

INFORMES Y DICTAMENES

REGIMEN ADMINISTRATIVO Y FISCAL DE LA PROVINCIA DE NAVARRA

353 (465.1)

Y continuando con el régimen foral, conviene destacar la circunstancia de que en todo momento la posición del Estado ha sido siempre respetuosa con el régimen paccionado de 1841, relativo a la provincia de Navarra, como lo prueba el presente dictamen del Consejo de Estado que, refiriéndose a una situación concreta de precios y subastas de explotaciones forestales, aborda el planteamiento del problema con carácter general. De ahí su interés y por tanto su inserción en el presente número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

El régimen especial de la provincia de Navarra, en el aspecto administrativo y fiscal, arranca de la revisión y modificación de sus antiguos Fueros que, como consecuencia de las estipulaciones de Vergara y de lo determinado en el artículo 25 de la ley de 25 de octubre de 1839, se llevó

a efecto por la ley de 16 de agosto de 1841.

A partir de entonces se ha venido entendiendo no sólo por el Organismo que representa a la provincia, sino por el propio Estado que las modificaciones que afectan a las normas fundamentales o a su desarrollo.

así como su adaptación a las realidades posteriores, siempre que ello roce las prerrogativas concedidas a Navarra en la citada ley, en los distintos aspectos de la actividad administrativa y económica, debían ser tratadas previamente con la Diputación Foral.

Tal proceder se comprueba no sólo por el contenido de los diversos acuerdos económicos establecidos hasta el vigente en materia fiscal, sino igualmente en la regulación de las funciones y de la actividad de carácter administrativo de la provincia sobre cuestiones tratadas en la ley de 1841 (de la que aquella constituye una continuación, en cuanto la desarrolla y completa en muchos aspectos) y en el real decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, que contiene las bases para aplicar el estatuto municipal a la provincia de Navarra y en cuya exposición de motivos viene a declararse que, por el respeto debido al régimen económico-administrativo de Navarra, en vigor desde 1841, «el Gobierno estimó trámite previo inexcusable la aprobación por la Diputación de Navarra de las bases que al efecto se extendieron entre representaciones de aquélla y del Ministerio de la Gobernación». Posteriormente, la ley de Bases de la Administración Local, de 17 de julio de 1945, estableció el respeto al régimen especial que en esta materia rige en la provincia de Navarra.

Prescindiendo de las numerosas manifestaciones de esta conducta en otros aspectos de la actividad de la Administración, no faltan ejemplos en materia de aprovechamientos forestales y en la legislación de montes. Así, a solicitud de las Diputaciones de Alava y Navarra, que interesaron se aclarase el decreto de

24 de septiembre de 1938 sobre defensa de la riqueza forestal privada, en el sentido de que la aplicación en su propio territorio corresponde a las mismas, el Ministerio de Agricultura, por orden de 11 de noviembre de aquel mismo año, acordó que en efecto, en las citadas provincias la aplicación del aludido Decreto, era de la competencia de las respectivas Diputaciones provinciales, «conforme al régimen especial reconocido para la primera—la de Navarra—por la ley Paccionada de 16 de agosto de 1841», reservándose el Estado la alta inspección de estos servicios y correspondiendo a los Servicios forestales de dichas provincias las funciones que en el decreto de 24 de septiembre de 1938 se encomiendan a los Distritos Forestales.

El régimen especial aplicable a Navarra en esta materia lo consagra, por otra parte, en términos amplios de respeto a su subsistencia, la ley de Patrimonio Forestal del Estado de 10 de marzo de 1941, en el párrafo tercero de su artículo 14, que reproduce lo que disponía la base sexta de la primera ley de 9 de octubre de 1935 y su reglamento de 30 de mayo de igual año, que recoge esta peculiaridad de sistema en su artículo 53.

Los principios fundamentales que en el aspecto administrativo han venido informando este régimen especial de la Diputación de Navarra, arrancando de la propia ley de 1841, son principalmente tres: realizar por sí misma ciertas funciones que en otras provincias lleva a cabo el Estado directamente (de lo que constituye un simple ejemplo la declaración antes citada de la orden de 11 de noviembre de 1938); poder regir, por medio de normas emanadas de

las Diputaciones, la administración, por parte de los Ayuntamientos, de sus bienes, derechos y propiedades (como declaran los artículos sexto y 10 de la ley de 1841 y la base tercera del real-decreto-ley de 4 de noviembre de 1925); y la consulta que de sus propios acuerdos o reglamentos debe hacer al Organismo más significativo de su régimen foral y que representa a los mismos pueblos, cual es el Consejo Administrativo de Navarra, cuya aprobación es precisa para que entre en vigor (así declara la base 12 del real-decreto-ley últimamente citado).

Enunciados así estos principios de carácter general—en cuyo más detenido estudio y más concretas manifestaciones no es preciso entrar a los efectos de la consulta—, es necesario ahora examinar, a la luz de los antecedentes expuestos, si las disposiciones dictadas por el Poder público respecto a la suspensión del sistema de subasta y regulación de las enajenaciones de productos y de aprovechamiento forestales afectan, se oponen o contradicen al régimen foral navarro.

El régimen de tasa en el precio de la madera, con el sistema de precios únicos y máximos y la posibilidad de enajenar los productos por medio de subasta; la limitación de la capacidad para ser comprador, justificada con la posesión de un certificado, y la atribución a las Jefaturas de los Servicios Forestales y al Servicio de la Madera, de la intervención administrativa de la subasta de una manera directa, recogidas en las disposiciones dictadas por el poder público, ¿constituyen un contrafuero en el régimen privativo de Navarra?

Este es, concretamente, el objeto de la consulta.

No cabe duda de que en ese régimen cuanto supone intervención administrativa que llega a ser metódica en las operaciones de venta, pugna, naturalmente, con la libertad que proclama para los Ayuntamientos, en la regulación de estos aprovechamientos, la base tercera del citado real-decreto-ley de 4 de noviembre de 1925.

En principio, se puede apreciar una oposición de fondo entre el sistema establecido por la regulación administrativa, de estas enajenaciones y el régimen privativo de Navarra, que el poder público desea respetar.

Hay un aspecto que, a juicio del Consejo, es quizá el más importante. Se trata de las facultades que la ley de 1841 y el real decreto de 4 de noviembre de 1925 otorgan a la Diputación de Navarra para regular el aprovechamiento por parte de los Ayuntamientos de sus bienes, derechos y propiedades, facultades que están contenidas en los artículos 6 y 10 de la citada ley en la base octava del referido real decreto. Y, al lado de todo ello, la prerrogativa que se concede a los propios pueblos, a través de sus representantes en el Consejo Administrativo de Navarra, para conformarse con los citados reglamentos o acuerdos generales de la Diputación.

En efecto, la libertad de los Ayuntamientos, que antes se mencionaba, está limitada por los reglamentos y acuerdos de la Diputación Foral, debiendo sujetarse, además, a lo que constituye la legislación foral. Es decir, que esas limitaciones y cortapisas a su libertad de regular sus propios aprovechamientos a tenor de los mencionados preceptos, le han de

ser impuestas por la Diputación de Navarra, que posee para ello una competencia propia. Al mismo tiempo, los acuerdos generales o reglamentos que ésta dicta ha de someterlos al Consejo Administrativo, siendo necesaria la aprobación de éste para que entren en vigor (base 12 del real decreto citado). Esto es lo que constituye la esencia del régimen foral en esta materia de aprovechamientos en general, y por ende, en los aprovechamientos forestales.

Con lo expuesto, se comprende que las disposiciones del poder público, en cuanto introduzcan, por medio de una regulación emanada del Estado, prohibiciones y limitaciones directas en la vida y en la actividad de los Ayuntamientos, se oponen a las leyes que vienen examinándose y contradicen abiertamente al régimen foral.

Como se decía al comienzo, es esta una materia en la que, si se desea seguir respetando las peculiaridades vigentes en Navarra, se hace preciso

tener previamente un contacto con sus representantes, como el que se ha llevado a cabo en la actualidad para el asunto a que se refiere este expediente, con objeto de que el Estado pueda velar, mediante medidas que sean precisas, por los intereses supremos de la Nación que le están confiados, pero cuidando, al mismo tiempo, del mantenimiento de las características privativas del régimen foral navarro.

De ahí que el Consejo estime necesario que, en este aspecto concreto de los aprovechamientos forestales, sea una disposición especial la que los regule, teniendo en cuenta no sólo las modalidades especiales de carácter económico y administrativo que sean del caso, sino el respeto debido a las facultades de la Diputación y de los pueblos que se refieren a la regulación por aquélla de todo lo concerniente a los aprovechamientos de los municipios.

Dict. 11 de enero de 1950 (Expediente 5634).