

<p>Expediente: 24/2002 Objeto: Proposición de Ley Foral reguladora de consultas populares de ámbito local. Dictamen: 36/2002, de 25 de junio</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 25 de junio de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

El día 12 de abril de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta, en funciones, del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.2.b) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se solicita la emisión de dictamen sobre la proposición de Ley Foral reguladora de consultas populares de ámbito local, instado por veinte parlamentarios forales mediante escrito presentado el día 26 de marzo de 2002.

Al referido escrito de solicitud de dictamen se acompañan exclusivamente dos documentos: el citado escrito presentado por veinte parlamentarios forales solicitando la emisión de nuestro dictamen y copia del texto de la "Proposición de Ley Foral reguladora de consultas populares de ámbito local" presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 109, de 30 de octubre de 2001.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter del dictamen

La Presidenta en funciones del Parlamento de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, solicita dictamen sobre la “proposición de Ley Foral reguladora de consultas populares de ámbito local” presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua.

De conformidad con el artículo 16.2.b). de la LFCN, citado en la consulta, el Pleno del Consejo de Navarra podrá ser consultado sobre “proyectos y proposiciones de Leyes Forales, cuando así lo requiera el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales”, debiendo formular la solicitud de dictamen el Presidente del Parlamento de Navarra según establece el artículo 19.1 LFCN.

En consecuencia, atendiendo a que el objeto de la proposición legislativa no se encuentra comprendido en las materias a las que se refiere el artículo 16.1 LFCN, el presente dictamen se emite con carácter facultativo por el Consejo de Navarra, concurriendo en la solicitud los requisitos establecidos en los preceptos citados de la LFCN al haberse instado por un número superior a la quinta parte de los Parlamentarios Forales y haberse solicitado por el Presidente del Parlamento de Navarra.

II.2ª. La proposición de Ley Foral reguladora de consultas populares de ámbito local

Constituye el objeto de nuestro dictamen la proposición de Ley Foral reguladora de consultas populares presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua, en ejercicio de la iniciativa legislativa que le reconoce el artículo 19.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), luego desarrollada en los

artículos 144 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995. La petición de dictamen se nos formula, por otra parte, sin contener una especial precisión de los términos de la misma, esto es, sin circunscribir su objeto a particulares extremos de la proposición legislativa y sin que, tampoco, se limite nuestro examen y pronunciamiento mediante la previa formulación por el solicitante de consultas determinadas sobre particulares preceptos o por el, igualmente previo, planteamiento de concretas cuestiones jurídicas, siendo en consecuencia el conjunto de las decisiones normativas que contiene la proposición de Ley Foral el que debe constituir el objeto material de nuestro dictamen.

La proposición de Ley Foral se estructura en una Exposición de Motivos, tres Títulos, a su vez divididos en Capítulos que comprenden un total de 26 artículos, cerrando el texto dos disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales.

Según resulta de la exposición de motivos que precede al texto normativo propuesto, la finalidad de la norma es “regular los cauces formales y los órganos que garanticen la imparcialidad, transparencia y objetividad del proceso de consulta, dentro del respeto al principio de autonomía municipal y para hacer posible la participación ciudadana y el pluralismo inherentes a un Estado democrático”.

La proposición de Ley Foral tiene por objeto “la regulación de las consultas populares de ámbito local en la Comunidad Foral de Navarra” (artículo 1), definiendo qué asuntos quedan excluidos (artículo 2), los principios que regirán el sufragio (artículo 3), los periodos inhábiles para su realización (artículo 4) y la circunscripción electoral (artículo 5).

La iniciativa y convocatoria de las consultas populares constituye el objeto de los artículos 6 a 10; definiéndose la Administración electoral en los siguientes 11 y 12; los medios a disposición de las mismas en el 13; los titulares del derecho de sufragio y la forma de su acreditación en los artículos 14 y 15; y de las secciones, locales y mesas electorales se ocupan los artículos 16 y 17.

El desarrollo de la consulta es el objeto del Título III, en el que se contienen determinaciones en relación con la campaña de información (artículos 18 a 20), papeletas y actas (artículos 21 y 22) y, finalmente, sobre la votación y escrutinio (artículos 24 a 26).

Entre las disposiciones debe destacarse la derogatoria, en cuanto en ella se deroga parcialmente el artículo 96 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL).

II.3ª. La competencia de la Comunidad Foral para la aprobación de la regulación de las consultas populares de ámbito local: Sus límites

El artículo 23.1 de la Constitución Española configura como un derecho fundamental de los ciudadanos el de participar en los asuntos públicos "directamente o por medio de representantes", garantizándose así un derecho de participación que podrá ejercerse de formas distintas, bien directamente, bien por medio de representantes, habiéndose señalado que en el precepto constitucional se recogen derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el artículo 1 de la Constitución (STC 71/1989, de 20 de abril), si bien no toda forma de participación encuentra fundamento directo en el artículo 23 CE puesto que "para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo" (STC 119/1995, de 17 de julio).

En todo caso, el mismo Tribunal Constitucional ha identificado como formas de participación directa a la que se refiere el artículo 23 de la Constitución a aquella participación “que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (artículos 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3)”, refiriéndose todos los preceptos enumerados “a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se viene considerando como formas de democracia directa, es decir, a aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía”, infiriéndose del texto constitucional la excepcionalidad de los supuestos de participación directa en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución (STC 119/1995, de 17 de julio), en el que «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994, de 14 de marzo).

Más adelante la propia Constitución, en su artículo 92.3, remite a una Ley Orgánica la regulación “de las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”, reservando a la competencia exclusiva del Estado “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (artículo 149.1.1ª), así como “la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum” (artículo 149.1.32ª).

La LORAFNA no contiene un reconocimiento o atribución expresa de competencias a la Comunidad Foral en relación con el sistema de consultas populares, a diferencia de lo que han realizado los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades en los que expresamente se contempla la competencia autonómica para el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales, bien que su ejercicio deba realizarse conforme a lo que dispongan las leyes a las que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y respetando la competencia del Estado para la autorización de su convocatoria. Así resulta de los Estatutos de distintas

Comunidades Autónomas, entre otros en los correspondientes a Cataluña (artículo 10.2); Andalucía (artículo 15.2); Asturias (artículo 11.11) o La Rioja (artículo 9.7).

No obstante el silencio de la LORAFNA al respecto, debe tenerse en cuenta que la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas Modalidades de Referéndum (en adelante, LOMR), al cumplimentar la remisión realizada por el constituyente en el artículo 92.3 CE excluye de su ámbito de aplicación a las consultas populares de ámbito local, estableciendo literalmente en su Disposición Adicional que “las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”.

Como consecuencia del reenvío practicado por la citada Ley Orgánica, en el ámbito estatal la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tras establecer el derecho de los vecinos “a pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley” (artículo 18.1.f.), aborda el régimen de las consultas populares en su artículo 71, estableciendo al respecto:

“De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local”.

Una vez enmarcada en el ámbito competencial del “régimen local” la regulación de las consultas populares locales como consecuencia del reenvío practicado por la LOMR, deberá resolverse si las competencias de

la Comunidad Foral en ese ámbito material del “régimen local” le permiten la aprobación de la proposición de Ley Foral que nos ocupa.

Como ya dijimos en nuestro dictamen 5/2000, de 17 de abril, los títulos competenciales en materia de Administración se distribuyen entre el Estado y Navarra de acuerdo con lo prevenido en la Constitución Española y en la LORAFNA. Por una parte, 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. Por otra, el art. 46 de la LORAFNA, atribuye 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.

Del precepto reproducido resulta que corresponden a Navarra en materia de Administración Local aquellas competencias que históricamente ha venido ejerciendo y, además, aquellas que puedan corresponder a las demás Comunidades Autónomas.

En nuestro anterior y ya citado dictamen dijimos que “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”, destacando que “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”, de manera que “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”, puesto que “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”.

Para identificar aquellas competencias históricas singularmente resistentes a la competencia estatal derivada del artículo 149.1.18 nos referimos entonces a 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.”

Desde esta perspectiva, ya encontramos una referencia en la Base 14ª del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 a “los acuerdos adoptados por referéndum”. En todo caso, no puede olvidarse que tiene establecido el Tribunal Constitucional que la novedad de la regulación o lo reciente del ejercicio de competencia en relación a una materia no constituye un obstáculo para la posibilidad de invocación de una competencia histórica, puesto que lo decisivo es que históricamente se haya ejercido la competencia sobre una «materia» globalmente considerada y no, dentro de la misma, los aspectos concretos que hayan de considerarse incluidos en aquella materia en función de la situación histórica de cada momento (Sentencia 140/1990, de 20 de septiembre).

En todo caso en el presente dictamen, a diferencia de lo que ocurría en nuestro dictamen 5/2000, no resulta estrictamente necesario resolver si la particular regulación legal de las consultas populares locales que se propone para el ámbito de la Comunidad Foral ha de venir legitimada competencialmente en la letra a) o b) del número 1 del artículo 46 de la LORAFNA, puesto que aun cuando concluyéramos que la materia objeto de la proposición legislativa está ínsita en las competencias históricas de la Comunidad Foral sobre Administración Local ello no significaría, en este caso, la exención de respetar el marco normativo preestablecido en la

LBRL, que por lo demás se ha limitado al reconocimiento de un derecho a los vecinos y al establecimiento de principios generales para su ejercicio, toda vez que no puede desconocerse, por una parte, el límite general establecido a las competencias de la Comunidad Foral en el artículo 2 de la LORAFNA y, desde esa perspectiva, que en lo relativo a las consultas populares locales, en cuanto forma de participación directa, tiene una particular incidencia el artículo 23 de la Constitución, sin olvidar aquellos otros preceptos constitucionales de los que se desprende la concurrencia de una competencia estatal en este ámbito, como ocurre con los ya citados artículos 92, 149.1,1ª, 149.1.18ª y 149.1.32ª de la Constitución.

De todo ello se desprende la consecuencia de que la competencia exclusiva en materia de Administración Local que ostenta Navarra se ha de encontrar en este particular ámbito de la regulación de las consultas populares locales con el límite del obligado respeto a los artículos 18.1.f) y 71 LBRL, así como de la Disposición Adicional de la LOMR, en cuanto normativa dictada por el Estado en ejercicio de las competencias resultantes del artículo 149.1.1º, 18ª y 32ª de la Constitución.

Así lo ha entendido coherentemente el legislador navarro en la vigente LFAL, en cuyo artículo 96 se resalta la aplicación de la LBRL, estableciendo:

“1. Podrán someterse a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local, en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley 7/ 1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. No pueden realizarse consultas populares en los casos en que no esté permitida la celebración de referéndum.

3. En todo caso, en la consulta popular se observarán las siguientes reglas:

- a) Podrán participar todos los inscritos en el censo electoral.
- b) La convocatoria señalará claramente la pregunta o preguntas, y la fecha y lugar donde la consulta ha de realizarse.
- c) La autorización del Gobierno de la Nación se solicitará a través del de Navarra.
- d) La convocatoria ha de publicarse en el «Boletín Oficial de Navarra» y en el tablón de edictos, y difundirse en los diarios que se publiquen en la Comunidad Foral, con una antelación mínima de cinco días.
- e) La consulta se realizará mediante papeletas selladas por la Administración de la Comunidad Foral, por sufragio, igual, directo y secreto, y las contestaciones serán afirmativas, negativas o en blanco.
- f) Los partidos políticos así como las coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores con representación en la corporación podrán designar un representante en la Mesa que presida la consulta y realice el escrutinio”.

En parecidos términos, pero con mayor detalle se han regulado las consultas populares en la legislación de régimen local de las Comunidades Autónomas (ej: Aragón, Cataluña o Galicia), si bien otras han optado por una ley específica (Ley del Parlamento de Andalucía 2/2001, de 3 de mayo, reguladora de las consultas populares) e incluso se ha acudido a la regulación del procedimiento mediante una norma de naturaleza reglamentaria (Decreto de la Generalidad de Cataluña de 23 de julio de 1996, que aprueba el Reglamento de consultas populares municipales).

En definitiva, la proposición de Ley Foral no es la primera regulación que se realiza en el ámbito foral de las consultas populares locales, toda vez que, como se ha visto, ya el artículo 96 LFAL las contempla, bien que esa regulación, al decir de la exposición de motivos de la proposición de Ley Foral, “ha resultado insuficiente y no ha sido útil para promover la

participación ciudadana a través de las consultas populares, hasta tal punto que durante su periodo de vigencia no ha sido convocada ninguna”.

Ya ejercitada la competencia en la materia por la Comunidad Foral en la LFAL, pretende ahora la proposición legislativa que nos ocupa una “regulación exhaustiva” dirigida a facilitar “la celebración de consultas populares como instrumento de la participación ciudadana en los asuntos locales”.

II.4ª. Análisis del articulado

Examinada la competencia de la Comunidad Foral en la materia y establecidos los límites a su ejercicio, deben ahora analizarse las concretas determinaciones normativas que contiene el texto legal propuesto.

Como se ha establecido, de la lectura conjunta de la Disposición Adicional LOMR y artículo 71 LBRL resulta que las consultas populares sólo pueden convocarse por el Alcalde, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, y deben necesariamente referirse a asuntos de la competencia propia municipal, de carácter local y que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, exceptuándose los relativos a la Hacienda Local.

A los anteriores deberá añadirse el límite que se deduce del artículo 69 de la LBRL, conforme al cual “las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley”.

Desde esos parámetros principales, que no únicos, realizaremos el examen de la proposición de Ley Foral -que sigue en gran medida la precedente Ley 2/2001, de 3 de mayo, del Parlamento de Andalucía-, resultando del mismo que, considerada globalmente, la proposición de Ley Foral respeta mayoritariamente los requisitos o condiciones

requeridos por la legislación estatal. Así, se excluyen de la consulta popular las materias propias de la Hacienda Local (artículo 2.3), se atribuye al Alcalde la competencia para la convocatoria (artículo 10), previo acuerdo del Pleno adoptado por mayoría absoluta (artículo 8), exigiéndose la preceptiva autorización del Gobierno de la Nación (artículo 9) y preservándose las facultades de los órganos municipales (artículo 2.2).

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, deben realizarse las siguientes observaciones:

1.- Artículo 2.1: Se establece en este artículo que la consulta puede tener lugar sobre asuntos de competencia municipal que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos. Se advierte así que omite el precepto mencionar que, además, deben ser asuntos de "carácter local", tal y como se desprende de la literalidad del artículo 71 LBRL que, por otra parte, también recogía el vigente artículo 96 LFAL. La cuestión no es meramente semántica puesto que, siguiendo al Tribunal Supremo, los requisitos "son concurrentes y, dados los términos en que se formulan, revelan un designio del legislador ciertamente restrictivo respecto de esta fórmula de participación popular en el procedimiento de adopción de decisiones municipales, inspirado en el sistema de representatividad electiva. La consulta popular a los vecinos no se permite para cualquier asunto, ni siquiera para aquellos que tengan un interés relevante para los vecinos; es preciso, además, que se trate de asuntos de carácter local, por un lado, y que respecto de ellos el municipio tenga competencias propias, por otro" (sentencia de 17 de febrero de 2000). En consecuencia, la omisión del "carácter local" de los asuntos que pueden ser objeto de consulta vicia de inconstitucionalidad el precepto propuesto por vulnerar los límites resultantes de la legislación estatal, en concreto del artículo 71 LBRL.

2.- Artículo 7.1: Se contempla en este precepto la autenticación de firmas de los vecinos por un "secretario judicial". Debe tenerse en cuenta que el artículo 281 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, atribuye al Secretario judicial la fe pública respecto de "las

actuaciones judiciales". De igual manera el artículo 473 del mismo texto legal reconoce a los Secretarios judiciales exclusivamente la "fe pública judicial" sin proyectar esa naturaleza fedataria fuera de las actuaciones judiciales. En el mismo sentido, el artículo 145 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, atribuye al Secretario Judicial "dar fe de las actuaciones procesales que se realicen en el tribunal o ante éste", sin mención alguna a igual carácter en las actuaciones extraprocesales. Por otra parte, los Secretarios Judiciales se integran en un "solo Cuerpo" que se regirá por lo establecido en esta Ley y en las normas reglamentarias orgánicas que la desarrollen" (artículo 472 LOPJ).

Por tanto, la proposición de Ley Foral está atribuyendo a los Secretarios judiciales unas funciones de autenticación que no resultan ni de la LOPJ, ni de las leyes procesales, ni de su Reglamento Orgánico, aprobado por Real Decreto 429/1988, de 29 de abril, careciendo la Comunidad Foral de competencias en este ámbito y siendo, por el contrario, de competencia estatal tanto la Administración de Justicia (artículo 149.1.5 CE), como la legislación procesal (artículo 149.1.6. CE).

Así lo ha entendido en supuestos análogos el Tribunal Constitucional que, en su sentencia 150/1998, de 2 de julio, al enfrentarse a un supuesto en que por ley autonómica se atribuyen funciones a los jueces y se integra a los de primera instancia en un órgano autonómico, afirma,

"sin entrar al análisis del art. 117 CE basta para el caso que el art. 149.1.5 CE atribuya al Estado la competencia respecto de la «Administración de Justicia». Parece obvio que en esa materia ha de ser incardinada la regulación de las funciones que hayan de desempeñar los Jueces y Magistrados, titulares del Poder Judicial. Si, como pretende la Comunidad Autónoma de Castilla y León, una Ley suya pudiera atribuir a los Jueces funciones distintas de la jurisdiccional, esta misma podría verse afectada. Debe ser el Estado, titular exclusivo de la competencia, quien pondere cuáles pueden realizar aquéllos, sin que por tal motivo la exclusividad y la independencia de la función jurisdiccional queden menoscabadas. Por ello, la Comunidad Autónoma carece de competencia para integrar a los Jueces de Primera Instancia en las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria, sin que tal tacha quede obviada por la circunstancia

de que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que es una norma estatal, contenga un mandato idéntico”.

Deberá, en consecuencia, suprimirse la referencia al Secretario judicial en este artículo puesto que carece la Comunidad Foral de competencia para atribuir funciones de autenticación de actuaciones extrajudiciales a los citados funcionarios estatales.

3.- Artículo 7.4: Se contempla en este artículo la posibilidad de que las firmas sean autenticadas por fedatarios especiales designados por el representante de los promotores de la iniciativa, sometiendo a aquellos a “las responsabilidades penales establecidas para los funcionarios públicos en caso de falsedad”. En este punto es evidente la influencia del artículo 10 de la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, al que sigue, si bien no contiene ese precepto igual determinación sobre la extensión de los tipos penales previstos para las falsedades documentales cometidas por las autoridades o funcionarios públicos (fundamentalmente artículos 390 y 398 del Código Penal) a estos “fedatarios especiales”. A juicio de este Consejo, deberá suprimirse del precepto esa extensión del tipo penal previsto para los funcionarios públicos toda vez que es competencia exclusiva del Estado la legislación penal (artículo 149.1.6ª).

4.- Administración Electoral: Los artículos 11 y siguientes de la proposición de Ley Foral se refieren a la Administración electoral que ha de intervenir en los procedimientos de consultas populares locales, contemplando así la intervención de la Junta Electoral de Zona y las Mesas electorales, remitiéndose a su régimen jurídico contenido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) si bien “con las particularidades que se recogen en esta Ley Foral” que, en términos generales, pretenden adecuar su intervención a la naturaleza y características de las consultas, de tal modo que la designación de los vocales no judiciales que componen la Junta Electoral de Zona se atribuye a la propia Junta, una vez constituida por los vocales judiciales el tercer día hábil siguiente a la convocatoria, lo que se justifica porque la Junta Electoral Provincial, de carácter no permanente, no

se constituye en el procedimiento de consulta popular. Desde parecida perspectiva, los vocales no judiciales se proponen conjuntamente por los grupos políticos con representación municipal y el representante designado por los promotores de la iniciativa de la consulta, sustituyendo a los "representantes de las candidaturas" a los que se refiere el artículo 11 LOREG. Finalmente, contemplan un recurso de reposición ante la misma Junta Electoral de Zona a interponerse en el plazo de cinco días en relación con los acuerdos adoptados en el procedimiento regulado en la Ley Foral.

Sobre la Administración Electoral ha dicho el Tribunal Constitucional, en su sentencia 154/1988, de 21 de julio, que,

"..todas las Juntas Electorales intervinientes en cualquier tipo de elecciones se integran en lo que la rúbrica del capítulo tercero de la LOREG y el art. 8 que abre su Sección 1.^a denominan «Administración Electoral», complejo orgánico que -como indica el citado precepto- «tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad» (núm. 1), y en el que se insertan las Juntas Electorales Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales (núm. 2).

Reviste singular trascendencia, en relación con esta conformación legal de la Administración Electoral, el que cada Junta -incluidas las de Comunidad Autónoma que la propia LOREG prevé en sus arts. 8.2, 19.1 a), 21.1 y 22.2- se integre en una organización administrativa general para todo el territorio nacional y se halle relacionada con los demás órganos de este carácter, de ámbito territorial superior o inferior".

Añadiendo, desde esta inicial constatación, que:

"Nos hallamos, pues, ante una administración electoral integrada, como corresponde a un complejo de órganos que han de intervenir en una diversidad de procedimientos electorales, aun cuando tal integración no excluya el que las Comunidades Autónomas puedan regular, respecto de sus propias elecciones parlamentarias, aspectos específicos de las Juntas actuantes en su territorio y aunque ello no impida tampoco la creación concreta de un peculiar órgano de la

Administración Electoral (Junta de Comunidad Autónoma) previsto ya, como hemos indicado, en el texto de la LOREG.

Resulta, pues, manifiesto que la configuración de la administración electoral relativa a cualquier proceso electoral ha de responder a un esquema de integración personal, de determinación competencial y de funcionamiento orgánico de cada tipo de Junta en ella incluida que no puede dejar de ser básicamente el mismo en todos los casos, pues la interrelación que las Juntas han de mantener no es compatible con que cada una de ellas ostente competencias distintas, en aspectos relevantes que alteren su posición institucional, de las que corresponden a los órganos análogos que ejercen su actividad en otros ámbitos territoriales, resultando igualmente inaceptable tal heterogeneidad si se tiene en cuenta que unas mismas Juntas (Provinciales -o de «Territorio Histórico»- y de Zona) no pueden ostentar competencias cualitativamente diversas según actúen en procedimientos electorales nacionales o autonómicos. Y esta configuración uniforme en lo sustancial de los órganos de la Administración Electoral forma parte, en el ámbito aquí considerado, de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, cuyo establecimiento corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.18 de la Constitución."

La doctrina constitucional, en definitiva, no excluye que "las Comunidades Autónomas puedan regular, respecto de sus propias elecciones parlamentarias, aspectos específicos de las Juntas actuantes en su territorio" si bien desde el respeto a un esquema que debe ser "básicamente el mismo".

La proposición de Ley Foral que dictaminamos no parece que altere ese esquema básico ni los aspectos que regula alteran la naturaleza o funciones de las Juntas Electorales de Zona, limitándose a contemplar su intervención en las consultas populares de ámbito local adaptándola a las circunstancias de éstas.

A mayor abundamiento no puede omitirse que una regulación análoga se contiene en la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Consultas Populares en Andalucía, que en sus artículos 12 y 13 contempla la intervención de la Junta Electoral de Zona en estos procedimientos. Del

mismo modo lo hizo, hace ya tiempo, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, atribuyendo las funciones de la Junta Electoral Provincial a las Juntas electorales de Zona en estas consultas populares, luego desarrollada más pormenorizadamente en el Decreto ya citado.

Por otra parte, la introducción de un específico recurso de reposición en el singular procedimiento de consultas populares que regula, encuentra amparo en las previsiones del artículo 107.2 LRJ-PAC conforme al cual las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación”

5.- Disposición Derogatoria: Se contiene en ella la derogación expresa del apartado tercero del artículo 96 de la LFAL. A primera vista la derogación establecida pudiera parecer innecesaria toda vez que la proposición de Ley Foral viene a desarrollar, casi a reglamentar, las pautas generales ya contenidas en la LFAL. No obstante una lectura más detallada nos demuestra que el artículo 96.3, aparte diferencias de mera literalidad, difiere de la proposición de Ley Foral en cuanto en ésta se atribuye a la Junta Electoral de Zona la competencia para aprobar el modelo de papeletas y sobres de la votación (Artículo 21.1) mientras que aquel, en su letra e), parece atribuir esa competencia a la Administración de la Comunidad Foral al decir que la consulta se realizará “mediante papeletas selladas por la Administración de la Comunidad Foral”.

En todo caso, surge la cuestión de si la proposición de Ley Foral que nos ocupa puede derogar parcialmente el artículo 96.3 LFAL, teniendo en cuenta que esta Ley Foral fue objeto de aprobación por la mayoría absoluta del Parlamento de Navarra.

Respecto a la relación entre las leyes forales de mayoría absoluta y las leyes forales ordinarias, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 14 de enero de 2000, precisamente ante la aplicación de un artículo de la LFAL, el 260, ha mantenido que “el precepto comentado, no tiene un valor superior al del resto de las normas con rango de Ley de

nuestro ordenamiento jurídico, pues el hecho de que por similitud a las leyes orgánicas, la misma debiera ser aprobada por mayoría absoluta, no le confiere un superior valor jerárquico, ya que la exigencia de mayoría absoluta, es consecuencia del principio de competencia, y no del de jerarquía normativa”.

Remontándonos en el tiempo ya la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, en su sentencia de 26 de junio de 1986, establecía:

“que resulta plenamente aplicable al caso la doctrina legal fijada por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 13 de febrero de 1981, respecto a que la reserva de Ley Orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva, por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica, hubiera de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de necesidad de mayoría absoluta para su modificación ulterior, dado que puede acontecer viene a decir tal Tribunal- que hayan pasado a formar parte de una Ley Orgánica preceptos que no participan de aquella naturaleza y que, sin duda, podrán ser modificados posteriormente por ley ordinaria”.

Efectivamente, la sentencia 5/1981, de 13 de febrero, del Tribunal Constitucional ya prevenía que,

“llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas”.

Trasladando la anterior doctrina a la relación entre las leyes forales de mayoría absoluta y las leyes forales ordinarias, la eventual resistencia a

la modificación o derogación normativa sólo debería predicarse respecto de aquellas materias que vengan indubitadamente protegidas mediante su específica reserva a la ley foral de mayoría absoluta, puesto que la "normación de las materias ajenas a las mismas no goza definitivamente de la fuerza pasiva inherente a dicha clase de leyes aunque se incluya en ellas", de forma que tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma ley orgánica declarando cuales de sus preceptos no participan de tal naturaleza, pues "este régimen puede ser excluido por la propia ley orgánica en relación con alguno de sus preceptos, indicando cuáles de ellos contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados por una ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por leyes de las Comunidades Autónomas. Si tal declaración no se incluyera en la ley orgánica, o si su contenido no fuese ajustado a Derecho a juicio del Tribunal Constitucional, será la sentencia correspondiente de éste la que, dentro del ámbito propio de cada recurso de inconstitucionalidad, deba indicar qué preceptos de los contenidos en una ley orgánica pueden ser modificados por leyes ordinarias" (STC 5/1981, de 13 de febrero). Indagación material sobre el contenido de las leyes orgánicas que también realiza el Tribunal Constitucional en su Sentencia 137/1986, de 6 de noviembre.

La Ley Foral de Administración Local, sin embargo, omite considerar la doctrina constitucional que se ha expuesto, de tal manera que no contiene disposición alguna que establezca cuáles de entre sus preceptos se ven reforzados por la exigencia de una mayoría parlamentaria, de aquellos otros que no exigen dicha mayoría para su modificación o derogación.

Al objeto de precisar el ámbito material que es propio de las leyes forales de mayoría absoluta, el artículo 20 de la LORAFNA establece que "requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara".

Por su parte el artículo 149 del Reglamento del Parlamento, aprobado el 2 de febrero de 1995, requiere la aprobación por mayoría absoluta en aquellas leyes forales que se citan en distintos preceptos de la LORAFNA entre las que, en lo que aquí interesa, se encuentra la referencia a una ley foral de Administración Local en un precepto cuyo objeto fundamental es la regulación de la Cámara de Comptos y su incidencia en las entidades locales (artículo 18.2); a la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos (artículo 19.1.c.); al control de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales de Navarra (artículo 46.2).

A esos concretos ámbitos materiales podrían añadirse aquellas otras leyes forales que afecten a “la organización administrativa y territorial”, a las que se refiere el artículo 20 de la LORAFNA, puesto que si bien el Reglamento parlamentario no ha concretado estas leyes, ese mismo Reglamento tiene una singular habilitación a la Mesa del Parlamento para que sea ésta la que determine “aquellas otras Leyes Forales que sobre organización administrativa y territorial” requieran mayoría absoluta para su aprobación.

Como se puede concluir de lo hasta aquí expuesto, la LFAL pudo aprobarse con el requisito de la concurrencia de la mayoría absoluta parlamentaria bien con el fundamento de que es “citada” en el artículo 18.2 LORAFNA, bien en cuanto comprende en su regulación materias que la LORAFNA reserva a leyes forales que deben aprobarse con esa mayoría, tal y como sucede con el control de la legalidad y del interés general de las entidades locales al que se refiere el artículo 46.2 LORAFNA (fundamentalmente contenido en los artículos 332 a 346 LFAL); o con la intervención de la Cámara de Comptos en el ámbito de las entidades locales objeto del artículo 18.2 LORAFNA (fundamentalmente artículos 347 a 351 LFAL), bien por contener determinaciones sobre la organización territorial y administrativa conforme señala el artículo 20.2 LORAFNA (que es el objeto propio del Título I LFAL).

No obstante, si bien los argumentos expuestos pueden justificar la exigencia de la mayoría absoluta para la aprobación de la LFAL, la adecuada ponderación de esos mismos argumentos no permiten mantener una interpretación según la cual la íntegra regulación contenida en la LFAL, la totalidad de sus preceptos, vinieran singularmente protegidos de posteriores modificaciones o derogaciones por la exigencia de la mayoría absoluta para poder llevarlas a cabo. Por el contrario, la consideración de la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional y los tribunales del orden contencioso-administrativo, a la que ya se ha hecho mención, anteriormente, junto a la realidad de que la mayor parte de las disposiciones de la LFAL afectan a ámbitos materiales respecto de los que ni la LORAFNA ni el Reglamento del Parlamento exigen mayorías parlamentarias reforzadas, conducen a una interpretación de carácter restrictivo conforme a la cual sólo aquellas disposiciones directamente relacionadas con las materias reservadas por la LORAFNA a las leyes forales de mayorías reforzadas exigirán de la concurrencia de éstas para la aprobación de leyes forales posteriores que les afecten.

No es ese el caso de la materia objeto de la proposición de Ley Foral, las consultas populares locales, pues no se encuentra ésta entre las materias que, conforme al artículo 20 LORAFNA o al artículo 149 del Reglamento del Parlamento, requieran expresamente de leyes forales que necesiten para su aprobación la mayoría absoluta de la Cámara, por lo que, de considerarlo incompatible con la nueva regulación, puede el legislador navarro disponer la derogación expresa del apartado tercero del artículo 96 LFAL.

III. CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Navarra en relación con la proposición de Ley Foral reguladora de consultas populares de ámbito local dictamina que los artículos 2.1, 7.1 y 7.4 de la citada proposición son contrarios a la Constitución por vulnerar competencias atribuidas al Estado.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.