

LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

AURELIO GUAITA

SUMARIO: 1. Gobierno y Administración.-2. La legislación navarra.-3. Control de la Administración local por la Diputación.-4. Navarra, Comunidad histórica.-5. Personalidad jurídica.-6. Organización.-7. Disposiciones y resoluciones.- 8. Recursos.- 9. La Junta de Cooperación.

1. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN °

En su Sentencia de 6 de febrero de 1984 («BOE» de 9 de marzo) dice el Tribunal Constitucional que «el Gobierno de la Nación... según el título IV de la Constitución aparece diferenciado de la Administración propiamente dicha a la que dirige...», lo que sin duda es exacto, pero puede agregarse que, muy prudentemente, la Constitución, aunque ha procurado no confundirlos, no ha puesto especial énfasis en su distinción —problemente no lo hubiera conseguido: de su dificultad, de esto, sabemos algo los profesores de derecho público— ni, por supuesto, se le ha ocurrido separados: distintos, de acuerdo, pero nada distantes; a la inversa, inseparables, y se comprende, pues es innegable que el Gobierno, además de dirigir a la Administración y estar por así decir sobre y por tanto fuera de ella, es al mismo tiempo Administración él mismo, forma parte de la Administración, es su cabeza: parece inevitable la metáfora antropomórfica: la cabeza dirige todo el cuerpo del hombre, pero ella misma forma parte de ese cuerpo y en realidad sólo existe entre cuerpo y cabeza una distinción imperfecta, la que media entre el todo y la parte. Pues algo no idéntico pero sí análogo sucede en nuestro caso: no idéntico, porque no siempre el Gobierno actúa como (ni es parte de la) Administración; pero sí análogo, porque el Gobierno es el órgano superior de la Administración

° Conferencia pronunciada en el «I Curso de Derecho administrativo foral de Navarra», Universidad de Navarra, el 9 de mayo de 1984.

(art. 2.1 LRJ), el autor de los ms importantes actos administrativos «el órgano colegiado y supremo de la Administración» en palabras de la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 1982, que repiten lo dicho reiteradamente con anterioridad (1).

Y parece pertinente recordar que la declaración del Tribunal Constitucional se hace en el recurso promovido por el Gobierno (art. 161.2 Constitución) contra la propuesta de nombramiento de presidente de la Diputación de Navarra elevada al Rey por el presidente del Parlamento foral: ante el argumento de que las «discrepancias que se susciten entre *la Administración del Estado* y la Comunidad foral de Navarra respecto a la aplicación e interpretación de la presente Ley Orgánica (la de Reintegración y Amejoramiento del Régimen foral de Navarra de 10 de agosto de 1982) serán planteadas y, en su caso, resueltas por una Junta de Cooperación integrada por igual número de representantes de la Diputación y de la Administración del Estado, sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia» (art. 69 de dicha LRFN) alegado en defensa del acto impugnado y para negar en el caso jurisdicción al Tribunal Constitucional, éste recuerda, además de otros razonamientos y de que, dice, la citada Junta de Cooperación aún no se ha constituido, que el precepto aducido no es aplicable a esta controversia, que no se produce entre Navarra y la Administración del Estado, sino entre el Gobierno de la Nación y Navarra..., y el Gobierno... no es la Administración... «propriadamente dicha», agrega, coetilla ésta sin duda muy oportuna y que permite sostener que, desde luego, el TC no afirma que el Gobierno jamás sea la Administración, que nunca actúe como tal o que sea un órgano extraño, ajeno y distante respecto de la Administración. Correcta y basada en el artículo 97 de la Constitución, su declaración la hace *as speciem*, para sostener su jurisdicción y, directa y concretamente, para negar y rechazar la aplicación del transcrito artículo 69 de la LRFN.

Con razón puede leerse en la exposición de motivos de la Ley andaluza de 21 de julio de 1983 («BOE» de 7 de septiembre) del Gobierno y la Administración (y exactamente igual en la madrileña de 13 de diciembre de 1983, «BOE» de 3 de febrero de 1984, claramente inspirada en aquélla, a la que reproduce literalmente en ésta y en muchas otras ocasiones; de modo análogo, ya antes, en la Ley canaria de 14 de abril de 1983) que «no son sólo razones de economía legislativa las que han aconsejado el tratamiento, en un solo texto, de los aspectos políticos y administrativos que confluyen en los órganos superiores del Ejecutivo. Es, más bien, la intención de configurar globalmente al *Gobierno, con toda la dificultad que su doble naturaleza comporta a la hora de deslindar su actuación política de la puramente*

(1) Cfr. Aurelio GUAITA: *El Consejo de Ministros*, 2.^a ed., Madrid, 1967, pp. 66-68.

administrativa, la que aconseja abordar de forma unitaria la regulación legal de aquél».

Algunas leyes autonómicas se ciñen a los ámbitos superiores políticos (presidente y Consejo de Gobierno; quizá también el Parlamento) dejando para otros textos la Administración «propiamente dicha» o bien tratando muy pocos aspectos, puntos o materias relativas a ésta: es el caso de la Ley cántabra de 4 de octubre de 1982 («BOE» de 14 de abril de 1983) sobre el presidente de la Diputación regional y el Consejo de Gobierno: es la de contenido más reducido; el de la catalana de 23 de marzo de 1982 («BOE» de 4 de mayo) sobre el Parlamento, y el presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad; de la gallega de 22 de febrero de 1983 reguladora de la Xunta y de su presidente; y de la riojana de 29 de diciembre de 1983 («BOE» de 20 de enero de 1984) sobre el presidente y el Consejo de Gobierno.

Sin embargo ha de notarse que La Rioja cuenta también con un texto sobre su Administración, siquiera sea provisional, aprobado por Decreto de 8 de abril de 1983 («BOE» de 25 de mayo); también se reduce sólo a la Administración la Ley asturiana de 12 de diciembre de 1983 («BOE» de 31 de enero de 1984).

Pero son más las Leyes que, con buen criterio en mi opinión, regulan en un mismo texto legal el Gobierno y la Administración pública: a los casos andaluz y madrileño ya referidos, han de agregarse los de Canarias (Ley de 14 de abril de 1983); Castilla y León (Ley de 29 de julio de 1983, «BOE» de 18 de enero de 1984); Castilla-La Mancha (Ley de 25 de abril de 1984, «BOE» de 26 de mayo); Murcia (Ley de 18 de octubre de 1982, «BOE» de 24 de enero de 1983); Navarra (Ley de 11 de abril de 1983, «BOE» de 25 de junio); País Vasco, aunque la Ley de 30 de junio de 1981, la pionera de todas ellas, y no publicada en el «Boletín Oficial del Estado», se llama simplemente «del Gobierno», y Valencia, Ley «de Gobierno valenciano» de 30 de diciembre de 1983 («BOE» de 9 de febrero de 1984) (2).

(2) Cronológicamente, el orden de las disposiciones citadas es así:

País Vasco, 30 de junio de 1981.

Cataluña, 23 de marzo de 1982.

Asturias, 24 de mayo de 1982.

Cantabria, 4 de octubre de 1982.

Murcia, 18 de octubre de 1982.

Galicia, 22 de febrero de 1983.

La Rioja, Decreto de 8 de abril de 1983.

Navarra, 11 de abril de 1983.

Canarias, 14 de abril de 1983.

Andalucía, 21 de julio de 1983.

Castilla y León, 29 de julio de 1983.

Asturias, 12 de diciembre de 1983 (modifica la de mayo de 1982).

Madrid, 13 de diciembre de 1983.

La Rioja, Ley de 29 de diciembre de 1983.

Valencia, 30 de diciembre de 1983.

Castilla-La Mancha, 25 de abril de 1984.

Y al tratar de la Administración, no pocas de las citadas disposiciones, junto a la organización, actos, reglamentos, recursos y responsabilidad, es decir, la estructura orgánica y el funcionamiento (más o menos lo que a veces se ha llamado «régimen jurídico» de la Administración pública; la suma, en el Estado, de la LRJ más la LPA), se ocupan también de otras materias que tradicionalmente se tratan aparte en la legislación relativa al Estado, aunque sí se han abordado siempre, al menos hasta la todavía vigente LRL, en la legislación local: concretamente, aunque en términos concisos, regulan bienes, contratos, personal y presupuestos y hacienda (o al menos varios de estos asuntos) las Leyes de Asturias, Castilla y León, Madrid, Murcia (hacienda) y La Rioja.

2. LA LEGISLACIÓN NAVARRA

La Ley de Navarra responde a su rúbrica, «del Gobierno y de la Administración de la Comunidad foral de Navarra»: no trata de bienes, personal, contratos o hacienda, pero sí trata como un todo conjuntado y coherente, de su doble epígrafe, que es también el del título IV de la Constitución como hemos recordado al principio. Se trata efectivamente de un *continuum*: lo demuestra cuanto llevamos dicho, lo demuestra la literatura universal y de siempre sobre estas cuestiones con muy pocas voces discrepantes (y en realidad ni eso: sólo matizaciones que se detectan y aceptan por todos los autores), y en términos más modestos, pero no menos claros y persistentes, lo demuestra la legislación local: los ayuntamientos y las diputaciones son los órganos «de gobierno y administración» de municipios y provincias respectivamente, como dicen los artículos 5.º LRL, 140 y 141.2 Constitución, y 18 y 30.3 del proyecto de Ley reguladora de las bases del régimen local (publicado en «BOCG.CD», A-97, de 3 de abril de 1984).

Por supuesto, tanto la LRFN de 1982 como la de Gobierno y Administración de 1983 (LGAN) están llenas de ejemplos de facultades políticas o gubernativas *stricto sensu* del órgano denominado precisamente Diputación foral o Gobierno de Navarra; iniciativa legislativa, ejecución de tratados y convenios internacionales, defensa del régimen foral, emisión de deuda pública; elaboración, presentación y defensa de los presupuestos; ejercer la potestad legislativa previa delegación de las Cortes o Parlamento; ... y, en suma, el Gobierno o Diputación foral es quien «establece la política general y dirige la Administración de la Comunidad foral de Navarra» (art. 1.º LGAN).

Las últimas palabras de este precepto, redactado sin duda visto el 97 Constitución, nos presentan ya un Gobierno dirigiendo a la Administración, y lo anuncian como a su vez alto organismo con potestades y funciones

administrativas, pues ejerce (aunque no en monopolio) la función ejecutiva, que comprende la reglamentaria y la administrativa (art. 23.1 a LRFN) o, en versión del art. 4.1 LGAN, fiel trasunto a su vez del art. 97 Constitución, «la potestad reglamentaria y la función ejecutiva».

Como tantas otras, como casi todas, no es materia ésta que pueda delimitarse tajante, monolítica y dogmáticamente. La Constitución, que habla de *potestad* para referirse a la legislativa (arts. 66.2 y 82.1), a la jurisdiccional (117.3), a la reglamentaria (97 y 106.1), y a la tributaria (133.1), habla en cambio de *función* cuando se refiere a la ejecutiva (97 y 152.1). La expresión de la LRFN es defendible (reglamentación y administración, como subespecies de ejecución), pero, prescindiendo de la intercambiabilidad potestad-función (muy posible para los constituyentes, ya se ha visto), la verdad es que la reglamentación no puede concebirse como una modalidad de la ejecución: porque existen, y muy a menudo, reglamentos autónomos o independientes (algunos distinguen entre ambos) que no ejecutan una ley anterior inexistente por hipótesis; y porque no sólo ejecutan los reglamentos ejecutivos, sino también las leyes (a la Constitución), la totalidad de los actos administrativos (40 LPA) y, desde luego, las sentencias y otras resoluciones judiciales (117.3 y 118 Constitución).

Muy explicablemente, en la LGAN, como en los textos paralelos de otras Comunidades, es muy visible la influencia de varias leyes estatales, especialmente la LRJ, la LPA y, en menor medida e importancia, la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983: se ve en las instituciones, en su regulación, en la terminología y, a veces, en la expresión literal de algunos preceptos. Pero no se trata sólo de que los legisladores autonómicos hayan redactado sus textos con vista de las leyes del Estado antes citadas —que, por otra parte, tienen bastante «buena prensa» entre no pocos conocedores del derecho—: es que conviene que sea así y debe ser así, porque lo dispone el artículo 149.1.18.^a Constitución: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Las bases del *régimen jurídico de las Administraciones públicas* y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el *procedimiento administrativo común*, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas», texto sustancialmente reproducido en 1983 por la citada Ley del Proceso Autónomo en su art. 12 (3).

(3) Por desgracia, la más reciente legislación estatal ha «inspirado» también a la legislación autonómica, por ejemplo a la LGAN que nos ocupa primordialmente en estas páginas, en expresiones torpes y manifiestamente incorrectas, por más que proliferen a diario incluso en leyes

3. CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR LA DIPUTACIÓN

También corresponde a la Diputación «la facultad revisora en materia administrativa o económico-administrativa, previa a la judicial» (23.1.b LRFN y 4.3 LGAN); y no solamente por cuanto se refiere a sus propias actuaciones y servicios, sino también, y es importante, una amplia gama de facultades respecto de la Administración local, es decir, municipios, concejos y otras entidades locales (arts. 46 LRFN y 7.º LGAN): *a)* las facultades y competencias que ostentaba ya antes de 1982, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 (LP), en el Real Decreto-ley paccionado de 4 de noviembre de 1925, y en sus disposiciones complementarias; y *b)* las compatibles con las anteriores que puedan corresponder a las Comunidades autónomas o a las provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

No es objeto de estas páginas el régimen local de Navarra, pero sí se puede recordar que la autonomía municipal era en el XVIII y a principios del XIX semejante a la del resto de España, esto es, escasa, pues el gobierno y administración de los pueblos, muy especialmente en su aspecto económico y financiero, estaba muy supeditado al Consejo de Navarra y a la Diputación del Reino, como al poder real y sus agentes en los demás territorios de la Monarquía, situación que no varió prácticamente nada con la Ley Paccionada de 1841 (la nueva Diputación provincial y foral heredó a la anterior y al Consejo), ni tampoco en las otras provincias, en las que diputaciones y gobernadores civiles (presidentes de aquéllas, como recogía para Navarra el artículo 11 de la Ley de 1841) ejercían *de iure* y *de facto* amplios poderes sobre las corporaciones locales.

Pero en la evolución posterior el régimen local navarro y el español general se fueron distanciando: el de Navarra había quedado cristalizado y aun petrificado en 1841 e incluso puede afirmarse que la aplicación de la Ley Paccionada fue bastante más lejos de lo que seguramente estaba en su espíritu (al menos visto «desde Madrid») y, por supuesto, de su letra, pues la supremacía de la Diputación había de reducirse a «la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos» (artículo 6º), a «la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos» (art. 10), mientras que «en todas las demás atribuciones, los ayuntamientos estarán sujetos a la Ley general» (artículo 7.º). En las demás provincias, paulatinamente pero también

orgánicas, como acaece con el verbo intransitivo *cesar* pero empleado muy a menudo como transitivo o en voz pasiva: tal o cual autoridad designará y *cesará* (i) a tal o cual otra; un funcionario *será cesado* (i) por, o cuando, o en caso de...: como ejemplos, veáanse los artículos 26.1, 39.1, 47.2 y 48.2 de la LGAN.

de modo casi constante, no sólo se va afirmando su personalidad frente al Estado (ya en el XIX aparece un presidente de diputación distinto del gobernador civil, lo que *de iure* no ha sucedido en Navarra hasta la LRFN, hasta 1982) (4), sino que, especialmente a partir del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, los municipios se liberan de la tutela que sobre ellos ejercían las diputaciones.

El ya citado Real Decreto-ley de 1925, que contiene las bases para la aplicación del Estatuto Municipal en la provincia de Navarra, fiel a la herencia de 1841 ratifica la tutela de la Diputación sobre los pueblos (aprovechamiento, gravamen y enajenación de bienes; obras y servicios cuyo coste no pueda satisfacerse con los ingresos del año o que no excedan de cierta cuantía; préstamos; exacciones, presupuestos, cuentas; y montes: bases 3.^a y 5.^a a 10.^a, pero, fiel también al espíritu del Estatuto para cuya aplicación se dicta, no olvida proclamar ya en la primera de sus bases que salvo lo especificado en éstas «los ayuntamientos de Navarra disfrutarán de la autonomía que otorga el Estatuto municipal», y añadía en su base 12.^a que para garantizar dicha autonomía la Diputación había de someter a la aprobación del Consejo administrativo de Navarra (desaparecido por Real Decreto de 26 de enero de 1979, debía tener en él mayoría absoluta la representación de los ayuntamientos) todos los reglamentos, ordenanzas y acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal (5).

Bien: pues eso es lo que dice ahora el artículo 46.3 LRFN: «Los municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás municipios de la Nación», lo que concuerda con la autonomía municipal *garantizada* por los arts. 137 y 140.1 Const.

Sin embargo, heredera de la LP de 1841 y del Real Decreto-ley de 1925, la misma LRFN de 1982 reitera en el número 2 del ya citado artículo 46 que «La Diputación foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los tribunales de justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las *actuaciones* de los municipios, concejos y entidades locales de Navarra de acuerdo con lo que disponga una Ley foral».

No puede formularse con mayor amplitud el control de una persona jurídico-pública sobre otras, pues se prevé y establece (mejor dicho, se mantiene) no para algún caso concreto, aislado o particularmente grave o importante, sino con caracteres de absoluta universalidad: la Diputación puede revisar en materia administrativa o económico-administrativa todas

(4) Artículos 11 y 12 LP: «La Diputación provincial de Navarra será presidida por la autoridad superior política nombrada por el Gobierno». «La vicepresidencia corresponderá al vocal *diputado decano*».

(5) Gómez ANTON: *El Consejo foral administrativo de Navarra*, Pamplona, 1962. Y el volumen colectivo *Curso de derecho foral navarro*, vol. II, *Derecho público*, Pamplona, 1959, especialmente pp. 54-57, 64, 65 y 175.

las actuaciones municipales, tanto en su aspecto de legalidad como en el «del interés general».

Pero dicho está que eso se opone frontalmente a la autonomía municipal que se reconoce «a los demás municipios de la Nación», que es de la que «como mínimo» deben gozar los de Navarra según el artículo 46.3 transcrito poco ha. Así lo ha entendido y declarado reiteradamente el TC, defendiendo la autonomía de las Comunidades autónomas frente al Estado, y de las corporaciones locales frente al Estado y las Comunidades: «La autonomía exige, en principio, que las *actuaciones* de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas *actuaciones*, sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de ésta se deriva (Sentencias de 2 de febrero de 1981 y 22 de febrero de 1982)»: TC, 5 de agosto de 1983, «BOE» del 18. En esta sentencia (caso LOAPA), como en la citada de 1982, el TC afirma la autonomía de las Comunidades frente al Estado, pero ya había dicho lo mismo, como el propio Tribunal recuerda también, en defensa de la autonomía local frente al Estado (Sentencia de 2 de febrero de 1981, «BOE» del 24: recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la LRL), y frente a las Comunidades autónomas (Sentencia de 28 de julio de 1981, «BOE» de 13 de agosto, recurso de inconstitucionalidad, estimado, contra la Ley de transferencia urgente y plena de las competencias de las diputaciones catalanas a la Generalidad), pues la Constitución garantiza la autonomía: Sentencia citada de 1981, y Sentencia de 23 de diciembre de 1982, «BOE» de 15 de enero de 1983.

En resumen: es palmaria, aunque no nueva, la contradicción entre los dos recordados números del artículo 46 LRFN: los municipios navarros gozarán como mínimo de la autonomía que se reconozca a los demás de la Nación (número 3), pero todas sus actuaciones son revisables por la Diputación foral (número 2)..., lo que desde 1925 (y no digamos desde la actual Constitución) no sucede en los demás municipios españoles que, es obvio, en esta materia gozan de una autonomía bastante superior a la de sus homólogos navarros.

En principio, esa situación, reafirmada en la LRFN, Ley orgánica, de gestión pactada entre el Estado y Navarra e inmodificable unilateralmente (exposición de motivos y art. 71) parece inconstitucional, pues realmente niega la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140.1 ya citados). Sin embargo, es lo cierto que la propia Constitución «ampara y respeta los derechos históricos *de los territorios* (no de los

particulares o ciudadanos) forales (disposición adicional primera) entre los que indiscutidamente figura Navarra, como tampoco puede negarse que entre sus «derechos históricos» figura la supremacía de la Diputación sobre los municipios, parte integrante y no desdeñable de sus Fueros que, «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía» fueron confirmados por la Ley de 25 de octubre de 1839 (base y origen de la Paccionada de 1841), derogada por la vigente Constitución española «en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya» pero, a la inversa, bien vigente para Navarra como pone de manifiesto la territorial o regionalmente limitada cláusula derogatoria que acabo de transcribir, y por eso puede leerse en el artículo 2.º de la LRFN que «dos derechos originarios e históricos de la Comunidad foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos *con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su disposición adicional primera*».

4. NAVARRA, COMUNIDAD HISTÓRICA

Es muy frecuente que con mentalidad elitista y segregacionista y sin la menor justificación se hable de «Comunidades históricas» para referirse a dos o tres de ellas que hace medio siglo *plebiscitaron* (sic: ¡horrible verbo!) afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía (disposición transitoria segunda de la Constitución), a eso realmente se reduce en algunos casos la «historia» ¡manes de Herodoto! La verdad es que la expresión «Comunidades históricas» no figura en la Constitución, dicho sea en honor de ésta. Pero no es fácil ni quizá posible encontrar en España un territorio (región, provincia, país, ex reino, ...) que como Navarra pudiera reclamar para sí con toda razón el dictado de Comunidad histórica. Tiene razón el TC en la sentencia citada al principio al afirmar que Navarra es una Comunidad autónoma apoyada en la Constitución, pero también es verdad que ésta misma ampara y respeta los derechos históricos de aquella (disposición adicional primera), remontándose más allá de 1839 (disposición derogatoria, número 2), que su arranque autonómico –a diferencia de todas las demás Comunidades– es preconstitucional, que la Constitución *se encontró* con la preexistente autonomía de Navarra, autonomía que no ha creado u otorgado, sino que ampara y respeta y cuya posible «actualización» contempla. En resumen, es una Comunidad autónoma especial, foral, absolutamente distinta de todas las demás, que no ha llegado a su autonomía con base en el artículo 151, ni en los artículos 143.2 y 146, ni en el 144 de la Constitución... porque Navarra ya gozaba de autonomía antes de aquella.

Podemos detenernos aquí, pues no es asunto propio de estas páginas, aunque tampoco tan ajeno que dejen de ser pertinentes las consideraciones hechas y alguna otra, pues al fin y al cabo todo ello repercute en la Administración autonómica: hace medio siglo se planteó la cuestión de una región autonómica vasco-navarra que no llegó a cuajar; de nuevo ahora se contempla esa posibilidad en la disposición transitoria cuarta de la Constitución aunque no exactamente en los mismos términos, pues ésta de lo que habla es de la «incorporación» de Navarra «al régimen autonómico vasco», posibilidad que, por supuesto, vislumbra, recuerda y desea el Estatuto vasco de 18 de diciembre de 1979, artículos 2.º y 47.2; por su parte, la disposición adicional segunda de la LRFN recuerda aquella posibilidad pero también «la separación de Navarra de la Comunidad autónoma a la que se hubiese incorporado».

Otros datos contribuyen a perfilar esta Comunidad autónoma foral de Navarra: su situación fronteriza (mejor dicho, suprafronteriza: hay una Navarra de ultrapuertos, la Baja Navarra); su condición interior, no marítima, que comparte con otras seis Comunidades; en fin, es también una de las siete Comunidades uniprovinciales y, por consiguiente, sin las tensiones diputaciones-Comunidad que no faltan en otras, etc.

5. PERSONALIDAD JURÍDICA

¿Tiene personalidad jurídica Navarra? Claro. Pero ¿«quién» concretamente? La Constitución, que declara *expressis verbis* la personalidad jurídica de municipios, provincias y, aunque no necesariamente, comarcas (arts. 140, 141.1 y 152.3), no hace lo mismo con el Estado, art. 1.º), los partidos políticos (6.º), los sindicatos y asociaciones empresariales (7.º), las asociaciones (22), las universidades (27.10), los colegios y otras organizaciones profesionales (36 y 52), ... ni con las Comunidades autónomas. Pero nadie duda de la personalidad jurídica de todas esas instituciones, y es evidente que la Constitución, aunque no la declare, no solamente no la niega, sino que la reconoce y da por supuesta, indiscutible e indiscutida: por citar el ejemplo de mayor interés aquí para nosotros, el de las Comunidades, basta recordar que les atribuye amplias facultades, una amplia capacidad jurídica para ser parte en procesos, la titularidad de bienes y, en fin, la autonomía en términos tales que se han convertido en «Autonomías», el adjetivo se ha transmutado en sustantivo, y aun el mismo adjetivo se les atribuye casi en monopolio en la literatura jurídica, a pesar de que también de municipios, provincias y universidades (arts. 137, 140, 141.2 y 27.10) se afirma explícitamente su autonomía, y a pesar de que, obviamente, son también comunidades, como por cierto se dice

expresamente de los municipios («comunidad municipal»: 101.2.k LRL; «comunidad vecinal»: 24.1 del citado proyecto de Ley de bases de régimen local) o de las universidades («comunidad universitaria», exposición de motivos de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983).

Pero si la Constitución no se cuidó de declarar la personalidad jurídica de las Comunidades autónomas, no han procedido del mismo modo todas éstas, las «interesadas» que, es evidente, se han inspirado en este punto, como en tantos otros, en la LRJ, cuyo bien conocido artículo 1.º dice que «La Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única». Suelen apoyarse en este precepto quienes afirman que la personalidad jurídica ha de atribuirse no al Estado (legislativo, más ejecutivo, más judicial), sino exclusivamente a su Administración, quedando el legislativo y el judicial como expresión de la sociedad, del pueblo, del derecho; pero esa construcción me parece más ingeniosa que necesaria, verdadera o exacta: atribuir la imputación última de los actos legislativos o judiciales a conjuntos jurídicamente amorfos, es como «colgar un traje de una percha... pintada en la pared». Es cierto que en el orden interno la presencia personificada del Estado suele revelarse como Administración, en su forma administrativa, por medio de los órganos administrativos, que son los encargados casi siempre, y en realidad siempre de alcanzar (o intentarlo) «los intereses generales» (103.1 Constitución), pero eso no quiere decir que la Administración agote la personificación del Estado, que Legislación y Justicia ya «no quepan» en esa personificación y que puedan y hayan de vivir a la intemperie, en una especie de éter socio-político relativamente ajurídico. Bastaría pensar en que hacia el exterior se presenta habitualmente como Estado y no como Administración, para caer en la cuenta de que la personalidad jurídica debe atribuirse a aquél y no a ésta, que es «simplemente» un gigantesco complejo orgánico para realizar y cumplir (claro: es sólo la administración) lo que determine el *dominus*, «el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (art. 1.2), representado en y por las Cortes Generales (66.1) que, entre otras tareas, «controlan la acción del Gobierno» (66.2), que es quien «dirige... la Administración civil y militar... ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria...» (97). Bien: llamamos Estado simplemente a la juridificación, a la personificación del pueblo, de la sociedad, de la nación. Siempre ha sido así: y para llegar a esa conclusión no hacia falta esperar a la Constitución que, ya lo he recordado, no habla de la personalidad jurídica del Estado... ni de la personalidad de la Administración.

Ordinariamente puede parecer y quizá ser irrelevante hablar de personalidad de ésta o de aquél, da igual, aunque generalmente puede y suele

predicarse de la Administración, porque es la que actúa ininterrumpidamente, en todo, para todos y a la vista de todos, pero bastan unos mínimos ejemplos reales (el Congreso de los Diputados que contrata o expropia; o nombra o sanciona a un funcionario, etc.), para persuadirse de que esos actos han de poder imputarse a una persona jurídica, que no es, por definición, la Administración..., ni el pueblo, ni una inexistente personificación jurídica del Congreso. Hablar de la personalidad de la Administración en vez de la del Estado no reporta la más mínima ventaja y crea bastantes más problemas de los que habría de resolver.

Todo esto se podría avalar con innumerables preceptos legales, pero me parece innecesario, pues al fin y al cabo no pertenece al objeto de estas páginas, sino como «cuestión previa incidental» para hablar de Navarra.

Pero ¿y el artículo 1.º LRJ antes transcrito? Aunque no lo declara de modo expreso, es evidente que ese precepto habla exclusivamente de la Administración *directa* del Estado, es decir, de la personificada según algunos, de la englobada en la única personalidad estatal junto a Cortes y Justicia, según otros (¿mayoría?, no sé, quizá), pues precisamente en el plasma estatal pulula un auténtico y no pequeño enjambre de personificaciones jurídicas («Organismos autónomos» y otros ejemplos) que son justamente Administraciones públicas, más o menos *factae* en cuanto tales personas jurídicas, pero con diversos efectos, que no se pueden desconocer, sobre todo frente a terceros. Ahora bien, marginados todos esos supuestos de personificaciones sectoriales, quedándonos sólo con la Administración directa estatal, con la de problemáticas y cuestionada personalidad, ésta, según la dicción del precepto que se analiza, tanto puede predicarse de la Administración del Estado como de este mismo, y es esto último sin la menor duda la voluntad del legislador, pues aquél no figura en el frontis de la ley para asignar la personalidad a la Administración en vez de al Estado (lo que realmente no hace) sino para recordar que se trata de una sola persona jurídica y frenar la a menudo «vocación centrífuga» (y añadiría que insensata, inconsciente y nada beneficiosa a más de inexacta) de los ministerios. Y lo dice con claridad la exposición de motivos de la propia LRJ en su párrafo V: «Se señalan... las atribuciones... del Presidente del Gobierno, que encarna... la *unidad de la Administración*, y por ello ha de encauzar y coordinar la actividad de los restantes ministerios, manteniéndoles en el límite del común programa de gobierno. Se robustece así la *unidad de la Administración* y se asegura la efectividad del *principio de nuestro derecho público, según el cual el Estado constituye una única persona jurídica*, sin perjuicio de la competencia propia de los distintos departamentos ministeriales, órganos de *una sola e indivisible institución*».

Lo que sucede, ya lo he dicho, es que ordinariamente, para los ciudadanos la «cara visible» del Estado es la Administración, pero ésta, con toda su innegable y reconocida importancia –pues es quien suele «dar la cara» por (todo) el Estado– no es más que la fachada tras la cual se encuentra «todo lo demás», todo, el Estado en su unidad personificada.

Esa es, me parece, la pura verdad, la realidad, aunque, repito, suele ser cuestión irrelevante. Lo vamos a ver con los Estatutos o las leyes de gobierno y administración de varias Comunidades autónomas, las que ya se han pronunciado sobre la cuestión.

En efecto:

a) Algunas veces, con inspiración directa en el artículo 1.º LRJ, no se dice expresamente que la Administración tenga personalidad, pero sí que es la que funciona, se organiza o «actúa con personalidad jurídica única»: es el caso del País Vasco (art. 53) (6), Cataluña (art. 82), Murcia (art. 51 del Estatuto de 9 de junio de 1982, y art. 1.º de la Ley de 18 de octubre de 1982), Aragón (art. 44 del Estatuto de 10 de agosto de 1982), La Rioja (art. 2.º del Decreto de 8 de abril de 1983) y Valencia (art. 65).

b) Segunda posibilidad, que a mí no me produce el menor escándalo, al revés, me parece muy en su punto y que responde a la naturaleza de las cosas: la personalidad jurídica se atribuye tanto a la Comunidad como a su Administración: así lo determina la legislación aplicable en Cantabria (art. 33 del Estatuto de 30 de diciembre de 1981 y art. 26 de la Ley de 4 de octubre de 1982), Castilla y León (art. 1.º del Estatuto de 25 de febrero de 1983 y art. 26 de la ley de 29 de julio del mismo año), Castilla-La Mancha (art. 1.º del Estatuto de 10 de agosto de 1982 y art. también 1.º de la ley de 25 de abril de 1984), Madrid (art. 36 del Estatuto de 25 de febrero de 1983 y art. 37 de la Ley de 13 de diciembre del mismo año), y Andalucía, si bien en este caso la fórmula es distinta: según el artículo 43 del Estatuto de 30 de diciembre de 1981 «la Comunidad autónoma es Administración pública a los efectos de la LJCA», y según el artículo 34 de la ley de 21 de julio de 1983, su Administración «actúa con personalidad jurídica única».

c) En fin, el caso de Navarra es singular: es la Administración de la Comunidad foral la que «actúa con personalidad jurídica única» (art. 44), pero además y según la vigente Compilación del Derecho civil foral de Navarra, aprobada por ley de 1 de marzo de 1973, «La Diputación foral de Navarra, persona jurídica de derecho público, plena y autónoma...» (Ley 42). Es curioso, y no correcto, que en este texto se predique la personalidad, no de Navarra (que sería y es lo exacto, aunque no lo diga ninguna ley) sino del más caracterizado de sus órganos, de la Diputación, del Gobierno; como si se

(6) Salvo indicación en contrario, las leyes regionales aludidas son las que figuran en la nota 2.

afirmara la personalidad jurídica del Gobierno español y no del Estado (o de la Administración), o del ayuntamiento y no del municipio, etc. De todos modos, se «entiende» perfectamente: es Navarra, Comunidad foral ahora, la que tiene personalidad jurídica, la que es persona jurídica, aunque la ley de 1973 la atribuya a la Diputación foral, y la de 1983 la atribuya a la Administración. Lo mismo puede leerse en la citada sentencia del TC: «La Comunidad foral [Navarra], dotada de personalidad jurídica...».

Por supuesto, y exactamente como sucede en el Estado, el Gobierno o Diputación foral puede crear, modificar o suprimir organismos autónomos (art. 50), es decir, que pese a la personalidad jurídica única con que se dice actúa la Administración..., ésta actúa también por medio de otras personas jurídico-públicas, hay por consiguiente diversas Administraciones públicas, claro que solamente a efectos operativos, ya se sabe: en realidad son Navarra, como en el Estado son el Estado. Por lo demás, esa potestad de Navarra no aparece ni mucho menos con el «mejoramiento del Fuero»: es tradicional, «de siempre», y la recogió y recoge la antes citada Ley 42 de la Compilación: «La Diputación foral de Navarra... puede otorgar o reconocer personalidad jurídica como corporación, asociación o fundación a cualesquiera instituciones o servicios que radiquen en Navarra, creados o reconocidos por la misma Diputación.»

6. ORGANIZACIÓN

La Administración de la Comunidad Foral se organiza en diez departamentos (7), número habitual también en la mayor parte de Comunidades autónomas, si bien los de algunas no figuran en su ley básica de gobierno y administración (por ejemplo, en las de Cataluña, País Vasco, Cantabria y Valencia).

Su creación o extinción ha de hacerse por ley pero, muy cuerdamente, basta la decisión del Gobierno para modificar su denominación o las competencias o para transferir actividades o servicios de un departamento a otro.

Al Consejero de la Presidencia le compete la materia de personal, los servicios de interés común a todos los departamentos y «cualquiera otras materias que sean competencia de la Comunidad foral y no correspondan a otros departamentos»: aproximadamente como en el Estado.

(7) Son los siguientes según el artículo 46: Presidencia; Economía y Hacienda; Administración municipal; Ordenación del territorio, Vivienda y Medio Ambiente; Educación y Cultura; Sanidad y Asistencia social; Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones; Agricultura, Ganadería y Montes; Industria, Comercio y Turismo; y Trabajo y Seguridad Social.

La LGAN, artículo 45, denomina órganos superiores de la Administración a la Diputación o Gobierno, su presidente y los consejeros, y añade, siguiendo también a la LRJ, que «los demás órganos de la Administración... se hallan bajo la dependencia del Presidente del Gobierno o del consejero correspondiente». Estos órganos no superiores son los directores generales, los directores de servicio, los jefes de sección y los de negociado; más, en la administración descentralizada, los órganos (de gobierno o inferiores) de los organismos autónomos.

Pero los consejeros o jefes de departamento (de siete a 11: art. 33.2) no son realmente tan superiores como parece, pues así como en el Estado la vía administrativa termina ordinariamente en los ministros y sólo cabe recurso de alzada ante el Gobierno o su Presidente cuando lo establezca expresamente una ley (arts. 14.7 y 36.2 LRJ, y 122.3 LPA), en Navarra los actos y las disposiciones de los consejeros (tienen potestad reglamentaria) no agotan *nunca* la vía administrativa (8), son siempre recurribles en alzada ante la Diputación foral (art. 52.2 LGAN). Tampoco pueden nombrar libremente ni a los jefes de negociado: como los de sección, son nombrados previo concurso de méritos, y los directores generales y de servicio son nombrados por el Gobierno, si bien a propuesta de los consejeros (arts. 47-49); sí les compete la creación, modificación y supresión de negociados (art. 50.2; si se trata de secciones o de órganos superiores, al Gobierno: 50.1 b); por supuesto, el nombramiento y cese de los consejeros compete al Presidente del Gobierno (33 y 42).

7. DISPOSICIONES Y RESOLUCIONES

La potestad reglamentaria se atribuye al Gobierno (desarrollo y ejecución, tanto de leyes forales o navarras como estatales, cuya ejecución corresponda a Navarra), pero también y sin posibilidad de delegación al Presidente y a los consejeros: arts. 10 k) y l), 36.2 b), 37.1 b) y 51-61. Como en la legislación del Estado, la terminología es muy variada: unas veces se habla de disposiciones reglamentarias; otras, de normas reglamentarias; otras, de disposiciones generales; otras, de reglamentos. Muy correctamente, la expresión *actos* (art. 52.2 LGAN) abarca a los reglamentos y a las resoluciones administrativas o resoluciones *tout court*.

Por lo demás, y trátese de reglamentos o de resoluciones, su nomenclatura y jerarquía son muy lógicas y sencillas:

1) Los decretos forales emanan del Gobierno (no es que el Gobierno emane decretos, como se lee ahora cada vez más a menudo, con notoria

(8) ³ Si la agotan en Andalucía (art. 48), Castilla y León (38) y Madrid (53).

incorrección) y son firmados por el Presidente y el consejero o consejeros que hubiesen formulado la correspondiente propuesta: naturalmente, esta doble firma es sólo *ad solemnitatem* y para distinguir los decretos aprobados por el Gobierno de las resoluciones dictadas por el Presidente, llamados también decretos forales y que sólo él firma, pero no es de ningún modo equiparable al refrendo de los reales decretos sin el cual carecerían de validez, como todos los actos del Rey, ni sirve tampoco para concentrar toda la responsabilidad en quien refrenda (arts. 56.3 y 64 Const.) pues, al contrario, hay responsabilidad solidaria, sin perjuicio de la directa por la gestión al frente de un departamento (art. 15 LGAN; como los arts. 98.2 y 108 Const.).

2) Los actos generales o singulares de los consejeros son las órdenes forales; pero, como ya he dicho, las resoluciones del Presidente adoptan la forma de decreto (9).

3) Aunque el artículo 54 sólo habla de decretos (del Gobierno y de su Presidente) y de órdenes de los consejeros, existen también las resoluciones (no reglamentos) de los órganos de gobierno de los organismos autónomos (arts. 52.2 y 62 LGAN) que es posible sean de rango inferior a las de los consejeros, pero tampoco es preciso, y depende de la configuración legal del organismo de que se trate, pues son recurribles en alzada ante el Gobierno, no ante un consejero (art. 52.2).

Como en la LRJ, aunque seguramente con excesiva rigidez, la sanción por la infracción de la jerarquía normativa es la nulidad de pleno derecho de los correspondientes preceptos de la disposición inferior; se proscribe que los reglamentos puedan establecer tributos, o «sanciones» (el art. 27 LRJ dice «penas») «salvo en los casos expresamente autorizados por una ley» (artículo 61 LGAN); entran en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial de Navarra»; y, en fin, se declara expresamente que «Las resoluciones administrativas no podrán vulnerar lo establecido en una norma reglamentaria, aunque aquéllas tengan rango formal igual o superior a ésta» (art. 64).

8. RECURSOS

Según la LGAN ningún acto de la Administración de Navarra pone fin a la vía administrativa, pues los de Gobierno «son susceptibles de *recurso de reposición que*, [cuya resolución, quiere decir] en cualquier caso *agota la vía*

(9) La forma de decreto debía reservarse exclusivamente para los actos de la Diputación; la de «órdenes forales» para las *disposiciones* dictadas por *sus miembros* (art. 23.2 de la LRNF) y, por tanto, también para las del presidente. En realidad no se prevé denominación para los reglamentos dictados por el presidente, como si no los dictara (art. 54 de la LGAN), aunque sí se prevé que puede dictarlos (art. 63).

administrativa» (art. 52.1); también para la legislación asturiana (art. 10), murciana (art. 27) y riojana (art. 11) el recurso de reposición forma parte de la vía administrativa; en cambio, con mejor criterio en mi opinión, en Andalucía (art. 48) y en Castilla y León (art. 38.2) se entiende que el recurso de reposición procede precisamente contra el acto que ha puesto fin a la vía en cuestión (10).

Contra los actos dictados por los restantes órganos de la Administración de la Comunidad foral (incluidos los del presidente de la Diputación) o por los organismos autónomos, procede el recurso de alzada ante el Gobierno que es, por consiguiente, quien concentra la potestad de resolver siempre y todos los recursos, así de reposición como de alzada, salvo que la delegue en el denominado Tribunal Administrativo de Navarra (arts. 4.3 y 53). La creación de este «Tribunal administrativo», competente en materia de Administración local, se prescribió en la base 11 del real decreto-ley ya citado de 4 de noviembre de 1925 que adaptaba el régimen navarro al Estatuto Municipal de 1924, pero no se estableció hasta 1964: a sus componentes, letrados-funcionarios, los designa la Diputación, y no debe inducir a confusión su nombre, pues no se trata de un órgano judicial o de la «administración de justicia», sino de un órgano administrativo, «con funciones delegadas» de la Diputación y, como los de ésta, sus actos ultiman la vía administrativa (11).

9. LA JUNTA DE COOPERACIÓN

Entre las muchas singularidades del régimen de la Comunidad foral de Navarra no es la menos interesante la contenida en el artículo 69 LRFN, precepto que no tiene ni siquiera remoto paralelo en todo el panorama de los otros dieciséis Estatutos de autonomía. Dice así: «Todas las discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad foral de Navarra respecto de la aplicación e interpretación de la presente ley orgánica serán planteadas y, en su caso, resueltas por una Junta de Cooperación integrada por igual número de representantes de la Diputación foral y de la Administración del Estado, sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia».

(10) Me ocupé de esta cuestión con cierto detenimiento en *Naturaleza del recurso de reposición previo al contencioso*, RAP 82 (1977) 27-60.

(11) El Tribunal está regulado en los artículos 630-711 del Reglamento de Administración Municipal de Navarra, texto refundido aprobado por el Consejo foral el 27 de diciembre de 1969, y publicado por acuerdo de la Diputación de 11 de diciembre de 1970.

En este Curso se ha desarrollado una ponencia sobre el Tribunal en cuestión por el magistrado don Enrique CANCER LALANNE, y a ella me remito. Puede verse también Aurelio GUAITA: *Derecho administrativo especial*, I, 3.^a ed., Zaragoza, 1969, 305-06; y el citado *Curso de derecho foral navarro*, especialmente pp. 58 y 174-75.

Por su parte, la LGAN no contiene más que una breve alusión a la Junta: corresponde al Gobierno de Navarra designar a sus representantes en aquélla: artículo 8 b).

Es evidente que la citada Junta de Cooperación, el precepto que la crea o, más exactamente, que anuncia su establecimiento, se ha inspirado en el artículo 19 del vigente decreto-ley de 24 de julio de 1969 por el que se fijó la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales de la Nación y se armoniza su peculiar régimen fiscal con el general del Estado. El citado artículo 19 dispone en su número 1: «Para todas las cuestiones expresamente previstas en la presente disposición, así como las que surjan de su interpretación y aplicación, la Diputación de Navarra y la Administración del Estado podrán pedir, dentro del plazo de tres meses a contar de la fecha del acuerdo que haya motivado la discrepancia, su revisión por una Junta Arbitral, residente en Madrid, formada por dos representantes del Ministerio de Hacienda y otros dos de la Diputación y presidida por un magistrado del Tribunal Supremo, designado cada dos años por el presidente del citado alto Tribunal». A su vez, ese precepto no es sino una modificación del correspondiente de la ley de 8 de noviembre de 1941, reguladora del convenio económico anterior y sustituida por el citado decreto-ley de 1969: en la ley del 41 los componentes de la Junta Arbitral eran tres y se renovaban trienalmente: en ella, el Gobierno, además de a su representante, designaba también al magistrado del Tribunal Supremo que había de presidirla. Indudablemente, es preferible la fórmula del decreto-ley vigente, tanto por su composición (cinco miembros en vez de tres) como por nombrar a su presidente el del Tribunal Supremo y no el Gobierno, con lo que se gana también en paridad.

Bien, esos son los antecedentes, pero ¿y la anunciada Junta de Cooperación?

La experiencia dirá si la creación de la Junta de Cooperación, cuando se constituya, responde a las esperanzas que pusieron en ella sus inspiradores. Dada su finalidad, resolver discrepancias, el desiderátum es que no se haga necesaria su constitución para lo que, obviamente, falta todavía un mínimo de desarrollo reglamentario o de ejecución, acordado entre Navarra y la Administración del Estado: número y calidad de representantes de ambas partes, normas de funcionamiento, vinculatoriedad e impugnabilidad (o no) de sus acuerdos...

La Junta es o será un organismo inserto en lo que en multitud de ocasiones la Constitución denomina «poderes públicos» (12): no es, desde luego, de carácter legislativo; pero tampoco judicial, aunque con ella se trate realmente

(12) Artículos 9.º, 16.3, 27 (3, 5, 8 y 9), 39.1 y 2, 40, 41, 43, 44, 45.2, 46, 47, 48, 49, 50, 51.1 y 2, 53.1 y 3, 129.2, 130.1 y 149.1.30.^a

de obviar la intervención de los tribunales. Por su finalidad, así como por su origen y composición, es sin duda un órgano político-administrativo, híbrido también por cuanto se refiere a su ubicación en «el ejecutivo» dada su naturaleza mixta, paritaria, autonómico-estatal, como sucede con la Junta de Seguridad prevista en los Estatutos de Andalucía (art. 14), Cataluña (art. 13), Navarra (art. 51 LRFN) y País Vasco (art. 17). Pueden recordarse la amigable composición, los «hombres buenos», la conciliación, una especie de autoarbitraje, la transacción pero, en cualquier caso, siempre extra y prejudicial.

No hubiera podido el art. 69 LRFN no digo ya sustraer, disminuir o erosionar la jurisdicción propia de los Tribunales (arts. 117 y 161 de la Constitución), sino ni siquiera rozarla. No lo hace, claro: al revés, declara expresamente que la intervención de la Junta será o sería «sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia». Es decir, las controversias o discrepancias que pueden constituir la materia prima de la Junta de Cooperación son –si es que existen– las no residenciables ante los Tribunales, incluido el Constitucional; o si son materia justiciable o enjuiciable, la intervención de la Junta puede evitar el litigio («Todas las discrepancias... serán planteadas y, *en su caso, resueltas...*») ... y puede no evitarlo.

En la sentencia con cuya cita ha comenzado esta exposición, el Tribunal Constitucional aduce varios argumentos, creo que acertados, para justificar su intervención y rechazar la no producida de la Junta de Cooperación pero que reclamaba una de las partes en litigio: a) la Junta no está constituida; b) aquí no promueve el recurso la Administración del Estado sino el Gobierno; c) el objeto de la impugnación no es administrativo, sino «un acto que... ha de incluirse en la materia constitucional...»; el TC no puede compartir la tesis de que la cuestión planteada sea de mera legalidad, ya que trasciende de la misma para incidir en el orden constitucional» (13).

Es decir, una vez constituida la Junta de Cooperación y surgida una discrepancia su intervención requiere que el asunto sea objetivamente administrativo, no político; y que la controversia de Navarra sea con la Administración, no con el Gobierno de la Nación. Pero ha de añadirse, recuérdese, que si la materia, aun administrativa, entra en la órbita de cualquier tribunal, éste puede conocer acerca de ella... y acabará conociendo si la intervención de la Junta no fuere eficaz, si no hubiere la conformidad, acuerdo o avenencia de las partes.

(13) En el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Senado, I.81, de 30 de mayo de 1984, un senador por Navarra del Grupo Parlamentario Popular y con motivo de la sentencia del Tribunal Constitucional citada en el texto pregunta al Gobierno diversas cuestiones acerca del régimen foral y la autonomía de Navarra; el Gobierno responde con prudencia y «cautela», y en general creo que acertadamente.

De todos modos, estoy convencido de que la actuación de la Junta puede limar asperezas, y aminorar o reducir discrepancias e incluso resolverlas; y bastaría que resolviese una para que ya hubiera de tenerse por justificada su creación. Toda la legislación de Navarra, desde la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 hasta la Ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen foral de Navarra de 10 de agosto de 1982, se basa en pactos y convenios, y es ese espíritu pactista y anticonflictivo, y por lo mismo elogiado sin reservas, el que preside el citado artículo 69 de la ley últimamente citada.