

Expediente: 33/2018

Objeto: Proyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra

Dictamen: 36/2018, de 9 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 9 de de 2018,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 5 de septiembre de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 14.2 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, del Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se solicita la emisión de dictamen en relación con la adecuación a derecho del proyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra elaborado por el Gobierno de Navarra, instado por la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, mediante Acuerdo adoptado el día 3 de septiembre de 2018, y previa solicitud de doña María Carmen Segura Moreno, Parlamentaria Foral de Unión del Pueblo Navarro.

A la petición de dictamen se acompaña el texto de la solicitud de dictamen de Unión del Pueblo Navarro, el acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces, en el que se expresa que la petición se hace con carácter de urgencia, al amparo del artículo 17 de LFCN, por encontrarse dicha proposición de ley foral en tramitación parlamentaria, y todos los

antecedentes obrantes en la Cámara, incluido el texto del proyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter y alcance del dictamen

En la solicitud de dictamen a este Consejo se invoca, como ha quedado señalado, el artículo 14.2 LFCN, que previene que *“El Consejo de Navarra emitirá (...) dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa (...) por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidencia a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales”*.

Por otra parte, el proyecto de Ley Foral sometido a consulta tiene por objeto, como indica el título de la proyecto de Ley, la reforma de la regulación general sobre la Administración Local de Navarra actualmente contenida en varias Leyes Forales, y no incide en las materias a las que se refiere el artículo 14.1 de la LFCN, en los que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente.

Así las cosas, concurren en la solicitud planteada los requisitos establecidos en los preceptos citados de la LFCN, al haberse instado por la Junta de Portavoces y haber sido solicitado por la Presidenta del Parlamento de Navarra, por lo que el presente dictamen, aunque la consulta tenga carácter facultativo, se emite con carácter preceptivo.

En cuanto al alcance del dictamen, el artículo 1.3 de la LFCN prevé que se pueda recabar incluso un juicio de oportunidad o conveniencia. En la petición cursada se pide examinar únicamente la “adecuación a derecho del proyecto de Ley Foral de reforma de la Administración Local de Navarra”. Por tanto, la petición se contrae exclusivamente al ámbito jurídico sin que tenga cabida en este dictamen el juicio de oportunidad y conveniencia sobre la materia planteada.

La consulta se formula de manera abierta, sin relación a una cuestión específica concreta, particularmente controvertida, que haya podido ser

suscitada por la autoridad consultante, lo cual obliga a este Consejo a realizar un análisis global de adecuación del proyecto de Ley foral al ordenamiento jurídico y a valorar, en su caso, las cuestiones formales o de técnica normativa.

Debe recordarse, como hemos señalado en anteriores ocasiones (por todas, Dictamen 38/2014, de 10 de diciembre), que “de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), las leyes forales únicamente están sujetas al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional; sin perjuicio, tras la incorporación de España a la Unión Europea, de la obligada consideración, cuando proceda, del Derecho comunitario europeo en razón de su aplicabilidad y primacía”.

Desde esas premisas debe abordarse la consulta planteada, sin perder la perspectiva de la naturaleza de este Consejo como órgano técnico independiente de asesoramiento jurídico; erigiéndose en elementos de contraste de la norma objeto de dictamen, dado su rango, los que vienen predeterminados por el bloque de constitucionalidad y, además en este caso, las leyes específicas que se entienden implícitas en la consulta.

II.2ª. El texto de proyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra

El presente texto de proyecto de Ley Foral nace a iniciativa del Parlamento de Navarra que, en 2011, aprobó encomendar al Gobierno de Navarra la presentación de un proyecto de Ley Foral que propusiera una nueva organización del denominado, por aquél entonces, “mapa local de Navarra”.

En cumplimiento de dicha encomienda, el Gobierno de Navarra diseñó en 2015 un proceso participativo de ambiciosas expectativas, llevando a cabo desde el Departamento de Desarrollo Rural, Medioambiente y Administración Local, durante un periodo de dos años, una serie de consultas con entidades locales, que dieron lugar a la elaboración de documentos previos como base a la propuesta legislativa. El anteproyecto

de Ley Foral se adoptó, finalmente en mayo de 2018, por el Gobierno de Navarra.

La norma proyectada se enmarca en la iniciativa legislativa que reconoce al Gobierno de Navarra el artículo 19.1.a) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) y desarrollan los artículos 126 y siguientes de Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de septiembre de 2011.

El proyecto de ley foral se estructura en una exposición de motivos, cuatro artículos, -el primero modifica la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; el segundo, la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, el tercero, la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra y, el cuarto, la Ley Foral 20/2005, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra y se actualizan las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas-, una disposición adicional única, diez disposiciones transitorias, tres disposiciones derogatorias y dos disposiciones finales.

La necesidad de reforma de la administración local se justifica, según el preámbulo, *“sobre la base de una claridad en la distribución competencial, el establecimiento de una nueva planta local que regule la excesiva y, en algunos casos, inoperante proliferación de entidades supramunicipales (lo que conlleva una infrautilización de los recursos existentes), así como la implantación de un nuevo modelo de financiación acorde con los principios de suficiencia financiera, sostenibilidad presupuestaria, solidaridad y autonomía local y equilibrio territorial, que constituyen la base de una concepción actualizada de la administración local navarra”*. Amén de ello, se ampara en la modificación de la legislación sobre procedimiento administrativo y tramitación de expedientes en las instituciones públicas en general y en las locales en particular, que hace necesaria *“la dotación de nuevos medios materiales y humanos que posibiliten satisfacer los principios de accesibilidad y transparencia ineludibles hoy día”*. A todo ello se une

también la situación de *“infradotación de la función de secretaría e intervención en las entidades locales más pequeñas, su exagerado nivel de temporalidad y la situación de inseguridad laboral de muchas personas que desempeñan estos puestos clave para los ayuntamientos de nuestra Comunidad Foral”* y la pretensión de *“dotar de estabilidad en el empleo público a la administración local navarra y reducir los índices de temporalidad en los contratos”*.

El artículo primero del proyecto de ley foral, relativo a la Modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN), integra treinta y ocho apartados, que se refieren a las siguientes materias: **Uno**, supresión de distritos administrativos y la figura del consorcio como entidad local y la atribución de la condición de entes locales de Navarra a las comarcas y a las mancomunidades de planificación general (artículo 3); **Dos**, posibilidad de extinción de los municipios y su integración en el municipio resultante con la condición de concejo (artículo 19); **Tres**, la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos por los municipios (artículo 31. 3 y 4); **Cuatro**, supresión de los regímenes especiales (artículo 33); **Cinco**, funciones de la Comisión de delimitación Territorial (artículo 35.3); **Seis**, representación de los municipios, concejos y comarcas en la Comisión de Delimitación Territorial (artículo 36); **Siete**, la acreditación de la suficiencia de recursos para tener la condición de entidad local concejil (artículo 37); **Ocho**, posibilidad de constitución del Concejo Abierto en concejos con población superior a 50 habitantes que decidan voluntariamente constituirse como tales (artículo 38.3); posibilidad de los concejos de funcionar mediante Junta en aquellos concejos regidos en régimen de Concejo Abierto (artículo 38.3); **Nueve**, facultad de organización del auzolan o trabajo en beneficio de la comunidad (artículo 39.2), creación de un órgano consultivo específico de participación concejil (artículo 39.4); **Diez**, posibilidad de presentación de una moción de censura contra la Presidencia del concejo (artículo 41,f); **Once**, articulación de un nuevo sistema de relación concejo-ayuntamiento que va a posibilitar, bajo el respeto al principio de autonomía local, el ejercicio compartido de competencias cuando la disponibilidad de recursos materiales y humanos en las administraciones concejiles no permita llevar a cabo las labores mínimas

exigidas de forma autónoma; **Doce**, supresión, como causa de extinción de los concejos, la referida al número de habitantes, e inclusión, como causa nueva de extinción, la no presentación de candidaturas en dos procesos electorales concejiles sucesivos (artículo 44); **Trece**, posibilidad de asunción de competencias municipales por la comarca (artículo 45); **Catorce**, supresión del artículo 46 relativo a las Agrupaciones de municipios; **Quince**, supresión del artículo 53 sobre fomento de creación de Mancomunidades por el Gobierno; **Dieciséis**, posible asunción de los servicios de asistencia y cooperación jurídica, económica, administrativa y técnica por la comarca correspondiente; **Diecisiete**, participación en la Comisión Foral del Régimen Local de representantes de los municipios y concejos designados por sus entidades asociativas y de las comarcas constituidas (artículo 65); **Dieciocho**, supresión del artículo 90 relativo al funcionamiento de los concejos; **Diecinueve**, definición de la Mancomunidades de Planificación General (artículo 213); **Veinte**, modificaciones del régimen de personal al servicio de las entidades locales de Navarra, relativas al ejercicio de funciones públicas de secretaría, intervención y tesorería en las comarcas, Agrupaciones Tradicionales y mancomunidades por el personal propio de la respectiva entidad local; en los municipios que no cuenten con puestos propios específicos, y en los concejos (artículo 234); **Veintiuno**, selección de personal en las comarcas (artículo 236.2); **Veintidós**, adopción de medidas organizativas, personales y materiales para una mayor garantía de cumplimiento de las funciones públicas (artículo 238); **Veintitrés**, configuración del puesto de secretaría propia como necesario en los ayuntamientos de más de 1.500 habitantes, en lugar de 2.000; así como en las comarcas y en las mancomunidades con puesto de trabajo específico (artículo 243); **Veinticuatro**, ejercicio de funciones propias de los puestos específicos de intervención en los ámbitos territoriales correspondientes por el personal funcionario de las comarcas (artículo 244); encuadramiento de todos los puestos de trabajo de Interventor en el nivel A (artículo 244 bis); **Veinticinco**, convocatoria para la obtención de la habilitación y posibilidad de establecer la valoración de la fase de concurso con posterioridad a la finalización de la fase de oposición (artículo 245); **Veintiséis**, régimen de toma de posesión de las plazas adjudicadas (artículo 246 ter); **Veintisiete**,

cobertura de plazas vacantes (artículo 247); **Veintiocho**, definición por la comarca del perfil lingüístico de las plazas de secretaría e intervención, previa consulta a las entidades locales para las que se presten las correspondientes funciones públicas necesarias, y con sujeción a la normativa vigente (artículo 248.2.b); **Veintinueve**, acreditación del conocimiento del euskera (artículo 250); **Treinta**, aplicación subsidiaria, respecto de las adjudicaciones y tomas de posesión, de lo previsto en el Decreto Foral 215/1985 (artículo 252); **Treinta y uno**, supresión, en cuanto a la incoación de expedientes disciplinarios e imposición de sanciones, de la referencia a las Agrupaciones (artículo 254.1 y 2); **Treinta y dos**, supresión, en relación a las situaciones administrativas, de la referencia a las Agrupaciones (artículo 255.1); **Treinta y tres**, supresión, en cuanto al puesto de tesorero, de la referencia a las Agrupaciones (artículo 257); **Treinta y cuatro**, sustitución de la frase “*Los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra sujetas al control de la jurisdicción contencioso administrativa...*” por la de “*La actividad administrativa de las entidades locales de Navarra sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa...*”(artículo 333); **Treinta y cinco**, sobre la interposición del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra cuando el acto no fuera expreso, a efectos de adecuar su redacción a los términos de la normativa reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa y al régimen general del silencio administrativo (artículo 337); **Treinta y seis**, plazo de resolución de recurso de alzada (artículo 338); **Treinta y siete**, ejecución subsidiaria de las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra, por el Gobierno de Navarra a instancia del Tribunal Administrativo de Navarra (artículo 340); **Treinta y ocho**, creación de un nuevo Título X relativo a las Comarcas que abarca 32 artículos, los comprendidos entre el 352 y el 384, ambos inclusive. El capítulo I, “disposiciones generales” regula la definición, naturaleza y fines de las comarcas (artículo 352), las potestades de las comarcas (artículo 353), el término comarcal (artículo 354) la denominación y sedes de los servicios (artículo 355). El capítulo II se refiere a la “creación de las comarcas” (artículos 356-360). El capítulo III regula las “competencias y servicios” de las comarcas (artículos 361-368). El capítulo IV se ocupa de las “Subcomarcas” (artículo 369). El capítulo V se

refiere a las “Entidades supramunicipales existentes en la comarca” (artículos 370-371). El capítulo VI contiene determinaciones sobre “organización y funcionamiento” (artículos 372-375).

El artículo segundo del proyecto de ley foral, relativo a la Modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (en adelante, LFHLN), consta de siete apartados. Su propósito es renovar el sistema de financiación de las entidades locales, y adaptar la LFHLN a la nueva estructura territorial. Las materias reguladas son las siguientes: **Uno**, los recursos de las comarcas (artículo 9); **Dos**, los recursos de las Mancomunidades de servicios y de Mancomunidades de Planificación General (artículo 10 bis); **Tres**, la participación de los municipios, concejos y comarcas de Navarra en los ingresos tributarios de la Hacienda Pública de Navarra con base en un porcentaje fijo (artículo 123); **Cuatro**, posibilidad de elaboración de ponencias de valoración catastral de alcance comarcal (artículo 138.10); **Cinco**, establecimiento de una nueva horquilla entre el 0,25 y el 0,50 por ciento para el tipo de gravamen de la contribución territorial urbana (artículo 139); **Seis**, fijación de una nueva horquilla entre el 0,10 y el 0,50 para el primer año del Impuesto sobre viviendas deshabitadas (artículo 188); **Siete**, modificación de la Adicional novena de la LFHLN.

El artículo tercero del proyecto de ley foral, relativo a la Modificación de la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra (en adelante, LFRRTCEN), tiene por objeto posibilitar la realización de ponencias de valoración catastral de ámbito comarcal. Se compone de cuatro apartados y en ellos se regulan las siguientes materias: **Uno**, las Ponencias de valoración “municipales”, “supramunicipales” y “comarcales” (artículo 34); **Dos**, sustitución de la expresión “El acuerdo de subrogación” por la de “La resolución de subrogación” (artículo 36); **Tres**, sustitución del artículo “artículo 34.3.b” por “artículo 34.4”; **Cuatro**, incorporación de un nuevo artículo 37 bis sobre “Elaboración, aprobación, publicación, eficacia e impugnación de las Ponencias de Valoración Supramunicipal Comarcal”.

El artículo cuarto del proyecto de ley foral, relativo a la Modificación de

la Ley Foral 20/2005, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, y se actualizan las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas, consta de un único apartado, “Disposición transitoria única Tipos de Gravamen de la Contribución Territorial”. Su objeto es fijar una nueva horquilla entre el 0,25 y el 0,50 por ciento para el tipo de gravamen de la contribución territorial urbana hasta tanto no se efectúe la revisión de la correspondiente Ponencia de Valores.

Cierran la proposición de ley foral:

- Una disposición adicional única, en la que se establece que la referencia a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona se entenderá realizada a la Comarca “Arga”, una vez constituida la misma.

- Diez disposiciones transitorias que hacen referencia: **la primera**, a la delimitación comarcal de Navarra y la distribución territorial de sus municipios que se incorporan a la presente ley foral, como Anexos I, II y III; **la segunda**, al plazo máximo de creación de la respectiva comarca a partir de la entrada en vigor de la presente ley; **la tercera**, a las situaciones de personal de secretaria e intervención durante el proceso de creación de las comarcas; **la cuarta**, al plazo de convocatoria del concurso de méritos previsto en el artículo 247.1 de la LFALN para la cobertura de las plazas de secretaría; **la quinta**, al plazo de convocatoria del concurso de méritos previsto en el artículo 247.1 de la LFALN para la cobertura de plazas de intervención; **la sexta**, al plazo de un año para definir y aprobar la plantilla orgánica, así como la oferta de empleo público, en la comarca; **la séptima**, al posible ejercicio, por un miembro de la Junta, de las funciones públicas necesarias de los concejos en tanto se constituya la comarca en la que se integren; **la octava**, a la remisión al Parlamento de Navarra de una propuesta de financiación para sustituir progresivamente las actuales subvenciones finalistas de los Presupuestos generales de Navarra por los módulos de financiación; **la novena**, a una encomienda al Gobierno de Navarra para que inicie los trámites de modificación de la zonificación de los Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra, adaptándola a la

presente ley, **la décima**, a la obligación de las entidades locales de Navarra de adoptar, en el plazo de cinco años, un sistema de análisis contable de costes de los servicios que prestan.

- Tres disposiciones derogatorias, una de alcance general para toda disposición que se oponga a sus determinaciones y otras dos específicas que derogan las disposiciones adicionales primera y cuarta de LFALN y las disposiciones adicionales primera y tercera, así como las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta de la Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo.

- Dos disposiciones finales: una primera que faculta al Gobierno de Navarra para el desarrollo de esta ley foral; y una segunda que contempla su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

II.3ª. Competencia y marco jurídico

En síntesis, desde una perspectiva estructural, la nueva regulación proyectada tiene tres finalidades primordiales: A) Definir el marco competencial de las entidades locales, teniendo en cuenta la estructura de la planta local con una novedosa organización supramunicipal a través de la figura de la “comarca”; B) Renovar el sistema tributario local para adaptarlo a la nueva estructura territorial con la regulación de los recursos para las comarcas y mancomunidades de planificación general; C) Dotar de estabilidad en el empleo público a la administración local navarra, y acabar con la interinidad que afecta señaladamente a las plazas de secretaría y de intervención.

Reducido así el texto sometido a consulta a tres grandes cuestiones, antes de proceder a su examen jurídico, ha de atenderse al marco competencial y jurídico de la Comunidad Foral en que se inserta cada una de estas áreas de intervención normativa con las que se pretende llevar a cabo una profunda reforma de la administración local navarra.

A) Sobre la definición del mapa local

La Constitución española consagra en el artículo 137 el principio de autonomía local, estableciendo que los municipios, junto a las provincias y

las Comunidades Autónomas, “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Esta autonomía preside, como ha señalado la STC 104/2000, de 13 de abril, “la organización territorial del Estado, y constituye uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional”.

El artículo 137 de la Constitución Española se desarrolla más adelante, en los artículos 140, 141 y 142 de la Constitución. El artículo 140 CE “garantiza” la autonomía de los municipios, disponiendo que “gozarán de personalidad jurídica plena” y que “su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcalde y los Concejales”. Por su parte, el artículo 141.3 de la CE prevé la posibilidad de que se puedan “crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”. Y el artículo 142 de la Constitución establece el principio de suficiencia financiera para la gestión y desarrollo de las funciones que la Ley les encomiende a los municipios y provincias, precisamente para garantizar dicha autonomía de manera efectiva.

El Tribunal Constitucional considera que la autonomía instaurada por los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución es una garantía institucional que protege el núcleo primario del autogobierno de los municipios y provincias, y que debe ser respetado por el legislador como umbral mínimo para garantizar su existencia como reales instituciones de autogobierno. En este sentido, se ha expresado la STC 252/2005, de 11 de octubre, (fundamento jurídico 4º), recogiendo la doctrina establecida en la STC 159/2001, de 5 de julio, y la STC 51/2004, de 13 de abril (fundamento jurídico 9):

“la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un

contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”.

Por su parte, el artículo 152 de la Constitución española, que guarda estrecha conexión con el artículo 141.3, autoriza o habilita al legislador para establecer entes locales intermedios entre el municipio y la comunidad autónoma. En tal sentido, dispone el referido precepto constitucional que: *“Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica”.* La habilitación al legislador, que contienen el artículo 152.3 y el artículo 141.3, es abierta y no se constriñe a una determinada figura, permitiendo constituir entes muy diferentes, incluida, por supuesto, aunque no se haga referencia expresa a ella, la creación de comarcas como un nuevo ente supramunicipal.

Esa habilitación para la creación de agrupaciones de municipios comporta una legitimación constitucional para restringir las competencias de los municipios, toda vez que esas agrupaciones podrán asumir competencias que eran anteriormente de los municipios con lo que por esta vía se puede producir una reducción de la gestión autónoma de los municipios. Ahora bien, en ningún caso, ello puede ser un medio para producir un vaciamiento de las competencias municipales.

Así lo ha reconocido la STC 214/1989, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 13) al declarar que:

“«la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial». Doctrina ésta que quedaría, no obstante, incompleta si no se precisara que en la misma Sentencia y mismo fundamento jurídico que acaba de citarse, se añade que, si bien «no cabe establecer a priori cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales», dichas «autonomías

garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple «remisión a la Ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias». El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución»”.

En consecuencia, una acción del legislador que hiciera desaparecer el municipio como institución, o que, simplemente, los convirtiera en entes vacíos de contenido de los que sólo quedara la denominación, devendría en inconstitucional, tal y como señaló el Tribunal Constitucional en la STC 32/1981, de 28 de julio (fundamento jurídico 4º), respecto de las provincias, especificando que el vaciamiento competencial de la provincia a través de la transferencia de sus competencias propias a las comarcas o a cualquier otra entidad, “implica una infracción de los arts. 137, 141 y 142 de la Constitución”.

Por otra parte, se ha de notar que el artículo 152.3 de la Constitución consagra una interiorización autonómica de estos posibles entes supramunicipales, al remitir a “los Estatutos” el posible establecimiento de las “circunscripciones territoriales propias”. Las “circunscripciones territoriales” son estructuras específicas de la comunidad autónoma; lo que se pone aun más de manifiesto con la utilización del calificativo “propias”. Tienen, como ha señalado la STC 32/1981 citada, “una clara vocación autonómica”.

Este carácter autonómico lo ha subrayado el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 214/1989 (fundamento jurídico 4.b) al valorar la constitucionalidad de un precepto de la LBRL que permitía al Estado atribuir directamente competencias a las comarcas, áreas metropolitanas y otras entidades locales no necesarias o contingentes. El Tribunal declara la nulidad de tal precepto con el razonamiento siguiente:

“Pues bien, tal posibilidad debe estimarse incurso en inconstitucionalidad por ser contraria al sistema de distribución de competencias en materia de régimen local entre el Estado y las Comunidades Autónomas ya que el Estado viene a incidir sobre unas

Entidades que sólo las Comunidades Autónomas pueden crear (STC 179/1985, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 2.º). Estas Entidades, en efecto, entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia.

Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de «interiorización» autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce, garantía institucional que sin embargo, no alcanza «a las Entidades Territoriales de ámbito inferior al municipal».

Y tal carácter autonómico lo ha vuelto a reiterar, refiriéndose en concreto a las comarcas, en la STC 48/2004, de 25 de marzo, donde se afirma que las comarcas cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, constituyen entidades locales con un fuerte grado de interiorización autonómica, de forma que debe ser la propia Comunidad Autónoma la que proceda a crear tales entidades supramunicipales.

De todas formas esa remisión a los Estatutos de las Comunidades Autónomas no es absoluta ni impide que la regulación estatal básica en la materia imponga ciertos condicionamientos a la competencia autonómica, como se deduce de la STC 214/1989 (fundamento jurídico 13).

Descendiendo del rango constitucional al ámbito foral de Navarra, el artículo 46.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), dispone que, “*en materia de Administración Local corresponden a Navarra*”:

a) “Las facultades y competencias que actualmente ostenta al amparo de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y del Real Decreto-Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias.

b) Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias,

conforme a la legislación básica del Estado”.

Así las cosas, en materia de régimen local, la Comunidad Foral de Navarra disfruta de un doble régimen de competencias: uno, de naturaleza u origen histórico que se configura en virtud de las potestades que Navarra venía ejerciendo con anterioridad a la Constitución de 1978; y otro, de naturaleza autonómica.

El artículo 46, en su primer apartado, invoca la competencia histórica de Navarra sobre su régimen local, esto es, las facultades y competencias que actualmente ostenta en virtud de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, del Real Decreto de 4 de noviembre de 1925, y disposiciones complementarias.

La Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 contiene cuatro preceptos que hacen referencia al régimen local: los artículos 5, 6, 7 y 10. El artículo 5, que guarda relación con la organización de los ayuntamientos y la designación de sus representantes, iguala el régimen navarro con el régimen común del Estado.

Por su parte, el Real Decreto-Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925, dictado para armonizar el Régimen Foral de Navarra y el Estatuto Municipal, aprobado por Real Decreto Ley, de 8 de marzo de 1924, establecía, en la base 13, que *“Las mancomunidades forzosas que para servicios municipales tiene establecida o establezca la Diputación de Navarra, se regirán por los Reglamentos que se dicten conforme a las bases precedentes”.*

En desarrollo del referido Real Decreto-Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 se aprobó el Reglamento, de 3 de febrero de 1928, para la Administración Municipal de Navarra (en adelante RAMN). Este reglamento contenía, a lo largo de sus 716 artículos, una regulación exhaustiva y muy completa del derecho local navarro. En su artículo 55 del Reglamento contemplaba *“las uniones de Ayuntamientos, Concejos y entidades administrativas en general en Navarra, para la realización de obras y servicios encuadrados en el más amplio concepto de la competencia*

administrativa local'. El RAMN, vigente en el momento de la aprobación de la LORAFNA, es la norma que ha regido la actividad y organización de las entidades locales de Navarra desde 1928 hasta la aprobación de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra en 1990.

De este modo, Navarra goza de un régimen local propio que tiene su fundamento histórico en los referidos antecedentes y que, como tal, es preexistente a la Constitución. Este régimen local propio está provisto de un pleno reconocimiento constitucional, toda vez que en la disposición adicional primera, se declara que la “Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”.

Por otra parte, en virtud del apartado segundo del artículo 46.1 de la LORAFNA, la Comunidad Foral Navarra ostenta competencias que *puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado*”.

La legislación básica la integran básicamente dos leyes, aunque no todo el texto de ambas leyes cumple esa función, sino tan sólo aquellos preceptos que entroncan directamente con los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución:

Por un lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dictada al amparo del artículo 149.1.18ª CE, que ha venido a materializar la autonomía constitucionalmente garantizada de los entes locales y a contemplar, de un modo pretendidamente completo, la normativa básica referente al “régimen local”.

Esta Ley, en su disposición adicional tercera, establece que: “*La presente Ley regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. A estos efectos, la normativa estatal que, de acuerdo con las Leyes citadas en el mencionado precepto, rige en Navarra, se entenderá modificada por las disposiciones contenidas en la presente Ley*”;

Y, por otro lado, la legislación básica viene determinada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que, cita de forma conjunta los títulos competenciales recogidos tanto en el artículo 149.1.18^a CE, como en el artículo 149.1.14^a CE sobre hacienda general y deuda del Estado, y que se inscribe en el proceso desencadenado por la reforma del artículo 135 CE y su posterior desarrollo por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, incidiendo en las competencias municipales y en el control económico financiero de la Administración local.

No obstante, esta Ley contempla dos cláusulas de excepción con respecto de Navarra. En primer lugar, la disposición adicional segunda (número1) , según la cual *“La presente Ley se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.^a y 18.^a y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra”*.

Y en segundo lugar, el número 2 de esta misma disposición adicional segunda, que previene que *“La Comunidad Foral de Navarra, podrá, en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio así como del resto de las Entidades Locales de Navarra, con sujeción en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”*.

Son excepciones vinculadas a la garantía constitucional del régimen foral reconocido por la disposición adicional primera de la Constitución, de manera que la Ley 27/2013 no ha hecho aquí otra cosa que atender el propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma del

régimen foral (STC 214/1989). En consecuencia, en el ámbito específico de Navarra de normas jurídicas que regulan el ámbito local, el marco regulador viene determinado por normas del Estado y por normas de la Comunidad Foral de Navarra. De todas formas, la relación entre la normativa foral y la legislación básica estatal difiere con relación a la de las Comunidades de régimen común. En el caso de Navarra se dispone de un mayor margen de actuación normativa en virtud precisamente de sus derechos históricos en materia de régimen local, por lo que la competencia básica del Estado se ve condicionada por estos derechos históricos de Navarra.

Esta singular posición ha sido reconocida explícitamente por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 186/2016, de 20 de octubre, (fundamento jurídico 5), al declarar que, si bien, como regla general las disposiciones estatutarias en materia de régimen local no deben prevalecer frente a la legislación básica en caso de conflicto, *en el caso de Navarra “no es posible, sin embargo, hacer lo propio (...), pues el marco competencial en materia de régimen local difiere de un modo esencial en el caso de Navarra, pues las previsiones de la LORAFNA, en la parte que reflejen derechos históricos, enraízan en la disposición adicional primera de la Constitución que, por lo que aquí interesa, desplaza respecto a esta entidad foral la competencia estatal de dictar legislación básica ex art. 149.1.18 CE (STC 140/1990, de 20 de noviembre, en cuanto a la legislación básica sobre funcionarios públicos, en especial, FJ 2, 3 y 4).*

Por su parte, el artículo 46.3 de la LORAFNA dispone que: *“Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación”*. Esta autonomía que se reconoce aquí a los ayuntamientos, es de primer grado y deriva del artículo 140 de la Constitución.

Junto a esta autonomía local de primer grado, existe, como se ha señalado anteriormente, una autonomía derivada o de segundo grado, que tiene su base constitucional en los artículo 152.3 y el artículo 141.3 CE, y que ha de ser reconocida por el legislador foral, de acuerdo con la LORAFNA. Esta competencia derivada, según tiene declarado el Tribunal

Constitucional en las Sentencias 41/2006, (fundamento jurídico 5) y STC 168/2016, *“entra en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia”*.

De esta manera, el Parlamento de Navarra podrá determinar cuáles son esas entidades locales de segundo grado, sus competencias, las normas para su creación y supresión, o su régimen jurídico, de organización y funcionamiento, sin que a estas entidades de segundo grado les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal del artículo 140 CE.

En este contexto normativo, y en ejercicio de la competencia histórica reconocida en el artículo 46 de la LORAFNA y de la competencia de naturaleza autonómica que al efecto le corresponde a Navarra, la Comunidad Foral está plenamente legitimada para llevar a cabo el proyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra, que pretende modificar la vigente la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio.

B) Sobre la renovación del sistema de financiación de las entidades locales de Navarra

El principio de autonomía local, que la Constitución garantiza a las entidades locales en los artículos 137, 140 y 141, implica obviamente una capacidad de las entidades locales de obtención de recursos económicos para la gestión de sus competencias, puesto que no es concebible la autonomía local sin una suficiencia financiera. De ahí que el artículo 142 de la Constitución establezca que *“Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”*.

En este sentido, el Tribunal Constitucional no ha dudado en reconocer esa suficiencia financiera tan necesaria para la garantía del principio de autonomía local. En la STC 104/2000, de 13 de abril (fundamento jurídico 2),

afirma que:

“La autonomía de los entes locales va (...) estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6; 132/1992, de 28 de septiembre, FJ 8; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril, FJ 10; y 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 166/1998, de 15 de julio, FJ 10; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2B; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22; y ATC 382/1993, de 1 de diciembre, FJ 4)”.

En Navarra, las entidades locales tienen derecho a obtener recursos económicos, en atención al mencionado artículo 142 de la Constitución, y sobre todo en virtud de los derechos históricos. La Comunidad Foral ha dispuesto históricamente de un régimen jurídico propio y específico en materia de Hacienda Local. Un régimen, que por su carácter de integridad, impedía la aplicación de la normativa del régimen común.

Este régimen propio, cuyo origen se remonta a la Edad Media, cristalizó en la ya referida Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, que atribuyó a los Ayuntamientos navarros las facultades relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, bajo la dependencia de la Diputación Provincial, con arreglo a su legislación especial (artículo 6), especificando, además, que los entes locales navarros no habían de ostentar un nivel de competencias inferior al de las entidades locales del Estado (artículo 7) con lo que habían de tener atribuidas competencias en materia de Hacienda Local, como todos los demás entes locales del Reino.

Posteriormente, se plasmó en el Real Decreto-Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925, en cuyas bases sexta, séptima, octava y novena, se configuró todo un régimen propio de haciendas locales. En la Base 7ª del Real Decreto-Ley citado, se contemplaba que *“la Diputación, en el término*

de un año, recopilará las disposiciones vigentes en la 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”.

Más tarde, el Reglamento, de 3 de febrero de 1928, para la Administración Municipal de Navarra (RAMN), desarrollaría y concretaría en su título V las disposiciones del Real Decreto-Ley citado relativas a la materia hacendística local, que habrían de permanecer en vigor hasta 1981. Luego se han ido sucediendo diversas leyes hasta la vigente Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales, que es la norma de desarrollo legislativo de la competencia de Navarra en materia local, y por la que se rige actualmente la materia hacendística local en Navarra, incluyendo todas las reformas de que ha sido objeto.

La actualización de los derechos históricos se ha producido al amparo del artículo 46.1.a) de la LORAFNA, que, como se ha señalado anteriormente, reconoce a Navarra, en materia de Administración Local, *“las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias”.*

El reconocimiento de un régimen propio y específico en materia de haciendas locales, mejorado y reintegrado a través de la LORAFNA, es respetado no solo por la Constitución (Disposición Adicional Primera), sino también por las leyes estatales en materia de Haciendas Locales, que no dejan de reconocer la peculiaridad del régimen foral en la materia.

Cabe destacar, en primer lugar, la disposición adicional tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), en la que se indica que *“La presente Ley regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. A estos*

efectos, la normativa estatal que, de acuerdo con las Leyes citadas en el mencionado precepto, rige en Navarra, se entenderá modificada por las disposiciones contenidas en la presente Ley”.

Asimismo, el Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL), ha realizado un reconocimiento de tal competencia, en su artículo 1.2, al señalar que: *“Esta ley se aplicará en todo el territorio nacional, sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra”.*

Más recientemente, vemos también cómo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), reconoce expresamente la competencia de Navarra en una extensa disposición final segunda:

1. “La presente Ley se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.^a y 18.^a y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra.

2. La Comunidad Foral de Navarra, podrá, en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio así como del resto de las Entidades Locales de Navarra, con sujeción en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

3. Las funciones que los artículos 7.4 y 26.2 de esta Ley atribuyen a la Administración que ejerce la tutela financiera, corresponderán a la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional séptima del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por la Ley 25/2003, de 15 de julio.

4. De conformidad con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y con la

disposición adicional séptima de la Ley 25/2003, de 15 de julio, la Comunidad Foral de Navarra recibirá también los informes emitidos, en cumplimiento de la normativa básica, por los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, para su remisión inmediata al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas. Asimismo, los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, remitirán también dicha información a la Cámara de Comptos, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas.

5. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 ter de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, la Comunidad Foral de Navarra, desarrollará los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de Navarra, recibiendo la comunicación de dicho coste.

6. En el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en virtud de las competencias reconocidas a Navarra, a las que se hace referencia en el punto primero de esta disposición, la Comunidad Foral de Navarra determinará los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales, del personal eventual y del resto del personal al servicio de las mismas y su sector público. La determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal'.

Asimismo, es de resaltar que el Convenio Económico de Navarra, que rige las relaciones económico financieras entre el Estado y Navarra, viene recogiendo, desde 1990, disposiciones relativas a las Haciendas locales de Navarra, incorporando el principio general de competencia de Navarra para establecer el régimen de las Haciendas Locales, la exacción de los tributos locales y la participación de las entidades locales de Navarra en los ingresos tributarios del Estado. De esta manera, el artículo 49 del Convenio Económico permite la exacción directa a los ayuntamientos de una serie de tributos, y el artículo 50 otorga a las entidades locales navarras participación en los tributos del Estado, cuya exacción no corresponda a la Comunidad Foral de Navarra.

A la vista, en suma, del ámbito competencial de la Comunidad Foral en materia de Haciendas Locales, y de que se trata de modificar la Ley Foral 2/1995, de 1 de marzo, reguladora de las Haciendas Locales Navarras, que no es sino desarrollo legislativo de la competencia de Navarra en materia de hacienda local, es evidente que no existe impedimento alguno para producir

el cambio normativo a través del Proyecto de ley sometido a consulta ante este Consejo.

C) Sobre el personal al servicio de las entidades locales

Conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA, la Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia de: *“Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”*,

El título competencial que abarca a los “funcionarios públicos” ha de entenderse comprensivo de la totalidad de los funcionarios de las distintas Administraciones públicas navarras, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral como los de las Corporaciones Locales

La doctrina constitucional así lo viene reconociendo, habiendo señalado en la STC 140/1990, de 20 de septiembre que

“Navarra ha venido disfrutando históricamente de un régimen singular respecto de sus funcionarios y de los de la Administración Local en Navarra. Hitos claves de esta singularidad son el Decreto-ley de Bases para la Aplicación del Estatuto Municipal en la provincia de Navarra, de 4 de noviembre de 1925, declarado vigente por la disposición adicional segunda de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, y en base al cual se aprobó el Reglamento de Administración Municipal de Navarra, cuyo título tercero reguló el régimen de los funcionarios navarros, el art. 209 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, que establece que la Ley sólo se aplica en lo que no se oponga al Régimen Foral; y la Disposición adicional tercera, 1, del Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre, de articulación de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local en lo relativo a los funcionarios públicos. Estas normas estatales reconocen competencias específicas de Navarra (en virtud de ese régimen foral para la regulación del régimen estatutario de sus funcionarios), de las que ésta ha venido disponiendo efectivamente y que configuran así un derecho histórico”.

Con posterioridad, ha reiterado en la STC 93/2013, de 23 de mayo,

(fundamento jurídico 13) con cita de las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre y 148/2006, de 11 de mayo, que *“la competencia atribuida por el art. 49.1.b) LORAFNA, incluirá (...) las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [art. 39.1.a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de «los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos» [art. 49.1.b) LORAFNA]”*.

Y ha añadido más recientemente, en la STC 154/2017, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 5), que:

“Este régimen singular alcanza a los funcionarios propios de la Administración Foral como a los de la Administración local en Navarra, y sobre él despliegan efecto limitativo no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de este régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto.

En este sentido la disposición adicional tercera.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP) establecía su aplicación “a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 149.1.18 y disposición adicional primera de la Constitución, y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra” y lo mismo hace ahora el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre”.

El desarrollo legislativo de la competencia de Navarra en esta materia se concreta en el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de la Administración Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto (en adelante, TREP) y en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que regula, con base en la mencionada competencia histórica, la función pública local, estableciendo un

sistema de habilitación foral y un procedimiento de selección propios y totalmente diferenciado al resto del Estado.

No obstante, cabe puntualizar que la competencia, que se extiende a la capacidad de regular la materia de la función pública local, se debe ejercer siempre con el respeto de los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a tales funcionarios públicos, según lo establecido en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA.

En este sentido, es preciso recordar, tal y como tiene declarado el Tribunal Constitucional en la STC 154/2017 (fundamento jurídico 10), que *“el régimen de acceso a la función pública establecido por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), además de tener carácter básico ex artículo 149.1.18 CE, constituye parte de ese núcleo de derechos y obligaciones esenciales que vinculan a la Comunidad Foral de Navarra ex artículo 49.1 b) LORAFNA (STC 111/2014, FJ 3), afirmación que resulta trasladable al régimen de acceso establecido en el Real Decreto Legislativo 5/2015, que establece una regulación idéntica a la que establecía la LEEP. Esta identidad determina que por las mismas razones indicadas en nuestra STC 111/2014, que los artículos 55.1, 61 y disposición transitoria segunda de dicho texto refundido deban considerarse formal y materialmente básicos (STC 238/2015, de 19 de noviembre, FJ 3) y que en los denominados procesos de funcionarización, la exigencia de superación de un proceso selectivo y la correlativa proscripción de la integración automática constituyen parte de ese núcleo esencial del estatuto de los funcionarios públicos, pues estamos ante una cuestión que conecta con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y con los principios constitucionales que deben integrarlo (STC 111/2014, FJ 3). Igualmente, la STC 238/2015, FJ 3, destacó que «en las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos la norma estatal que prevé que la adquisición de tal condición se verificará mediante convocatorias abiertas. Encajan también, por implicar una modulación de dicha norma, las excepciones que eventualmente se puedan prever a tal regla general. De este modo, el legislador autonómico no actuará dentro de sus competencias si regula supuestos de acceso a la función pública en que*

la participación no sea libre más allá de aquellos que encuentren amparo en la normativa básica. Así lo ha declarado este Tribunal a la vista tanto del régimen básico previsto en la Ley 30/1984 (por todas, SSTC 151/1992, de 19 de octubre, FJ 3, y 302/1993, de 21 de octubre, FJ 3) como del regulado en la LEEP (STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 3), debiendo extender ahora esta declaración al previsto en el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público y actualmente vigente».

Así mismo, tampoco cabe olvidar, según lo expresado por el Tribunal Constitucional en la STC 45/2017, de 27 de abril, (fundamento jurídico 3) con cita de la STC 32/2002, de 14 de febrero, (fundamentos jurídicos 5 y 8) que *“Las normas destinadas a asegurar la independencia y profesionalidad de los secretarios e interventores —los órganos de control— respecto de las corporaciones locales —las entidades controladas—, hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE como bases en materia de función pública local”.*

Así las cosas, debemos reseñar que la modificación, que, mediante el Proyecto de Ley, se pretende introducir en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en materia de personal al servicio de las entidades locales de Navarra, se adopta claramente dentro de las competencias propias de la Comunidad Foral.

II. 4. Acerca de la adecuación a Derecho del Texto sometido a consulta

Una vez delimitado el marco competencial en que se ampara el Proyecto de ley de reforma, siguiendo el escrito presentado por la Mesa del Parlamento, en que se solicita de este órgano consultivo el parecer jurídico sobre la adecuación a Derecho del Proyecto de Ley de reforma, procede abordar el análisis jurídico del contenido del Texto legal remitido desde el referido marco competencial y jurídico.

El Proyecto de ley conforma un *corpus* que va más allá de la mera reforma de cuatro importantes leyes (la Ley Foral 6/1990, de la Administración Local de Navarra, la Ley Foral 27/1995, de Haciendas Locales de Navarra, la Ley Foral 12/2006 del Registro de Riqueza Territorial y de los

Catastros de Navarra, y la Ley Foral 20/2005 sobre actualización de tarifas del IAE). Como ya se ha adelantado, se centra fundamentalmente en establecer una nueva estructura o mapa de las entidades locales con un rediseño del marco competencial, basado en un sistema de financiación adaptado, y en una estabilización de las funciones públicas necesarias.

Así pues, en tanto que la reforma está informada por estos tres criterios, el análisis que sigue se hará pivotar sobre estos grandes ejes, renunciando a seguir la sistemática expositiva del propio Proyecto de ley, de forma que el análisis se extenderá sobre aquellas cuestiones referidas a los tres referidos ejes del proyecto que susciten una problemática jurídica singular.

A) Estructura o mapa de las entidades locales navarras

En cuanto al diseño de la nueva planta local, el Proyecto ahora informado sigue reconociendo, en el artículo 2 (intocado), al municipio como figura principal y básica de la administración local, y mantiene también en buena parte la estructura de planta local prevista en el artículo 3 de la LFAL, en tanto que sigue considerando, como entidades locales, además de los municipios, tres instituciones de gran raigambre en la tradición local de Navarra, como son los concejos (donde se introducen algunas novedades), las agrupaciones tradicionales, y las mancomunidades de municipios (ahora llamados “mancomunidades de ayuntamientos”).

El planteamiento que subyace en el Proyecto de Ley de reforma es limitar la proliferación de entidades supramunicipales, que han venido generando duplicidades innecesarias y solapamientos en la prestación de servicios, racionalizando y mejorando el aprovechamiento de los recursos, tanto humanos como materiales, mediante la adopción de medidas de supresión de las entidades supramunicipales más inoperantes e ineficientes, y mediante una apuesta decidida por la creación de otras figuras que ofrecen *a priori* mayores ventajas en cuanto a una más eficaz consecución de los objetivos en la organización de los servicios y una mayor eficiencia en la gestión de los recursos disponibles.

En este sentido, se opta por suprimir, en el referido artículo 3, como entidades locales de Navarra, los distritos administrativos, tipología contemplada en el apartado a) del artículo 3.1 de la Ley Foral 6/1990, como una entidad local supramunicipal de base territorial, creada para propiciar la fusión de municipios rurales de pequeña población, y la figura del consorcio, que fue introducida como entidad local no territorial en la LFAL mediante la modificación operada por la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, tras haber sido considerada con anterioridad como una técnica de colaboración administrativa dentro del asociacionismo voluntario.

Asimismo, el Proyecto elimina, como entidad local, las agrupaciones de servicios administrativos que los municipios pueden crear de forma voluntaria para la prestación de servicios comunes a todos los municipios agrupados. Al suprimirse esta figura, se queda sin contenido el artículo 46 de la vigente LFAL donde se regula actualmente esta figura, sin perjuicio de que el ámbito territorial de las referidas agrupaciones se tome como referencia para la prestación de servicios por parte de la comarca correspondiente.

Los Concejos

La figura del Concejo, institución tradicional en la Administración Local de Navarra, mantiene su identidad de entidad local menor, que tiene reconocido en el artículo 37 de la LFAL personalidad jurídica propia para la gestión y administración de sus intereses en el ámbito de las competencias atribuidas a los mismos por esta Ley Foral. No obstante, el Proyecto introduce algunas modificaciones en los artículos 19 y 37 a 44 de la LFAL.

Ante todo, se suprime la necesidad de un número mínimo de residentes (15, y que compongan tres unidades familiares) exigido en la actualidad para tener la condición de entidad local concejil, bastando para ello con acreditar la suficiencia de recursos para el adecuado ejercicio de sus competencias (artículo 19). Al prescindir de tal requisito cuantitativo, se elimina como causa de extinción de los Concejos la referencia al número de habitantes mínimo, incorporándose, en su lugar, la carencia manifiesta de recursos económicos, humanos o materiales suficiente para el ejercicio de sus competencias y la falta de presentación de candidaturas en dos

procesos electorales concejiles sucesivos (artículo 44).

Se permite la constitución del Concejo abierto en los de población superior a 50 habitantes, siempre que decidan voluntariamente constituirse como tal mediante acuerdo de Junta adoptado por mayoría absoluta de sus miembros (artículo 38.3). Se establece la posibilidad de funcionar mediante Junta (artículo 38.5), y, por otra parte, se prevé la obligación del Concejo Abierto de dotarse de una Presidencia (artículo 38.3).

En los Ayuntamientos en cuyo término existan concejos, se asegura su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones y seguimiento de su gestión en aquellos asuntos que afecten directamente a sus intereses, mediante la creación de un órgano consultivo específico de participación concejil (artículo 39.4).

En el artículo 42 bis se articula un sistema voluntario de relación Concejo-Ayuntamiento que va a posibilitar, bajo el respeto al principio de autonomía local, el ejercicio compartido de competencias cuando la disponibilidad de recursos materiales y humanos en las administraciones concejiles no permita llevar a cabo las labores mínimas exigidas de forma autónoma; lo cual, como se indica en la exposición de motivos, habrá de contribuir a asegurar la certeza de continuidad de los concejos, a la vez que a mejorar el servicio a las personas residentes en ellos.

Podría pensarse que esta nueva regulación de los concejos entra en contradicción con el artículo 3.2 de la LBRL en la redacción dada por el artículo primero, apartado segundo de la LRSAL, al haberse eliminado de la condición de entidades locales a *“las entidades de ámbito inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley”*; y al haberse suprimido, a la vez, el contenido el artículo 45 de la LBRL, mediante el artículo primero apartado catorce de la LRSAL.

Se da, además, la circunstancia de que el artículo primero, apartado siete de la LRSAL incluye un nuevo artículo 24 bis en la LBRL, según el cual:

“1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local

regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.

2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

3. Solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.”

De lo expuesto se desprenden dos consecuencias: en primer lugar, el que las comunidades autónomas no podrán crear entidades locales menores con personalidad jurídica propia; o, dicho de otra manera, solo podrán crear entidades menores desprovistas de la condición de sujetos de derecho y de la posibilidad de ser titulares de derechos y de responder de sus obligaciones; y, en segundo lugar, que únicamente se podrán crear estas entidades si fueran una opción más eficiente para la administración

No obstante, la propia LRSAL contempla algunas excepciones en las disposiciones transitorias cuarta y quinta. En la primera (cuarta) se dispone que las entidades de ámbito inferior al municipio que estuvieran creadas mantendrán su personalidad jurídica y la condición de entidad local, debiendo presentar sus cuentas antes del 31 de diciembre de 2014 para no incurrir en causa de disolución. Ello permitiría mantener las actuales entidades locales de ámbito inferior al municipio como los concejos en Navarra. Ahora bien, impediría la creación de nuevas entidades menores, por lo que constituiría un obstáculo serio a la constitución de nuevos concejos.

Con todo, y sin perjuicio de la competencia estatal para dictar normas básicas, debemos de notar que, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 179/1985, la creación, extinción o determinación del régimen jurídico de estas entidades de ámbito inferior al

municipio, no deja de ser una competencia de las comunidades autónomas, por lo que es muy cuestionable la limitación establecida. Por otra parte, respecto de Navarra, no cabe ignorar las competencias históricas que tiene reconocidas en esta materia. La disposición adicional segunda de la LRSAL (Régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra) recoge esta excepción, al disponer que: *La presente Ley se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.^a y 18.^a y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*”. Por lo que debemos interpretar que estas limitaciones de la LRSAL no alcanzan a la Comunidad Foral porque tiene competencia exclusiva para regular los concejos en su ámbito territorial.

Por lo demás, en el artículo 42 bis se establece la posibilidad de los Concejos de convenir con su ayuntamiento un sistema de gestión competencial compartida, recogiendo en el convenio regulador una serie de determinaciones: 1) que las decisiones sobre tasas, contribuciones especiales y cualesquiera otros recursos económicos concejiles serán adoptados por la Junta concejil o el Consejo Abierto; 2) que los recursos económicos concejiles se destinarán a aquellas actuaciones que decida la Junta concejil o el Consejo Abierto; y 3) que los contratos y demás procedimientos administrativos y contables precisos para ejecutar las actuaciones decididas por el Concejo serán tramitados por su ayuntamiento.

En cualquier caso, si el Ayuntamiento no aceptara convenir con un Concejo de su término el sistema de gestión competencial compartida, será la Comarca a la que pertenezca ese Ayuntamiento la que podrá asumirlo.

Como contraprestación por los gastos de gestión, el Ayuntamiento o, en su caso, la comarca, percibirá la cuantía o el porcentaje de ingresos concejiles que acuerde el concejo, de conformidad con lo que se determine en el correspondiente convenio regulador.

Si un Concejo decide dejar de acogerse a este sistema de gestión competencial compartida, deberá acreditar previamente el cumplimiento de las obligaciones legales exigidas conforme a la legislación reguladora del procedimiento administrativo común (artículo 42.4).

Se articula, así, un sistema voluntario de relación Concejo-Ayuntamiento llamado de “gestión competencial compartida” que va a posibilitar el ejercicio compartido de competencias propias del concejo cuando la disponibilidad de recursos materiales y humanos en las administraciones concejiles no permita llevar a cabo las labores mínimas exigidas de forma autónoma.

Nada cabe objetar desde el prisma legal a esta forma de colaboración entre dos entes locales, prevista en el artículo 27 de la LRBRL, que atiende a subvenir a las necesidades de los Concejos y a mejorar la eficacia en la gestión pública del servicio a las personas residentes en ellos, y que parte de la voluntariedad, siendo, por tanto, respetuosa con la autonomía local.

No obstante se observa una falta de previsión normativa respecto a la decisión de dejar de acogerse a este sistema de gestión competencial compartida, pues no se especifica ante quién ni cómo debe acreditarse previamente el cumplimiento de las obligaciones legales exigidas, ni las consecuencias que pudieran derivar de un eventual incumplimiento.

En suma, habida cuenta de que los Concejos son entidades locales territoriales de definición legal, que deben su existencia al legislador foral, y dado que las novedades no desconocen el reconocimiento de un ámbito de decisión propio, es posible emitir un juicio global favorable a las modificaciones introducidas en su régimen jurídico.

Consortios y Mancomunidades de Planificación General

El artículo diecinueve del Proyecto modifica el capítulo III del título V de la LFRL, en lo relativo a los Consortios y Mancomunidades de Planificación General.

Respecto de los Consortios la novedad radica en que quedan adscritos

en cada ejercicio presupuestario, a la Administración Pública que disponga un mayor número de votos en su órgano superior de gobierno. Cuando varias administraciones dispongan de igual número de votos, se designará aquella que cuente con voto de calidad para casos de empate. En su defecto, la adscripción recaerá sobre la administración con mayor población atendida o más extensión territorial, dependiendo de si los fines definidos en sus estatutos están orientados a la prestación de servicios a personas o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.

La figura de la Mancomunidad de Planificación General, figura ya contemplada en la legislación vigente hasta el año 1990, se define en el nuevo artículo 213 del Proyecto como *“las entidades constituidas para la prestación de servicios de competencia local en los que la legislación aplicable atribuya al Gobierno de Navarra un función de cooperación necesaria”*. Su regulación se antoja verdaderamente parca. El proyecto no determina las competencias que asumirán estas mancomunidades de planificación general. La sola referencia a lo *“que la legislación aplicable atribuya al Gobierno de Navarra una función de cooperación necesaria”*, parece demasiado imprecisa, con lo que deja un amplio margen de indefinición en cuanto al papel que jugarán en el sistema institucional.

Hay una relativa ausencia de determinación sobre la naturaleza jurídica, el procedimiento de creación, y la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que se integren.

El Consejo formula observación en relación a la regulación contenida en el 213 de la LFAL, pues considera que debiera ponderarse la conveniencia de incluir una determinación sobre su naturaleza jurídica, el procedimiento de creación y la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, que deberán ser representativos de los Ayuntamientos que se integren.

En todo caso, y a falta de mayores precisiones, cabe decir que, tanto el artículo 141.3 de la Constitución, como la competencia histórica o autonómica de la Comunidad Foral en materia de régimen local, amparan la

creación de esta entidad supramunicipal, y que, en abstracto, no parece que afecte a la competencia municipal, puesto que en el apartado tercero se establece que las entidades locales tendrán siempre, en conjunto, mayoría de votos en su órgano superior de gobierno, lo cual garantiza la autonomía de las entidades locales frente al Gobierno de Navarra.

Comarcas

Lo más novedoso de la reforma radica, sin duda, en la inclusión, dentro de la estructura de la planta local, de la organización supramunicipal denominada “comarca”. Una nueva entidad local que será, como se dice en la exposición de motivos del Proyecto, la encargada de ejercer las funciones que hasta ahora se venían realizando por parte de las diferentes mancomunidades sectoriales y otras entidades análogas creadas en los últimos años en la Comunidad Foral.

La estructuración en comarcas responde a una nueva concepción de la forma de gestión de los servicios locales de carácter supramunicipal, en la que el criterio vigente hasta ahora de planificación sectorial de las mancomunidades, es reemplazado por una concepción territorial del planeamiento de los mismos, en aras a reforzar el principio de equilibrio, solidaridad e igualdad territorial, tal y como pretende la exposición de motivos.

Se argumenta, en tal sentido, en la exposición de motivos, que esta nueva concepción permitirá que diversas actividades y servicios que un municipio no pueda realizar ni prestar por sí mismo, y que están siendo prestados hasta la fecha mediante contratación externa con sujetos o entidades privadas, sean prestados directamente por la comarca, reduciendo así en gran medida el recurso al sector privado y el fomento de la iniciativa pública en la prestación de servicios de calidad.

A la regulación de esta institución, dedica el Proyecto una parte sustancial y voluminosa del mismo. Amén de un nuevo título X, desarrollado a lo largo de treinta y dos artículos y organizado en seis capítulos, unos extensos Anexos donde se establece una distribución territorial que divide

Navarra en doce comarcas, tomando como punto de referencia las subzonas propuestas en su día por la Estrategia Territorial de Navarra, si bien dando oportunidad a los ayuntamientos de presentar propuestas alternativas.

Las comarcas son, según el artículo 352 del capítulo I, entidades locales territoriales, de carácter supramunicipal, dotadas de personalidad jurídica propia que gozan de capacidad y autonomía para el cumplimiento de los fines. Tienen a su cargo la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de la mayor solidaridad y equilibrio territorial en Navarra.

En cuanto a su configuración, el término comarcal estará constituido por el conjunto del territorio que se delimite en la ley foral de creación (artículo 354.1). Cada municipio podrá pertenecer solo a una comarca (artículo 354.2). y una vez finalizado el proceso de creación de comarcas, todos los ayuntamientos navarros deberán encontrarse integrados en alguna de ellas (artículo 354.5).

La creación de las comarcas solo es posible mediante una ley foral, y a través de un procedimiento en el que se garantice la audiencia y participación de los ayuntamientos y entidades supramunicipales que hayan de integrarla (artículo 356). Además, la creación ha de adaptarse a la delimitación comarcal que figura en la Disposición Transitoria Primera del Proyecto (artículo 357.1, *in fine*).

Dicho proceso de creación de una comarca podrá iniciarse, bien a propuesta de los municipios implicados requiriéndose el acuerdo de los respectivos plenos, y el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros integrantes de la corporación; o bien a propuesta del Gobierno de Navarra si en el plazo de un año aquellos no hubieren adoptado su iniciativa (artículo 357).

Los municipios que muestren su disconformidad con la integración en la comarca en la que se encuentren ubicados según la distribución territorial efectuada por el Proyecto de ley, podrán solicitar su incorporación a otra

comarca con la que aparezcan como lindantes (artículo 358.2).

En todo caso, se requiere el acuerdo favorable del Gobierno sobre la procedencia y composición definitiva del ente comarcal, no siendo posible tal pronunciamiento si existiera negativa de al menos dos quintas partes de los municipios propuestos para constituir la comarca, siempre que tales municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente (artículo 359.2).

Si el acuerdo fuera favorable se constituirá una Comisión Técnica Comarcal, que habrá de informar de forma preceptiva sobre los traspasos de personal, funciones, bienes y servicios de las entidades supramunicipales a la Comarca, número de integrantes de la Asamblea Comarcal y establecimiento, en su caso, de Subcomarcas (artículo 360).

Como competencias y servicios propios de las comarcas se contemplan los siguientes (artículo 361): a) Servicios sociales de atención primaria a escala supramunicipal, de conformidad con la normativa foral sectorial aplicable, y sin perjuicio de las competencias reservadas a los municipios por la legislación básica; b) Redes de abastecimiento de agua en alta a escala supramunicipal, así como gestión de auxilios y ayudas a municipios y concejos para obras de ciclo hidráulico, sin perjuicio de la competencia municipal relativa al abastecimiento domiciliario de agua potable; c) Tratamiento de residuos a escala supramunicipal, en el marco del planeamiento director del Gobierno de Navarra, así como actividades de valoración, colaboración, coordinación sobre residuos urbanos, sin perjuicio de las competencias municipales sobre gestión de los residuos sólidos urbanos; d) Planeamiento comarcal y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de nivel comarcal, de conformidad con la normativa aplicable; y e) Servicios administrativos de secretaría e intervención en concejos cuando no haya régimen de gestión competencial compartida y en ayuntamientos de menos de 1.500 o 3.000 habitantes, respectivamente.

Además de las competencias propias, las comarcas podrán asumir otras competencias por delegación (artículo 363): 1) Unas por delegación de los municipios, como los servicios de abastecimiento de agua potable en

baja, evacuación y tratamiento de aguas residuales y recogida y gestión de los residuos sólidos urbanos por tratarse de servicios mancomunados de forma generalizada, siempre y cuando los municipios titulares de la competencia no revoquen la delegación conferida a la mancomunidad respectiva (artículo 361.2).

2) Otras por delegación de la Administración de la Comunidad Foral, con sujeción al artículo 25.apartados 3,4 y 5 LBRL, en las siguientes materias: a) Protección del patrimonio cultural; b) Intervención para la protección ambiental; c) Transporte interurbano en el ámbito de la comarca; d) Sanidad y salubridad pública; e) Desarrollo de medio rural, agricultura, ganadería y montes declarados de utilidad pública; f) Juventud; g) Turismo; h) Deporte; i) Protección de los consumidores y usuarios; j) Primer ciclo de Educación Infantil; k) Escuela de música; l) Bibliotecas; m) Otras materias que se determinen mediante legislación sectorial (artículo 361.3).

El Proyecto establece que las comarcas podrán también ejercer funciones de apoyo y asistencia a los municipios y concejos de su ámbito territorial, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión (administración electrónica, materia urbanística y ambiental, riesgos laborales, traducción al euskera, entre otros) (artículo 362.1), pudiendo además prestar otros servicios a las entidades locales de su ámbito que así lo soliciten, mediante delegación o encomienda de realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios (artículo 362.2).

Se prevé la creación de subcomarcas en aquellos casos en que concurren características de orden social, geográfico o administrativo comunes a solo una parte de los municipios de una comarca que los diferencien claramente del resto, pero sin llegar a dotarlos de cualidad suficiente como para la constitución de una comarca propia (artículo 369).

Por lo que respecta al régimen de las entidades supramunicipales existentes a la entrada en vigor de la ley foral de creación de cada comarca, se establece la subrogación de las comarcas en la posición jurídica de aquellas (con excepción de las agrupaciones tradicionales, que no se incorporan a la entidad comarcal), asumiendo como sujetos públicos titulares

las funciones mancomunadas, añadiéndose que la ley foral de creación regulará los traspasos de personal, funciones, bienes y servicios de las entidades supramunicipales absorbidas (artículo 370).

La regulación de las comarcas se completa con una última referencia a la organización y funcionamiento comarcal (artículos 372-384), estableciéndose que en todas las comarcas habrá los siguientes órganos: Presidencia, Junta de Gobierno y Asamblea Comarcal.

El primer órgano a crear será la Asamblea comarcal que es objeto de regulación en la disposición transitoria segunda, en la que se detalla que será la Junta Electoral la que debe iniciar las actuaciones en el plazo máximo de un mes a partir de la entrada en vigor de esta Ley, tomando como referencia los resultados de las últimas elecciones municipales celebradas en los municipios que formen parte de la misma. Una vez nombradas las personas de la Asamblea que corresponda designar a la Junta Electoral, los ayuntamientos, en el plazo máximo de un mes, deberán proceder a la elección de sus representantes de conformidad con lo establecido en el artículo 377 de la Ley Foral 6/1990. La Asamblea comarcal deberá constituirse en sesión pública en la sede de la Comarca en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley Foral de creación de la respectiva Comarca, constituyéndose a tal fin una mesa de edad.

A propósito de la designación por la Junta Electoral de las personas de la Asamblea, este Consejo llama la atención sobre un aspecto que debe revisarse y es el contenido de la disposición transitoria segunda del proyecto. Puede darse la circunstancia de que en el momento en que se tenga que aplicar la previsión de la disposición transitoria no haya Junta de Zona ni Junta Provincial, porque según el artículo 15.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, el mandato de las Juntas Provinciales y de Zona concluye en cien días después de las elecciones. En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón este problema se ha resuelto dando permanencia a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral

de Aragón.

La Asamblea comarcal elegirá de entre sus miembros, en la misma sesión constitutiva, una persona que asumirá la Presidencia (artículo 373).

El gobierno y administración de la comarca corresponde a la Asamblea comarcal, integrada por la Presidencia y las personas. El número de miembros de cada Asamblea comarcal se determinará por cada comarca en su ley foral de creación. La designación de dichos miembros se realizará atendiendo a un sistema mixto de designación igual para todas las comarcas, en el que dos tercios de los integrantes se designan por los plenos de los ayuntamientos y el otro tercio de forma proporcional al número de votos obtenidos en la Comarca por cada partido, coalición, federación y agrupación de electores en las últimas elecciones municipales que se hayan celebrado. En todos los casos las personas elegidas para pertenecer a la Asamblea deberán ser concejales. Ello obedece a la consideración de la comarca como entidad local de segundo grado o nivel, supeditada al primer nivel básico municipal, lo que hace que su gobierno deba garantizar una representación mayoritaria por parte de cargos designados por los propios ayuntamientos, aunque no de forma necesariamente exclusiva.

La Junta de Gobierno estará integrada por la Presidencia y un número de consejeros y consejeras no superior a un tercio de su número legal, todos ellos miembros de la Asamblea. El número de miembros de la Junta de Gobierno será determinado por la Asamblea. La designación de los miembros por la Junta electoral se regula en el artículo 376 y la designación por los ayuntamientos en el artículo 377. De la constitución y de la Asamblea comarcal y de su funcionamiento se ocupan los artículos 378 y 379, disponiéndose en el artículo 381 que, con carácter general, tanto la Asamblea como la Presidencia ejercerán las atribuciones y ajustarán su funcionamiento a las normas relativas al Pleno del Ayuntamiento y a la Alcaldía, contenidas en la legislación de régimen local.

La configuración de la Comarca como nueva entidad local de Navarra lleva consigo también la necesidad de modificar la composición, tanto de la Comisión Foral de Régimen Local (artículo 65), como de la Comisión de

Delimitación Territorial (artículo 36), a efectos de prever la integración en dichos órganos de representantes de las nuevas entidades locales, conforme vayan constituyéndose

Finalmente, por lo que se refiere al régimen del personal al servicio de las comarcas, se establece que se ajustará a lo dispuesto con carácter general en el Título VII de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, debiendo contar la comarca con puestos propios específicos de secretaría e intervención, con habilitación foral suficiente.

En cuanto a la valoración sobre el ajuste a derecho de la principal novedad del Proyecto que supone la creación de esta figura de la comarca, es relevante constatar, en primer término, que, como ya se ha señalado anteriormente, el legislador ejercita aquí la competencia histórica de Navarra en materia de régimen local, reconocida en el artículo 46 de la LORAFNA (lo que el RAMN denominaba “agrupación forzosa”), amparada y respetada por la Constitución (disposición adicional primera), que comprende la capacidad de establecimiento y regulación de entidades supramunicipales.

Esta posibilidad de creación de entes comarcales viene prevista en el artículo 42.1 de la LBRL (que no ha sido modificado por la Ley 27/2013), conforme al cual *“las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito”*

La instauración de una entidad comarcal no está específicamente prevista en la LORAFNA. Ello, analizado desde la perspectiva de la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013, podría suponer un problema en cuanto que el tenor literal de la misma, vendría a exigir que tal posibilidad de gestión de los servicios supramunicipales o comarcales estuviera expresamente contemplado en los Estatutos de autonomía.

No obstante, el Tribunal Constitucional (STC 168/2016, de 6 de octubre, fundamento jurídico 4), de acuerdo con una consolidada doctrina

sobre las condiciones en que es viable la “interpretación conforme” como regla de prevalencia de unas interpretaciones sobre otras, ha entendido en el caso de la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 que las previsiones de la reforma local de 2013 se aplicarán respetando toda la organización comarcal estatutariamente prevista, sin por ello negar o perjudicar la organización comarcal, que, aun no estando prevista en los Estatutos, pueda eventualmente llegar a instaurar cualquier Comunidad Autónoma al amparo de su competencia en orden a la creación y regulación de entidades locales.

De modo que, aunque la LORAFNA no contenga referencia alguna a la comarca como entidad local, como ocurre con casi todos los Estatutos de las Comunidades Autónomas excepto el de Aragón, es evidente que puede instaurar la comarca como entidad local de grado intermedio, de segundo grado o supramunicipal por cuanto entra dentro del ámbito de disponibilidad que la competencia correspondiente le reconoce, estableciendo mediante una legislación estrictamente foral la completa regulación de la misma.

Por otra parte, en relación con la integración total en la Comarca de las entidades supramunicipales prestadoras de servicios actualmente existentes (diferentes mancomunidades sectoriales y otras entidades análogas creadas en los últimos años), no se observa, en principio, contravención alguna de legalidad. El propio Proyecto incorpora consideraciones que lo justifican. Ello se hace ante la “inoperante proliferación de entidades supramunicipales” que infrautilizan los recursos existentes, y en aras al cumplimiento de los más elementales principios de simplificación, subsidiariedad y eliminación de duplicidades administrativas. El tránsito de una planificación sectorial de los servicios supramunicipales municipales a una planificación territorial, responde a la pretensión de obtener una mejora en la organización de los servicios locales de gestión supramunicipal y más eficacia en la consecución de los objetivos y mayor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos.

El ejercicio de tal competencia presupone la sustitución de las mancomunidades actualmente existentes organizadas en torno a servicios de carácter sectorial por las comarcas, que se convierten en la nueva forma

de organización de los servicios locales de gestión supramunicipal en Navarra. La desaparición de las Mancomunidades actualmente existentes se produce en virtud del desapoderamiento y pérdida del fin y de las competencias.

En otro orden de consideraciones, no debe perderse de vista, que, tanto desde la perspectiva constitucional como de la legislación básica, tal legislación debe respetar la autonomía local. Si bien la Comunidad Foral puede crear en su territorio estos procesos de autoorganización territorial traducidos en comarcas, provistas de competencias propias, hay que tener en cuenta que el consiguiente debilitamiento de las competencias de los ayuntamientos que ello supone, sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución, como tiene declarado la STC 214/1989, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 13).

Por otra parte, como recuerda la STC 42/2018 (fundamento jurídico 5), citando doctrina previa contenida en la STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 5 a), *“La garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) obliga al legislador a graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en el asunto de que se trate (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9). El legislador debe, por tanto, asegurar a los entes locales niveles de capacidad decisoria tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados [entre otras, SSTC 154/2015, FJ 6 a); 41/2016, FFJJ 9, 11 b), y 111/2016, FFJJ 9 y 12 c)]. La STC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6, lo expresa del modo siguiente: para valorar si el legislador ha vulnerado la indicada garantía ‘corresponde determinar: i) si hay intereses supralocales que justifiquen esta regulación; ii) si el legislador... ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que [el legislador] puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a*

participar a través de órganos propios en el gobierno y administración”.

A fin de determinar si la regulación proyectada respeta la garantía constitucional de autonomía local, corresponde valorar la relación existente entre los intereses de la regulación legal proyectada y los intereses locales, aplicando la metodología de análisis establecida por el Tribunal Constitucional en esta última sentencia.

Por lo que respecta al primer elemento de análisis, puede afirmarse que la creación de la novedosa figura de la comarca en el Proyecto se justifica por motivos e intereses supramunicipales relevantes. Se basa en la necesidad de una clarificación de la distribución competencial a nivel local en la organización de la prestación de los servicios, dada la serie de disfunciones que se vienen observando (ya han sido expuestos los motivos que le han llevado al artífice del Proyecto a adoptar tal iniciativa legislativa). Al mismo tiempo, la creación de esta nueva figura tiene por objeto actuaciones que se proyectan territorialmente en un ámbito supramunicipal y que se dirigen a satisfacer intereses públicos, como los relacionados con los servicios sociales, el restablecimiento de agua, el tratamiento de residuos, el planeamiento comarcal y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de nivel comarcal o servicios administrativos de secretaría e intervención, entre otros.

Con la modalidad de comarca como entidad local de segundo grado se trata de realizar objetivos y tareas, algunas de las cuales ya se venían realizando por las mancomunidades llamadas a desaparecer, que solo a nivel superior al municipal se pueden alcanzar de manera eficaz, como es el fin de disminuir la desigualdad en la recepción de servicios y conseguir una mayor cohesión social y territorial entre las distintas zonas de Navarra. Por lo tanto, en la medida en que el criterio determinante del Proyecto es atender relevantes intereses supramunicipales que exceden del estricto interés municipal, concurre el primero de los presupuestos indicados.

En segundo lugar, ha de señalarse que el legislador ha ponderado los intereses locales afectados. El Proyecto considera como propias de las comarcas una serie de competencias que en ningún caso se configuran

como propias de los municipios por la normativa básica estatal, quedando así la autonomía municipal de los ayuntamientos navarros plenamente garantizada. Si se examina con detenimiento cada una de las competencias y servicios considerados como propios de las comarcas en el artículo 356 del Proyecto, se observa que en todas ellas, a excepción de una, se salvaguarda la competencia que en dichas materias pudieran tener los municipios, configurándose en realidad, no como competencias exclusivas de la comarca sino como competencias compartidas entre la comarca y los municipios.

Así, por lo que se refiere a la competencia propia comarcal de los servicios sociales de atención primaria a escala supramunicipal [apartado a) del artículo 361], el Proyecto no atribuye en exclusividad a la comarca dicha competencia sino que hace la importante salvedad de *“sin perjuicio de las competencias reservadas a los municipios por la legislación básica”* La proyectada norma foral se mueve, por tanto, en el margen que la legislación básica le otorga. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 25.1, e) de la LBRL en la redacción dada por la Ley 27/2013, reserva únicamente a los municipios la competencia de *“evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*. Los municipios han dejado de tener las competencias que antaño tenían atribuidas “en todo caso” por la LBRL sobre *“Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”*, habiendo quedado limitada ahora la competencia propia municipal en la materia únicamente a la señalada evaluación e información de situaciones de necesidad social. Así las cosas, nada impide a la Comunidad Foral de Navarra atribuir a las comarcas la competencia sobre los servicios sociales como una competencia propia, sin perjuicio de la competencia propia municipal en lo referido a la *“evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*. Amén de ello, la norma citada del Proyecto preserva la autonomía municipal de aquellos ayuntamientos que vinieren realizando una gestión individual de los Servicios Sociales de Base, al permitirles que continúen efectuando, si así lo solicitan, siempre que su población sea superior a 10.000 habitantes.

Una segunda salvaguarda de la autonomía municipal se contiene también en la segunda competencia propia comarcal relativa a redes de abastecimiento de agua en alta a escala supramunicipal, así como gestión de auxilios y ayudas a municipios que contempla el apartado b) del artículo 361 del Proyecto. La norma deja intacta la *“competencia municipal relativa al abastecimiento domiciliario de agua potable”*. Y ello porque el artículo 25 de la LBRL, tras su modificación por la Ley 27/2013, establece como competencia propia del municipio el *“abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”*; lo que se reitera en el artículo 26 LBRL, al indicar que todos los municipios deberán prestar el servicio de *“abastecimiento domiciliario de agua potable”*, siendo declarado, además, en el artículo 86.3 de la LBRL, como servicio de carácter esencial reservado a las entidades locales.

En la tercera competencia propia comarcal sobre el tratamiento de residuos a escala supramunicipal prevista en el apartado c) del artículo 361, se salvan también las competencias propias de los municipios sobre gestión de los residuos sólidos urbanos. En este sentido, la LBRL en su artículo 25.2. l), dispone que el municipio ejercerá, en todo caso, como competencia propia, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, en materia de *“tratamiento de residuos”*. Y el artículo 26.1,a) del mismo cuerpo legal establece que todos los municipios deberán prestar, *“en todo caso”*, el servicio de *“recogida de residuos”*. Con independencia de ello, debe tenerse en consideración que, según lo dispuesto en el artículo 36 de la LBRL en la nueva versión resultante de la Ley 27/2013, es competencia de las Diputaciones Provinciales (y en consecuencia de las Comunidades Autónomas Uniprovinciales como es el caso de Navarra), asumir *“la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes (...), cuando éstos no procedan a su prestación”*. Además, es preciso señalar que el artículo 5 de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad, atribuye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la LFAL, la facultad de coordinar la actuación de las entidades locales en el ejercicio de aquellas competencias que trascienden los intereses locales y estén comprendidas dentro de los

objetivos de la citada Ley Foral, siendo, en concreto, el Ente Público de Residuos de Navarra el que va a ejercer esa labor de coordinación de la gestión y prestación de servicios en materia de residuos, respetando la competencia de las entidades locales en materia de residuos.

En la cuarta competencia propia referida al “*Planeamiento comarcal y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de nivel comarcal, de conformidad con la normativa aplicable*”, prevista en el apartado d) del artículo 361 del Proyecto, no se hace sorprendentemente referencia expresa a las competencias de las entidades locales con lo cual parece atribuir en exclusividad a la comarca tales competencias. Ha de señalarse, sin embargo, que el artículo 25.1.d) de la LBRL en la nueva versión dada por la Ley 27/2013, reserva como competencia propia municipal en materia de urbanismo lo relativo al “*planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística*”, lo que pone de manifiesto la efectiva concurrencia de los intereses comarcales con los intereses locales.

Por ello, y a fin de que no padezca la autonomía local, el Consejo considera imprescindible que se incorpore en el apartado d) del artículo 361 del Proyecto una salvedad en el sentido de indicar que las competencias comarcales en materia de Planeamiento comarcal y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de nivel comarcal se ejercerán sin perjuicio de las competencias municipales sobre planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística referidas al propio ámbito municipal.

Por último, en la quinta competencia comarcal propia relativa a los Servicios administrativos de secretaría e intervención, citado en el apartado e) del artículo 361 del Proyecto, tampoco se hace mención alguna a autonomía local, pero no se trata de un *lapsus* del legislador, sino que no procede la salvedad, pues los municipios no están obligados a prestar, en todo caso, como función propia, la relativa a los servicios administrativos de secretaría e intervención, sin perjuicio de que sea habitual en la Comunidad Foral de Navarra la prestación mediante fórmulas asociadas de dichas funciones.

En suma, y por lo que respecta al segundo elemento de análisis de la

garantía constitucional de autonomía local, se puede concluir que el Proyecto no descuida, salvo en el punto relativo a la competencia de planeamiento comarcal y de gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de nivel comarcal del apartado d) del artículo 361 del Proyecto, los intereses municipales, de forma que la creación de la comarca no supone la pérdida por los municipios de las competencias enumeradas en los artículos 25 y 26 de la LBAL.

Y ya en tercer lugar, entrando en la cuestión de si el Proyecto asegura a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención correlativo a la intensidad de tales intereses, cabe señalar que se ha optado por una participación estrecha de los municipios en la conformación de la voluntad de creación, organización y funcionamiento de las comarcas.

Por lo pronto, se articula un sistema voluntario de creación por los propios ayuntamientos, toda vez que puede iniciarse a propuesta de los mismos; con establecimiento de un procedimiento en el que se garantice la audiencia y participación de los ayuntamientos y entidades supramunicipales que hayan de integrarla (artículo 356). La creación de la comarca requiere el acuerdo de los respectivos Plenos, y el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros integrantes de la Corporación (artículo 357.1). Los municipios que no estén de acuerdo con la comarca en la que se encuentren ubicados podrán presentar propuestas y alternativas, como solicitar su incorporación a otra comarca lindante (artículo 358.2).

Y, aunque el Gobierno de Navarra unilateralmente puede poner en marcha el proceso de creación cuando en el plazo de un año no se hubiera ejercitado dicha iniciativa por los ayuntamientos implicados (artículo 367.2), el Proyecto respeta la voluntad de los ayuntamientos implicados, porque el acuerdo del Gobierno será remitido a todos los que hubieren de integrarse en la comarca a efectos de que se pronuncien expresamente sobre tal aceptación o el rechazo de la misma. Y en el hipotético supuesto de que existiera una negativa o se opusieran expresamente dos quintas partes de los municipios propuestos para constituir la comarca, el Gobierno de Navarra no podrá pronunciarse sobre la constitución de la comarca, procediéndose al

archivo del procedimiento, siempre que tales municipios representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente (artículo 359.2).

Con todo, el proyecto acoge una posición ambigua sobre la potestad de creación de las comarcas por los ayuntamientos, mostrando, por un lado, en el artículo 359.2 respeto a la voluntad municipal, al señalar que se procederá al archivo del procedimiento si se opusieran expresamente los municipios, y obligando, por otro lado, en el artículo 354 a todos los ayuntamientos navarros a integrarse en alguna de las comarcas al final del proceso de comarcalización. Debe solventarse esta contradicción.

Por otra parte, en lo que respecta a la organización y funcionamiento comarcal, la efectiva participación de los ayuntamientos se halla también plenamente asegurada. Se ha previsto un sistema de designación de los miembros de la Asamblea comarcal atendiendo a un sistema mixto, que combina la designación de dos tercios de los integrantes designados por los plenos de los ayuntamientos con la designación de otro tercio de forma proporcional al número de votos obtenidos en la comarca por los diferentes partidos políticos (artículo 374). En todos los casos las personas designadas para pertenecer a la Asamblea, deberán ser concejales. Este sistema hace que el gobierno de la comarca deba garantizar una representación mayoritaria por parte de cargos designados por los propios ayuntamientos. Asimismo, se establece la necesidad de garantizar, tanto a los Ayuntamientos, como a los Concejales y a las Comarcas, la presencia de un representante en los ámbitos de representación institucional, señaladamente, la Comisión de Delimitación Territorial (artículo 36) y la Comisión Foral de Régimen Local (artículo 65).

A propósito de este último artículo se ha de llamar la atención sobre la existencia de dos textos con redacciones distintas en el Proyecto presentado a consulta ante este Consejo. En el artículo Diecisiete del Proyecto, se debe aclarar la redacción del artículo 65 de la LFHL que debe prevalecer.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, no se puede afirmar que el Proyecto no garantice el derecho de los ayuntamientos a participar a través

de órganos propios, en el gobierno y administración de estos entes comarcales.

En consecuencia, y tras la ponderación de intereses realizada, el Consejo llega a la conclusión de que, en términos generales, la regulación de las comarcas que contiene el Proyecto no vulnera la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (artículos 137 y 140 CE) y es, por tanto, conforme a Derecho.

En el Capítulo V (artículos 370 y 371) se regula el régimen de integración en la Comarca de las entidades supramunicipales existentes a la entrada en vigor de la ley foral de creación de cada Comarca, disponiéndose la subrogación de las comarcas en la posición jurídica de las entidades supramunicipales, salvo en la de las Agrupaciones Tradicionales. En la Comarca se integrará todo el personal actual de las mancomunidades y entidades de ámbito supramunicipal en las condiciones funcionariales o contractuales vigentes en el momento de la entrada en vigor de la ley foral de creación de la comarca (artículo 371.1). La comarca sucederá a la entidad supramunicipal en la percepción de transferencias para gastos corrientes e inversiones concedidas a esta última; asimismo, asumirá las deudas y remanentes negativos, y garantizará que las actuales redes de infraestructuras de las mancomunidades que actualmente presten servicio, continúen bajo su titularidad (artículo 370). Las sociedades públicas se mantendrán pasando a depender de la comarca que preste el correspondiente servicio (artículo 371.2)

En los supuestos en que una mancomunidad incluya municipios pertenecientes a una delimitación comarcal distinta de la comarca que suceda a esta mancomunidad, se procederá a concretar los fines que deben ser asumidos por dicha comarca respecto de los municipios pertenecientes a su propio ámbito territorial. Y en el supuesto de las entidades supramunicipales cuyos fines no coincidan en su totalidad con las competencias de la comarca en cuyo ámbito territorial se encuentren, pervivirán exclusivamente en relación con dichos fines, debiendo adaptar sus estatutos a la nueva situación (artículo 370.6 y 7).

Se establece la necesidad de que la comarca adopte las medidas necesarias para la adecuación a sus necesidades de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos, en función de las actividades que realice y de los servicios que preste a cuyo fin habrá de aprobar Planes para la ordenación de recursos humanos (artículo 371.5).

Este proceso de subrogación no suscita problemas de legalidad. La sustitución de las mancomunidades actualmente existentes organizadas en torno a servicios de carácter sectorial por las comarcas se justifica en la racionalización de la estructura administrativa local navarra, la evitación de duplicidades y en la eficiencia en la gestión. Y no supone ninguna transgresión del principio de subsidiariedad, como se ha podido señalar por algunas voces críticas durante la fase de elaboración del Proyecto, porque este principio, recogido en el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa de 15 de octubre de 1985, si bien considera que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”, permite actuar a la Administración de nivel superior en los casos en que la actuación de nivel inferior no resulte “suficiente” para el cumplimiento del objetivo pretendido, teniendo “en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”. En el modelo vigente de administración local donde se han generado duplicidades innecesarias y solapamientos, la racionalidad y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos, según la exposición de motivos, puede alcanzarse mejor mediante la extinción de las entidades supramunicipales (mancomunidades) prestadoras de los servicios y su integración en la nueva organización comarcal que asumirá dichas funciones. Con ello, se pretende ofrecer a los municipios una prestación de servicio a un coste más razonable que el que pudieran estar ofreciendo en la actualidad agrupaciones constituidas de forma voluntarista sin una planificación estructurada de las necesidades.

B) Nuevos sistema de financiación de los municipios y de las nuevas entidades supramunicipales

En el marco del establecimiento de una nueva planta local, el Proyecto

viene a dotar a los nuevos entes locales de medios financieros para que puedan ejercer las funciones que legalmente les son encomendadas, introduciendo un nuevo modelo de la financiación que se desea, más acorde con los principios de suficiencia financiera, sostenibilidad presupuestaria, solidaridad y autonomía local y equilibrio territorial, que constituyen la base de una concepción actualizada de la administración local.

Ese cambio en el modelo de financiación se lleva a cabo fundamentalmente a través de la modificación de la Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales de Navarra que trata de adaptar la LFHLN a la nueva estructura territorial con la regulación de los recursos tanto de las mancomunidades de planificación general como de las comarcas, y de establecer un nuevo sistema de financiación sustituyendo las actuales subvenciones finalistas por módulos de financiación.

El objetivo, como se indica en la exposición de motivos del Proyecto de ley foral, es *“conseguir una financiación que garantice la suficiencia económica para hacer frente a las competencias y obligaciones locales, que haga visible el principio de equilibrio y cohesión territorial de Navarra, y que dé valor a la solidaridad entre municipios, los cuales, superando visiones excesivamente unilaterales, deberán poner en común financiación y recursos para que la mejora de los servicios a la ciudadanía se verifique siempre en el conjunto del territorio”*.

En este sentido, el Proyecto dedica los primeros artículos (artículos 9 y 10 bis de la LFHLN), a determinar los recursos económicos que dispondrán las nuevas tipologías de entidad local -las Comarcas y las Mancomunidades de Planificación General- para el desempeño de sus funciones.

En el caso de las comarcas, tales recursos estarán integrados, según prevé el artículo 9 LFHL, por los siguientes medios financieros:

- A) los contemplados en el artículo 5 de la LFHL para las entidades locales navarras, esto es: a) Recursos no tributarios (ingresos de propios o de derecho privado, ingresos procedentes de aprovechamientos comunales, precios públicos cuotas de

urbanización, multas, otras prestaciones y demás ingresos de derecho público); b) Recursos tributarios por tasas y contribuciones especiales debiendo estar vinculados a las competencias atribuidas a las comarcas por el artículo 361 de la LFAL); c) Participación en los tributos del Estado; d) Participación en los tributos de Navarra; e) Subvenciones; f) Operaciones de crédito.

- B) los recursos económicos que les sean atribuidos por su propia ley foral de creación, debiendo precisar la legislación sectorial los recursos económicos suficientes para el ejercicio de las competencias que les atribuyan en los supuestos previstos en el artículo 361 de la LFAL.
- C) respecto de aquellas competencias que sean asumidas por las Comarcas referidas a servicios que venían siendo prestados por los municipios, los recursos que los municipios deberán aportar para contribuir a su financiación.

Existe un punto de fricción y es el relativo al apartado A) donde se ha trasladado miméticamente lo establecido en el artículo 5 de la LFHL para las entidades locales navarras, sin reparar en que ciertos recursos (v.gr. aprovechamientos comunales) son propiamente de las entidades locales.

Por lo que hace a las Mancomunidades de Planificación General, sus recursos vendrán determinados por los medios financieros previstos en el nuevo artículo 10 bis de la LFHN, que son los ya fijados para las Mancomunidades en el vigente artículo 10 LFHN; a saber:

a) Ingresos de derecho privado; b) Subvenciones y otros ingresos de derecho público; c) Tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia; d) Contribuciones especiales para la ejecución de las obras o para el establecimiento, ampliación o mejora de los servicios de la competencia de dichas entidades; e) Precios públicos; f) Los procedentes de operaciones de crédito; g) Multas; h) Las aportaciones de las entidades que formen parte de las mismas; i) Cualquier otro ingreso que legalmente les corresponda.

Aparte de determinar los recursos, el Proyecto establece, como

principio, la dotación del Fondo de Haciendas Locales con base en un porcentaje fijo y estable de los ingresos tributarios de la Hacienda Pública de Navarra, lo que constituye la gran novedad del sistema de financiación de las entidades locales que pretende introducir el Proyecto.

A diferencia del sistema vigente en que la participación de las entidades locales en los tributos de la Hacienda Pública de Navarra se fija en las Leyes Forales de Presupuestos Generales, y el importe de la participación asignada para cada ejercicio se distribuye a través de transferencias corrientes, transferencias de capital, u otras ayudas (vigente artículo 123 LFHLN), el nuevo artículo 123 de la LFHLN prevé la participación de municipios, concejos y comarcas de Navarra en los ingresos tributarios de la Hacienda Pública de Navarra a razón de un porcentaje fijo anual del total de dichos ingresos, que vendrá determinado en la LFHLN, y que se calculará, tomando como referencia los ingresos tributarios del último ejercicio contable cerrado por la Hacienda Pública Navarra antes de la aprobación del presupuesto de que se trate y una vez descontada la aportación económica de la Comunidad Foral de Navarra al Estado, en función de la distribución competencial entre las entidades locales de Navarra y la Administración de la Comunidad Foral vigente en cada momento, de conformidad con la Disposición transitoria octava del Proyecto,

En esta disposición transitoria octava, se establece que el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento, antes de septiembre de 2019, una propuesta de financiación a efectos de sustituir progresivamente las actuales subvenciones finalistas que contienen los Presupuestos generales de Navarra por módulos de financiación. La determinación del porcentaje reseñado más arriba se fijará inicialmente partiendo de la suma total que en el presupuesto correspondiente al año 2018 corresponda percibir por las entidades locales de Navarra por transferencias corrientes, transferencias de capital y transferencias finalistas de cada uno de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

Una vez determinada la participación en los tributos de Navarra, la distribución del importe entre las entidades locales de Navarra se realizará,

según lo dispuesto en el apartado 2º del artículo 123 de la LFHLN, mediante:

1. *“Transferencias corrientes para la financiación de los servicios que se presten por la entidad local, para los que se hayan establecido módulos de financiación por parte del Gobierno de Navarra. La cuantía de dicha transferencias vendará determinada por los citados módulos.*
2. *Transferencias de capital para la financiación de inversiones vinculadas a Planes Directores de Infraestructuras locales, aprobados por el Gobierno de Navarra, que concretan la estrategia de ámbito superior al municipio en un servicio determinado*
3. *Una cuantía de libre determinación que se asignará a cada entidad local en función de los principios de justicia, proporcionalidad, cohesión social, equilibrio territorial y suficiencia financiera, cuyo destino será determinado por cada entidad local en ejercicio de su autonomía y pudiendo aplicarse tanto a la financiación de su gasto corriente como a la financiación de inversiones en infraestructura. Los criterios para dicha asignación se determinarán mediante ley foral*
4. *Líneas específicas de financiación”*

En cuanto a la valoración jurídica de la regulación contenida en el Proyecto sobre la financiación de las entidades locales, hemos de señalar que la competencia histórica de la Comunidad Foral sobre haciendas locales, actualizada a través del artículo 46.1.a) de la LORAFNA, ampara, como ya lo hemos hecho saber líneas atrás, la reforma, que pretende llevar a cabo aquí el legislador foral, de la LFHN. La Comunidad Foral tiene plena competencia para modificar la LFHLN e introducir el sistema de financiación que considere más adecuado a la nueva estructura de planta local que trata de implementar. Ningún reproche cabe en tal sentido.

Asimismo, el contenido del Proyecto se compadece bien con el principio constitucional de suficiencia financiera de las Haciendas locales que consagra el artículo 142 de la Constitución Española. La transformación en la estructura de las entidades locales viene acompañada de los medios

financieros necesarios para que los nuevos entes locales puedan ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión las funciones que legalmente les van a ser encomendadas, y así “garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los artículos 137 y 140 CE” (STC 96/1990, de 24 de mayo, fundamento jurídico 7, entre otras). La Comunidad Foral resulta constitucionalmente obligada a proveer de recursos a estas nuevas entidades locales y, en línea de principio, tanto las comarcas como las mancomunidades de planificación general que se vayan a crear, van a poder financiarse con cargo a diversos recursos financieros.

Por lo que respecta al régimen de recursos financieros aplicables a las comarcas, el Proyecto prevé, como se ha señalado antes, la participación en los recursos tributarios, esto es, impuestos, tasas y contribuciones especiales, precisándose que *“deberán estar vinculados a las competencias atribuidas a las comarcas por el artículo 361 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra”*. El concreto artículo 361 es el que determinará las competencias y servicios de las comarcas. En el marco de la coexistencia de competencias compartidas entre las comarcas y los municipios en relación con varios de los mencionados servicios en dicho artículo, el Consejo llama la atención sobre la importancia de tener en consideración este dato como criterio relevante de asignación de recursos financieros a fin de no restringir la autonomía de los municipios. Si se confieren todos los recursos a esta instancia supramunicipal se pone en riesgo la autonomía municipal sobre aquellas materias en las que mantenga competencias en virtud de la legislación básica del Estado (artículos 25 y 26 de la LBRL).

En cualquier caso conviene subrayar que la reforma va más allá de la financiación de los nuevos entes locales supramunicipales y que afecta al sistema entero de financiación de las entidades locales. El Proyecto tiene como inmediata finalidad dotar de recursos a las Comarcas y Mancomunidades de Planificación General, pero al mismo tiempo trata de instaurar un nuevo sistema de financiación para todas las otras entidades locales, mediante la creación de un fondo de haciendas locales en base a un porcentaje fijo y estable de los ingresos tributarios.

Constituye una decisión normativa de primer nivel en materia de financiación, pero nada cabe objetar sobre el nuevo criterio de financiación, habida cuenta que es un criterio común que afecta por igual a municipios, concejos y comarcas, y que la previsión se orienta a la realización de principios generales de buena gestión financiera (artículo 32 .1 CE) y a la sostenibilidad financiera (artículo 135 CE), también, aunque no se haga alusión al mismo en el Proyecto.

La ponderación del porcentaje de participación que se remite a una norma posterior, que la establecerá una vez realizados los estudios pertinentes para el cálculo de la misma, es lo que, en su caso, puede comprimir el espacio de autonomía local si no se delimitan clara y previamente las competencias que comparten unas y otras entidades locales sobre determinados servicios o competencias. Hay un margen de indeterminación en la norma proyectada que se vincula a la eventual determinación del porcentaje y su aplicación, lo que es ajeno al proceso de control abstracto de la norma proyectada, que corresponde realizar en este dictamen.

En correlación con dicha reforma, el Proyecto modifica, en sus artículos tercero y cuarto, otras dos importantes Leyes Forales:

En primer lugar, la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra (en adelante, LFRRTCEN), que tiene por objeto posibilitar la realización de ponencias de valoración catastral de ámbito comarcal.

Se compone de cuatro apartados: el primero, introduce algunas leves modificaciones en el artículo 34 de la LFRRTCEN, que tienen que ver con las determinaciones de las Ponencias “municipales”, “supramunicipales” y “comarcales” de Valoración Parciales; el segundo, se limita a sustituir en el apartado 9 del artículo 36, los términos “*El acuerdo de subrogación*” por los de “*La resolución de subrogación*”; el tercero, se contrae a sustituir, en el artículo 37, la referencia numérica del “*artículo 34.3.b*” por el “*artículo 34.4*”; el cuarto, incorpora un nuevo artículo 37 bis sobre “Elaboración, aprobación, publicación, eficacia e impugnación de las Ponencias de Valoración

Supramunicipal Comarcal”.

En segundo lugar, modifica la Ley Foral 20/2005, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (LFHL), y se actualizan las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas. Consta de un único apartado, (“Disposición transitoria única Tipos de Gravamen de la Contribución Territorial”) y en él se fija una nueva horquilla entre el 0,25 y el 0,50 por ciento para el tipo de gravamen de la contribución territorial urbana hasta tanto no se efectúe la revisión de la correspondiente Ponencia de Valores.

Las modificaciones que se introducen en los artículos de la LFRRTCN y de la LFHL, se ajustan al ordenamiento jurídico.

C) Nuevo régimen de personal al servicio de los municipios y demás entidades locales con especial referencia a la Secretaría e Intervención

En materia de personal al servicio de las entidades locales, el Proyecto modifica los artículos 234 a 257 de la LFAL y deroga las disposiciones adicionales primera y tercera, así como las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta de la Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, con el objeto, de resolver dos problemas enquistados en la Administración Local Navarra; a saber: la infradotación de la función de secretaría e intervención en las entidades locales más pequeñas; y el exagerado nivel de temporalidad y la situación de inseguridad laboral de los que desempeñan los puestos de secretaría e intervención en los ayuntamientos de nuestra Comunidad Foral.

En concreto, y por lo que respecta al último objetivo, se indica en la exposición de motivos, que se trata de dar *“una solución definitiva al problema de la interinidad permanente que afecta a muchas plazas de secretaría e intervención en los municipios de Navarra, asegurándose un servicio estrictamente funcional de los servicios administrativos de secretaría e intervención a todas nuestras entidades locales”*.

Así las cosas, habremos de realizar nuestro análisis jurídico del Proyecto dirigiendo la mirada, por un lado, a las modificaciones orientadas al objetivo de garantizar la prestación funcional en las entidades locales navarras con puestos específicos de funcionarios con habilitación especial, y por otro lado, a las modificaciones que se refieren a las medidas adoptadas para resolver el problema de la interinidad prolongada de los secretarios e interventores en sus puestos.

A) Las principales novedades en cuanto de la prestación de las funciones públicas necesarias y la creación de puestos propios específicos de secretaría e intervención estriban en lo siguiente:

- Las funciones públicas de Secretaría, Intervención y de Tesorería, que son necesarias en todas las entidades locales de Navarra, no podrán ser ejercidas simultáneamente en diferentes entidades locales que cuenten con los puestos propios específicos contemplados en los artículos 243.2 y 244.2 del presente proyecto de ley, salvo en el caso de los concejos.

- El puesto propio específico de Secretaría se configura como necesario en:

a) los municipios con una población igual o superior 1.500 habitantes, en lugar de más de 2.000 habitantes exigido actualmente (artículo 243.2).

b) los municipios de población inferior que así lo decidan, siempre que, o bien se trate de municipios compuestos con puesto propio de Secretaría en los que la dispersión geográfica de sus núcleos de población aconsejen disponer de puesto de Secretaría propio, o bien su gasto corriente anual en los últimos cinco años haya sido superior a 500.000 euros (artículo 361.1.e).

c) en cada una de las Comarcas y Mancomunidades, que se constituyan, así como en las Agrupaciones tradicionales, cuyos Reglamentos, Convenios, Acuerdos, Sentencias o Concordias así lo dispongan [art. 243.2.b),c) y d)].

- El puesto propio específico de Intervención se establece también como necesario en:

a) aquellos otros municipios de población superior a 2.000 habitantes que hubieran creado dicho puesto en su plantilla orgánica conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, para la actualización del régimen local de Navarra [artículo 244.2.a)], además de en los municipios con una población superior a 3.000 habitantes como hasta ahora.

b) las Agrupaciones tradicionales, cuyos Reglamentos, Convenios, Acuerdos, Sentencias o Concordias cuando así lo dispongan, siempre y cuando su gasto corriente anual en los últimos cinco años haya sido superior a tres millones de euros [art. 244.2.b)].

Todos los puestos de trabajo de Interventor, anteriormente señalados, estarán encuadrados en el nivel A. Los puestos de Intervención Grupo B desempeñados por funcionarios habilitados por la Comunidad Foral de Navarra se mantienen como situación personal a extinguir, estableciéndose que su promoción de nivel se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 15 del Estatuto de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

- En cuanto a las funciones públicas anteriormente señaladas, el artículo 234.2.a) establece que en las comarcas, agrupaciones tradicionales, mancomunidades con puesto de trabajo específico y municipios contemplados en los referidos artículos 243.2.a) y 244.2.a), se ejercerán por el personal propio de la respectiva entidad local; y en los municipios que no cuenten con puestos propios específicos, las funciones públicas de secretaria o intervención se ejercerán por personal propio de la comarca correspondiente.

- En los concejos, el ejercicio de las funciones públicas necesarias se realizará en el supuesto de gestión competencial compartida por personal funcionario del ayuntamiento; y en los demás supuestos, los servicios administrativos de secretaría e intervención, se prestarán por personal funcionario propio de la respectiva comarca [artículo 234.2.b)].

En aquellos concejos que no hayan suscrito con su ayuntamiento el

convenio de gestión competencial compartida del artículo 42 bis del Proyecto, y en tanto se proceda a la constitución de la comarca en la que se integren, las funciones públicas necesarias a que se refiere el artículo 234 serán ejercidas por un miembro de la Junta o del Concejo Abierto, habilitado al efecto por dichos órganos para su desempeño (disposición transitoria séptima).

- Las funciones propias de los puestos específicos de secretaría e Intervención serán igualmente ejercidas en los ámbitos territoriales correspondientes, sin puesto propio específico, por el personal funcionario de las Comarcas, con habilitación conferida por la Administración de la Comunidad Foral.

- La comarca procederá, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de su ley foral de creación, a definir y aprobar su plantilla orgánica, así como la correspondiente oferta pública de empleo y a la provisión de puestos que resulten vacantes, de conformidad con lo establecido en la normativa que resulte aplicable (disposición transitoria sexta).

- Los puestos ocupados por el personal de Secretaría e Intervención tendrán la consideración de plazas pertenecientes a la plantilla orgánica de la comarca, en los supuestos contemplados en el artículo 361.1 e) del Proyecto o de las entidades locales respectivas, si se trata de puestos propios específicos regulados en los artículos 243.2 y 244.2.

A dichos efectos, las comarcas incluirán en sus plantillas orgánicas los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación foral que resulten necesarios para garantizar el cumplimiento de las funciones públicas necesarias en las entidades locales de su término (artículo 236.2)

- Finalmente, por lo que se refiere al personal al servicio de las comarcas, el artículo 384 establece que se regirá por lo dispuesto en el título VII del Proyecto, reiterando que las comarcas deberán contar con puestos propios específicos de Secretaría e Intervención, con habilitación de la Comunidad Foral de Navarra.

Con independencia de si la regulación cumple o no el objetivo principal del Proyecto consistente en dotar de puestos a la función pública necesaria, se puede afirmar que la modificación, que el Proyecto pretende introducir en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en punto a la dotación de personal al servicio de las entidades locales de Navarra, se adopta claramente dentro de las competencias propias de la Comunidad Foral.

La Comunidad Foral tiene, en virtud del artículo 46 de la LORAFNA, competencia exclusiva para regular el régimen de la función pública de las entidades locales de Navarra, que alcanza al personal como parte integrante del régimen local, desplazando la regulación que en esta materia contienen los artículos 89 a 104 de la LBRL. Una competencia que le permite reorganizar el mapa municipal en lo que hace al ejercicio de las funciones de Secretaría e Intervención.

En consecuencia, el Parlamento puede decidir en qué Ayuntamientos navarros o entidades locales han de existir puestos propios de Secretaría e Intervención, y en cuáles no, estableciendo en tales casos, la manera de prestar dichas funciones en forma agrupada por entidades supramunicipales, ya se trate de mancomunidades de planificación general o de comarcas.

B) En relación con el segundo propósito de dotar de estabilidad en el empleo público a la administración local navarra y reducir los índices de temporalidad en los contratos, en particular respecto de los puestos de Secretaría e Intervención, el Proyecto incorpora, en sus disposiciones transitorias tercera a sexta, las siguientes previsiones:

- La comarca procederá, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de su ley foral de creación, a definir y aprobar su plantilla orgánica, así como la correspondiente oferta pública de empleo y a la provisión de puestos que resulten vacantes, de conformidad con lo establecido en la normativa que resulte aplicable (disposición transitoria sexta)

- El personal al servicio de las actuales Agrupaciones, al igual que el del resto de entidades supramunicipales, se incorporará a la Comarca en las

condiciones funcionariales o contractuales vigentes en el momento de la entrada en vigor de la ley foral de creación de la Comarca (disposición transitoria tercera).

- Aquellas entidades locales de menos de 1.500 o 3.000 habitantes, respectivamente, que, a la entrada en vigor de la presente ley foral, dispongan en su plantilla orgánica de puestos propios de secretaría o de intervención, mantendrán dichos puestos hasta el momento de la entrada en vigor de la ley foral de creación de cada comarca, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 361.1.e) para los puestos propios específicos de secretaría o intervención en ayuntamiento de menor población (disposición transitoria tercera).

No obstante, en aquellos puestos de Secretaría de ayuntamientos de menos de 1.500 habitantes que en el momento de la entrada en vigor de la Ley Foral de creación de cada comarca, vinieran siendo desempeñados por funcionarios habilitados por la Comunidad Foral de Navarra, dichos puestos se mantendrán como situación personal a extinguir (disposición transitoria tercera).

Si los mencionados puestos vinieran siendo desempeñados por personal contratado en régimen administrativo, dicho personal será incorporado a la comarca en las condiciones contractuales vigentes en el momento de la entrada en vigor de la ley foral de creación de la comarca correspondiente, según lo previsto en los artículos 370 y 371 del proyecto (disposición transitoria tercera).

- En el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley foral, la Administración de la Comunidad Foral procederá a realizar las actuaciones tendentes a la convocatoria del concurso de méritos previsto en el artículo 247.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, para la cobertura de aquellas plazas de secretaría que, estando comprendidas en los artículos 247.2 y 247.3 de dicha norma, se encuentren vacantes, de conformidad con lo establecido en los artículos 245 y siguientes de la misma (disposición transitoria cuarta).

En las dos primeras convocatorias que se aprueben, a partir de la entrada en vigor de la presente ley foral, para la obtención de la habilitación foral y acceso a los puestos de secretaria que no fueran cubiertos en el citado concurso de méritos, y sin perjuicio de lo establecido en la normativa aplicable para la valoración adicional del euskera, las fases de oposición y concurso tendrán una valoración proporcional del 70 y 30 por ciento, respectivamente, debiéndose poder alcanzar la puntuación total máxima de la fase de concurso, tanto con 20 años de servicios prestados en los puestos de secretaría de las entidades locales de Navarra, como por la adición a éstos de otros méritos (disposición transitoria cuarta).

- En la disposición transitoria quinta se establece un régimen transitorio para posibilitar el concurso de traslado de los funcionarios que ocupen puestos de Intervención encuadrados en el Grupo B, de forma que, una vez resuelto el mismo, se reclasificarán en el Nivel A las plazas no cubiertas en el citado concurso.

Por lo que respecta al procedimiento de selección de los funcionarios, se elimina la oposición como sistema para la obtención de la habilitación de la Comunidad Foral para los puestos de secretaría e intervención, dejándose como único sistema el concurso oposición (artículo 245).

En cuanto a las pruebas, se introduce la posibilidad, cuando el elevado número de aspirantes u otras razones de eficacia así lo aconsejen, de invertir el orden, de forma que la valoración de la fase de concurso se realice con posterioridad a la finalización de la fase previa de la oposición (artículo 245).

El régimen de las tomas de posesión se adecua a lo previsto con carácter general tanto en el Reglamento de Provisión de puestos como en el Reglamento de ingreso del personal al servicio de las Administraciones Públicas navarras (artículo 246 ter).

De esta manera, con las indicadas medidas, el Proyecto pretende responder a una anómala situación de inestabilidad, prolongada durante más de 28 años, en la función pública necesaria de las entidades locales

navarras. Haciendo un poco de historia, y sin remontarnos al Acuerdo del Parlamento de Foral de 29 de enero de 1980 (porque en ese caso hablaríamos de más años) en que por primera vez se establece la vinculación de la provisión de plazas de secretaria e intervención en determinados ayuntamientos con el diseño del mapa municipal navarro, es preciso recordar que el pormenorizado procedimiento de selección de los puestos de trabajo de secretarios e interventores establecido por la LFAL (Ley Foral 6/1990, en su redacción originaria) no se llevó a efecto por decisión del propio legislador foral, al quedarse en suspenso, en virtud de la disposición transitoria 3ª de la propia LFAL.

La causa de dicha paralización se encontraría en que, antes de convocar los puestos de trabajo de secretaría e intervención se hacía necesario proceder a una definitiva reestructuración de esos puestos de trabajo en toda Navarra mediante la constitución por leyes forales de agrupaciones de carácter forzoso para la prestación en común de tales servicios administrativos. El Gobierno de Navarra no impulsó esas leyes de agrupación forzosa de secretarías e intervenciones por lo que no se pudieron dotar los puestos, ni convocar las pruebas para la cobertura de dichos puestos. Entre tanto, se procedió, en virtud de la disposición transitoria tercera, a cubrir las vacantes mediante “contratación temporal de personal con titulación propia del cargo”. Como los puestos de secretario e interventor son funciones públicas que solo pueden ser ejercidas por funcionarios públicos, dichos puestos han sido cubiertos mediante contratos en régimen administrativo.

La Ley Foral 14/2004, de 29 de octubre, intentó resolver esta situación mediante la reforma de la Ley 6/1990, eliminando la previa reserva legal para la constitución de las agrupaciones de municipios y desvinculando ese proceso de reforma del mapa municipal navarro en lo relativo al sistema de acceso y provisión de puestos en relación con las funciones de secretaría e intervención de las entidades locales de Navarra. Su disposición adicional primera, deroga de hecho la disposición transitoria tercera de la LFAL, y procede a la articulación de un procedimiento restringido de habilitación y provisión de los puestos vacantes. En la exposición de motivos de la Ley

Foral 11/2004 se explica que la convocatoria restringida para acceder a la condición de Secretario e Interventor de las entidades locales de Navarra es para *“paliar la situación creada por la Disposición transitoria Tercera de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, derogándola y regulando una alternativa, para regularizar la anómala situación de la provisión de los puestos de Secretaría e Intervención, necesarios en la Administración local como garantía del correcto y ordenado desarrollo de las actividades locales para la satisfacción del interés público local”*.

El sistema de provisión de los puestos de Secretaría e Intervención se concibe con carácter excepcional, y restringido únicamente a quienes en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieran ocupando plaza en interinidad por un periodo ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinua de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada, y que estuviesen en posesión de los títulos académicos exigidos en la Ley Foral de la Administración Local. El proceso para la obtención de la habilitación consistiría en la superación de pruebas selectivas de concurso-oposición realizadas con sujeción a los programas y baremos de méritos que se determinen por el Gobierno de Navarra, y de los cursos de formación que a tal efecto se organicen por el Instituto Navarro de Administración Pública.

Como el procedimiento excepcional de habilitación suscitaba dudas de compatibilidad con el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 de la Constitución, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra planteó cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Dicha cuestión sería resuelta en la STC 130/2009, de 1 de junio, en la que el Tribunal declaró inconstitucional y nula la restricción en la participación en las pruebas conducentes a la obtención de la habilitación para acceder a la condición de Secretario e Interventor establecido por la referida disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004. Entiende el Tribunal que esta situación *“no reúne las notas de excepcionalidad que, conforme a nuestra doctrina, permitirían una diferencia de trato a favor del personal que desempeñaba interinamente estas funciones del calibre de la aquí examinada, que excluye*

de los procedimientos de selección de funcionarios de carrera, con el consiguiente sacrificio de su derecho fundamental , a todos aquellos que no reúnan tal condición (...), pues, aun siendo cierto que, conforme a nuestra doctrina, el tiempo efectivo de servicios prestados puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar un empleo público tal apreciación no puede ser entendida de forma tal que se haga imposible el acceso de otras personas a dichos empleos”.

Esta sentencia dejó, más o menos, las cosas como estaban, y el presente Proyecto se propone ahora revertir definitivamente esta situación anómala de interinidad que vienen padeciendo quienes desempeñan los puestos de secretaría y de intervención en las entidades locales de Navarra, mediante las medidas y el procedimiento establecido.

En cuanto a la valoración jurídica, en primer lugar, de las medidas de consolidación de empleo estable en la función pública necesaria, las previsiones legales de continuidad *ipso iure* de las relaciones funcionariales o administrativas de quienes ocupan actualmente los puestos de secretaría e intervención en las distintas entidades locales “inframunicipales” o supramunicipales, durante o después del proceso de extinción e integración en las comarcas, cabe señalar que se ajustan a la legalidad. La subsistencia de la relaciones, tanto durante el proceso de creación de las comarcas, como después, resulta obligada en el caso de los Secretarios e Interventores a los que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra les haya conferido una habilitación, dada su condición de funcionarios. Igualmente, en el caso de los contratados administrativos, y a pesar de su régimen jurídico distinto, nada cabe objetar a la aplicación de la subrogación, en tanto que la entrada de una nueva entidad local en la posición jurídica de la anterior entidad local, no debe ser motivo de extinción de la relación, al permanecer objetivamente inalterada la relación administrativa que se constituyó con la anterior manteniendo su identidad.

Por lo que respecta al procedimiento de provisión diseñado en el Proyecto para acabar con la temporalidad y dar estabilidad a la función pública necesaria, puede plantear dudas de compatibilidad con el artículo 23.

2 de la Constitución en la medida en que se otorga un trato de favor a los que acrediten haber prestado servicios en los puestos de secretaría e intervención en las entidades locales navarras, frente a los que no poseen antigüedad alguna en dichos puestos.

Para enjuiciar tal cuestión resulta oportuno recordar las líneas maestras de la doctrina constitucional acerca del derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, que garantiza el referido artículo 23.2 de la Constitución.

Así, en primer lugar, ha de tenerse en cuenta, que como señala la sentencia STC 86/2016 (fundamento jurídico 4), el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos del art. 23.2 CE, es *“un derecho de configuración legal “que supone que las normas reguladoras del proceso selectivo han de asegurar a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la inmediata interdicción de requisitos de acceso que tengan carácter discriminatorio (SSTC 193/1987, de 9 de diciembre; 47/1990, de 20 de marzo, o 353/1993, de 29 de noviembre), o de referencias individualizadas (STC 67/1989, de 18 de abril)”*. No obstante, en determinados supuestos extraordinarios, se ha considerado acorde con la Constitución que, en procesos selectivos de acceso a funciones públicas, se establezca un trato de favor en relación a unos participantes respecto de otros. Esta excepción a la regla general se ha considerado legítima en supuestos verdaderamente singulares, en los que las especiales circunstancias de una Administración y el momento concreto en el que se celebraban estas pruebas, justificaban la desigualdad de trato entre los participantes, beneficiando a aquéllos que ya habían prestado en el pasado servicios profesionales en situación de interinidad en la Administración convocante. Estos supuestos varían desde la celebración de pruebas restringidas (STC 27/1991, de 14 de febrero) a pruebas en las que se primaba de manera muy notable los servicios prestados en la Administración, pero en uno y otro caso, ha existido siempre justificación de las singulares y excepcionales circunstancias que de manera expresa se explicaban en cada una de las convocatorias (SSTC 67/1989, de 18 de abril; 185/1994, de 20 de junio; 12/1999, de 11 de febrero; 83/2000, de 27 de

marzo, o 107/2003, de 2 de junio). En definitiva, para que sea constitucionalmente legítimo establecer un proceso selectivo restringido o uno en el que se prime notablemente un determinado mérito en relación a otros, debe existir una justificación amparada en una situación excepcional, ya que en otro caso, la desigualdad de trato lesionaría el art. 23.2 CE (STC 27/2012, FJ 5)”

Por otra parte, como recuerda esa misma doctrina constitucional, reproduciendo lo ya señalado en la STC 111/2014 (fundamento jurídico 5), en cuanto a la previa valoración de los servicios prestados a la Administración, se debe tener presente que *‘la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados’ [SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 3, y 107/2003, de 2 de junio, FJ 5 b)]. Pero no puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el ‘límite de lo tolerable’ [SSTC 67/1989, FFJJ 3 y 4; 185/1994, FJ 6, y 73/1998, FJ 3 b)]. Por ello dijimos en la STC 38/2004, de 11 de marzo, que serían admisibles unas pruebas de acceso a la función pública de personal laboral fijo ‘cuya excepcionalidad cabría entender que consistiría en la previsión de que se valorasen los servicios efectivos prestados como personal laboral y las pruebas selectivas superadas para acceder a tal condición, pero que no quedaría excluida de raíz la concurrencia de otras personas que no hubieran prestado aquel tipo de servicios’ (fundamento jurídico 4; en el mismo sentido, ATC 68/2012, de 17 de abril, FJ 3)”*.

Conforme a tales premisas, haciendo un examen de las normas de funcionarización del Proyecto, lo primero que cabe señalar es que, aunque el procedimiento diseñado en las disposiciones transitorias cuarta y quinta del proyecto de Ley Foral, es también de carácter excepcional y provisional, puesto que solo podrá ser utilizado por un máximo de dos veces (la norma refiere *“dos primeras convocatorias que se aprueben, a partir de la entrada en vigor de la presente ley foral”*), no se trata de unas pruebas restringidas

para el acceso a la función pública de unos pocos con antigüedad en el puesto; esto es, unas pruebas restringidas que, en general, hayan de considerarse como un procedimiento proscrito por el artículo 23.2 de la CE, salvo en casos excepcionales en que *“la diferencia de trato establecida en la ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable proporcional y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración Pública”* (por todas, STC 154/2017, de 21 de diciembre). Y no son pruebas restringidas porque el procedimiento de funcionarización de personal contratado con experiencia en funciones de secretaria y de intervención local diseñado en el Proyecto, es un mecanismo en el que no se excluye el acceso de otras personas que no hubieran estado vinculados a la Administración de Navarra desempeñando esos cargos.

Del propio tenor literal de las disposiciones cuarta y quinta se deduce que no va referido solo a quienes acreditan un tiempo efectivo de servicios prestados en los referidos puestos. La obtención de la habilitación y acceso a los puestos de Secretaría e Intervención se condiciona a la superación, *“sin perjuicio de lo establecido en la normativa aplicable para la valoración adicional del euskera, (de) las fases de oposición y concurso (que) tendrán una valoración proporcional del 70 y 30 por ciento, respectivamente debiéndose poder alcanzar la puntuación total máxima de la fase de concurso, tanto con 20 años de servicios prestados en los puestos de secretaría de las entidades locales de Navarra, como por la adición a éstos de otros méritos”*. Nada del tenor literal expuesto hace pensar que se trate de un mecanismo cerrado que impida el acceso a aquellas personas que no hayan desempeñado tales funciones. Al contrario, el proceso diseñado por el legislador foral se muestra como un proceso abierto en el que pueden participar terceros que no hubieran prestado este tipo de servicios en las entidades locales de Navarra.

Por otro lado, tampoco plantea problemas de igualdad la consideración como mérito de los servicios prestados, porque se hace una valoración de los servicios prestados no como requisito de acceso, sino como mérito y, además, no como único mérito, con lo que no quedaría excluida de raíz la concurrencia de otras personas que no hubieran prestado aquel tipo de servicios’.

En la STC 67/1989, el Tribunal Constitucional consideró que exigir como requisito de acceso el haber prestado servicios un número mínimo de años en la plaza, vulnera el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas; esta exigencia se considera contraria al artículo 23.2 CE al impedir acceder a los que no cumplieran sin concurrir una razón justificada (STC 60/1994). En cambio, admitió la valoración de los servicios prestados cuando se hace una valoración como mérito y no como requisito de acceso y, además, se efectúa una valoración proporcionada de los mismos. Y lo admitió en un caso en el que, en la fase de concurso, solo se tenía en cuenta la antigüedad y ningún otro mérito más. Justifica la desigualdad en que viene impuesta en atención a una finalidad y a un interés público legítimo que se conecta con las especiales circunstancias de la puesta en marcha de la Administración Autonómica y la necesidad de contar inmediatamente con personal propio.

En el caso que nos ocupa, el Proyecto ha previsto un proceso de funcionarización de personal contratado con experiencia previa a través de un concurso oposición que ha de convocarse por un máximo de dos convocatorias, en el que se conceden algunas facilidades o beneficios al personal que haya prestado servicios como secretario e interventor en las entidades locales navarras, y ello en atención a la necesidad de dotar de estabilidad a la función pública necesaria en la Comunidad Foral de Navarra dada la existencia de un número importante de personas en situación de interinidad o precariedad prolongada. Aunque se puede discutir que la medida venga amparada en una situación excepcional, porque ya el Tribunal Constitucional advirtió en la STC 130/2009, que esa situación de precariedad de los Secretarios e Interventores de las entidades locales de Navarra es imputable a la desidia del legislador por no haber puesto en marcha el

proceso de provisión de dichos puestos previsto en la Ley Foral 6/1990, es lo cierto que en este caso los méritos no se contraen solo a los servicios prestados y que se pueden alegar otros y que, por tanto, no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública necesaria en la administración local navarra.

Las dudas que, si acaso, pudiera suscitar el sistema de acceso adoptado por el Proyecto, radican en la relevancia cuantitativa que se concede a la valoración como mérito de los servicios prestados. Ya se ha dicho que la consideración como mérito de los servicios prestados no plantea problemas de igualdad si se efectúa una valoración proporcionada de los mismos.

En este caso, la valoración definitiva de los méritos de la fase de concurso de los aspirantes que han superado la fase de oposición en las pruebas selectivas que se convoquen por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la obtención de la habilitación foral y acceso a los puestos de secretaría e intervención, en el marco del proceso de consolidación de empleo temporal y estabilidad en el empleo del personal sanitario, es hasta un máximo del 30 por ciento de la puntuación total, siendo el 70 por ciento restante correspondiente a la fase de oposición. Y ese 30 por ciento máximo se puede alcanzar con veinte años de servicios prestados en los puestos de secretario e intervención de las entidades locales de Navarra, sin perjuicio de la adición de otros méritos.

Aun cuando la atribución de un 30 por ciento atribuye una ventaja a los que han prestado servicios previamente en la administración local navarra como secretarios o interventores, cabe defender la legitimidad de esta ponderación en atención a que no supone sobrepasar los límites de razonabilidad. Los que parten de cero puntos de antigüedad, para situarse a igual nivel que los actuales contratados, deben acreditar unos mayores conocimientos en la fase de oposición, pero ello no supone un obstáculo que les excluya por entero de la competición. Por otra parte, la valoración como mérito no se contrae exclusivamente a los servicios prestados en los puestos de secretario o interventor, de forma que siempre puede alguien que accede

por libre compensar esa diferencia derivada de la ausencia de prestación de servicios anteriormente en los referidos puestos con otros méritos. En este sentido, nada impide que se puedan valorar otros méritos como, por ejemplo, la antigüedad en otros servicios afines en la Administración Pública, la formación, y cualquier otro mérito relacionado con la investigación, o la buena praxis profesional. Corresponde en todo caso a la Administración de la Comunidad Foral tomar en consideración estos otros criterios de mérito para posibilitar la concurrencia de terceros.

En suma, y a la vista de lo expuesto, este Consejo entiende que las pruebas previstas para la funcionarización de personal contratado que se materializan a través del concurso oposición previsto en las disposiciones transitorias cuarta y quinta del Proyecto, tienen una dimensión cuantitativa que no rebasa “el límite de lo tolerable” (SSTC 67/1989, 111/2014) y, en consecuencia, son respetuosas con el principio de igualdad en el acceso a la función pública, consagrado artículos 23.2 de la Constitución.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra, en relación con la consulta formulada, dictamina que el proyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del dictamen se ajusta al bloque de constitucionalidad.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento