

Notas sobre el Régimen Foral de Navarra

II

Prometíamos en artículo anterior publicado en esta Revista dedicar un nuevo trabajo al estudio de determinadas peculiaridades de la organización municipal navarra, que, posiblemente—hablamos en pura hipótesis—pudieran limitar la extensión de la autoridad gubernativa, por alejarse de ésta el elemento u órgano adecuado para la delegación de facultades y, por lo tanto, para ostentar la representación del Poder central. Vamos, pues, a examinar hoy este interesante problema, que, si lo estatuido se observa con auténtica rectitud, no existe, no puede ni debe existir; ahora bien, si de la norma preceptiva se formulan interpretaciones de tipo unilateral y se aplican los conceptos a que tales criterios puedan conducir, entonces sí; entonces el problema se crea y existe, y se produce la colisión jurídica, como ocurre, al fin y al cabo, en cualquier esfera de la actividad humana cuando se trata de hacer prevalecer opiniones o derechos que no están de acuerdo con lo que previamente se haya pactado.

Establece el artículo 417 del Reglamento de 17 de mayo de 1952 que para los Ayuntamientos de la provincia de Navarra subsistirá el régimen de Veintenas, Quincenas y Oncenas u Organismo que lo reemplace, y regirá el Concejo abierto para los pueblos que no excedan de 250 habitantes, con arreglo a la Ley LX de las Cortes de Navarra de 1817 y 1818. Esta soberana disposición tiene un antecedente por demás curioso, que no renunciamos a

consignar aquí, en gracias a su interés, y es la Ley 27 de las Cortes de 1794 a 1795, 1796 y 1797. Dice la expresada Ley que: «Los tres Estados de este Reino de Navarra, que estamos juntos y congregados en Cortes Generales, por mandato de V. M. decimos: que por diferentes repúblicas del Reino se nos han hecho presentes los gravísimos inconvenientes y perjuicios que sienten de que sus asuntos y negocios se ventilen y resuelvan en Concejos, como lo han tenido de costumbre; porque, por los alborotos que regularmente ocurren no se vota con libertad, se falta al respeto debido a los del Ayuntamiento y el número mayor, que suele ser de la gente popular, vence y deja sin efecto los dictámenes de los más instruídos y que con cabal conocimiento tienden a la conveniencia y utilidad común; por cuyo motivo y el de no poder sufrir en algunas ocasiones la insolvencia de algunos concurrentes, dejan de acudir a los Concejos, quedan éstos reducidos en diferentes pueblos a la gente de más ínfima clase y a veces a la voluntad de alguno de los vecinos, que por medios más decentes se constituyen en cabeza de todos. Y conociendo esos daños la ciudad de Sangüesa, solicitó de los tres Estados que faciliten por la Ley 23, Libro 1.º, Título II de la Novísima Recopilación, que semejantes juntas se redujesen a Veintena; e igual pretensión hicieron las villas de Valtierra y Cintruéniga en las Cortes del año 1724; la de Arguendas y Miranda en las de 1743; las de Mendigorria, Caparroso y Mañeru en las de 1757; la villa de Urroz, en las de 1766; y las de Villafranca, Milagro, Uxue, Lerín, Sada y Ablitas, en las últimas de 1780 y 81; no menos consiguieron que sus Juntas de Concejo se redujesen a Veintenas para evitar idénticos daños y perjuicios; y siendo éstos tan comunes y generales, no sólo en las repúblicas que últimamente lo exponen, sino en todas las del Reino, de mediana población; que frecuentemente se originan por la mucha concurrencia de gente poco subordinada, hemos considerado que esos y otros males que resultan de los Concejos, pueden cortarse de raíz sustituyéndolos con Veintenas en los pueblos de algún vecindario, para que por éstas se traten y resuelvan solamente aquellas cosas que se practican en Concejo y para los casos que éste se junta; debiendo enten-

derse en materia secular y con exclusión de las pretensiones o nombramiento que acostumbran hacer para piezas eclesiásticas, si V. M. se sirviese aprobar la Ley con los capítulos siguientes: Primeramente, que en todas las repúblicas del Reino que lleguen a componerse de cien vecinos y acostumbran tratar y resolver sus asuntos y negocios seculares en Concejo, lo hayan de conferenciar y determinar por una Veintena que deberá componerse de veinte y un vecinos, quienes han de tener todas las facultades del dicho Concejo, pero solamente en aquellos casos que acostumbra juntarse éste. Item, que en los pueblos en que los oficios de república se sirvan por insaculados ha de componerse la Veintena del Alcalde y Regidores del mismo año, de los que lo hubiesen sido en el anterior, y para llenar el número hasta los veinte y uno asignados, han de sortearse de todas las bolsas de gobierno con igualdad y habiendo número impar, se sorteará de la bolsa presente, pero si en los insaculados no hubiere número suficiente, deberá completarse de los vecinos de el mismo pueblo. Item, que en aquellas villas en que los oficios de república no se sirven por insaculación, sino por nombramiento de los que concluyen en ellos o de los vecinos que sortean para electores, se ha de componer de Veintena del mismo número, en el que han de comprenderse el Alcalde y Regidores de el mismo año y los que lo han sido en el anterior, sorteándose hasta llenarlo de los vecinos que hayan tenido esos empleos en el pueblo y en su defecto, de los otros vecinos. Item, que en las villas que son de dos Estados, esto es de Hidalgos o Francos o de Hidalgos labradores, ha de componerse también la Veintena de los del Ayuntamiento del año actual y de los del pasado; y hasta llenar el número de los veinte y uno, han de sortear con igualdad de los que son de uno y otro Estado. Item, que este método que se propone para un general gobierno, ha de entenderse sin perjuicio de las Veintenas que se hallan establecidas en varias repúblicas, pues con ellas se excusaron las Juntas de Concejo, que es lo que quiere evitarse para las fatales consecuencias que frecuentemente ocasionan, y para ello, Suplicamos a V. M. con el más profundo rendimiento se digne concedernos por Ley todo lo propuesto en este Pedimento y cada

uno de sus capítulos. Así lo esperamos de la Real Clemencia de V. M.—Decreto.—Pamplona y su Real Palacio, 2 de noviembre de 1795. A esto respondemos, que se haga como el Reino pide.—El Príncipe de Castellfranco.»

La segunda Ley a que se atiende, en principio, el régimen de Veintenas, Quincenas y Oncenas es la Ley LX de las Cortes de 1817 y 1818, que dice así: «Los tres Estados de este Reino de Navarra, que estamos juntos y congregados celebrando Cortes Generales por mandato de V. M., decimos: que por Ley XXVII de las Cortes celebradas en esta Ciudad en los años 1794, 1795, 1796 y 1797, se mandó que todos los pueblos del Reino que compongan el número de cien vecinos y resuelvan sus negocios en Concejo, los determinen por Veintena y se prescribió el modo de formar éstas y dicho establecimiento ha producido en los referidos pueblos los saludables efectos que nos propusimos; pero la experiencia nos ha hecho ver que los perjuicios y daños que quieren precaverse, subsisten por falta de igual providencia en los pueblos que se componen de cincuenta y ocho vecinos y pueden cortarse de raíz si V. M. se sirve concedernos por Ley lo contenido en los capítulos siguientes: 1.—Primeramente, que en todas las repúblicas del Reino, que llegan a componerse de ochenta vecinos y acostumbran tratar y resolver sus asuntos y negocios seculares y terminar por una Quincena compuesta de quince sujetos; y en los pueblos que llegasen a cincuenta vecinos, por una Oncena compuesta de once sujetos; quienes han de tener todas las facultades de dicho Concejo, pero solamente en aquellos casos en que acostumbra conjuntarse éste. 2.—Item, que tanto las Quincenas como las Oncenas se establecerán por las mismas reglas adoptadas para la formación de Veintenas en los capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto de la referida Ley 27 de 1794 y siguientes, con la sola diferencia del número; y para ello, Suplicamos a V. M. con el más profundo rendimiento, se digne concedernos por Ley todo lo propuesto en este Pedimento y cada uno de sus capítulos, como lo esperamos de la Real Clemencia de V. M. y en ello, etc.—Decreto.—Pamplona, 23 de octubre de 1817.—Hágase como el Reino lo pide.—El Conde de Ezpeleta.»

El sistema a que se refieren las dos leyes anteriores debió iniciar su decadencia con el transcurso del tiempo, por cuanto en Circular de la Diputación foral y provincial de fecha 5 de abril de 1948 se reitera la constitución de las Juntas de Veintena, Quincena y Oncena en todos aquellos pueblos que no hubiesen cumplido la obligación de establecerlas. A ello nada hay que objetar. Se trata de un régimen peculiar que no entorpece la ordenación gubernativa del territorio navarro, puesto que afecta solamente a la vida orgánica de los pueblos en el desenvolvimiento de sus actividades puramente municipales. Pero la tradición del Concejo abierto tiene un profundo arraigo en el espíritu de los Valles, Distritos y Cendeas, y la rígida norma de las leyes antes transcritas, implica una merma, un menoscabo, de las libertades ciudadanas, que no se avienen a prescindir del Concejo abierto, donde cada cual, serena o tumultuariamente, que esto es ya cuestión de forma y disciplina, puede intervenir en la administración comunal de manera directa. Y he aquí que, cuando la situación parecía estabilizada, dicta la Diputación foral y provincial una nueva Circular que lleva fecha 28 de enero de 1949, según la cual, en todos los Ayuntamientos navarros menores de 250 habitantes se constituirá la Junta de Oncena, compuesta por once vocales que serán los miembros del Ayuntamiento en ejercicio, los dos primeros contribuyentes por contribución directa y los mayores contribuyentes que sean necesarios hasta completar el número señalado, sorteados entre triple número de los de su clase. Es decir, que en los lugares donde venía rigiendo el Concejo abierto, éste queda sustituido por la Junta de Oncena con todas las facultades atribuidas a aquel sistema de gobierno tradicional. Este hecho, que a simple vista no parece tener importancia alguna, la encierra muy calificada; primeramente, porque implica una vulneración de lo que disponen los artículos 72 y 76 de la Ley de Régimen local; 95 del Reglamento de 17 de mayo de 1952 para la Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales; y el 417 de este mismo Reglamento, en el que se establece que para los Ayuntamientos de la provincia de Navarra subsistirá el régimen de Veintenas, Quincenas y Oncenas u Or-

ganismo que lo reemplace y *regirá el Concejo abierto para los pueblos que no excedan de 250 habitantes* con arreglo a la Ley LX de las Cortes de Navarra de 1817 y 1818; pero es que, además, se opone a lo que previene el propio Reglamento de Administración municipal de Navarra, de 30 de junio de 1950, según cuyo artículo 2.º en todos los Municipios, *a excepción de los que se rijan por Concejo abierto*, se constituirán las Juntas llamadas de Quincenas y Veintenas, correspondiendo la de Quincena a los que tengan de 251 a 500 habitantes y la de Veintena a todos los que pasen de este número.

La persistencia del criterio sostenido por la Circular de la Diputación foral y provincial, de 28 de enero de 1949, plantearía en el terreno de la realidad un problema de orden gubernativo de cierta trascendencia, desde el momento en que, siendo múltiples los lugares (Valle, Distrito, Cendea) llamados a regirse por el Concejo abierto según su tradición, respetada por la Ley, desde el instante en que el gobierno local fuera atribuido a la Junta de Oncena, quedaría al margen de toda actuación propia y delegada la autoridad gubernativa, que debe penetrar hasta los últimos núcleos locales y que, en tal circunstancia, carecería de órgano adecuado para su penetración por todo el ámbito provincial, excepción que no puede existir si se cumple lo que dispone la legislación vigente y de modo muy particular el artículo 24 del Reglamento de Administración municipal de Navarra de 30 de junio de 1950, que dice: «Los Presidentes de los Concejos tendrán las mismas facultades que los Ayuntamientos en todo cuanto se relacione con la autoridad concejil. Como representantes del Alcalde Presidente del Ayuntamiento, tendrán en el orden gubernativo los deberes y facultades que les concede la Ley general».

Vemos, pues, que el problema estriba en la interpretación torcida o recta que se dé a lo estatuido, porque de la aplicación que se haga del precepto, sin desnaturalizarlo ni en su fondo ni en su forma, a la que se le conceda como consecuencia de viciosas interpretaciones unilaterales, media un abismo de distancia. Y este abismo ha de salvarse mediante el puente de la legalidad y con un deseo franco y sin reservas de coordinar el interés con

la transigencia y la frialdad escueta de la norma legal con el calor de la comprensión y de la buena voluntad. Esta es, a no dudarlo, la fórmula más provechosa para evitar que se produzcan colisiones jurídicas ni disputas de ningún orden, sobre las cuales ha de imperar soberanamente el alto interés de la patria.

JOSÉ DE LA VEGA GUTIÉRREZ,

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