

<p>Expediente: 4/2000 Órgano: Pleno Objeto: Legislación aplicable sobre atribuciones de los Alcaldes y Presidentes de Concejos para contratar, adquirir y enajenar bienes Dictamen: 5/2000, de 17 de abril</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 17 de abril de 2000,

el Pleno del Consejo de Navarra, integrado por D. Enrique Rubio Torrano, Presidente; D. José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros D. Pedro Charro Ayestarán, D. Joaquín Salcedo Izu, D. José María San Martín Sánchez, D. Eugenio Simón Acosta, D. Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente el Consejero D. Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

I.1. Formulación y tramitación de la consulta

El día 8-2-2000 tuvo entrada en el Consejo de Navarra el escrito dirigido al Presidente del Consejo por la Presidenta en funciones del Parlamento de Navarra, de fecha 4 de febrero de 2000, en el que formula consulta, a instancia de los grupos parlamentarios de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua y Convergencia de Demócratas de Navarra.

La consulta se somete a dictamen del Consejo de Navarra al amparo de lo dispuesto por el art. 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (LFCN).

El Pleno del Consejo, reunido el día 21 de febrero de 2000 acordó que se trata de un asunto de especial trascendencia o repercusión y, en virtud de lo dispuesto por el art. 18.2 de la citada LFCN, decidió asumir la competencia para evacuar el dictamen.

El Pleno del Consejo, en sesión celebrada el 9 de marzo de 2000, acordó, al amparo del art. 22, párrafo tercero, de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, ampliar en treinta días naturales los plazos para emitir los dictámenes que hasta ese momento se hubiesen recibido, entre los que se encuentra el que ahora se evacua. Dicho acuerdo fue notificado, con fecha 17 de marzo de 2000, a los Presidentes del Gobierno de Navarra y del Parlamento de Navarra.

I.2. Consulta

La consulta formulada por la Presidencia del Parlamento de Navarra se refiere a si los Ayuntamientos y Concejos de Navarra deben aplicar la legislación foral o, por el contrario, la legislación estatal sobre facultades de los Alcaldes y Presidentes de Concejos para contratar, adquirir y enajenar bienes.

Esta cuestión ha sido suscitada con motivo de la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que ha tenido lugar en virtud de la Ley 11/1999, de 21 de abril. El texto reformado del art. 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), entra en colisión con lo previsto por la legislación foral reguladora de la materia y ha de determinarse si ésta última debe entenderse desplazada por la Ley 11/1999 o si, por el contrario, deben prevalecer las normas forales con su propio contenido.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1. Competencias del Alcalde y del Pleno en la legislación estatal antes de la reforma de 1999

La redacción originaria del art. 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, atribuía al Alcalde y Presidente de la Corporación Municipal, la facultad de “contratar obras y servicios siempre que su cuantía no exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios de su Presupuesto ni del 50 por 100 del límite general aplicable a la contratación directa, con arreglo al procedimiento legalmente establecido” (art. 21.1./) de la LRBRL). También correspondían al Alcalde, en virtud del art. 21.1.n) de la LRBRL, las demás competencias “que expresamente le atribuyan las Leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales”.

A su vez, el art. 22.2./) de la misma Ley, atribuía al Pleno de la Corporación la competencia para decidir la enajenación del patrimonio.

La LRBRL no contiene una regulación acabada y completa del régimen local, sino que se limita a dibujar los contornos indisponibles dentro de los cuales se pueden configurar una pluralidad de ordenamientos locales particulares cuya definición concreta corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas que hayan asumido las competencias de desarrollo de las bases de la Administración local.

La normativa estatal de rango legal se integra también por el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Esta norma refunde, armoniza y actualiza las disposiciones de régimen local vigentes, algunas de las cuales tienen también carácter básico a tenor de lo previsto por la Disp. Trans. 1ª de la LRBRL. Al amparo de los citados preceptos, la Disp. Final 7ª del TRRL otorga carácter básico a un conjunto de sus artículos, pero entre ellos no se encuentran los que nos afectan en este momento.

El art. 23 del TRRL reserva al Pleno la facultad de adquirir bienes y derechos del Municipio y la transacción sobre los mismos, salvo que las competencias estén atribuidas expresamente por la Ley a otros órganos (art.

23.1.a); y la competencia para la contratación de obras, servicios y suministros cuya duración exceda de un año o exija créditos superiores a los consignados en el presupuesto anual (art. 23.1.c). El art. 24 del mismo TRRL atribuye al Alcalde la competencia para contratar y conceder obras, servicios y suministros con duración inferior al año que no precisen nuevos ni mayores créditos en el presupuesto.

También se refieren a la materia los arts. 41.11 y 50.22 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre; y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

En resumen, en la legislación estatal, anterior a la reforma operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, las competencias sobre contratación y sobre adquisición y enajenación de bienes se distribuían de la siguiente forma:

1. Competencias del Pleno: a) Enajenación del patrimonio. b) Adquisición de bienes y derechos y transacción sobre los mismos. c) Contratos de obras servicios y suministros de duración superior al año o que exijan créditos superiores a los consignados en el Presupuesto.
2. Competencias del Alcalde: Contratos de obras, servicios y suministros no atribuidos al Pleno.

De esta distribución competencial sólo algunos aspectos detentan carácter básico: la competencia del Alcalde para contratar obras y servicios de cuantía inferior al 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto y al 50 por 100 del límite general aplicable a la contratación directa, así como la competencia del Pleno para enajenar bienes.

II.2. Competencias del Alcalde y del Pleno en la legislación foral sobre Administración Local

La asignación de competencias efectuada por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN), se aparta del modelo

diseñado por la legislación estatal, aunque es respetuosa de los contenidos básicos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. En general, es más restrictiva y somete a requisitos más rigurosos los actos y contratos de las entidades locales.

En lo relativo a adquisición onerosa de bienes se atribuye al Presidente de la Corporación la competencia prevista por la legislación básica (cuando no exceden del 5% de los recursos ordinarios ni del 50% del límite de la contratación directa). En los restantes casos la competencia es del Pleno (art. 107 LF 6/1990).

La enajenación de bienes requiere acuerdo del Pleno. Pero en este punto la normativa navarra se separa de la legislación del Estado, incluso de la de carácter básico, pues permite al Presidente de la Corporación enajenar bienes muebles e inmuebles que no sean precisos para el cumplimiento de los fines de la entidad local dentro de los límites cuantitativos del 5% de los recursos ordinarios y del 50% de la cifra máxima de contratación directa (art. 132.2 LF 6/1990).

La competencia para la contratación en general se distribuye del mismo modo que lo hacían las normas del Estado. Compete al Presidente de la Corporación la facultad de contratar en los casos previstos por la legislación básica (cuantía inferior al 5% de los recursos ordinarios y al 50% del límite general de la contratación directa) y, además, los autorizados por la legislación estatal de desarrollo (los que excediendo de dicha cuantía tengan una duración no superior a un año y no exijan créditos superiores al consignado en el Presupuesto anual). En los demás casos, la competencia es del Pleno o de la Junta o Concejo Abierto, según corresponda (art. 226 LF 6/1990).

II.3. La nueva regulación de las competencias del Alcalde y del Pleno en la Ley 11/1999, de 21 de abril

La Ley 11/1999 ha reasignado las competencias entre los órganos municipales con el fin de agilizar la contratación administrativa. Para ello ha

extendido las atribuciones del Alcalde, al tiempo que ha reforzado las funciones de control que corresponden al Pleno.

En la nueva ley, que tiene carácter básico, se atribuyen al Presidente de la Corporación las siguientes facultades:

- 1) Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto ni, en cualquier caso, 1.000 millones de pesetas; incluidas las de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del Presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.
- 2) La adquisición de bienes y derechos cuando su valor no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto ni los 500 millones de pesetas.
- 3) La enajenación del patrimonio que no supere el porcentaje ni la cuantía indicados en los siguientes supuestos: a) La de bienes inmuebles, siempre que esté prevista en el Presupuesto. b) La de bienes muebles, salvo los declarados de valor histórico o artístico cuya enajenación no se encuentre prevista en el Presupuesto.

II.4. La distribución de competencias sobre Administración Local entre el Estado y la Comunidad Foral

De cuanto hemos expuesto anteriormente resulta que existe una evidente oposición entre las normas estatales de carácter básico y las contenidas en la LF 6/1990, de 2 de julio, sobre la titularidad de las competencias para adquirir y enajenar bienes así como para contratar obras, servicios y suministros.

Las normas que se encuentran en contradicción tienen ambas rango de ley, pero no cabe en este caso el sencillo recurso al criterio cronológico para dar preferencia a la ley posterior sobre la ley anterior, dado que nos encontramos ante leyes, emanadas de órganos diferentes y no jerarquizados

entre sí, y articuladas con el criterio o principio de la competencia. En definitiva, hemos de indagar el alcance de la competencia del Estado y de la competencia de Navarra para dar preferencia a una u otra ley. Sólo en la medida en que la ley estatal se haya dictado en ejercicio de competencias exclusivas del Estado que vinculen a la Comunidad Foral, habrá que concluir que su promulgación produce el efecto de desplazar a la normativa de Navarra.

Los títulos competenciales en materia de Administración Local se distribuyen entre el Estado y Navarra de acuerdo con lo prevenido en la Constitución Española y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Según el art. 149.1.18ª de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Este es —entre otros que ahora no interesan— el título competencial en que se basaron las Cortes Generales para aprobar la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y su modificación por Ley 11/1999, de 21 de abril.

Las competencias de Navarra están recogidas, a su vez, en el art. 46 de la LORAFNA, según el cual corresponden a la Comunidad Foral:

- a) 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.
- 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.

La Ley Foral 6/1990, de Administración Local de Navarra se desenvuelve en el ámbito de las competencias forales, tal como se desprende de su art. 4:

“1. Las entidades locales de Navarra, en las materia de administración local que corresponden a Navarra conforme a lo establecido en el artículo 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y

Amejoramiento del Régimen Foral, se regirán por lo previsto en esta Ley Foral, por las disposiciones que en relación con tales materia dicte la Comunidad Foral, y por las de las propias entidades dictadas en ejercicio de su potestad reglamentaria y autoorganización.

2. En las restantes materias, se regirán por lo dispuesto con carácter general para las entidades locales del resto del Estado. Esta normativa se aplicará igualmente en defecto de derecho propio regulador de las materias que corresponden a Navarra.”

Y, a su vez, la legislación básica del Estado muestra también un esmerado respeto a las competencias forales. La LRBRL limita su propio ámbito de aplicación en relación con las competencias que históricamente corresponden a Navarra. La Disp. Adic. 3ª de la citada Ley dice:

“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.”

II.5. La naturaleza de las competencias de Navarra

El art. 46 de la LORAFNA es singular y se aparta de la técnica habitual de asignación de competencias estatutarias a las Comunidades Autónomas porque entronca directamente con la Disp. Adic. 1ª de la Constitución. La competencia sobre Administración Local es uno de los pilares básicos del régimen foral y forma parte de la identidad del ordenamiento propio de Navarra, por más que las especialidades hayan quedado algo diluidas en virtud de la autonomía que la Constitución y el propio art. 46.3 de la LORAFNA reconocen a los municipios, así como por la descentralización de competencias derivada de la configuración del Estado como Estado autonómico.

El alcance de la potestad de Navarra no se puede definir con referencia exclusiva al art. 149.1.18º de la Constitución y demás preceptos constitutivos del marco competencial de las Comunidades Autónomas de régimen común. Las competencias que la Constitución denomina exclusivas del Estado, ceden ante los derechos históricos, entendidos como los rasgos tradicionales que conforman la identidad del sistema navarro y que subsisten en tanto no se opongan a los principios o rasgos esenciales del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho que proclama la Constitución. Estas particularidades, que permiten identificar a Navarra como una Comunidad peculiar y diferenciada del resto de las Comunidades Autónomas gozan, como ha dicho el Tribunal Constitucional, de la tutela y reconocimiento constitucional.

En palabras del TC, lo que se viene a garantizar por la Disp. Adic. 1ª de la CE, “es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su «foralidad», pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional. Es este núcleo identificable lo que se asegura, siendo, pues, a este último aplicables los términos de nuestra STC 32/1981, de 28 de julio, cuando declaraba que, por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (fundamento jurídico 3.º). Todo ello en el bien entendido que esa garantía —referida a los Territorios Forales—, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas), sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos Territorios Históricos.” (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 4º).

No hay duda de que el régimen local forma parte de ese núcleo esencial de la foralidad. La desaparición de las antiguas Cortes de Navarra supuso, de un lado, la pérdida de la capacidad de ordenar la Administración territorial del

Reino y, con ello, la difuminación de uno de los rasgos esenciales de la identidad de Navarra en el conjunto de la unidad constitucional de la monarquía. Sin embargo esa pérdida fue compensada por el reconocimiento, a favor de la naciente Diputación Foral, de algunas atribuciones especiales, de las que carecían las demás provincias, atribuciones que forman parte de lo que desde 1841 se ha conocido como los Fueros de Navarra.

La Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 creó la Diputación provincial nombrada por las merindades y le otorgó las mismas competencias que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino sobre la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, así como las demás que, siendo compatibles con las anteriores, tuvieren otras Diputaciones provinciales de la monarquía.

La particular configuración del art. 46 de la LORAFNA reproduce la que tenía el art. 10 de la Ley Paccionada. Atribuye a Navarra las competencias tradicionales y, además, las que pudieran corresponder a las demás Comunidades Autónomas o Provincias.

Por consiguiente, las competencias históricas que corresponden a Navarra en esta materia constituyen una excepción al régimen general derivado de las listas de los arts. 148 y 149 CE. El reconocimiento de los derechos históricos efectuado por la Disp. Adic. 1ª de la CE es la primera aceptación expresa y formal en la historia constitucional española, del régimen foral y sus peculiaridades en relación con el régimen general de organización territorial del Estado. Sería una cláusula inútil y vacía de contenido si se entendiera que Navarra está sometida en todos sus detalles al reparto competencial previsto por los citados arts. 148 y 149 CE.

La singularidad de las competencias históricas de los territorios forales respecto del régimen general de las Comunidades Autónomas ha sido objeto de pronunciamientos favorables del Tribunal Constitucional. Las competencias históricas pueden invadir y superponerse a la legislación básica de competencia exclusiva del Estado. Así se deduce claramente de la STC 214/1989, de 21 de diciembre, dictada en el recursos de inconstitucionalidad

promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2-4-1985, de Bases de Régimen Local. El FJ 26 de dicha sentencia dice, respecto a los derechos históricos del País Vasco:

“Sin embargo, el argumento utilizado por las recurrentes no puede ser acogido, porque aunque se pretende destacar que no pueden tener carácter básico normas que contemplan un régimen excepcional, como el amparado en la Disposición adicional segunda, apartados 7.º a 10, lo que sería contrario al propio concepto de bases (STC 1/1982, de 28 de enero), hay que tener en cuenta que esa excepción, en el presente caso, está fundada en la Disposición adicional primera de la Constitución, que «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», añadiendo que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo en su caso, en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía».

Por su parte, la LRBRL, en la Disposición adicional 2.^a, no ha hecho, pues, sino atender al propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizativos, en unos términos y con un alcance perfectamente compatible con la propia Constitución.

Por ello no pueden pretender las recurrentes que los derechos reconocidos a los territorios históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia por el simple hecho de haber asumido idénticas competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local, dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a los territorios históricos que tiene por objeto, como ha señalado la STC 76/1988, garantizar «la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su "foralidad" ...», de manera que «la garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su

propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional» (F. J. 4.º). Se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado.”

Al analizar las competencias históricas de Navarra sobre el estatuto de los funcionarios, el Tribunal Constitucional ha establecido una diferenciación en el seno de la legislación básica estatal, distinguiendo entre el núcleo o contenido esencial de las bases, que vincula a la Comunidad Foral, y lo que podríamos denominar la periferia de la legislación básica, que cede ante la legislación navarra dictada en uso de competencias históricas. El FJ 4º de la STC 140/1990, de 20 de septiembre, dice:

“El concepto de derecho histórico empleado por la disposición adicional primera de la Constitución y la LORAFNA apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado...

El hecho cierto de que Navarra haya venido ejerciendo competencias, en razón de sus derechos históricos, en materia de organización de la función pública, y más en concreto, de régimen estatutario de los funcionarios, permite incluir dentro de ese ámbito competencial lo que en cada momento histórico haya de considerarse como régimen estatutario de los funcionarios, lo que comprende, también, aquellos aspectos, como el de la representación colectiva de los mismos, que se consideren incluidos en él aunque su regulación no se haya realizado con anterioridad, pues cabe entender que es consecuencia ineludible de las competencias que le corresponden históricamente a la Comunidad Foral y le reconocen expresamente la Constitución y la LORAFNA.

La apelación al régimen estatutario de los funcionarios en el art. 49.1.b) LORAFNA constituye, pues, una titularidad competencial derivada de un derecho histórico...

...Sin embargo, esta competencia, según el citado precepto, ha de ejercerse «respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos»...Debiendo tenerse bien presente que no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos desplegarán ese efecto limitativo en relación al ejercicio de la competencia, sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a los «derechos y obligaciones esenciales». Derechos y obligaciones esenciales 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 ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto.”

La distinción entre legislación básica esencial y contingente se funda —en el caso contemplado por la STC citada— en el propio texto del art. 49.1.b) de la LORAFNA en el que se alude expresamente a la primera.

En resumen, es posible la preferencia de la legislación foral de régimen local sobre la legislación básica del Estado, siempre que la materia regulada por la primera forme parte de las competencias que históricamente corresponden a Navarra.

El respeto de tales derechos está expresamente proclamado, como dijimos más atrás, en la Disp. Adic. 3ª de la LRBRL: “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.”

II.6. Competencias históricas de Navarra

Las competencias históricas de Navarra en materia de Administración Local son las que actualiza el art. 46.1.a) de la LORAFNA mediante remisión a

los textos fundacionales de la foralidad municipal: “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 Real Decreto Ley de 4-11-1925 es el punto principal de referencia. Se promulgó, como es sabido, con el fin de adaptar la legislación de régimen local de Navarra al Estatuto Municipal de 8-3-1924. El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo pretendió corregir el rígido centralismo y la rigurosa subordinación y dependencia que encorsetaba a las administraciones locales. Aunque nacido en un régimen autoritario, estaba inspirado por las convicciones municipalistas de su autor que, en la Exposición de Motivos, proclamaba la voluntad de “restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores, y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española, lo cual empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el principio del «home rule» municipal tiene ya la categoría de dogma universal indeclinable.”

Las pautas del Estatuto Municipal no eran compatibles con el intervencionismo de la Diputación provincial de Navarra en los asuntos locales. Las facultades reconocidas a la Diputación por la Ley Paccionada hubieron de ser adaptadas a la legislación estatal mediante el Real Decreto Ley de 4-11-1925, que reconoció a los municipios navarros la autonomía otorgada por el Estatuto Municipal. La base 1ª estableció que los Ayuntamientos de Navarra “se elegirán y organizarán por las reglas generales que rijan o de adopten en lo sucesivo para toda la Nación.” La base 15ª insistía en la misma idea al disponer que “regirán en Navarra las disposiciones del libro 1º del Estatuto Municipal, en lo que no se opongan a las bases precedentes”. El art. 291 del Estatuto Municipal también había establecido la aplicación del Libro I a todos los Ayuntamientos de España, como garantía “de la plena autonomía local”.

En principio, los aspectos relativos a la estructura, organización, administración, competencias y régimen jurídico de las entidades locales pasó a ser competencia estatal genérica y sin más salvedades que las expresamente contenidas en el Real Decreto Ley de 4-11-1925 y las no

derogadas de la Ley Paccionada. Algunas de estas salvedades se referían a los bienes, servicios y obras.

II.7. Competencias históricas en materia de bienes

La Base 3ª del Real Decreto Ley de 4-11-1925 disponía lo siguiente:

“Los Ayuntamientos tendrán libertad para regular el aprovechamiento de los bienes comunales, sujetándose al dictar sus Reglamentos y Ordenanzas a las disposiciones legales que constituyen el régimen privativo de la provincia y a los Reglamentos o acuerdos generales que dicte la Diputación de Navarra.

Los Ayuntamientos necesitarán autorización de la Diputación para enajenar o gravar sus bienes.

Esto no obstante, las enajenaciones para edificar podrán acordarlas los Ayuntamientos con sujeción a las condiciones generales establecidas que dicte en lo sucesivo la Diputación”

La capacidad normativa que se concedió a la Diputación estaba limitada textualmente al aprovechamiento de los bienes comunales y a las condiciones generales para adoptar acuerdos de enajenación para edificar. También se concedió a la Diputación una facultad de control o tutela: la autorización para enajenar o gravar bienes.

Estas escuetas disposiciones nos obligan a abordar la cuestión de si en ellas se encuentra implícita la atribución genérica a la Diputación de la competencia para regular el aprovechamiento, adquisición y enajenación de bienes.

En lo que al aprovechamiento se refiere la respuesta es indiscutiblemente afirmativa porque los reglamentos de la Diputación sólo se subordinan a las disposiciones legales que constituyen el régimen privativo de la provincia, es decir, a las normas institucionales del régimen foral.

Por el contrario, las referencias a la enajenación y adquisición de bienes no ofrecen la misma irrecusable y axiomática contestación a nuestros interrogantes. Respecto de las enajenaciones de bienes, se reconoce potestad normativa a Navarra cuando se atribuye a la Diputación la facultad de fijar "las condiciones generales" para efectuar determinadas enajenaciones respecto de las que se otorga una mayor libertad a los pueblos. La regla general es, sin embargo, la intervención de la Diputación otorgando su permiso en cada operación singular.

A partir de aquí se puede argumentar que el permiso singular es una potestad que permite una intervención más intensa y severa que la fijación de condiciones generales, por lo que la capacidad normativa se encuentra implícita en ella: quien puede lo más puede lo menos. Hemos de reconocer que semejante interpretación podría ser discutida si sólo contáramos con los instrumentos hermenéuticos que nos ofrece la dogmática jurídica o jurisprudencia de conceptos, dado que la autorización y la facultad normativa constituyen potestades de naturaleza diferente y no existe graduación entre ellas.

Sin embargo no es técnicamente correcto prescindir del componente histórico al interpretar el contenido de la foralidad. El propio Tribunal Constitucional ha aceptado expresamente la interpretación histórica como fórmula de integración de los fueros, con el límite de las normas constitucionales y estatutarias siempre que sean claras y contrarias al resultado que deriva de la investigación histórica:

"Ciertamente, y como afirmó este Tribunal en su STC 11/1984, de 2 de febrero, la delimitación de las competencias de los territorios históricos podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos. Pero si desde luego esa investigación histórica podría contribuir a facilitar la solución de conflictos competenciales en caso de duda, imprecisión o aparente concurrencia, no puede admitirse en modo alguno que tal investigación pueda sustituir o desplazar los mandatos estatutarios o legales que actualicen el régimen foral" (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6º).

La integración histórica de la competencia foral sobre bienes locales está afianzada y, aún más, obligada por el texto del art. 46 de la LORAFNA que atribuye a Navarra las competencias que “actualmente ostenta”, al amparo de la Ley Paccionada, el Real Decreto Ley de 1925 y disposiciones complementarias.

La doctrina ha puesto de relieve el matiz contenido en el texto del citado art. 46, que no se remite a las competencias expresamente enunciadas en el escueto texto gramatical de la Ley de 1841 y del Real Decreto-Ley de 1925, sino a las competencias que Navarra ostenta al amparo de dichas normas y de las disposiciones complementarias. No debe ser, por tanto, el frío literalismo de unas bases sintéticas y condensadas sino la realidad jurídica que a su amparo se ha constituido por las normas de desarrollo (“disposiciones complementarias”) la que define el ámbito material de las competencias forales establecido por la LORAFNA. Las “disposiciones complementarias” no pueden ser las dictadas por el Estado para desarrollar la legislación paccionada de 1841 y 1925, puesto que no existe norma estatal alguna que otorgue, aclare, desarrolle o amplíe las competencias reconocidas a Navarra en dicha legislación. La LORAFNA sólo puede referirse a las disposiciones dictadas por Navarra en ejercicio de las competencias que se le atribuyeron, en forma concisa y compendiada, por las leyes de 1841 y 1925.

El régimen local navarro ha sido desarrollado por las Instituciones de Navarra con la anuencia o acuerdo, al menos implícito, del Estado. Parece claro que Navarra no podía autoatribuirse competencias nuevas, pero la evolución histórica demuestra que a Navarra se le concedió o, al menos, se le permitió que fuese ella misma la que, con sus Reglamentos, concretase el alcance de las competencias que en materia de régimen local le reconocieron las leyes paccionadas. Con ello no queremos decir que el RAMN prevalezca sobre las leyes paccionadas en caso de contradicción entre ambas, puesto que no se puede presumir que la norma derivada tenga la facultad de modificar el contenido de la norma instituyente. El RAMN no podía contradecir las normas institucionales, pero sí integrarlas y de hecho así lo hizo, sin que el Estado opusiera objeción alguna a este método de composición ni al contenido de las normas dictadas por la Diputación, que han de presumirse respetuosas del

reparto competencial diseñado por las superiores normas institucionales del régimen foral.

La Exposición de Motivos del RAMN es muy significativa: "El objeto principal de este Reglamento es aplicar a la legislación vigente los principios de autonomía señalados en las Bases que, previo acuerdo con la Diputación fueron aprobadas por Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 ... Al propio tiempo, se ha realizado otra labor no menos necesaria e importante, como es la de refundir en un cuerpo legal claro y uniforme, cuantas disposiciones regulen nuestra administración, con las adiciones y modificaciones precisas para corregir sus defectos y llenar los grandes vacíos que contienen. Y para ello se ha seguido como idea fundamental la de mantener todas las normas e instituciones propias de la Administración Foral, sin más innovaciones que las indispensables para cumplir los fines indicados."

El método de interpretar la foralidad que hemos esbozado encaja perfectamente con el tenor literal del art. 46 de la LORAFNA que, como ya dijimos, atribuye a Navarra no sólo las competencias definidas por las leyes históricas, sino las que Navarra ostentaba en 1982 al amparo de dichas leyes y las disposiciones de desarrollo.

Entendemos que dicho método cuenta igualmente con el soporte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. "El concepto de derecho histórico empleado por la disposición adicional primera de la Constitución y la LORAFNA apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado..." (STC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 4º).

Pues bien, el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra (RAMN), de 3-2-1928, dedicó algunos preceptos a regular la enajenación y adquisición de bienes, de donde se deduce —de acuerdo con las ideas precedentemente expuestas— que la competencia para regular la adquisición y enajenación de bienes es una de las que Navarra ostentaba en 1982 al amparo de la Ley Paccionada de 1841, el Real Decreto-Ley de 1925 y las disposiciones complementarias constituidas por los preceptos del RAMN.

El desarrollo efectuado por el RAMN en esta materia puede entenderse, además, sustentado y respaldado por el art. 6 de la Ley de 1841:

“Las atribuciones de los Ayuntamientos relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación especial”.

De todo ello deducimos que la base 3ª del Real Decreto-Ley de 4-11-1925 debe ser interpretada en el modo en que lo hicieron las disposiciones complementarias, definitivamente incorporadas por el art. 46 de la LORAFNA al bagaje institucional de la Comunidad Foral, contemplada desde la perspectiva que actualmente se divisa desde la atalaya del amparo otorgado por la Constitución Española. Por tanto, Navarra tiene competencia histórica para regular la adquisición, enajenación y administración de los bienes municipales.

II.8. Competencias históricas en materia de contratación

La contratación de obras y servicios también estaba contemplada por el Real Decreto-Ley de 4-11-1925. Decía la Base 5ª:

“Los Ayuntamientos tendrán también libertad para la organización de los servicios locales de su competencia y para la realización de obras municipales, observando las disposiciones de su legislación especial y los Reglamentos o acuerdos generales que haya dictado o dicte la Diputación en la materia, así como lo que se establece en el párrafo siguiente.

Necesitan autorización de la Diputación las obras y servicios cuyo coste, cubiertos preferentemente todos los gastos obligatorios del Ayuntamiento, no puedan satisfacerse con los ingresos del año.”

El Estatuto Municipal regulaba la contratación de obras y servicios municipales y atribuía al Pleno la competencia de los de duración superior al año o que exigieran recursos sin crédito presupuestario (art. 153.9º). Los acuerdos sobre los demás contratos correspondían a la Comisión Permanente, bien por atribución expresa (contratos de obras y servicios no reservados al

Pleno: art. 154.2º), o en virtud de su competencia residual (funciones no atribuidas al Pleno por la ley: art. 154.6º).

En esta materia, parcamente regulada por el Estatuto Municipal, la Diputación hizo uso de la competencia normativa que le otorgaba la Base 5ª. El RAMN dedicó todo un título VI a la regulación minuciosa de las formas de contratación: subasta, concurso y administración o contrato directo (arts. 651 a 691). Las obras y servicios municipales y concejiles estaban también contemplados en el capítulo III del título II, donde, además, se distribuían atribuciones entre los órganos del ente local, confiriendo a la Comisión Permanente la competencia sobre obras de coste no superior a 60.000 pesetas y al Pleno o las Juntas de Veintena, Quincena, Oncena o Concejo cuando el coste de las obras o de la implantación de los servicios excediese de dicha cifra.

En este caso todo apunta también a la existencia efectiva de una potestad foral de normación que prevalece sobre el Estatuto Municipal. Las facultades históricas de la Diputación no son sólo las de carácter administrativo de control o tutela, sino que la Base 5ª del Real Decreto-Ley confiere claramente a Navarra una potestad normativa sólo sujeta a la legislación especial aplicable a las obras o servicios, legislación especial en la que no se debe entender incluida la legislación general de régimen local. Conviene recordar, en relación con la legislación especial, que en materia de contratación administrativa Navarra ostentó siempre competencias propias al amparo del art. 10 de la Ley de 16-8-1841 que reconoció a la Diputación provincial las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino “en cuanto a la administración de productos de los Propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia”. Esta competencia histórica ha sido también reconocida por el art. 49.1.d) de la LORAFNA en los mismos términos amplios, sólo limitados por los principios esenciales de la legislación básica estatal, que la competencia sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, sobre la que ya se pronunció el Tribunal Constitucional en sentido favorable (STC 140/1990, de 20 de septiembre).

Además el contenido del RAMN demuestra el ejercicio efectivo de la competencia más allá del estricto marco de desarrollo y ejecución del Estatuto Municipal.

De aquí se deduce que en lo relativo a la contratación y concesión de obras y servicios de competencia municipal rigen en Navarra las normas dictadas por el Parlamento de Navarra con preferencia sobre las bases aprobadas por el Estado en uso de las competencias exclusivas del art. 149 de la CE, sin perjuicio de los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia.

II.9. La competencia sobre la organización municipal

Lo anteriormente expuesto no es suficiente para llegar a una conclusión definitiva sobre la cuestión planteada a este Consejo de Navarra, porque también es Derecho histórico que la regulación de la organización de los Ayuntamientos es competencia del Estado.

La Ley Paccionada, que marca el final de la estructura organizativa del antiguo Reino, transforma la identidad política de Navarra en un conjunto de competencias singulares de su Diputación provincial, entre las que destacan ampliamente las competencias sobre la Hacienda y Administración provincial y las relativas al régimen local. Unificado el mando militar y la Administración de justicia, quedan la Hacienda, la Administración provincial y la Administración local como ámbitos aptos para la conservación de la foralidad. Una de las singularidades principales de Navarra sobre otras provincias de España residía en sus facultades de gobierno de los entes territoriales menores de su circunscripción.

Pero desde el principio se sustrajo a la competencia foral un ingrediente primordial de la estructura municipal: la organización de los Ayuntamientos. El art. 5º de la Ley Paccionada establece:

“Los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la Nación”.

El art. 7º de la misma ley establece además una cláusula residual de competencia estatal sobre todas las demás atribuciones distintas de la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos.

La materia organizativa de los Ayuntamientos también quedó sustraída a la competencia de Navarra en el Real Decreto-Ley de 4-11-1925. La Base 1ª estableció que

“Los Ayuntamientos de Navarra se elegirán y organizarán por las reglas generales que rijan o se adopten en lo sucesivo para toda la Nación y disfrutarán de la autonomía que otorga el Estatuto Municipal.”

Hay, no obstante, algunos aspectos organizativos que son peculiares de Navarra. La legislación paccionada no impuso una uniformidad absoluta en materia organizativa, sino que decretó la pervivencia de algunas especialidades. De un lado, mantuvo el carácter restrictivo del Concejo abierto, que en el Estatuto Municipal se preveía para los municipios de menos de 500 habitantes, mientras que en Navarra se fijó en 250, cifra inferior a la del Estatuto pero mayor que la de 50 fijada tradicionalmente por las Cortes de Navarra, que habían preferido las Oncenas, Quincenas y Veintenas al Concejo abierto. De otro lado, la conservación del régimen de Juntas de Veintenas y Quincenas u Organismos que lo reemplacen.

Aunque no se mencionó expresamente la reserva a Navarra de la competencia para establecer y desarrollar el régimen organizativo del Concejo abierto o las Juntas Vecinales, se advierte en la base 2ª del Real Decreto-ley de 4-11-1925 un reconocimiento implícito de la misma. Al amparo de la atribución implícita, el RAMN desarrolló estas especialidades, entre las que se encuentra la propia elección del Presidente del Concejo y la organización del gobierno de estas entidades menores (arts. 18 a 44), por lo que su regulación debe seguir considerándose como una competencia histórica al amparo del art. 46 de la LORAFNA.

Si dejamos de lado el régimen de los Concejos por su indiscutible pertenencia al ámbito de la foralidad, de las disposiciones examinadas resulta

que, en términos generales, la organización de los Ayuntamientos, es una competencia propia del Estado. La Exposición de Motivos del RAMN dice que “las disposiciones del texto relativas a organización de los Ayuntamientos están calcadas en las Bases 1ª y 2ª del Real Decreto-ley...”

Se nos plantea así un problema complejo, que es el de resolver si el reparto de atribuciones entre los Alcaldes y el Pleno de los Ayuntamientos en materia de contratación y de adquisición y enajenación de bienes es una cuestión que debe ser encuadrada en el ámbito de la competencia histórica de Navarra sobre la materia de contratación y bienes; o si, por el contrario, forma parte del régimen general de organización de los Ayuntamientos, donde prevalece la normativa básica estatal.

Hay un clara superposición o entrecruzamiento de materias, que es necesario disgregar y, para conseguirlo hemos de añadir algunas consideraciones a las ya expuestas.

II.10. El fundamento de la legislación básica y la garantía institucional de la autonomía local

Las bases cuya aprobación es una competencia exclusiva del Estado son una técnica adoptada por la Constitución para preservar la unidad esencial del ordenamiento y reservar al Estado facultades para hacer prevalecer el interés general de la Nación en algunos aspectos de aquellas materias que están atribuidas a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. Las bases son “los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado” (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4). Corresponde al Estado —sometido al control último del Tribunal Constitucional— definir el interés general y, por tanto, el alcance o extensión de las bases (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 6).

Es la mayor o menor necesidad de que una determinada regulación sea uniforme, con el fin de salvaguardar la imagen del Estado unitario, lo que determina la mayor o menor intensidad de su carácter básico. Ya hemos dicho antes que dentro de lo básico pueden hacerse graduaciones para distinguir un

núcleo que sería siempre preferente, incluso frente los derechos históricos, y una periferia que podría ser invadida por éstos.

Pues bien, para orientar nuestros pasos en la encrucijada donde nos hemos colocado resulta particularmente útil la graduación de las bases del Estado en las dos categorías, nuclear y periférica o, si se prefiere, esencial y accidental o contingente, a las que nos hemos referido reiteradamente.

Hay algunos aspectos en lo que el Real Decreto Ley de 4-11-1925 designa como elección y organización de los Ayuntamientos que necesariamente ha de ser reconocido como competencia estatal exclusiva, con preferencia sobre los derechos históricos. Pero hay aspectos en lo estrictamente organizativo que, no siendo esenciales para la identificación de la imagen de la organización municipal constitucionalmente garantizada, deben ceder ante la competencia histórica sobre determinadas materias concretas, como pueden ser la contratación y la administración, adquisición y enajenación de bienes.

Como dijo el Tribunal Constitucional, “el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza” (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3).

Hay, por tanto, elementos de la organización que son el “reducto indisponible o núcleo esencial de la institución” que se sitúan fuera del alcance de la foralidad. Pero lo que está en el exterior de ese reducto no predomina necesariamente sobre las competencias de Navarra sobre la contratación y los

bienes de las entidades locales. Dentro de esta configuración institucional debe entenderse comprendida la determinación de los principales órganos de gobierno del Ayuntamiento, y también la definición de un núcleo esencial de competencias sin las cuales el órgano en cuestión no podría ser identificado como tal. La garantía institucional de la autonomía local se refiere fundamentalmente al conjunto de competencias de los entes locales. Pero hay que añadir que los aspectos nucleares de la organización de los entes locales están también protegidos por esa garantía institucional, en la medida en que sólo a través de una organización se puede identificar la institución y el órgano.

«Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5).

II.11. Articulación de las competencias en la zona de intersección

Hemos de decir, una vez más, que el punto de partida para salir del dilema en que estamos inmersos, no puede ser otro que la Ley Paccionada de 1841, en tanto en cuanto es la propia LORAFNA la que, al abrigo de la Disp. Adic. 1ª de la Constitución, nos remite a ella.

El art. 5º de la Ley de 16-8-1841 establece que “Los Ayuntamientos se elegirán y organizarán por las reglas generales que rigen o se adopten en lo sucesivo para toda la Nación”. A tenor del art. 6, según se ha visto, “las atribuciones de los Ayuntamientos, relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación, con arreglo a su legislación especial”. El art. 7 determina una cláusula residual de competencia estatal sobre todas las demás atribuciones distintas de la administración económica interior de los

fondos, derechos y propiedades de los pueblos. Y finalmente, el art. 10, que reconoce a la Diputación en cuanto a la administración de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino.

Ese esquema está reproducido por el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925, cuya base 1ª estableció que:

“Los Ayuntamientos de Navarra se elegirán y organizarán por las reglas generales que rijan o se adopten en lo sucesivo para toda la Nación y disfrutarán de la autonomía que otorga el Estatuto Municipal.”

No obstante, podemos apreciar que la competencia estatal en materia de organización no ha sido, históricamente, una competencia exclusiva y omnicomprendiva. Ya dijimos que existe una clara excepción en lo que se refiere a ciertas particularidades organizativas de los Ayuntamientos, como fueron las Juntas de Quincena y Veintena, y, en toda su extensión, la elección y organización de los Concejos. Resulta igualmente evidente que existen en el Derecho navarro notorias particularidades en materia organizativa, como es la distinción entre los denominados municipios simples y los municipios compuestos o algún régimen especial de organización municipal.

Lo cierto es que el RAMN, que constituye el referente normativo en el momento de entrada en vigor de la LORAFNA, desarrolló estas especialidades y reguló las atribuciones de los órganos municipales, por lo que resulta evidente que algunos elementos de la organización local constituyen una competencia histórica al amparo del art. 46 de la LORAFNA y los argumentos que hemos desarrollado más atrás.

Para avanzar en tan espinosa cuestión conviene discernir lo que ha de entenderse por organización de los entes locales como aspecto esencial de la competencia estatal, análisis que ha de comenzar por la Constitución. En efecto, nuestra Ley fundamental establece determinadas normas en cuanto a la organización de los municipios, como son la personalidad jurídica plena, la

asignación de su gobierno y administración a los respectivos Ayuntamientos, la integración de éstos por los Alcaldes y Concejales, determinadas reglas de elección de los Concejales y del Alcalde y la remisión a la ley de la regulación de las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto (art. 140 CE).

La reserva al Estado de la materia de “elección y organización” encuentra plena explicación desde esas previsiones constitucionales. La regulación del sistema electoral de los municipios y la determinación básica de sus órganos de gobierno y administración es materia de la competencia estatal. De ahí que los Ayuntamientos navarros se elijan y organicen conforme a la legislación general, de suerte que cuentan con los Concejales en el número que resulta de la Ley Electoral general y sus órganos son en todo caso los fijados con carácter necesario por la LRBRL.

En este sentido, es reiterada doctrina constitucional, desde la STC 32/1981, como recuerda la STC 214/1989, de 21 de diciembre, sobre la LRBRL de 1985, que la definición de las competencias y la configuración de sus órganos de gobierno es aspecto integrante del régimen jurídico de los entes locales, de la competencia estatal; añadiendo que la determinación de los órganos municipales de carácter necesario obedece a un modelo común y uniforme de todas las entidades locales, si bien incluso aquí la propia LRBRL excepciona el caso de los Territorios Históricos vascos (STC 214/1989, FJ 6). Además, rechaza la crítica a la LRBRL pues no determina ni un uniformismo generalizado ni la imposibilidad de regímenes locales especiales, vedando sólo los de carácter singular o caso único (STC 214/1989, FJ 7). La propia STC 214/1989, cuando aborda la impugnación relativa a la resolución del conflicto de atribuciones entre órganos de una misma entidad local, señala que es en principio el propio interés de la entidad local el que está en juego (FJ 18). Y finalmente, esta última STC rechaza la impugnación del carácter básico de un precepto, fundamentada en la excepción prevista para el mismo respecto de los Territorios Históricos vascos, por entender que esa excepción a la legislación básica está fundada en la disposición adicional primera de la CE que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, de modo que la disposición de la LRBRL que fija esa salvedad no ha hecho sino atender

al propio mandato de constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizativos, en unos términos y con un alcance perfectamente compatible con la propia Constitución (FJ 26).

Tal doctrina constitucional nos lleva a perfilar la noción de organización por referencia a la estructuración o formación del ente local, es decir, la regulación jurídica referente al ente como persona jurídica y a sus órganos, respecto de lo que es de aplicación la legislación básica estatal de régimen local en cuanto a sus órganos, según resulta desde el art. 5 de la Ley Paccionada. En cambio, la distribución funcional o interna de atribuciones entre los órganos del municipio en materia de bienes y contratación habrá de atender a los criterios de los artículos 6 y 7, en este caso, tratándose de materias integrantes de la foralidad, al primero de ellos, por lo que las atribuciones de los Ayuntamientos en dichas materias se ajustarán al Derecho navarro que no tiene otro límite que el de efectuar una distribución de competencias entre Alcalde y Pleno que no desnaturalice la esencial identidad de estos órganos.

Todo ello se desprende igualmente del propio texto del RAMN que es, como hemos dicho, texto incorporado por la LORAFNA al grupo normativo determinante del ámbito competencial de las Instituciones de Navarra. El texto de los arts. 62 y 63 del RAMN demuestra que históricamente ha correspondido a Navarra la regulación de las especialidades de organización relativas a las materias de competencia de la Comunidad Foral. El art. 62, tras proclamar que los Ayuntamientos navarros tienen “la competencia y facultades que la legislación general concede a todos los Ayuntamientos de la Nación”, dice en el párrafo segundo que “el ejercicio de dichas facultades en asuntos que sean de la competencia foral quedará subordinado a las disposiciones del presente Reglamento y a las que se dicten en lo sucesivo por la Diputación o por el Consejo Foral Administrativo de Navarra”.

Como puede apreciarse en el art. 62 que acabamos de transcribir, el ejercicio de las atribuciones en materias forales se regula por el RAMN y por las normas que dicte Navarra. El art. 63 confirma esta interpretación al precisar que las funciones de los Alcaldes, Presidentes de Concejos y otros organismos

municipales son las de la ley general “en cuanto no estén modificadas por el presente Reglamento y demás disposiciones forales”.

Este es el sistema que, en su momento, adoptó el Parlamento de Navarra en la Ley Foral de Administración Local de 1990, con lo que el recorrido por el derecho histórico y la Constitución, nos conduce a una solución interpretativa similar a la que subyace en dicha Ley Foral a tenor de los términos de la misma en el aspecto que nos ocupa.

En efecto, el apartado 1 de su art. 8 establece que la organización de los municipios de Navarra, así como la formación de sus órganos de gobierno y administración, se sujetarán a las disposiciones aplicables a las del resto del Estado. Pero el apartado 2 del mismo artículo añade que las atribuciones de los órganos de gobierno y administración de los municipios se ejercerán de conformidad con lo establecido en la legislación general, sin perjuicio de las particularidades que resultan de esta Ley Foral. Pues bien, dentro de esas particularidades tienen cabida, en virtud del derecho histórico, la fijación de las atribuciones de los Alcaldes en materia de bienes y de contratos, por tratarse de aspectos integrantes de la competencia histórica de Navarra en materia de régimen local.

Algunas otras diferencias que existen en materia organizativa local entre la legislación básica del Estado y la legislación de Navarra pueden encontrar explicación en el enfoque que seguimos en este dictamen para determinar el ámbito competencial de la Comunidad Foral. Pueden citarse como ejemplos de estas diferencias, en materia de régimen de funcionarios, el DF 117/1988, de 12 de junio, que contiene una distribución de competencias en materia de sanciones disciplinarias entre Alcalde y Pleno no coincidente con los arts. 21 y 22 de la LRBRL; o los supuestos de mayorías reforzadas de la LFALN, que no sólo no son idénticos a los del art. 47 LRBRL, sino que además incorpora una mayoría por referencia al “número legal de miembros” que no tiene parangón en la LRBRL.

II.12. Recapitulación

De todo lo anteriormente expuesto se derivan algunas consecuencias que es útil sintetizar en este último apartado:

1.- La distribución de competencias entre el Estado y Navarra en materia de Administración local difiere del régimen general diseñado por los arts. 148 y 149 de la CE, dado que las atribuciones sobre régimen local forman parte de la identidad de Navarra como Comunidad Foral, reconocida y amparada por la Disp. Adic. 1ª de la Constitución Española.

2.- El Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen local. Dentro de la legislación básica hay que distinguir un núcleo esencial ante el que ceden los derechos históricos, el cual está constituido por el conjunto de normas que trazan los rasgos esenciales de la autonomía municipal.

3.- La legislación básica que no forma parte de ese núcleo inalterable, no tiene fuerza o resistencia pasiva ante los derechos históricos. Las normas dictadas por Navarra en ejercicio de una competencia derivada de su régimen foral prevalecen sobre las de esa legislación básica que hemos llamado periférica.

4.- Las competencias históricas de Navarra en las materias que nos ocupan son las que derivan del art. 6 de la Ley de 6 de agosto de 1841, del Real Decreto-ley de 4-11-1925 y de las disposiciones complementarias dictadas por las Instituciones de Navarra antes de la promulgación de la LORAFNA, entre las que ocupa un lugar muy destacado el RAMN.

5.- Navarra tiene competencias normativas de origen histórico sobre bienes y sobre contratación local, pero corresponde al Estado regular la organización de los Ayuntamientos.

6.- El problema reside, pues, en determinar si la distribución de atribuciones sobre contratación y sobre bienes entre el Pleno y el Alcalde forma parte de las competencias sobre bienes y contratos o sobre organización municipal.

7.- La naturaleza y finalidad de las leyes básicas del Estado en materia de organización permiten hablar de un núcleo o reducto indisponible de la organización municipal que forma parte inseparable de la garantía constitucional de la autonomía de los entes locales cuya definición corresponde indeclinablemente al Estado. Pero no todas las normas básicas sobre organización tienen ese carácter esencial, de modo que algunas de ellas pueden decaer frente a los derechos históricos que corresponden a Navarra.

8.- El análisis histórico lleva al reconocimiento de un ámbito de competencias de Navarra en materia de organización de entes locales. Al margen de las especialidades constituidas por los Concejos, las Juntas Vecinales u otras entidades exclusivas del ordenamiento navarro, históricamente Navarra ha ejercido competencia en la organización de Ayuntamientos en materias propias de la foralidad como son la contratación o el régimen de los bienes de las entidades locales.

III. CONCLUSIÓN

Las atribuciones de los Alcaldes y de los Presidentes de los Concejos de Navarra, en las materias relativas a contratación administrativa o a la adquisición y enajenación de bienes son las que se establecen por los preceptos de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra. Las antinomias surgidas por la promulgación de la Ley 11/1999 y que son objeto de consulta deben resolverse a favor de la norma foral.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.