

Notas sobre el Régimen Foral de Navarra

I

Materia en extremo delicada es esta que vamos a tratar en el presente trabajo, no ya por su fondo, que en ello no caben indecidezas, y, mucho menos, cuando las cuestiones se analizan y juzgan con la debida ponderación y objetividad; sino por el laberinto legislativo que rodea y envuelve el panorama jurídico navarro, con atuendos de vigencia e impulsos vigorosos de savia nueva, creada dentro del robusto y viejo tronco multiseccular, que ahinca sus raíces en la tierra vernácula con una seguridad y una resistencia tan firmes y rotundas, como firme y rotundo es el suelo que le sustenta en sus valles y montañas reciamente históricos.

Navarra tiene un sentido de firmeza española que arranca del ideal religioso común, y se vincula en una identidad de sentimientos patrióticos, sinceros y acendrados, para los que supone sacrilegio vitando y execrable cualquier linaje de desgarramientos o empresas separatistas. Por eso, España ama a Navarra con una hondura entrañable, y admira su brava Historia, y se enorgullece de sus valores morales, y la mira y considera como el más fuerte bastión de la independencia nacional, desde aquellos tiempos en que cantaba el romance,

*mala la hubisteis franceses
en esa de Roncesvalles...*

hasta las horas, todavía próximas y candentes aún en nuestro espíritu, en que de sus montañas se descolgaron hacia las llanuras

de Castilla millares y millares de hombres, con el ímpetu arrollador de su credo tradicional, para contribuir bizarramente a salvar los principios fundamentales de la existencia española, que habían caído en el abismo de la más siniestra crisis política.

Pero, Navarra, como los viejos señores del medievo, posee una entereza de carácter tan acentuadamente racial, que si ofrece la generosidad de su esfuerzo, en una entrega total y absoluta, cuando del servicio de España se trata, también se resiste a ceder ni uno tan solo de sus antiguos privilegios, y vela celosamente por la pervivencia de sus franquicias, sin aceptar limitación alguna de las mismas. Ello da lugar a que, en ocasiones, ese celo tan arraigado se traduzca en interpretaciones, más subjetivas que objetivas, de normas y preceptos, que, al entrar en colisión con lo estatuido en el campo jurídico nacional, pueden desvirtuar conceptos generales, siempre respetados, y valorados en los términos cuantiosos de su indudable riqueza.

Para puntualizar el alcance de aquellas posibles interpretaciones, redactamos hoy este trabajo, en el que no sólo expondremos nuestros puntos de vista personales, sino, también, las deducciones que nos ha proporcionado la experiencia, y las consecuencias a que nos ha llevado el estudio de las cuestiones que ha planteado el régimen foral de Navarra en el ámbito de la Administración local, único que, a nosotros, particularmente, nos afecta. Lo demás, lo que se refiere al sistema de conciertos económicos y otras particularidades de orden financiero y recaudatorio, por ser materia ajena a nuestra competencia técnica, no hemos de mencionarlo aquí. Y excusamos decir que todo cuanto expongamos, responde solamente a nuestro modestísimo criterio interpretativo del sistema legal, sin que para nada roce, ni aun siquiera sea someramente, la intangible seguridad que la Ley otorga a Navarra en el desenvolvimiento de su régimen peculiar, siempre que ello sea compatible, naturalmente, con la unidad nacional, por cuyo prestigio estamos todos obligados a velar de manera constante y decidida.

1) *Antecedentes legales.*—Es copiosísima en extremo la legislación navarra anterior y posterior al Convenio de Vergara, de 31 de agosto de 1839, en el que el General Espartero se comprometía a recomendar la persistencia de los Fueros vasconavarros, como así

se efectuó mediante la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841, en la que se dejaban a salvo aquéllos, pero, siempre, con respeto incommovible para la unidad constitucional de la Monarquía, salvedad que se hace constar, una y otra vez, en todas cuantas disposiciones emanan sucesivamente del Poder central.

Antes de las fechas indicadas se producen: las leyes de las Cortes de 1794, 95, 96 y 97, entre las cuales cuentan la XXVII sobre régimen de veintenas en los pueblos, que fué sancionada en Pamplona a 2 de noviembre de 1795 por el Príncipe de Castelfranco, en nombre del Rey y con la fórmula: «A esto respondemos que se haga como el Reino lo pide»; y la Ley LX, de las Cortes de 1817 y 1818, referente a la misma materia, y que es sancionada, también en Pamplona, el 23 de octubre de 1817 por el Conde de Ezpeleta, con la fórmula: «Hágase como el Reino lo pide».

Posteriores al Convenio de Vergara son, la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841, que restablece el régimen foral como vigente dentro de la soberanía del Estado; y el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, que fija las bases para la aplicación a Navarra de los Estatutos municipal y provincial.

Después de las citadas disposiciones fundamentales, en las que la soberanía del Estado ha permanecido viva e intangible como principio y base de su contenido, se han dictado por los organismos forales reglamentos y circulares de observancia en Navarra, en tanto no se opongan a lo que la Nación estatuya por medio de sus órganos legislativos y ejecutivos. En momento oportuno habremos de examinar dichos reglamentos y circulares, para hacer un cotejo de sus normas con el punto legal correspondiente, y poder así formar un juicio en el que impere el verdadero concepto jurídico aplicable.

2) *Organos de la Administración local navarra.*—Lo son, en el aspecto provincial, la Diputación y el Consejo Foral Administrativo, que viciosamente se ha dado en llamar tan sólo Consejo Foral.

Y en el municipal, los Ayuntamientos, con sus peculiaridades relativas al régimen de veintenas, quincenas y oncenas; y el Consejo abierto para los pueblos que no excedan de doscientos cincuenta habitantes.

La Diputación se organiza conforme a lo que dispone el artícu-

lo 9.º de la Ley de 16 de agosto de 1841, verificándose la elección de sus vocales de acuerdo con las normas generales de la legislación en vigor. El artículo 11 de la misma Ley establece que la Corporación será presidida por la autoridad superior política nombrada por el Gobierno, que es hoy el Gobernador civil, a quien atribuye, también ese cargo el artículo 137 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952.

El Consejo Administrativo lo crea el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, cuya Base décimasegunda, fija terminantemente las atribuciones de que dispone y que aparecen determinadas en el artículo 420 del Reglamento de 17 de mayo de 1952, según el cual la Diputación deberá someter al Consejo Foral Administrativo —este texto le da ya la denominación específica que no le otorgaba el Real decreto de 1925— los reglamentos, ordenanzas o acuerdos generales, referentes al régimen y administración municipal, para que, si los aprueba, entren en vigor.

3) *Confusiones interpretativas.*—No por ambigüedad ni silencio de las leyes, que en este punto están absolutamente claras, como puede comprobarse con la lectura de las Bases undécima y duodécima del Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, se han producido interpretaciones unilaterales de las facultades que incumben al Consejo Foral Administrativo de Navarra adoptándose resoluciones y acuerdos que pugnan contra determinadas normas de carácter general dictadas por el Estado, las que para nada rozaban ni menoscababan el régimen peculiar de aquella provincia, ni en su espíritu ni en su letra.

El artículo 420 del Reglamento de 17 de mayo de 1952 dispone que sean sometidos al Consejo Foral Administrativo los reglamentos, ordenanzas o acuerdos generales referentes al régimen y administración municipal, para que, si los aprueba, entren en vigor. ¿Pero cuáles son esos reglamentos, ordenanzas o acuerdos generales? ¿Los que dicte el Gobierno de la Nación dentro de la soberanía del Estado o los que aprueben la Diputación y el Consejo? He aquí la confusión de conceptos; la base de las interpretaciones erróneas. El Consejo Foral Administrativo puede, y debe conocer, por mandato legal, de los reglamentos, ordenanzas o acuerdos genera-

les que dicte el organismo provincial con facultad para ello. Y sobre éstos, sí que es necesaria su aprobación, sin que el Poder central pueda oponerse a su ejecución, salvo el caso de que constituyan una lesión para la unidad nacional o para el respeto a las instituciones del Estado. Ahí está, por ejemplo, el Reglamento de Administración municipal, de 30 de junio de 1950, aprobado por el Consejo, y con pleno vigor en todo el territorio navarro, sin que nadie se haya opuesto ni a su promulgación ni a su vigencia.

Ahora bien, esta atribución del Consejo ¿puede extenderse, como equivocadamente ha podido suponerse, ignoramos con qué fundamento, a las órdenes, reglamentos y acuerdos emanados del Poder central? En manera alguna, porque de ser así, el Consejo Foral Administrativo dispondría de un derecho de pase y retención de las disposiciones que puedan elaborar las Cortes del Reino, o ser promulgadas por el Gobierno de la Nación; y esto constituiría una monstruosidad jurídica que estaría en pugna con el respeto a la soberanía nacional, y en la más abierta oposición con sus leyes orgánicas fundamentales.

El Consejo Foral Administrativo no es órgano legislativo ni en materia municipal, ni en ningún otro orden de actividades funcionales, como tampoco es una entidad jurídica de rango estatal y soberano que pueda, por sí y ante sí, alterar, suspender o modificar preceptos de general observancia para la Nación. Sostener lo contrario es tanto como expresar abiertamente un intento de producir colisiones que sobre ser injustificadas en sus causas originarias, atentan a la entraña españolista de una región que tiene sobradamente acreditado, con la contribución de sangre de sus hijos, su amor y su dedicación al más alto principio patriótico, consolidado y anudado fuertemente con la integridad unitaria de España, desde que Fernando e Isabel fundieron en un sólo y apretado haz todas las tierras de nuestra Iberia gloriosa.

El Consejo Foral Administrativo es, tan sólo, un organismo consultivo y deliberante, que coadyuva con la Diputación foral y provincial de Navarra en el régimen administrativo local, que ha sido respetado en su estructura tradicional y vernácula por las decisiones del Estado. Su jurisdicción se extiende, ni más ni menos que a los límites del territorio provincial, con un sometimiento su-

bordinado a los Poderes superiores de la Nación y sin más iniciativas que las legal y específicamente autorizadas, porque otra cosa sería tanto como erigirse en entidad jurídica independiente, y no es eso, ni mucho menos, lo que disponen la Ley de 16 de agosto de 1841 y el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925. Sus miembros, que son los que establece el párrafo 2.º del artículo 420 del Reglamento de 17 de mayo de 1952, si prestan juramento al posesionarse del cargo, habrán de hacerlo con la solemnidad necesaria, no olvidando que se comprometen a servir fielmente a la Nación, guardar lealtad al Jefe del Estado, obedecer las leyes que aquél promulgue y sancione, hacer que éstas se cumplan y defender y fomentar los intereses de Navarra, manteniendo la competencia del organismo de que forman parte, y ajustando su conducta a la dignidad del cargo. Esta es la fórmula de juramento que, para los miembros de las Diputaciones provinciales, ha fijado el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales. Pues bien, si el Consejo Foral Administrativo es un órgano provincial que preside, además, el que lo es de la Diputación Foral, resulta obvio decir que, lógicamente, ha de ser ese mismo el juramento que deben pronunciar los que integren el Consejo Foral Administrativo, llámense Consejeros forales o como se quiera, que en esto no ha de producirse daño para nadie.

4) *Conclusiones.*—De todo cuanto llevamos expuesto pueden deducirse provechosas conclusiones. Primeramente, hemos de hacer constar que no existen ni pueden existir puntos de fricción en la relación legislativa de Navarra con el Estado.

Hay para Navarra una legislación, mejor o peor, merecedora de su continuidad o necesitada de revisión, pero sana y transigente, justa y conciliadora: una legislación viva que, en resumen, estamos todos obligados a cumplir con exactitud.

Mientras tales normas sean cumplidas por ambas partes, poniendo en ello un propósito esencial de que prevalezca la buena fe, los choques o desavenencias serán cosa ilusoria que nunca habrá de existir. Si, por el contrario, las normas se interpretan capciosamente, equivocadamente, la colisión jurídica se producirá de manera inmediata, con daño para quien la ocasione, y sin beneficio práctico para nadie. Es, por tanto, más útil respetar lo estatuido, porque con

ello se alcanzan dos nobles finalidades : conservar en su pureza las franquicias y libertades tradicionales y hacer compatibles éstas con algo que está muy por encima de su elevado nivel : el amor a la Patria, para cuyo servicio no hay ni debe haber distingos forales ni prerrogativas particularistas.

* * *

En un próximo artículo estudiaremos otro problema relacionado con el régimen peculiar de Navarra, que afecta a la organización municipal y a la extensión de la autoridad gubernativa, no haciéndolo hoy por no conceder una desmedida y enojosa amplitud a este trabajo.

JOSÉ DE LA VEGA GUTIÉRREZ

Jefe de la Sección Segunda de la Dirección
General de Administración Local y Secretario de Primera categoría.