carnes, bebidas e inquilinatos por los alquileres de viviendas, y repartimiento general supletorio, que se convirtió en principal, muy injusto y difícil cobranza en su práctica. No se logró el objetivo de la suficiencia financiera y la Hacienda local siguió siendo insuficiente para poder cumplir todos los fines de la amplia competencia local y de la autonomía.

## h) Planificación sanitaria.

Dentro de la categoría de las obras encuadró las de ensanche, saneamiento (arts. 180-189) reforma interior y urbanización, con una visión sanitaria más que urbanística, encuadrables o no en «planes generales». Desarrollada por el Reglamento de 14 de julio de 1924 exigió la redacción de proyectos para esas acciones (art. 3) y estableció el procedimiento para su tramitación y control (art. 11)<sup>26</sup>. Su aprobación implicaría la declaración de utilidad pública de las obras y la «necesidad de ocupación de una franja paralela y adyacente a las vías y plazas con una anchura máxima de 50 m. y mínima de 25 m. (art. 26) y de las fincas desalineadas (art. 30). Se introdujeron estándares sobre la dotación de agua por habitante y día no inferior a 150-200 litros (art. 39), higiene de las viviendas y sus dimensiones a determinar por la Comisión Central de Sanidad Local.

El balance de los buenos propósitos del Estatuto fue negativo y contradictorio con el propio régimen que lo promulgó, una dictadura que restringía

---

<sup>26</sup> En sus artículos 6 y 23 dispuso la obligatoriedad de observar los estándares urbanísticos de las Ordenanzas municipales en los planes de ensanche, extensión y reforma interior. Fue desarrollado a estos efectos por la RO de 13 de julio de 1924.

los derechos constitucionales y que, sin embargo, pretendía garantizarlos en el ámbito local. Continuaron el control de la vida local por el régimen de turno y el caciquismo.

#### IV. LA ADAPTACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL NAVARRO AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA

El régimen local navarro vigente en el momento de la entrada en vigor del Estatuto municipal de 1924 era antiguo, fragmentario, casuístico, asistemático y falto de principios. Estaba sometido a un poder jerárquico histórico y total de la Diputación, recibido el omnímodo de la Diputación del Reino y del Consejo Real por la Ley de 1841, a la que Calvo Sotelo no reconocía carácter especial ni «paccionada», sino el de «una ley como otra cualquiera»:

«La votaron las Cortes y la sancionó el Poder Moderador. La Diputación había informado previamente y nada más. [...] Navarra, a partir de la ley de 25 de octubre de 1839, había perdido su personalidad como Estado o Reino independiente, «quedando convertida en una provincia española»; así lo dice el primer foralista navarro, don Luis Oroz»<sup>27</sup>.

Era evidente la total y absoluta falta de adecuación del régimen navarro al nuevo código local estatal en cuanto a sus principios y regulación general, propia de los nuevos municipios del Derecho comparado. Todo lo que tenía de historia y tradición le faltaba de modernidad y adecuación a una sociedad transformada por las revoluciones liberal e industrial en el primer cuarto del siglo XX. Se habían ido superando con la incorporación por vía reglamentaria y de actos de la Diputación del régimen municipal común, favorecido por la interpretación de la vinculación negativa expuesta.

Las facultades de la Diputación, heredera de instituciones históricas, eran radicalmente contrarias al propósito legal de dotar a los Ayuntamientos de autonomía e independencia. Como recogió la exposición del RDL de 4 de noviembre de 1925<sup>28</sup>,

«la promulgación del Estatuto municipal suscitó en Navarra un interesante problema de adaptación, por alterar aquel Cuerpo legislativo parte sustancial del régimen económico-administrativo navarro, en vigor desde 1841».

---

<sup>27</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 91, citando a OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa*, I, p. 39.

<sup>28</sup> JIMENO ARANGUREN, R., *Autonomía municipal y control jurídico*, pp. 374-376.



Para superar esta situación el Estatuto se propuso

«consagrar la Autonomía municipal como cimiento de la foral, asegurándola con sólidas cautelas jurídicas contra posibles desmanes de las Diputaciones. Y esto entraña una honda revolución jurídica, en cuanto implica un condicionamiento tasado de la soberanía foral que, por dejación de los unos y errores interpretativos de los otros, había calzado coturno de plenitud y totalidad unilaterales, no sólo en este orden, sino también en el tributario»<sup>29</sup>.

El principio de autonomía del régimen local general fue el elemento de referencia para la reforma del régimen local de Navarra, como reconoció Calvo Sotelo:

«Me interesaba, ante todo, salvar el principio de la autonomía municipal, plenamente garantizado en las Vascongadas con la total vigencia en su territorio del libro primero del Estatuto, hube de recabar en Navarra otra fórmula análoga»<sup>30</sup>.

Este objetivo lo concretó en tres extremos: plasmar la soberanía legisladora del Estado sobre la elección y organización local común en toda la Nación (Base 1<sup>a</sup>), sustraer a la Diputación los recursos, atribuirlos a un Tribunal Administrativo delegado (Base 11<sup>a</sup>) y encomendar al Consejo administrativo la normación local (Base 12<sup>a</sup>)<sup>31</sup>. Se trataba de medidas limitadoras de la jerarquía para acercar el régimen local navarro a la autonomía del Estatuto Municipal.

---

<sup>29</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 82; GALLEGU ANABITARTE, A., La adaptación del Estatuto municipal de 1924 a las provincias vasco-navarras. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal*, pp. 685-706, negó el pacto entre el Gobierno y la Diputación, porque «no aparece ni rastro de una base contractual o negocial en estricto sentido jurídico, [...] lo que sí puede hacer el Estado a través de sus leyes y disposiciones administrativas –si es que la Constitución lo permite– es conceder autonomía administrativa, transferencia y delegación de funciones públicas [...] Pero esto es completamente diferente a lo que pretenden las determinadas interpretaciones foralistas que fundamentan la relación entre el Estado y las Provincias forales como un contrato o pacto» (pp. 690-691). En relación a la Ley de 1841 y al R.D.L. de 1925 calificó de «absurdo» el denominarla Pacto-Decreto-Ley», porque «son leyes, disposiciones estatales soberanas y unilaterales, que pueden ser modificadas por disposiciones de igual rango posteriores sin ninguna necesidad de someterse al procedimiento especial de elaboración». Afirmó que lo dispuesto en la Base 16 sobre su modificación por el mismo procedimiento seguido para su adopción [...] carece absolutamente de toda vinculatoriedad jurídica para cualquier legislador futuro [...] no afecta nada al carácter de disposición unilateral y soberana, derogable por otra de igual rango» (pp. 694-695).

<sup>30</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 81.

<sup>31</sup> Había sido creado por la Diputación como órgano de participación y remedo de las Cortes de Navarra el 16 de julio de 1898. Su composición fue modificada por acuerdos de 16 de octubre de 1901 y por la base 12 del RDL de 4 de noviembre de 1925 como garante de la autonomía municipal al convertirlo en la institución reguladora. Aprobó su reglamento el 15 de enero de 1926, modificado el 5 de febrero de 1949, dotándose de reglamento de régimen interior el 18 de mayo de 1926.

#### 4.1. Atentado centralista a los fueros

La Diputación, cuyo secretario era Oroz Zabaleta<sup>32</sup>, fue muy consciente de lo que suponía esta nueva situación: una alteración sustancial del régimen municipal vigente y del papel de la Diputación respecto a los municipios navarros. Realizó un estudio del Estatuto comprobando su afección a la normativa navarra y a las competencias forales<sup>33</sup>.

La Disposición Transitoria vigesimosexta dispuso que «seguirán en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las Provincias Vascongadas y de Navarra». Nada dispuso sobre sus regímenes locales, dejando abierta la posibilidad de realizar la «honda revolución jurídica» anunciada. El Estatuto provincial aprobado por RD de 20 de marzo de 1925 dispuso en su disposición decimosegunda el mantenimiento del régimen y organización de la «Diputación foral y provincial de Navarra» conforme a la Ley de 1841, la forma de elección y transición sería objeto de disposiciones especiales. Ninguna de ellas suponía garantía para el régimen local de Navarra.

La Diputación acordó el 21 de octubre de 1923 enviar una nota al Directorio Militar sobre los fundamentos del régimen foral. En sesión del día 27 de octubre nombró una comisión para tratar el tema de los delegados gubernativos en las cabezas de distrito afirmando que el control de las «funciones económico-administrativas» de los Ayuntamientos estaban, conforme al artículo 10 de la Ley de 1841<sup>34</sup>, «bajo la exclusiva dependencia de la Diputación y con arreglo a su legislación foral privativa». Negaron al gobernador, «facultad alguna para intervenir en la administración económica municipal de los Ayuntamientos, tampoco puede ser esta conferida a los delegados»<sup>35</sup>.

En una entrevista con el director General de Administración Local Calvo Sotelo el 14 de diciembre de 1923 se plantearon algunas cuestiones pendientes como las de los delegados, el nombramiento de maestros y los montes del Estado. Para constatar sus facultades, la Diputación nombró el 10 de enero de 1924

---

<sup>32</sup> ALLI ARANGUREN, J.-C. y L. Oroz Zabaleta. En *Notitia Vasconiae. Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia*, III, Madrid: Fundación Iura Vasconiae-Marcial Pons, 2022, pp. 661-665; GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., C. LAYANA ILUNDAIN, E. MARTÍNEZ LACABE y M. PÉREZ OLASCOAGA, *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra (1931-1984) y de los secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998, pp. 427-433.

<sup>33</sup> Archivo Real y General de Navarra (en adelante ARGN); caja 25734, expediente 2346/5.

<sup>34</sup> Integraron la comisión el vicepresidente Erro, los diputados Guelbenzu y Usechi, el secretario Oroz y el asesor Amorena.

<sup>35</sup> Los libros de actas de la Diputación digitalizados se recogen con estas referencias: ARGN, DFNL 530, 5v.-6r.

sus delegados para la inspección de los Ayuntamientos aprobando instrucciones y circular<sup>36</sup>.

Ante la considerada grave afección al régimen propio, la Diputación optó por conseguir del Directorio un pronunciamiento favorable que, salvando la vigencia del Estatuto, abriese la posibilidad de una negociación para acomodarlo al régimen privativo. Siguió la práctica establecida desde la ley de 1839 que, como en aquel caso, contaba con la identificación ideológica de los correligionarios mauristas y de los grupos dominantes con la Dictadura, incluida la prensa local autorizada<sup>37</sup>.

La Diputación acordó el 21 de octubre de 1923 enviar una nota al Directorio Militar sobre los fundamentos del régimen foral. En sesión del día 27 de octubre nombró una comisión para tratar el tema de los delegados gubernativos en las cabezas de distrito afirmando que el control de las «funciones económico-administrativas» de los Ayuntamientos estaban, conforme al artículo 10 de la Ley de 1841<sup>38</sup>, «bajo la exclusiva dependencia de la Diputación y con arreglo a su legislación foral privativa». Negaron al gobernador, «facultad alguna para intervenir en la administración económica municipal de los Ayuntamientos, tampoco puede ser esta conferida a los delegados»<sup>39</sup>.

El 14 de diciembre de 1923, en una entrevista con Calvo Sotelo, director General de Administración Local, se plantearon algunas cuestiones pendientes como las de los delegados, el nombramiento de maestros y los montes del Estado. Para constatar sus facultades, la Diputación nombró el 10 de enero de 1924 sus delegados para la inspección de los Ayuntamientos aprobando instrucciones y circular<sup>40</sup>.

El 11 de marzo de 1924 la Diputación constató que el Estatuto «modifica radicalmente las normas legislativas sobre régimen y administración de los municipios», que podían «afectar dichas disposiciones al régimen foral de Navarra», acordó que una comisión formada por el vicepresidente Erro y los dipu-

<sup>36</sup> ARGN, DFNL 530, 67r-69v.

<sup>37</sup> GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra, (1840-1931)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996, pp. 55-67. Recoge cuadros por partidos judiciales con fechas de elecciones y otros datos. La Diputación Foral del momento estaba formada por los diputados G. Erro por Aoiz, vicepresidente; J. M. Modet y M. Irujo por Estella, I. Baleztena y F. Usechi por Pamplona, W. Goizueta por Tafalla, y M. M. Guelbenzu por Tudela.

<sup>38</sup> Integraron la comisión el vicepresidente Erro, los diputados Guelbenzu y Usechi, el secretario Oroz y el asesor Amorena.

<sup>39</sup> Los libros de actas de la Diputación digitalizados se recogen con estas referencias: ARGN, DFNL 530, 5v-6r.

<sup>40</sup> ARGN, DFNL 530, 67r-69v.

tados Guelbenzu y Usechi, «sin pérdida de tiempo», tratase de la cuestión con el Gobierno<sup>41</sup>.

En la entrevista celebrada el 25 de marzo de 1924 la actitud del director general fue manifiestamente contraria a la propuesta de la Diputación de que la disposición transitoria vigesimosexta se ampliase a todo el asunto municipal, no sólo a la imposición, porque, defendiendo el Estatuto la autonomía, «no podía consentirse que hubiera un municipio en Navarra que tuviera menor libertad que otro cualquiera de Castilla». Los comisionados sostuvieron que en Navarra «era la Diputación foral la autoridad para conceder esa autonomía en la parte reservada a sus atribuciones forales». Calvo constató que «no podía admitirse esa doctrina que era la sostenida por los regionalistas catalanes, porque esa función corresponde solamente al Estado»<sup>42</sup>.

Ante la falta de salvedad sobre el régimen local navarro por parte del Estatuto, el Consejo administrativo en sesión de 27 de marzo de 1924 expuso a la Diputación sus reparos por contener el Estatuto disposiciones contrarias a los principios forales:

«1º. El régimen administrativo de Navarra, establecido por la ley-pacto de 16 de agosto de 1841 no puede modificarse para mejorarlo ni para empeorarlo sin el consentimiento de la Diputación.

2º. El Estatuto municipal al establecerse en Navarra sin la anuencia de la Diputación, modifica, altera aquel régimen.

3º. El Consejo administrativo expresa su identificación absoluta con la Excm. Diputación de Navarra, cuyas gestiones para obtener del Directorio militar que al establecerse el Estatuto municipal se salve el respeto al pacto-ley de 1841 deben continuarse sin pérdida de momento»<sup>43</sup>.

Declaró que el Estatuto no era aplicable en Navarra sin el consentimiento de la Diputación, porque de hacerlo se modificaba el régimen de la Ley de 1841. Se creó una ponencia que elaborase unas bases para adecuar el régimen privativo al nuevo orden local del Estatuto<sup>44</sup>.

Como ha ocurrido en otros casos a lo largo de la historia, la primera reacción fue de alarma creando un ambiente de movilización para defender los «fueros» frente a los ataques centralistas. La situación resultaba compleja para los diputados tradicionalistas y conservadores, varios de ellos mauristas, que

---

<sup>41</sup> ARGN, 25733, 2345/10.

<sup>42</sup> ARGN, DFNL 530, 155r.-156r.

<sup>43</sup> ARGN, DFNL 530, 162v.-163r.

<sup>44</sup> ARGN, caja 25734, expedientes 2346/1 y 2, adhesiones a la Diputación de Ayuntamientos y funcionarios.

apoyaban a Primo de Rivera y la dictadura. La coincidencia política posibilitó en este asunto, como en el posterior en el convenio económico, una relación fluida con el Gobierno, no exenta de tensiones, que el dictador trató de reducir con su presencia en Navarra.

## 4.2. Negociación con el gobierno

De los contactos de la comisión designada por la Diputación con el Directorio Militar salió la primera medida, simultáneamente contraria y favorable a Navarra, que fue la Real Orden de 11 de abril de 1924. En su punto 1º imponía la vigencia en Navarra del Estatuto en sí mismo y con las limitadas salvedades de su disposición transitoria vigesimosexta: «en todo lo que no se oponga al régimen establecido por la ley de 1841» (art. 1). El legislador estatal de la dictadura imponía su norma desde su soberanía. A este extremo no dieron mayor importancia los asesores en su informe, porque «el poder legislativo en las leyes comunes, como en las que nacen de acuerdos o pactos, habla siempre como soberano»<sup>45</sup>.

Desde su poder total hizo una concesión encomendando a la Diputación «dictar las reglas necesarias para armonizar su régimen privativo con la autonomía que el Estatuto concede a todos los Ayuntamientos de la Nación» (art. 2)<sup>46</sup>. Imponía el principio que inspiraba la norma al que la Diputación debía armonizar su régimen privativo. En sí misma era ordenarle asumirlo y aplicarlo. Su decisión era congruente con el titular del máximo poder.

La Diputación en sesión del 14 de abril de 1924 quedó enterada de la disposición y del criterio defendido por los comisionados de que las competencias forales no sólo alcanzaban a los asuntos administrativos, sino también a «todo lo relativo a la organización y cumplimiento de los servicios municipales»<sup>47</sup>. No lo compartía Calvo Sotelo para quien

«no cabía dar tal extensión al régimen foral, pero ello, no obstante, mostrándose menos irreductible [...] terminó expresando [...] que siempre que los Ayuntamientos navarros disfrutaran de igual autonomía que los demás, no verá inconveniente en llegar a una inteligencia, aunque esa autonomía se concediera a través de la Diputación»<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1925, p. 25.

<sup>46</sup> *Gaceta* 103, de 12 de abril de 1924. *Boletín Oficial de Navarra*, 46. De 16 de abril de 1924.

<sup>47</sup> ARGN caja 25734, expediente 2346/4.

<sup>48</sup> ARGN, DFNL 530, 164r.-165v. Calvo remitió esta solución a la decisión del Directorio, «por ser cuestión de Gobierno», que excedía de su competencia.

Para cumplimentar el punto segundo de la Real Orden anterior, la Diputación por circular de 14 de abril de 1924 convocó para el 6 de mayo una asamblea de representantes de Ayuntamientos por distritos señalando su número a elegir por asamblea municipal, a tres de sus asesores y tres secretarios de los mismos designados por su asociación<sup>49</sup>. Los comisionados nombrados por la Diputación emitieron su informe con una propuesta de bases<sup>50</sup>.

En sesión de 6 de noviembre de 1924 la Diputación conoció la propuesta que remitió a la Asamblea de Ayuntamientos de Navarra<sup>51</sup>. Esta aprobó el proyecto de bases el 20 de noviembre de 1924 disponiendo su impresión y distribución entre los Ayuntamientos para que se manifestaran por su aprobación o rectificación en asambleas de distrito<sup>52</sup>.

Contuvo una extensa parte expositiva justificando el contenido de las bases, muy ilustrativa para conocer la postura de los Ayuntamientos navarros, mucho menos autonomista que la del director general Calvo Sotelo. Les tranquilizaba que la RO de 11 de abril reconociera el carácter subsidiario del Estatuto respecto al régimen foral. Explicó que no buscaba la asamblea

«fórmulas abstractas de autonomía, muchas veces utópicas, sino en lo que en la opinión de los propios municipios, contrastada con nuestro modo de ser, parezca en los momentos actuales mejor».

Plantearon como aspectos sustanciales el normativo y el control, para lo que su principio básico era buscar una

«fórmula de armonía: libertad de los Ayuntamientos, pero libertad dentro de los reglamentos y de las disposiciones generales que la Diputación dicte; autorizaciones de la Diputación, pero sólo para cosas muy especiales».

Estas disposiciones generales «no han de coartar excesiva e innecesariamente la libertad municipal», para lo que con los reglamentos debían someterse

---

<sup>49</sup> ARGN, DFNL 530, 167r.-168r.

<sup>50</sup> ARGN caja 25735, expediente 2346/1. ARGN, DFNL 530, 195r.-196r. Sobre el proceso negociador de la Diputación con el Gobierno realizada con la Dirección General de Administración Local: OROZ ZABALETA, L., El régimen foral de Navarra y el Estatuto municipal. En *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, pp. 3-26.

<sup>51</sup> ARGN caja 25734, expediente 2346/6. El 23 de octubre de 1924 publicó la *Gaceta* el Real Decreto del 21, de adaptación al Estatuto del régimen foral de las provincias vascongadas. Dispuso la vigencia íntegra con las modificaciones o aclaraciones que detalló sobre determinadas materias en catorce artículos. La disposición final dispuso que «en todo lo que no esté expresamente previsto por el presente Real decreto, el Estatuto municipal será aplicable a los Ayuntamientos vascongados, que, por consiguiente, habrán de disfrutar de los mismos derechos otorgados a las Corporaciones municipales de régimen común». La Dirección General de Administración Local requirió cumplimentar la RO de 11 de abril en el plazo de tres meses.

<sup>52</sup> ARGN caja 25735, expediente 2346/1, 2 y 3. Obran adhesiones de numerosos Ayuntamientos.

al Consejo administrativo con «predominante e importante participación de los Ayuntamientos».

Sobre el régimen de recursos administrativos contra acuerdos de los Ayuntamientos no había «la misma seguridad de orientación». La «ilusión de que nada haya por encima de los posibles desaciertos de los Ayuntamientos y de sus agravios al interés o al derecho particular o colectivo es una utopía». Invocó la vía contenciosa del Estatuto (art. 253), pero lo que se discutía «no era la independencia absoluta del Municipio, sino la índole de los recursos». El objetivo del recuso directo a la vía contenciosa era romper la cadena con las «contaminaciones oligárquicas y políticas del recurso administrativo». No defendían «la destrucción total del régimen nuestro, porque no es aspiración de los Ayuntamientos», sino el recelo que le suscitaban los Tribunales de fuera, como había ocurrido históricamente, prohibiéndose que entre los jueces hubiese más de cinco no naturales del Reino. Había peligro de «asimilación insensible y más dañosa como revestida de forma de aparente justicia». La Comisión era contraria «a la supresión del recuso administrativo. Proponía que siguiese entendiéndose la Diputación, o «constituir otro organismo que siendo nuestro obrara por delegación de la Diputación, única manera de que la autoridad de ésta y el principio de la Ley foral sobrenaden». Se mantendrían en la Diputación los recursos contra la legalidad de las contribuciones, arbitrios o exacciones.

Invocó la tradición recogida por la ley 25 de las Cortes de 1828-1829 sobre autorizaciones de enajenaciones y gravámenes de bienes, préstamos, obras y servicios de entidad, algunos arbitrios y exacciones y explotaciones forestales. «Libertad en lo demás dentro de los reglamentos y acuerdos generales que la Diputación dicta». Su garantía estaba en el Consejo administrativo, «censor natural de la Diputación». En el proyecto de base para «armonizar el régimen privativo con la autonomía de los Ayuntamientos» propuso:

- Libertad en el régimen de aprovechamiento de bienes, dentro de los reglamentos de la Diputación, con su autorización para enajenar y gravar (1ª).
- Libertad de nombramiento de personas dentro de los reglamentos que estableciera la Diputación (2ª).
- Libertad para organizar los servicios y obras, con autorización de la Diputación cuando los costes no puedan satisfacerse con los ingresos anuales (3ª).
- Autorización de la Diputación para préstamos cuando no puedan reintegrarse con los ingresos sobrantes anuales (4ª).
- Recopilación por la Diputación de las exacciones locales (5ª).
- Control por la Diputación de los presupuestos en algunos supuestos y conocimiento de las alzas contra los mismos (6ª).

- Aprobación y revisión de Cuentas por la Diputación (7ª).
- Aprobación del catálogo de montes por la Diputación (8ª).
- Organización de un Tribunal administrativo para conocer de los recursos administrativos fundados en infracción de leyes, reglamentos o disposiciones administrativas. Reserva en la Diputación de los planteados a la legalidad de los presupuestos, contribuciones e impuestos (9ª).
- Se convierte al Consejo administrativo en garante de la autonomía al dictar los reglamentos y acuerdos generales (10ª).
- Modificación «por el mismo procedimiento seguido para su adopción (11ª).

Aprobó la asamblea las propuestas de bases anteriores el 9 de diciembre de 1924. Las remitió a la Diputación y esta al Consejo administrativo, que las aprobó. La Diputación lo hizo el 12 de enero de 1925<sup>53</sup>, designando una Comisión para negociar con el Gobierno<sup>54</sup>. De su informe con comentarios sobre las bases conoció la Corporación en sesión de 11 de febrero de 1925<sup>55</sup>.

Tras consultar a los Ayuntamientos, la Diputación dispuso el 16 de febrero de 1925 remitir al presidente del Directorio militar las bases aprobadas para su negociación<sup>56</sup>.

El 19 de mayo de 1925 se llegó a un acuerdo sobre las Bases entre el director general de Administración Local y los comisionados de la Diputación<sup>57</sup>. Acompañadas de un análisis explicativo de las mismas, fueron conocidas por la Diputación el 3 de junio de 1925, remitiéndolas a la Asamblea de los Ayuntamientos el día 9<sup>58</sup>. Fueron aprobadas haciendo constar que «ni esas bases, ni ninguna otra, que afecten a nuestro Régimen podrían establecerse si no respondían a acuerdo convenido entre Diputación y el Gobierno de S. M.».

---

<sup>53</sup> ARGN caja 25734, expediente 2346/5. ARGN, DFNL 532, 57r.-72r. Se posicionaron en contra el vicepresidente Erro y los diputados Guelbenzu y Usechi por entender que se modificaba la ley de 1841, criticando la referida al Consejo administrativo y sus facultades.

<sup>54</sup> Estuvo formada por los diputados Modet y Goizueta, los vocales del Consejo y asesores Oroz, Uranga y Beunza, y el secretario de la Corporación Oroz. OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, pp. 23 y 24, los negociadores afirmaron que recibieron la «aprobación *in voce* del director general [...] pero sin formalizarla en documento alguno que pudiera significar, no ya una simple coincidencia o acuerdo, que desde luego se advertía, sino un núcleo de obligación o inalterabilidad, que es la esencia del régimen paccionado».

<sup>55</sup> ARGN, DFNL 532, 75r.-76v.

<sup>56</sup> ARGN caja 25734, expediente 2346/8. ARGN, DFNL 533, 1v.-5r.

<sup>57</sup> ARGN caja 25735, expediente 2347/2.

<sup>58</sup> ARGN caja 25735, expediente 2347/1. ARGN, DFNL 533, 5r.-16r., 54r.-54v.



Tras la negociación, la Diputación aprobó las bases acordadas en sesión de 13 de julio de 1925<sup>59</sup>. Afirmó en el punto segundo que «no pueden ser aceptadas si no responden a un pacto entre la Excm. Diputación y el Gobierno», encomendado a la comisión que lo ultimase con tal reconocimiento<sup>60</sup>. Los asesores le pidieron «fije el alcance y significación del apartado [...] referente a la forma [...] que no pueden ser aceptados si no responden a un pacto entre la Diputación y el Gobierno». Lo hizo declarando que

«el sentido del acuerdo indicado es que la aprobación de las Bases de referencia ha de responder, no a la palabra, sino al concepto de pacto o convenio hecho de modo que aparezca reconocida la personalidad de Navarra, en forma análoga, cuando menos, como lo que al dictarse la ley paccionada de 16 de agosto de 1841 y en los antecedentes que precedieron a su formación»<sup>61</sup>.

Por Real Orden de 30 de septiembre de 1925 el Gobierno planteó a la Diputación se resolviera la situación antes del 15 de octubre sobre las normas para adaptar el Estatuto, considerando las condiciones ya «convenidas» en sus líneas principales entre los representantes de ambas partes. El 1 de octubre comunicó el gobernador a la Diputación una resolución del Ministerio de la Gobernación urgiendo «la implantación del Estatuto Municipal en Navarra», invocando que habían quedado «en principio convenidas las líneas fundamentales de la adaptación», dándole un plazo hasta el 15 de octubre para su aprobación.

Sobre esta indicación se planteó una nueva negociación de la que conoció la Corporación el 2 de octubre de 1925. Los comisionados navarros pretendieron que se levantase un acta del convenio, aprobado por ambas partes. Pero el Gobierno «estimó innecesaria la suscripción en un documento común de las bases concordadas». Por no conseguir la firma del «acuerdo», «convenio», «pacto» o cualquier concepto de bilateralidad, los representantes navarros presentaron por instancia duplicada las bases «convenidas». La contestación oficial se limitó en su oficio del 3 del corriente, a acusar recibo de «las bases convenidas -así dice- que elevaba al Gobierno para su resolución». Los asesores comunicaron que habían advertido con firmeza y respeto que

«el apartamiento de lo convenido y todo lo que no fuera el claro reconocimiento de la necesidad absoluta de un acuerdo de la Diputación para cualquier novedad en nuestro régimen, no sería resolver el problema, sino agravarlo;

<sup>59</sup> ARGN caja 25735, expediente 2347/1. ARGN, DFNL 533, 78v.-81r.

<sup>60</sup> La comisión estuvo formada por los diputados Modet, Goizueta y Baleztena, los exdiputados y vocales del Consejo administrativo Oroz, Uranga y Beunza, y el secretario Oroz.

<sup>61</sup> ARGN, DFNL 533, 136v.-137v.

porque todos, absolutamente todos, lo estimaríamos como una violencia a los derechos de Navarra»<sup>62</sup>.

El director general las remitió a la resolución del Directorio Militar. En su sesión de 4 de noviembre de 1925 aprobó el Real Decreto-Ley (*Gaceta* del 5 de noviembre). En sesiones del 6 y 9 de noviembre la Diputación dio por cumplida la formalidad exigida con la incorporación en el preámbulo de los términos «Bases convenidas», aprobándolas (Boletín Oficial de Navarra, 135, de 11 de noviembre de 1925)<sup>63</sup>.

### 4.3. El Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925

Para resolver la adecuación negociada al Estatuto, el Gobierno y la Diputación acordaron en un «trámite previo inexcusable» la aprobación por la Diputación de Navarra de las bases que estudiaron conjuntamente. Así lo reconoció la exposición del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, sin hacer referencia a negociación previa alguna, como si el texto hubiese sido una propuesta unilateral del Gobierno, aunque acepta que las bases «se estudiaron entre representantes de aquella y del Ministerio de la Gobernación, en prolija gestación». El texto acordado lo aprobó la Diputación remitiéndolo al presidente del Directorio para que el Gobierno lo aprobara y se le diera la fórmula pertinente, que fue Decreto-Ley propia del momento<sup>64</sup>.

#### 4.3.1. Criterios cardinales

Los negociadores en su informe a la Diputación de 10 de noviembre de 1925 expresaron que las «reglas» inspiradoras del acuerdo estaban recogidas en las Bases en dos aspectos:

- a) Autonomía: «Principio de libertad para los Ayuntamientos dentro de los reglamentos que se dicten».

---

<sup>62</sup> OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, p. 24.

<sup>63</sup> ARGN, DFNL 533, 156 r.-157 v. En la de 14 de noviembre conoció de un informe de la comisión negociadora sobre «Estatuto y Fuero», de 10 de noviembre, manifestando su satisfacción por el resultado (*Ibidem*, 160r.-161v.). Recogido por OROZ ZABALETA, L., *El régimen foral de Navarra*, pp. 21-26.

<sup>64</sup> OROZ ZABALETA, L., *Aplicación del principio de autonomía*, pp. 36-41; *De la autonomía municipal*. En *Primer Congreso de Secretarios Municipales Navarros. Recopilación de Trabajos. Pamplona del 11 al 18 de junio de 1933*, Pamplona: Asociación de Secretarios de Ayuntamientos de Navarra, 1933, pp. 99-108; *El régimen foral en Navarra*. En *Diario de Navarra*, 18 de julio de 1920 y también en *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 13-18.

## b) Su elaboración se realizaría por la Diputación

«con otros organismos vivos, la representación predominante de los Ayuntamientos navarros formando el Consejo administrativo, organismo que adquiere así una fuerza legal que V.E. hubiera querido darle al momento de su creación y no pudo»<sup>65</sup>.

Estas dos «reglas» representaban un claro progreso sobre el régimen histórico existente de los municipios. Se establecía una vinculación positiva que hacía efectivo el principio de legalidad, a partir de normas de naturaleza reglamentaria, que establecerían las condiciones de esa libertad y autonomía. La potestad normativa se encomendaba a un órgano cuyo rango y competencia se los atribuía una ley, superando la situación de partida de serlo de participación, a tener una potestad reglamentaria por la habilitación legal que se la atribuía. Pasó de ser un órgano creado y dependiente de la Diputación a ser una institución del orden jurídico navarro con entidad y funciones representativas y normativas propias.

La exposición previa resumió el logro de «hermanar las nuevas orientaciones de nuestro Derecho municipal [el Estatuto] con la fisonomía privativa de la vida local de Navarra», convertido en «criterio cardinal» de la disposición. De tal modo que las bases eran las soluciones concretadas sobre las «condiciones peculiares del régimen económico administrativo navarro»:

- a) «Los Municipios navarros disfrutarán de los mismos fueros y prerrogativas que los restantes de la Nación». Por tanto, de los generales recogidos en el Estatuto, particularmente del régimen de autonomía y de sus garantías, convertidos en declaración vacía de contenido real, porque sólo alcanzaban a lo previsto en las bases.
- b) Contradiciéndolo, se limitaban los fueros y prerrogativas de la autonomía al advertir que, a pesar de ella, están «sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado»<sup>66</sup>. Se mantuvo una jerarquía provincial, que implicaba una relación de dependencia, control y tutela, absolutamente contraria al principio de autonomía del Estatuto, que las había hecho desaparecer.
- c) Se les sometió al Consejo administrativo, «cuya composición es la mayor garantía de los fueros municipales por reservarse mayoría de su seno a los representantes de los Ayuntamientos». La base 12<sup>a</sup> le encomienda «garantizar la autonomía de los Ayuntamientos» y aprobar los «Reglamentos,

<sup>65</sup> Recogido en OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, p. 23.

<sup>66</sup> Textos que aparecen literales en la propuesta del Directorio a S.M. el Rey de 4 de noviembre de 1925 (ARGN 25734, 2347/1).

Ordenanzas y acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal [...] para que entren en vigor». Lo convirtió en regulador de la vida municipal por la mayoría de representación de los Ayuntamientos y minoritaria de representación orgánica («fuerzas vivas»). Aunque su naturaleza fuera administrativa y su potestad reglamentaria no existía jerarquía, como la que en este mismo ámbito venía ejerciendo la Diputación, que acumulaba la administrativa y la reguladora ejercidas hasta entonces.

#### 4.3.2. *Condiciones peculiares*

Las bases en que se concretaron las condiciones peculiares del «régimen económico administrativo navarro» y el «criterio cardinal», no fueron las que recogieron el principio de autonomía, sino las de declaración y reconocimiento a los Ayuntamientos navarros de una autonomía limitada y, por tanto, menor que la de los del resto del país, consecuencia de la «adecuación» de la foralidad:

##### a) Organización:

El acuerdo mantuvo la uniformidad organizativa y los principios del régimen local estatal, conforme al artículo 5 de la ley de 1841 y a la base primera, definiendo «la soberanía legisladora del Estado en el futuro»<sup>67</sup>:

«Los Ayuntamientos de Navarra se elegirán y organizarán por las reglas generales que rijan o se adopten en los sucesivos para toda la Nación, y disfrutará de la autonomía que otorga el Estatuto municipal, con arreglo a las bases siguientes».

El RDL reguló el régimen histórico de Navarra en aspectos que concreta: elección y organización (concejo abiertos y juntas de veintena, quincena y onцена), patrimonio, función pública, servicios y obras, Hacienda (préstamos, exacciones, presupuestos y cuentas), patrimonio forestal, recursos, garantías, mancomunidades, régimen de carta y referéndum.

Pero no todo se hizo bajo el principio absoluto de la autonomía. Se afirmó el papel jerárquico «en primer grado» de la Diputación sobre los Ayuntamientos, junto con el Consejo administrativo. Por este medio se precisaron las históricas e ilimitadas competencias que la Ley de 1841 atribuyó a la Diputación, reduciéndolas en lo normativo por su atribución al Consejo, y de control cuando se estableciese el Tribunal delegado, precisándolas en los aspectos conceptos que se enumeran.

---

<sup>67</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 81.

No hubo en todas ellas un incremento de autonomía, porque no desapareció el protagonismo de la Diputación en su regulación y control, a pesar de la afirmación de disfrutar de la autonomía del Estatuto. Se mantuvieron su potestad normativa a futuro («Reglamentos o acuerdos generales que dicte la Diputación») (3ª, 4ª, 5ª) y el control previo de la Diputación («autorización») (3ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª,) o posterior («aprobación») (9ª), y control de legalidad (11ª).

b) Recursos, «jurisdicción retenida» de la Diputación y Tribunal administrativo.

Para hacer efectiva la autonomía municipal y evitar el control directo que de los actos y disposiciones locales realizaba la Diputación, la Base 11ª previó crear un Tribunal Administrativo «delegado», que conociera de los recursos de alzada que se planteaban ante ella contra los actos y disposiciones locales<sup>68</sup>.

Supuso una excepción al planteamiento general del Estatuto de mantener el «principio judicial puro, con supresión tajante de las reclamaciones gubernativas»<sup>69</sup>, sustituyéndolas por las judiciales ante un Tribunal contencioso con acción pública vecinal o acción popular (art. 253).

El Tribunal Administrativo mantuvo una vía administrativa al no conocer la Diputación, como hasta entonces, sino una institución delegada autónoma, cuyas resoluciones abrían la vía contencioso-administrativa, previa la reposición. Fue un punto de equilibrio entre ambas posiciones:

«Persegua 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 militante»<sup>70</sup>.

En opinión del secretario de la Diputación Úriz, sucesor de Oroz, mantener el recurso de alzada supuso reconocer

«la superioridad jerárquica de la Diputación para conocer en todas las reclamaciones o recursos contra decisiones de los entes locales navarros, facultad ésta foral que hubiera desaparecido de nuestro acervo foral si hubiera tenido

---

<sup>68</sup> Por acuerdo de la Diputación de 24 de enero de 1896 se había aprobado una «Circular estableciendo términos para los recursos de alzada contra los diversos actos de las administraciones municipales de Navarra», sobre materia económico-administrativa (art. 1). El 4 de agosto de 1905 aprobó el «Reglamento del procedimiento para las reclamaciones contenciosas que se promuevan ante la Excm. Diputación foral y provincial de Navarra».

<sup>69</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 41.

<sup>70</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 81.

aplicación íntegra el Estatuto. Pero este derecho quedó incólume y recogido en la Base 11<sup>a</sup>»<sup>71</sup>.

La Diputación delegaría en el Tribunal el ejercicio de una «potestad jurisdiccional de Régimen foral privativo [que] viene siendo ejercida directa e inmediatamente por la referida Corporación»<sup>72</sup>. Se le atribuyó

«resolver los recursos de alzada e impugnaciones de que ha entendido la Corporación [...] que se promuevan contra decisiones autorizadas y Organismos municipales y Entidades Administrativas de Navarra en general, entendiendo igualmente en los recursos que se entablen contra la actuación individualizada de las normas relativas a los presupuestos, aplicación de contribuciones e impuestos y de las Ordenanzas a que se refiere el art. 394 de este reglamento»<sup>73</sup>.

La idea de la existencia en la Diputación de una «jurisdicción retenida», derivada de las funciones del Consejo Real conforme a la ley de 1841, que en parte se delegaba y en otra se mantenía, se recogió en el Reglamento Orgánico del Tribunal aprobado el 29 de diciembre de 1964, atribuyéndole un carácter jurisdiccional, hablando de «recurso judicial» y denominando «sentencias» a sus resoluciones (arts. 18 y 24)<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> ÚRIZ BERIÁIN, J., Don Luis Oroz Zabaleta. Su personalidad. Su foralismo navarro, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 113-130, *vid.* p. 122.

<sup>72</sup> Así lo afirmó el acuerdo del Consejo Foral de 24 de junio de 1964. 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». 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 del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 reconoció que los Ayuntamientos estaban «sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado» y el recurso de alzada era manifestación de la misma.

<sup>73</sup> Eran las de las exacciones municipales (art. 708).

<sup>74</sup> ALDEA EGUÍLAZ, R., Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro*. II. *Derecho Público*, Pamplona, Estudio General de Navarra, 1959, pp. 59-95, *vid.* p. 82, fundamentó esta valoración en el hecho de que la Diputación era heredera de las funciones jurisdiccionales del Consejo de Navarra conforme a la atribución que a este hizo la ley XXV de las Cortes de 1828-1829: «Siendo el Consejo Tribunal y habiendo heredado la Diputación sus funciones con arreglo a lo expresamente dispuesto en el art. 10 de la Ley Paccionada, se está ante una actividad de tipo judicial, jurisdiccional *stricto sensu*, no de simple potestad jurisdiccional de la administración al estilo ordinario». Por el contrario, en la sentencia de 7 de abril de 1969 (R. 2530) el Tribunal Supremo 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».

El Tribunal Administrativo se creó por el Consejo Foral Administrativo el 24 de junio de 1964, «para que con la independencia necesaria y tradicional en los tribunales constituya una valiosa ayuda, una clara garantía de seguridad jurídica y un instrumento eficaz de desconcentración funcional»<sup>75</sup>. Se le dio un contenido judicialista en el fondo y forma para destacar su independencia de la Diputación en el Reglamento Orgánico que aprobó el 29 de diciembre del mismo año, aun reconociendo que era órgano administrativo y que sus actos agotaban esa vía.

La demora de casi cuarenta años demostró el poco interés de la Diputación en perder esa potestad revisora, que le daba poder sobre las entidades locales relacionado con el que ejercía la corporación sobre todas ellas, y sus diputados sobre los Ayuntamientos en sus respectivas merindades a través de la libre disposición de ayudas económicas del «Fondo de Merindad» que administraban discrecionalmente, instrumento del clientelismo merindano junto con los nombramientos de personal al servicio de la Diputación.

#### c) Regulación del régimen local por el Consejo administrativo

Otra de las competencias históricas de la Diputación era la normativa sobre el régimen local, que la Base 12<sup>a</sup> atribuyó al Consejo Administrativo «para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos». Dio un plazo de tres meses para su constitución<sup>76</sup>. La Diputación le propondría la aprobación de los «Reglamentos, Ordenanzas y acuerdos generales» referentes a la administración y régimen municipal. Para dotarle de independencia se compondría por mayoría absoluta de representación de los Ayuntamientos, aunque la Diputación pudiera designar otros vocales representantes de fuerzas vivas, «a condición de que siempre sean mayoría en el mismo los representantes de los Ayuntamientos»<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Su reglamento orgánico lo aprobó la Diputación el 29 de diciembre de 1964. IZU BELLOSO, M., *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2004.

<sup>76</sup> En sesión de 15 de enero de 1926 la Diputación aprobó el reglamento de elección, constitución y funcionamiento del Consejo (OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1926*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1926, pp. 4-16). El mismo día se publicó la convocatoria con las listas provisionales de mayores contribuyentes y los coeficientes de valoración de los votos de concejales. El 28 las listas definitivas de mayores contribuyentes y el 4 de febrero el censo de entidades para la elección de sus representantes, convocando la elección de sus miembros para el 7 de febrero (ARGN, DFNL 534, 26v.-37r.). En la de 13 de febrero conoció del resultado y realizó los nombramientos. Los miembros fueron elegidos por los Ayuntamientos por distritos, y los representantes sociales por las sociedades agrícolas, de ganaderos y de obreros, y contribuyentes por Utilidades, Riqueza territorial e industrial, publicados el 16 de febrero (ARGN, DFNL 534, 70r.-76r.).

<sup>77</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 81; ALDEA EGUÍLAZ, R., *Divulgación de los Fueros*, Pamplona: Industrial Gráfica Aralar, 1971, pp. 85-128.

La ley creó una institución de naturaleza representativa local con potestades normativas de naturaleza reglamentaria sobre el régimen local, a las que se añadieron funciones consultivas sobre materias de fuero, económico-financieras y fiscales.

El RD-L mantuvo en la Diputación la competencia para la recopilación y complementar la normativa en materia de

«contribuciones, arbitrios o impuestos de todas clases que afecten a la Administración local y complementará esas disposiciones fijando el límite y condiciones esenciales dentro de las cuales sea permitida la imposición o exacción de contribuciones y arbitrios».

Con el Tribunal Administrativo y el Consejo Foral se completó una estructura garante de la aplicación en Navarra de la autonomía municipal: «como cimiento de la foral, asegurándola con sólidas cautelas jurídicas contra posibles desmanes de las Diputaciones»<sup>78</sup>. Esta estructura sólo suponía una limitación parcial de su poder omnímodo en materia normativa y de control de los actos locales, sin que supusiera una plena autonomía, en cuanto se mantuvo la actividad fiscalizadora sobre aspectos sustanciales de la vida local. Los «posibles desmanes» serían controlados por las vías políticas o jurídicas de la jurisdicción contencioso-administrativa. Se limitó la «autonomía provincial» sobre los Ayuntamientos, pero no se les concedió la «autonomía local» en los términos estatutarios.

#### d) Jerarquía de la Diputación sobre los Ayuntamientos

Aunque se redujeron las anteriores competencias de la Diputación sobre los ayuntamientos, se hicieron continuas referencia a sus funciones normativas por reglamentos o acuerdos generales (bases 3ª sobre bienes, 4ª respecto a la función pública local, 5ª en relación con las obras y servicios, 7ª la recopilación a propósito de la Hacienda y 13ª sobre las mancomunidades, incluidas las forzosas; de control por autorizaciones (bases 3ª, 5ª y 6ª), aprobaciones (bases 7ª y 9ª) y otros (base 8ª); delegaciones (base 10ª) y revisión de actos (base 11ª). Todas ellas demostraron la existencia de una relación jerárquica en todos los ámbitos de la vida local, como lo había reconocido la exposición previa: «sometidos a la jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado».

El instrumento fue el Reglamento de Administración Municipal de Navarra aprobado por el Consejo Administrativo el 3 de febrero de 1928 (en adelante, RAMN)<sup>79</sup>, que, como ocurrió con los reglamentos del Estatuto, fue utilizado por

<sup>78</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios*, p. 82.

<sup>79</sup> JIMENO ARANGUREN, R., Autonomía municipal y control jurídico, pp. 376-377. En *El Primer Congreso*, pp. 155-198, se recogieron numerosas propuestas de secretarios municipales para refor-



la Diputación para reducir la posible autonomía y consolidar su poder jerárquico, sancionado por el Consejo administrativo, con la «legitimidad.» que le dio la base 12<sup>a</sup>. Como recogió su exposición de motivos,

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

Fue un minucioso código de la vida local refundiendo «todas las normas e instituciones propias de la Administración Foral, sin más innovaciones que las indispensables para cumplir los fines indicados»<sup>80</sup>. Reconoció la Diputación que le preocupaba la autonomía, justificándolo en que trataba de evitar que

«la autonomía degenerara fácilmente en arbitrariedad, con perjuicio no solamente de los intereses y derechos privados, siempre respetables, sino también de los intereses públicos, cuya seguridad y garantía se pretende».

El papel jerárquico de la Diputación lo confirmó su preámbulo:

«se reserva a la Diputación la alta inspección que, como superior jerárquico de los Ayuntamientos, le corresponde para vigilar e intervenir en la Administración municipal cuando existan pruebas notorias de que la actuación de las Corporaciones municipales es irregular o desordenada»<sup>81</sup>.

Su alcance lo concretó en el orden patrimonial, económico-financiero y fiscal:

«sólo se exige la sanción de la Diputación para los acuerdos municipales cuando afecten al patrimonio comunal o al estado de la deuda de los pueblos interesados; a la realización de obras y servicios cuyo coste haya de gravar presupuestos de dos o más ejercicios, exceptuando los que no excedan de diez

---

mar artículos del reglamento para mejorar el tratamiento y, en algunos casos, reducir el control sobre los municipios, pero siempre con una actitud elogiosa y reverencial hacia la Diputación.

<sup>80</sup> El Consejo Foral Administrativo de Navarra acordó en sesión de 27 de diciembre de 1969 la elaboración de un texto refundido del Reglamento, que fue aprobado por la Diputación el 11 de diciembre de 1970 y publicado en el Boletín Oficial de Navarra el 16 de diciembre de 1970.

<sup>81</sup> ÚRIZ BERIÁIN, J., Don Luis Oroz, p. 123: «La autonomía que los entes municipales y concejiles disfrutaban en Navarra quedó consolidada con la adaptación del Real Decreto-Ley de Bases de 1925 y la consecuente aparición del Consejo Foral que, en 3 de febrero de 1928, procedió a promulgar el Reglamento de Administración Municipal de Navarra». Había reconocido la «superioridad jerárquica de la Diputación para conocer en todas las reclamaciones o recursos contra decisiones de los entes locales navarros, facultad ésta foral que hubiera desaparecido de nuestro acervo foral si hubiese tenido aplicación íntegra el Estatuto» (p. 122). De modo que la autonomía no sólo era compatible, sino que la garantizaba el control jerárquico.

mil pesetas; a las roturaciones, deslindes y ocupación de los montes y terrenos declarados de utilidad pública; a los aprovechamientos forestales y de agua que no tengan carácter vecinal; a la enajenación y gravamen de los bienes del patrimonio municipal; a la aprobación de presupuestos y cuentas cuando haya reclamaciones; a los préstamos y empréstitos que revistan relativa importancia y, finalmente, a la creación de impuestos no autorizados por el Reglamento».

Su finalidad es «que los servicios esenciales no falten y se impulsen y para que los recursos no se distraigan ni malbaraten»<sup>82</sup>. Se realiza por medio de técnicas de información, inspección, revisión de cuentas, control presupuestario, etcétera.

El artículo 2 RAMN dispuso que «en todos los Municipios, a excepción de los que se rijan por Concejo abierto, se constituirán las Juntas llamadas de Quincena y Veintena», con el carácter de órgano complementario del Ayuntamiento o de representación y gestión de las entidades que no lo fueran, como ocurría en el caso de los Concejos integrados en los Ayuntamientos compuestos. Supuso una variación de la Base 2<sup>a</sup>, de 1925 en la que la subsistencia de las Juntas lo era en cuanto órganos de gobierno que sustitúan al Concejo abierto en los Ayuntamientos de entre doscientos cincuenta y mil habitantes, mientras que el RAMN incorporó a los primeros contribuyentes en los órganos municipales, como lo había hecho la Diputación en la circular de 5 de abril de 1848. Así lo reconoció el preámbulo:

«variando en algo también nuestras leyes de Cortes, se han incorporado a estas Juntas los primeros contribuyentes del Municipio, por estimar que esta innovación era necesaria, dadas las nuevas facultades que a las mismas se les confiere en orden a la aprobación de los presupuestos y cuentas, en que dichos contribuyentes venían interviniendo hasta ahora con éxito satisfactorio».

Las técnicas administrativas en que el RAMN concretó la «jerarquía de la Diputación de Navarra en primer grado» sobre los Ayuntamientos, como había reconocido la exposición del RD-L 1925, fueron:

a) En el ejercicio de la «jurisdicción retenida foral»:

Conforme a la base 11<sup>a</sup>, en el artículo 709 la Diputación se reservó «como materia perteneciente a la jurisdicción retenida propia» las reclamaciones contra la legalidad de los presupuestos, el establecimiento de contribuciones, tasas y arbitrios, y las cuestiones de declaración de responsabilidad e imposición de sanciones del artículo 692 RAMN.

---

<sup>82</sup> Informe de la Comisión del Consejo Administrativo que propuso las Bases para la adecuación del régimen municipal al Estatuto, recogido por OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa*, I, p. 8.

b) Las autorizaciones y aprobaciones, como elementos previos a la formación de la voluntad municipal o como requisito de eficacia eran muy numerosas. Aldea las diferenció por su naturaleza en función del papel que correspondía a los Ayuntamientos y a la Diputación.

En las autorizaciones «la competencia fundamental reside en los Ayuntamientos y Concejos, aunque sometida al control del superior jerárquico» de la Diputación que la otorga<sup>83</sup>.

En las aprobaciones la Diputación ejercitaba «funciones retenidas, como cuerpo general de la Administración Municipal, en las que le corresponde la *aprobación* a iniciativa de las Corporaciones Locales»<sup>84</sup>, como «potestad de resolver directa, aunque casi siempre a iniciativa de las Corporaciones Locales. Y si en esas materias resuelven estas Corporaciones, se produce nulidad radical, por incompetencia», como ocurre en el establecimiento de obras y servicios en régimen especial o municipalizados<sup>85</sup>.

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

d) Existían en el RAMN controles que no figuraban en las Bases como la aprobación de Estatutos y Reglamentos de las Mancomunidades (arts. 56-61) y de los reglamentos de empleados (art. 271), la autorización de los contratos directos (art. 600) y para constituir empresas mixtas y arrendar servicios municipalizados (norma 9 del Apéndice al Título V).

e) En la suspensión de la ejecución de los actos locales recurridos en alzada, el artículo 772 RAMN afirmó el principio de ejecutividad de los actos locales recurridos y, por tanto, la no-suspensión por la interposición del recurso de alzada. Sin embargo, la Diputación o el Tribunal podían disponer la suspensión a instancia del recurrente en cualquier estado del procedimiento, y se podía exigir caución suficiente para responder de los daños y perjuicios que pudieran derivarse de la suspensión para los intereses públicos, la Corporación o autoridad recurrida o terceros (arts. 773 y 774).

f) La Ley 43.2 de la Ley 1/1973, de 1 de marzo, que promulgó el Fuero Nuevo o Compilación del Derecho privado foral de Navarra, encomendó a la Diputación la homologación (aprobación) de las Ordenanzas del Noble Valle y Universidad de Baztán y de las Juntas Generales de los Valles de Roncal y Salazar.

<sup>83</sup> ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos*, pp. 80 y 84.

<sup>84</sup> ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos*, p. 80.

<sup>85</sup> ALDEA EGUÍLAZ, R., *Organismos*, p. 83. Entre otros supuestos, la constitución y disolución de Mancomunidades (arts. 57 y 60 RAMN).

#### 4.4. Resultado satisfactorio

El 10 de noviembre de 1925 los miembros de la comisión negociadora emitieron un informe a la Diputación titulado «Estatuto y Fuero», que conoció en la sesión de 14 de noviembre<sup>86</sup>. Expusieron el proceso negociador con consideraciones sobre las dificultades que planteaba la situación del momento en que «se vela el imperio normal de las leyes y aun de la Constitución misma».

Reconocieron que «el Estatuto modificaba el régimen de nuestra ley paccionada [...] que la violaba [...] si llegara a aplicarse». Elogiaron el comportamiento de la Diputación «con firmeza en los principios y con prudencia en las transacciones, rindiéndose además a la voz general que pedía en aquellos días autonomía». Diferenciaron entre dos concepciones en conflicto, con difícilísima adaptación «entre el agua y el fuego»:

«entre el Estatuto que es 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 provincial».

Desde la perspectiva del pactismo foral el R.D.-L era «satisfactorio», porque

«contiene la manifestación clara, absoluta y terminante de que la aplicación del Estatuto y su adaptación a Navarra, al traducirse en ley viva para Navarra, exigía como requisito inevitable la aprobación de la Diputación; [...] debido a su régimen».

Suponía el reconocimiento por el poder legislativo

«de que nuestro régimen no puede ser cambiado sin la voluntad de Navarra, encarnada y representada, como siempre, por su Diputación Foral. [...] no puede hacerse modificación que no fuera aprobada por Navarra. [...] La provincia [...] ha atravesado una grave crisis de la que ha salido incólume y aun robustecido su régimen, cuya esencia es el gobierno por nosotros mismos en lo que nos es peculiar, con el categórico reconocimiento de su intangibilidad»<sup>87</sup>.

Según Úriz en el prolijo proceso de adaptación del régimen local navarro al Estatuto

«quedó explicitado el carácter de «paccionado» o «convenido» de las Bases ultimadas, cuyo término «convenido» se deduce del desarrollo de las actuaciones habidas para su aprobación. Siempre el «Pacto», antes y ahora como eje de

<sup>86</sup> Recogido por OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, pp. 21-26.

<sup>87</sup> OROZ ZABALETA, L., *Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, pp. 25-26.

cuanto pueda afectar a Navarra. [...] hay que calificar como satisfactorio para nuestro país la adaptación del Estatuto Municipal, mediante el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925»<sup>88</sup>.

## V. CONTINUIDAD DE LA JERARQUÍA DE LA DIPUTACIÓN

Una vez ratificada la jerarquía histórica de la Diputación sobre los Ayuntamientos por el RDL de 4 de noviembre de 1925, continuó practicándose, ahora con el sólido apoyo que supuso considerar compatibles con la autonomía todas las intervenciones normativas y controles que se habían sancionado. Dicha norma y su Reglamento se consolidaron como parte del *statu quo* de Navarra en la legislación posterior, sin que cupiese la posibilidad de establecer un nivel mayor de autonomía para los municipios.

La Ley Municipal republicana de 31 de octubre de 1935 reconoció la vigencia de la ley de 16 de agosto de 1841 y de las bases aprobadas por Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925. Conforme a su Disposición Transitoria undécima, «continuará subsistente en Navarra el régimen de administración municipal establecido en virtud de la ley y demás disposiciones complementarias».

En junio de 1933 se celebró en Pamplona el «Primer Congreso de Secretarios Municipales Navarros»<sup>89</sup>, constatándose que, frente a la pregonada autonomía, la situación real de los Municipios era de sometimiento jerárquico a la Diputación. Se manifestaron dos opiniones contrapuestas.

La primera comunicación del secretario de Tafalla Ayerra afirmó con referencia al RDL de 1925 y el RAMN,

«que la autonomía concedida a los Ayuntamientos [...] [por] el código regulador de los derechos, deberes y obligaciones de los Ayuntamientos navarros, son bastante más reducidos que a los restantes de España concede el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, que continúa también en vigor en esta materia».

Para una «verdadera autonomía» propuso se encomendaran a los Ayuntamientos las atribuciones de las Veintenas, que los Ayuntamientos pudieran dictar sus Ordenanzas en todos los ámbitos para permitir la variedad acomodada a su diferente realidad, porque para lograr una «Navarra pujante [...] solamente puede obtenerse concediendo al Municipio una amplia autonomía».

<sup>88</sup> ÚRIZ BERIÁIN, J., Don Luis Oroz, pp. 122 y 124.

<sup>89</sup> Sobre autonomía municipal hubo dos comunicaciones de los secretarios Ayerra y Chivite, y dos conferencias de Gil Robles y Oroz.

Entre sus conclusiones formuló la supresión de las Juntas de Veintena pasando sus facultades a la Corporación (1ª), reconociendo que la Diputación actuaba «como superior jerárquica en materia administrativa» fuese quien «revisase la gestión de los Ayuntamientos [...] para no recargar el abrumador trabajo que hoy pesa sobre los secretarios» (3ª). Propuesta que suponía reforzar su reconocida jerarquía y control<sup>90</sup>.

La segunda comunicación fue del secretario de Cintruénigo Chivite. Tras una extensa exposición sobre el significado y alcance de la autonomía, afirmó:

«Gozan los municipios navarros de una extensa autonomía que claramente se desprende y manifiesta en el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928, con las modificaciones que a base siempre de mayor amplitud y libertad en la administración municipal, ha dictado el Consejo Foral. [...] Los municipios navarros disfrutan [...] de una completa autonomía administrativa».

Reconoció que, no obstante, lo anterior, «los municipios navarros tienen sí cierta dependencia de la Excma. Diputación, dependencia que tiene su razón de ser en nuestro peculiar Régimen Foral», que basó en el artículo 6 de la ley de 1841. Se manifestaba en «pequeñas limitaciones [...] que denominamos prudentes medidas de protección», mencionando algunas aprobaciones y el recurso de alzada. Sobre la fiscalización diferenció la referida a los impuestos provinciales y la que

«afecta propiamente a la administración municipal, y en este sentido opinamos que debe limitarse a que se observen por los Ayuntamientos las disposiciones administrativas contenidas en los reglamentos vigentes, decretos y acuerdos de carácter general adoptados por la Excma. Diputación».

Su opinión final era que

«los municipios navarros gozan hoy casi de una completa autonomía administrativa, que puede no obstante ampliarse en algunos puntos, mediante las consiguientes reformas del Reglamento de Administración Municipal, [...] pero asimismo estimamos peligrosa la concesión de mayor autonomía, si no va acompañada de una mayor y más efectiva responsabilidad»<sup>91</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

Las opiniones precedentes reflejaron las que mantenían los Ayuntamientos y sus secretarios respecto a la presencia de la autonomía local en Navarra.

<sup>90</sup> AYERRA, F., Autonomía de los Municipios. En *Primer Congreso*, pp. 80-82.

<sup>91</sup> CHIVITE, N., Autonomía municipal. En *Primer Congreso*, pp. 83-88.

El régimen derivado del Real Decreto-Ley de 1925 había mantenido la jerarquía y control de la Diputación sobre los Municipios, con las matizaciones derivadas de la norma, reduciéndola en los órdenes normativo al encomendarlo al Consejo administrativo y del control de la legalidad de su actos a un Tribunal administrativo que tardó casi cuarenta años en crearse.

Todos reconocían el esfuerzo realizado por la Diputación en su negociación con el Gobierno para evitar la aplicación directa del Estatuto municipal, salvando el orden derivado de la legislación histórica y de la ley de 1941, que no era otro que el de su jerarquía sobre los ayuntamientos. A pesar del fracaso del principio de autonomía municipal general en el resto del país, el acuerdo de 1925, que consolidó la jerarquía, supuso una nueva institucionalización y mejora parcial en Navarra por la creación de las dos instituciones citadas, que limitaron el poder normativo y de control de la corporación foral.

El Reglamento de Administración Municipal, promulgado en 1928 al amparo del Real Decreto-Ley incrementó los controles económicos, de legalidad y oportunidad de la Diputación sobre los municipios.

El principio de autonomía no estuvo realmente presente hasta que la vigencia de la Constitución de 1978 obligó a establecer un nuevo régimen local en Navarra por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro. II. Derecho Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, pp. 59-95.

*Divulgación de los Fueros*, Pamplona: Industrial Gráfica Aralar, 1971,

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, Oroz Zabaleta, Luis. En *Notitia Vasconiae. Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia*, III, Madrid: Fundación Iura Vasconiae-Marcial Pons, 2022, pp. 661-665.

AYERRA, Félix, Autonomía de los Municipios. En *Primer Congreso de Secretarios Municipales Navarros. Recopilación de Trabajos. Pamplona del 11 al 18 de junio de 1933*, Pamplona: Asociación de Secretarios de Ayuntamientos de Navarra, 1933, pp. 80-82.

BLOCH, Marc, *Introducción a la Historia*, México: FCE, 1988.

CALVO SOTELO, José, *Mis servicios al Estado*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931.

CASTRO, José Ramón, *Yanguas y Miranda*, Pamplona: Editorial Gómez, 1963.

CHIVITE, N., «Autonomía municipal». En *Primer Congreso de Secretarios Municipales Navarros. Recopilación de Trabajos. Pamplona del 11 al 18 de junio de 1933*, Pamplona: Asociación de Secretarios de Ayuntamientos de Navarra, 1933, pp. 83-88.

*Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, La adaptación del Estatuto municipal de 1924 a las provincias vasco-navarras. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pp. 685-706.

GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra, (1840-1931)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996.

GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, César LAYANA ILUNDAIN, Eduardo MARTÍNEZ LACABE y Mikel PÉREZ OLASCOAGA, *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra (1931-1984) y de los secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.

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

JIMENO ARANGUREN, Roldán, El municipio de Vasconia en la Edad Media, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 45-83.

-Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la Administración local: evolución histórica en Navarra, *Ius Fugit*, 16 (2009-2010), pp. 361-366.

JORDANA DE POZAS, Luis, Significación del Estatuto en la Historia de España. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pp. 6-15.

OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación administrativa de Navarra, I*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1917.

-*Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1925*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1925.

-*Legislación administrativa de Navarra. Apéndice 1926*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1926.

-Aplicación del principio de autonomía municipal 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. Recogida en *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 25-35.



POSADA, Adolfo, Prólogo a Carlos L. ROWE, *El gobierno de la ciudad y sus problemas*, Madrid: Victoriano Suárez, 1914.

-*El régimen municipal de la ciudad moderna y bosquejo del régimen local en España, Francia, Inglaterra, Estados alemanes y Estados Unidos*, Madrid: Librería Victoriano Suárez, 1916.

*Primer Congreso de Secretarios Municipales Navarros. Recopilación de Trabajos. Pamplona del 11 al 18 de junio de 1933*, Pamplona: Asociación de Secretarios de Ayuntamientos de Navarra, 1933.

SESÉ ALEGRE, José María, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII*, Pamplona: Eunsa, 1994.

ÚRIZ BERIÁIN, José, Don Luis Oroz Zabaleta. Su personalidad. Su foralismo navarro, *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 3 (1986), pp. 113-130.

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.