

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10986 *Sala Segunda. Sentencia 130/2009, de 1 de junio de 2009. Cuestiones de inconstitucionalidad 7514-2005, 7515-2005, 7885-2005 y 7557-2006 (acumuladas). Planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en relación con la disposición adicional primera, apartado 1, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra. Principio de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas: pruebas restringidas para acceder a la condición de secretario o interventor de las entidades locales de Navarra (STC 27/1991). Nulidad de precepto autonómico.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 7514-2005, 7515-2005, 7885-2005 y 7557-2006, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en relación con la disposición adicional primera, apartado I, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra y el Parlamento de Navarra, por medio de sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 26 de octubre de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de 19 de septiembre de 2005 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional primera, apartado I, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE.

La cuestión trae causa del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales núm. 285-2005, promovido por doña Yolanda Álvarez López contra la Orden Foral 63/2005, de 13 de abril, del Consejero de Administración Local, por la que se aprueba la convocatoria para la obtención del título de habilitado para el acceso a la condición de Secretario de las Entidades Locales de Navarra, conforme a las previsiones contenidas en la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre. Concluidos los autos, el órgano judicial, por providencia de 8 de agosto de 2005, acordó oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad acerca de la eventual vulneración del artículo 23.2 CE por el apartado 1 de la citada disposición adicional de la Ley Foral 11/2004, en cuanto la misma restringe el acceso al procedimiento que establece para la obtención de la habilitación para acceder a la condición de Secretario de las entidades locales de Navarra a quienes en el momento

de la publicación de dicha convocatoria vinieren ocupando plaza de interinidad por el periodo que en ella se señala.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la representación procesal de la demandante se mostró partidaria del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que se opusieron al mismo el Ministerio Fiscal, el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra y los codemandados.

2. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra acordó, mediante Auto de 19 de septiembre de 2005, plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional primera, apartado I, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE.

El órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad realiza en el Auto de planteamiento las consideraciones que, en síntesis, se exponen a continuación:

a) Por lo que se refiere al denominado juicio de relevancia, pone de manifiesto que de la validez de la norma legal cuestionada depende también la validez y conformidad al ordenamiento jurídico de la Orden Foral 63/2005, impugnada en el proceso a quo, dictada al amparo de la misma y con sujeción a sus previsiones. A continuación señala que el primer motivo impugnatorio de la citada Orden Foral estriba en la alegación de que la misma vulnera el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, al restringirse el proceso de habilitación para acceder a la condición de Secretario de las entidades locales de Navarra que en ella se convoca a quienes vienen ya ocupando en régimen de interinidad plaza de Secretaría durante un determinado período. En este concreto extremo la Orden Foral se atiene íntegramente a las previsiones de la disposición adicional primera, apartado I, de la Ley Foral 11/2004, de suerte que la constitucionalidad de la convocatoria anunciada mediante dicha Orden Foral pasa por la de la norma legal habilitante, que es la que restringe el proceso de habilitación para acceder a la condición de Secretario a quienes vienen ocupando durante cierto tiempo plaza en régimen de interinidad.

b) En cuanto a la cuestión de fondo planteada, la Sala proponente, tras sintetizar la doctrina constitucional sobre el derecho reconocido en el art. 23.2 CE en relación con los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública, recuerda que, de acuerdo con la referida doctrina, la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, porque el tiempo efectivo de servicio puede poner de manifiesto la aptitud o capacidad para el desarrollo de determinada función pública y suponer unos méritos susceptibles de reconocimiento y valoración (STC 60/1994). Sin embargo en este caso los servicios prestados no constituyen, en el proceso cuya convocatoria se impugna, un mérito sujeto a valoración, sino que la prestación de servicios ocupando plaza en interinidad constituye un presupuesto o requisito para poder participar en el proceso de obtención de la habilitación precisa para acceder a la condición de Secretario y poder cubrir la vacante de tal plaza en las entidades locales navarras a que la convocatoria recurrida se contrae.

Seguidamente recuerda que la doctrina constitucional viene estimando contraria al art. 23.2 CE la convocatoria de pruebas restringidas para el acceso a la función pública al personal que presta ya servicios en régimen de interinidad a la Administración (SSTC 27/1991, 60/1994 y 16/1998). Es cierto que esa misma doctrina ha establecido que la expresada regla puede ceder en determinadas circunstancias o casos, pero para ello ha exigido: 1) que se trate de un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional; 2) que se halle expresamente prevista en una norma con rango de ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra la propia eficacia de la Administración Pública; y 3) que se acuda a este tipo de procedimiento una sola vez.

c) En el caso considerado el órgano judicial entiende que la restricción de las pruebas al personal interino aparece recogida en una norma con rango legal y no consta, por otra parte, que con anterioridad se haya recurrido a una fórmula semejante para acceder a la condición de Secretario y proveer las vacantes de Secretaría en las entidades locales

navarras, así como tampoco puede predecirse su reiteración tras el agotamiento del proceso de integración en la función pública de los empleados interinos a que se contrate. La duda de constitucionalidad se contrae, sin embargo, a la concurrencia de los restantes requisitos. Así, en el Auto de planteamiento se afirma que la disposición cuestionada califica desde luego de «excepcional» el proceso que ordena iniciar para la provisión de vacantes de las plazas de Secretaría e Intervención, para aludir seguidamente al origen y la razón de esta disposición. En tal sentido recuerda que la norma sobre equiparación de retribuciones de los funcionarios de la Administración municipal de Navarra a las de los funcionarios de la Diputación Foral, aprobada mediante Acuerdo del Parlamento Foral de 29 de enero de 1980, resolvió «llevar a cabo una reestructuración de agrupaciones forzosas de Ayuntamientos para servirse de un solo Secretario» (art. 7.2). En su ejecución y desarrollo el Reglamento de la Diputación Foral de 21 de febrero de 1980 dispuso que, hasta que no se llevara a efecto la reestructuración de Agrupaciones forzosas de Ayuntamientos para servirse de un solo Secretario, no podrían los Ayuntamientos o Agrupaciones de menos de 1.000 habitantes «cubrir las plazas de Secretario con carácter fijo de plantilla», agregando que las vacantes afectadas serían cubiertas «con carácter de interinidad o contratación de servicios» mientras durara tal situación especial. Pasados diez años la anunciada reestructuración no se había llevado a efecto. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, reguló el acceso a la condición de Secretario mediante la obtención de la habilitación conferida por la Administración de la Comunidad Foral con la superación de las pruebas selectivas requerida para la subsiguiente adquisición del carácter de funcionario con la toma de posesión (art. 241) y la provisión de los puestos de trabajo mediante concurso de méritos (art. 242), pero dejó en suspenso el régimen de acceso a la condición de Secretario y la provisión por concurso de las Secretarías vacantes «hasta la definitiva reestructuración... derivada de la constitución de las agrupaciones» (art. 46.3), estableciendo en su disposición transitoria tercera que las vacantes que entre tanto se produjeran se cubrirían «mediante contratación temporal de personal con titulación propia del cargo». La suspensión de la provisión de vacantes con personal fijo de plantilla, acordada para Ayuntamientos o Agrupaciones de menos de 1.000 habitantes en 1980, y la del régimen general de habilitación y provisión de vacantes de Secretaria, establecida con carácter general por la Ley Foral 6/1990, se ha mantenido inalterada hasta el año 2004, cubriéndose durante ese tiempo las plazas de Secretario con personal interino.

Tal como se reconoce en la exposición de motivos de la Ley Foral 11/2004, la disposición legal cuestionada pretende resolver la situación del personal interino (Secretarios e Interventores). La Sala, que comparte la asignación del calificativo «excepcional» al proceso restringido de habilitación y provisión de vacantes impulsado por la disposición legal cuestionada, alberga dudas acerca de la aplicabilidad de ese mismo calificativo a la situación que pretende resolver. Argumenta al respecto que no parece que pueda considerarse excepcional una situación que viene manteniéndose a lo largo de tantos años, por una causa –la pendencia de una organización más racional del atomizado mapa municipal navarro y la adecuación de sus estructuras administrativas– solo imputable a las instituciones forales navarras y a la que tampoco parece haber puesto fin la repetida Ley Foral, a tenor de lo que se dice en la disposición adicional segunda acerca del proceso de implantación de las agrupaciones voluntarias y forzosas de Municipios. La prolongada inercia de estas instituciones o la dificultad de la empresa acometida han venido a convertir en normal –la provisión de plazas en régimen de interinidad– lo que nació como transitorio y, en esa misma medida, excepcional.

La excepcionalidad de las situaciones que han sido contempladas por la doctrina constitucional ha tenido por lo general su origen en la implantación de una nueva forma de organización de la Administración pública con la creación de las autonómicas y la transferencia de competencias a ellas (SSTC 10/1989; 27/1991; 16/1998; 12/1999) o en la reforma global y en profundidad de algún sector de la Administración pública (STC 185/1994), y se ha justificado en la consecución de una finalidad legítima, como la eficacia de la Administración. Pero en el caso ahora considerado la excepcionalidad no parece derivarse

tanto de las modificaciones que en la organización y ordenación del régimen local introduce la Ley Foral 11/2004, cuanto de la anómala situación creada por la prolongada pendencia de la reforma legal para la constitución forzosa de las Agrupaciones de municipios. No parece ser pues la nueva ordenación de la Ley Foral, sino la anómala situación anterior, la que inspira y justifica la previsión contenida en la disposición legal cuestionada.

Con otra perspectiva tampoco la mejor atención de los intereses generales que la Administración está llamada a servir, ni la mayor eficacia en su gestión alcanzan, a juicio de la Sala, a justificar el recurso al proceso restringido cuya constitucionalidad se cuestiona. No puede afirmarse con seguridad que la apertura del proceso a aspirantes sin servicios en la Administración local o con servicios de menor duración no pudiera asegurar aquellos mismos objetivos en igual o mayor medida que con su restricción a quienes ya los prestan en ella. El interés de un colectivo, como el que los contratados en régimen de interinidad representa, por legítimo, atendible y digno de consideración que resulte, no tiene por qué identificarse o coincidir con el general que la Administración está llamada a servir objetivamente (art. 103.1 CE).

3. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de diciembre de 2005, acordó admitir a trámite la cuestión planteada; dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente; y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

4. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 23 de diciembre de 2005, se personó en nombre del Gobierno, manifestando que se abstenía de formular alegaciones, aunque solicitó que se le notifique la Sentencia que en su día se dicte.

5. Mediante escrito registrado en fecha 30 de diciembre de 2005 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

6. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación de la Comunidad Foral, se personó en el procedimiento mediante escrito registrado en fecha 18 de enero de 2006. En el mismo solicitó se dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad en razón de las alegaciones que, sintéticamente, se exponen a continuación:

a) Comienza relatando los antecedentes normativos que han desembocado en la adopción de la disposición ahora cuestionada, antecedentes que tienen su punto de partida en el Reglamento para la Administración municipal de Navarra de 1928, el cual estableció el principio de libre nombramiento y separación de los empleados municipales. Tras la promulgación de la Constitución de 1978, dicho sistema fue modificado mediante el Acuerdo del Parlamento Foral de 29 de enero de 1980, desarrollado por el Reglamento de la Diputación Foral de 21 de febrero de 1980, que pretendieron romper con el sistema anterior de acceso a la función pública local para adaptarlo a los requisitos constitucionales de igualdad, mérito y capacidad derivados de los arts. 23.2 y 103 CE. En lo que ahora interesa dicha normativa foral establecía la necesidad de llevar a cabo una reestructuración de agrupaciones forzosas de Ayuntamientos para servirse de un solo Secretario, así como una medida precautoria, la prohibición de proveer en propiedad esas plazas para los municipios o agrupaciones con población inferior a mil habitantes. Sin embargo en los diez años de vigencia de la citada normativa foral no fue ejecutada la reestructuración de agrupaciones forzosas prevista en la misma, con la consecuencia de que se incrementó la provisión de estas plazas, de forma temporal, mediante contratos administrativos y de interinidad.

Adicha situación intentó responder la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la cual estableció un nuevo régimen de habilitación y provisión de plazas, régimen que exigía la superación de las correspondientes pruebas de habilitación convocadas al efecto y la posterior cobertura de los puestos vacantes mediante el correspondiente concurso de méritos convocado por la Administración de la Comunidad Foral. No obstante, dicho sistema quedaba igualmente dependiente de la reestructuración administrativa consistente en la constitución de agrupaciones de carácter forzoso, la cual no se llevó a cabo.

En este punto la representación del Gobierno de Navarra rechaza la tesis mantenida en el Auto de planteamiento de la cuestión, según la cual se trata de una situación querida o aceptada tanto por la propia Administración Foral como por el legislador navarro y, por tanto, imputable a ambas instituciones. En tal sentido destaca que la eventual reestructuración del mapa de las entidades locales de Navarra ha sido objeto de intensa preocupación para las instituciones forales, si bien la inicial apuesta del legislativo para establecer él mismo un mapa de agrupaciones forzosas para servicios administrativos chocó tanto con la oposición de los municipios como con dificultades para la obtención de la mayoría necesaria para la aprobación de las oportunas medidas en el Parlamento Foral, lo que impidió la puesta en práctica del nuevo régimen jurídico de los Secretarios e Interventores municipales, circunstancia que, a su vez, obligó a optar por otras formas de desbloquear la situación generada por las propias medidas legislativas adoptadas. Para la superación de esa situación se adoptaron dos tipos de medidas: las relativas a la voluntariedad en la constitución de las agrupaciones municipales y la definitiva puesta en marcha del sistema de habilitaciones de Secretarios e Interventores, medidas ambas contenidas en la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, de actualización del régimen local de Navarra, norma en la que se desliga el binomio formado por la implantación de agrupaciones forzosas y la operatividad del régimen de habilitaciones, que había dado lugar a una situación anómala y excepcional en relación con la cobertura de plazas de Secretario e Interventor de las Entidades Locales de Navarra, tal y como se plasma en la propia exposición de motivos de la Ley Foral 11/2004. Esa excepcionalidad viene dada por el hecho de que una medida que, por su propio carácter transitorio, había de reputarse provisional y limitada en el tiempo, se ha prolongado en su vigencia, impidiendo con ello la operatividad del sistema que el legislador foral había diseñado con el carácter de ordinario, lo cual ha afectado tanto a la propia actividad de las Corporaciones locales como al personal que ha desempeñado los puestos de Secretaria e Intervención en régimen de interinidad. Igualmente el Letrado de la Comunidad Foral rechaza que el mantenimiento de esta situación excepcional sea achacable a las instituciones navarras, las cuales, ante las dificultades para alcanzar los propósitos iniciales de la Ley Foral, optaron por otra vía, que contó con un respaldo suficiente en el legislativo foral a la vez que resultaba ser más respetuosa con la autonomía local, en la medida en que se desechaba la vía de las agrupaciones forzosas, fomentando su constitución con carácter voluntario.

b) Examinando ya el contenido de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004, señala que la misma viene a regular, previamente a la provisión de los puestos de trabajo de Secretaría e Intervención, un proceso excepcional de habilitaciones para el ejercicio de aquellos cargos, proceso que requiere la superación de pruebas selectivas de concurso-oposición y, además, la realización provechosa de cursos de formación, y se restringe a quienes ocupen tales plazas en interinidad durante el período que se establece en la misma. Se trata, a su juicio, de una medida de reordenación de las funciones de fe pública e intervención de carácter excepcional para responder a una situación extraordinaria por una sola vez y para obtener fines constitucionalmente protegidos. Medida, además, dictada en aplicación de las competencias que ostenta la Comunidad Foral en materia de Administración local y función pública, de acuerdo con los arts. 46.1 y 49.1 b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, sin que la misma suscite problemática competencial alguna en la presente cuestión de inconstitucionalidad.

c) Tras hacer referencia al contenido del precepto constitucional que se reputa vulnerado en el presente proceso, el art. 23.2 CE, el Letrado de la Comunidad Foral señala que el precepto constitucional especifica y concreta el principio de igualdad establecido por el art. 14 CE, confiriendo al legislador un margen de libertad en la configuración de los requisitos de acceso a la función pública, libertad que se halla limitada por la necesidad de no crear desigualdades arbitrarias o incompatibles con los principios de mérito y capacidad, pero que, a su vez, permite la existencia de procedimientos excepcionales y restringidos de acceso a la función pública. En tal sentido recuerda la doctrina de este Tribunal Constitucional en relación con la admisibilidad de pruebas excepcionales de acceso a la función pública, procedimientos propiciados por la instauración del Estado de las autonomías (con cita al respecto de la STC 27/1991, de 14 de febrero). De esta forma, por referencia a la doctrina constitucional, la diferencia de trato establecida en la Ley que prevea el procedimiento excepcional puede considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria siempre que constituya un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra la propia eficacia de la Administración pública.

Conforme a los criterios sentados por la doctrina constitucional, la representación procesal del Gobierno de Navarra entiende que la disposición cuestionada no ha vulnerado el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad mediante la aprobación de un procedimiento excepcional dirigido a la obtención de habilitación para el acceso a la condición de Secretario de las Entidades Locales de Navarra. El citado procedimiento se regula por una norma de rango legal como remedio excepcional para dar solución, por una sola vez, tal como resulta de la interpretación conjunta de la disposición adicional primera, a una situación también excepcional, derivada de la imposibilidad, ya expuesta, de proveer las plazas de secretaría e intervención por funcionarios de carrera durante más de veinte años, provocando la generalización de la cobertura de tales plazas en régimen de interinidad. Situación excepcional respecto al régimen ordinario a la que ha venido a dar respuesta la legislación de reforma en esta materia, instaurando un procedimiento excepcional que ha de contemplarse con la perspectiva de la modificación que impone la Ley Foral 11/2004, al activar la reforma de las estructuras administrativas de las entidades locales.

Por todo ello, y tras entender aplicable al caso la doctrina contenida en la STC 252/2005, de 11 de octubre, la representación procesal del Gobierno de Navarra considera que el apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004 es conforme con la CE.

7. El Letrado del Parlamento de Navarra, en representación de la Cámara, se personó en el procedimiento mediante escrito registrado en fecha 18 de enero de 2006, en el que solicitó la acumulación en un solo proceso de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 7514, 7515 y 7887/2005. Por las razones que se recogen seguidamente, solicitó que se dicte en su día Sentencia en la que se declare la constitucionalidad de la disposición legal cuestionada.

a) Tras exponer los antecedentes procesales del caso, expone las peculiaridades concurrentes en el ámbito de la Administración local de Navarra directamente relacionadas con el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, señalando, con carácter previo, el consenso existente respecto a que la efectiva implantación de un nuevo régimen funcional para los Secretarios e Interventores de los municipios navarros requería como condición inexcusable la superación del minifundismo local de la Comunidad Foral de Navarra o, cuando menos, la constitución de agrupaciones municipales con una cualificada entidad poblacional. A continuación hace referencia al Reglamento para la Administración municipal de Navarra de 1928, el cual estableció el principio de libre nombramiento y separación de los empleados municipales. Tras la promulgación de la Constitución de 1978 dicho sistema fue modificado en 1980 mediante la aprobación por el Parlamento Foral de la Norma de equiparación de retribuciones de los funcionarios municipales con los de la Diputación

foral, desarrollada mediante Reglamento de la Diputación Foral del mismo año, con las que se pretendió romper con el sistema anterior de acceso a la función pública local para adaptarlo a los requisitos constitucionales de igualdad, mérito y capacidad derivados de los arts. 23.2 y 103 CE. En esas normas se previó la necesidad de llevar a cabo una reestructuración de agrupaciones forzosas de Ayuntamientos para servirse de un solo Secretario, sobre la base de lograr agrupaciones de más de mil habitantes, así como una medida precautoria, la prohibición de proveer en propiedad esas plazas para los municipios o agrupaciones con población inferior a mil habitantes. Sin embargo en los diez años de vigencia de la citada normativa foral no fue ejecutada la reestructuración de agrupaciones forzosas, por lo que se incrementó la provisión de estas plazas, de forma temporal, mediante contratos administrativos y de interinidad, lo que determinó que comenzase a fraguar una especial situación de precariedad laboral y de inestabilidad de muchas estructuras administrativas municipales en puestos esenciales afectantes a la fe pública y al asesoramiento legal. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, estableció un nuevo régimen de habilitación y provisión de plazas plenamente conforme con los postulados constitucionales relativos a la función pública, cuya implantación se hizo depender, por mor de lo establecido en su disposición transitoria tercera, de la creación de agrupaciones forzosas de entidad idónea, creación que habría de producirse mediante Ley Foral, pero sin que hubiese pronunciamiento legislativo alguno al respecto, con la consecuente imposibilidad de implantar el nuevo régimen de habilitaciones y de provisión de puestos de trabajo de secretaría e intervención diseñado por la citada Ley Foral 6/1990 y la multiplicación de las contrataciones temporales e interinidades respecto a tales plazas funcionariales, ya que ningún Ayuntamiento podía proveerlas en propiedad.

La justificación de que en un período superior a 25 años no se haya logrado establecer las agrupaciones previstas en la norma la encuentra el Letrado del Parlamento de Navarra en la negativa de los municipios navarros a aceptar agrupaciones forzosas, aun cuando las mismas vinieran impuestas por el propio legislador foral, así como en la falta del necesario acuerdo en el seno de la propia Cámara Foral al respecto, lo que determinó el abandono del sistema de agrupaciones forzosas, optando por su voluntariedad, y la puesta en marcha del modelo de habilitaciones, decisiones ambas contenidas en la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre. Ahora bien, dicha opción no podía desconocer la situación real creada por la legislación anterior, en la que un altísimo porcentaje de los puestos se encontraban cubiertos en régimen de interinidad. A esa anómala situación intenta responder la disposición adicional primera de la citada Ley Foral 11/2004 articulando un procedimiento excepcional para responder a una situación igualmente excepcional, tanto desde el punto de vista material, pues se hacía peligrar la estabilidad y operatividad del sistema que la Ley diseña con carácter regular y permanente, como formal, en cuanto que la misma deriva de la imposibilidad de que el legislador navarro alcanzase sus iniciales propósitos por falta de acuerdo en el propio seno de la institución parlamentaria.

b) A continuación considera que la controversia que se suscita se centra en la eventual infracción de la igualdad operada por la restricción de la concurrencia al proceso selectivo diseñado por la norma a quienes desempeñen plazas de Secretario e Interventor en régimen de interinidad, tratándose de unas pruebas restringidas de acceso a la función pública. Al respecto la representación procesal del Parlamento Foral recuerda la doctrina constitucional en la materia, según la cual resulta posible acudir a tales procedimientos, sin violentar el art. 23.2 CE, cuando concurren estos tres requisitos: habilitación legal, remedio excepcional y proporcionado para dar solución a una situación también excepcional y utilización por una sola vez, ya que se trata de hacer frente a procesos de por sí únicos e irrepetibles.

c) Con arreglo a tales criterios afirma que el procedimiento arbitrado en la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004 cumple perfectamente los citados requerimientos. Al respecto señala, en primer lugar, que la intervención legal se justifica en las competencias exclusivas de la Comunidad Foral sobre función pública, en los términos en que la misma ha sido entendida en la STC 140/1990, y sobre administración local, reconocidas en la

propia Ley de bases del régimen local, lo que determina el rechazo de la consideración de que Navarra estaría facultada para la regulación de pruebas específicas o restringidas únicamente en el marco de la legislación básica estatal. En segundo lugar, indica que la situación que afronta la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004 es excepcional, de acuerdo con los parámetros constitucionales, pues durante más de 25 años los Ayuntamientos navarros se vieron, por decisión del Parlamento Foral, legalmente imposibilitados de proveer las plazas de Secretario e Interventor con carácter funcional y hubieron de acudir a su provisión mediante contratación administrativa en régimen de interinidad en tanto en cuanto se abordaba una reforma administrativa del ámbito local, consistente en la implantación de las agrupaciones forzosas de municipios que se vio abocada al fracaso por las razones ya expuestas, pero en ningún caso debidas al capricho o a la inactividad del Parlamento de Navarra. Por ello la convocatoria del proceso selectivo restringido de habilitaciones previsto en la disposición cuestionada constituye un remedio excepcional y proporcionado, pues persigue, de modo similar al caso resuelto en la STC 27/1991, asegurar la eficacia administrativa mediante el correcto y ordenado desarrollo de las actividades locales para la satisfacción del interés público local, a la vez que atender, en cuanto al acceso a la función pública, al acervo de servicios prestados y experiencia profesional adquirida, aspectos ambos que constituyen una finalidad única e inseparable atendidas las circunstancias del caso, en las que el proceso selectivo no contiene una referencia *ad personam*, sino que el colectivo afectado se define en términos generales abstractos e innominados. Finalmente señala el carácter único e irrepetible del proceso diseñado, con lo que, concluido el mismo, nada autoriza a reproducirlo.

d) Por último, aun cuando el mismo no había sido objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, sino de las tramitadas con los núms. 7515-2005 y 7885-2005, se refiere al supuesto contemplado en el párrafo segundo del apartado 1 de la disposición adicional primera, indicando que los Autos del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 801-2005 y 818-2005, en los que se acuerda plantear las cuestiones citadas, cuestionan la limitación establecida en el mismo, en cuya virtud quienes ocupasen plazas para el ejercicio compartido de secretaría e intervención sólo podrán participar en las convocadas para el acceso a la condición de Secretario. En tal sentido señala que, de acuerdo con la legislación foral de régimen local, el puesto de Interventor no es de obligada provisión, ya que solamente ha de existir necesariamente en los municipios de más de tres mil habitantes y en las agrupaciones para este puesto con más de dos mil habitantes, siendo de creación voluntaria y facultativa en los municipios de entre dos mil y tres mil habitantes y no pudiendo existir, como puesto de trabajo individualizado, en los de menor población. Así, para el caso de municipios en los que no exista el puesto de Interventor, ya sea por impedirlo la Ley ya por no estimarse necesario el puesto, las funciones propias de dicho cargo formarán parte del contenido del puesto de trabajo de secretaría, de lo que se deriva que los Secretarios pueden venir legalmente obligados al desempeño acumulado de las funciones de intervención, pero no a la inversa, puesto que no pueden acumularse al Interventor las funciones de secretaría, razón por la cual, en la medida en que el puesto ocupado con carácter interino es el de Secretario, las personas que ocupan dichas plazas solamente podrían participar en las pruebas de habilitación para Secretarios, pues la especialización fundamental de quienes se encontraban en tal situación versaba sobre lo que constituye la esencia y razón de ser del cargo, esto es, el ejercicio de las funciones de secretaría. De esta forma la diferenciación de trato cuestionada tiene una justificación objetiva y razonable, al valorar la experiencia y especialización profesional adquirida en función del cargo ejercido, ya que los puestos de Secretario con funciones añadidas de intervención no son asimilables con los puestos singularizados de Interventores, a los que ha de exigirse una especial y superior cualificación en materia de asesoramiento y control económico financiero.

8. El Presidente del Senado, por escrito registrado en fecha 19 de enero de 2006, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 23 de enero de 2006, en el que, por las razones que se exponen a continuación, interesó la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, así como, dada la identidad de objeto y fundamento de la presente cuestión con las registradas con los núms. 7515-2005 y 7885-2005, la acumulación de éstas a aquélla.

Tras la exposición de los hechos de los que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad y de los argumentos en virtud de los cuales se ha formulado la misma por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, señala que las dudas de inconstitucionalidad del órgano judicial se centran en su eventual contradicción con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a la función pública y con los principios de mérito y capacidad que deben presidir también los procesos de selección de los empleados públicos. Tal contradicción vendría dada porque la disposición cuestionada establece un sistema de acceso restringido que es incompatible con la doctrina constitucional, pues entiende que la exigencia, para poder acceder al proceso de habilitación previsto, de una prestación interina de servicios como Secretario durante un determinado período de tiempo, sin que se contemple la posibilidad de un turno libre para personas hasta entonces no vinculadas a dichas plazas o que no hayan reunido el período mínimo de prestación de servicios establecido en la norma, constituye un procedimiento de acceso restringido que no cumple las exigencias de excepcionalidad y eficacia que prescribe la doctrina constitucional sobre este tipo de procesos de provisión de cargos públicos.

Así delimitado el ámbito del presente proceso constitucional, el Fiscal General del Estado recuerda la consolidada doctrina constitucional sobre los sistemas de acceso restringido contenida en las SSTC 27/1991, 16/1998 y 12/1999, entre otras, afirmando que son tres las condiciones exigidas para que no quepa apreciar infracción alguna del art. 23.2 CE: que se trate de un remedio excepcional para una situación excepcional, que se acuda a este tipo de procedimientos por una sola vez y que dicha posibilidad esté prevista en una norma de rango legal.

Seguidamente aprecia que la disposición cuestionada establece una limitación a la libertad de acceso de los ciudadanos a las funciones públicas justificada en la necesidad de resolver la anómala situación de la provisión de puestos de secretaría e intervención, situación anómala que ha tenido su causa en que, desde la entrada en vigor de la disposición transitoria tercera de la Ley Foral 6/1990, no han sido convocados concursos de acceso para la cobertura de vacantes, produciéndose con el transcurso del tiempo sucesivas vacantes que han venido siendo cubiertas con personal interino, sin que las instituciones de la Comunidad Foral hayan procedido a dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada norma legal. Esa situación ha propiciado que los puestos de trabajo de la gran mayoría de las corporaciones locales no hayan podido ser cubiertos por funcionarios titulares, sino por personal que fue nombrado de forma temporal hasta que se diera cumplimiento a lo establecido en la normativa entonces vigente.

De esta forma el Ministerio público considera que el problema constitucional ahora suscitado es muy distinto al enjuiciado por el Tribunal Constitucional en los precedentes ya citados, pues, a diferencia de éstos, la situación anómala no ha venido propiciada por factores externos a la propia Comunidad Autónoma, sino que, en el caso presente, la necesidad de cobertura de tan gran cantidad de plazas vacantes se ha debido, única y exclusivamente, a la pasividad de los propios órganos de gobierno de la Comunidad Foral, de tal modo que la falta de cobertura regular de las vacantes se debe a su inactividad al no aprobar las normas necesarias ni poner en práctica las oportunas convocatorias de pruebas de acceso para cubrir las indicadas plazas. Dicha causa, a criterio del Fiscal General, no puede justificar la adopción de una medida tan excepcional como la aquí enjuiciada, pues, si bien el desempeño como interino constituye un elemento valorativo a tener en cuenta para apreciar los méritos de los aspirantes en una inicial fase de concurso, en ningún caso puede quedar establecido como presupuesto imprescindible para la habilitación a las pruebas de acceso, ya que tal limitación resulta desproporcionada y carente de un

fundamento racional para solucionar el problema de vacantes advertido en el cuerpo administrativo de referencia.

En definitiva, conforme al criterio del Fiscal General del Estado, el inciso «restringidos a quienes, en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieren ocupando la plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinúa de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada» del párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004 es inconstitucional, por resultar contrario al art. 23.2 CE.

10. El día 26 de octubre de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de 19 de septiembre de 2005, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional primera, apartado I, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE.

La cuestión trae causa del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales núm. 287-2005, promovido por doña Mercedes Arnedo Lana contra las Órdenes Forales 63/2005, 64/2005 y 65/2005, de 13 de abril, del Consejero de Administración Local, por las que se aprueban las convocatorias para la obtención del título de habilitado para el acceso a la condición de Secretario y de Interventor de las Entidades Locales de Navarra, conforme a las previsiones contenidas en la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, por Auto de 23 de junio de 2005, admitió la competencia para conocer del procedimiento y, por providencia de 5 de agosto de 2005, la Sala de Vacaciones acordó abrir el trámite del art. 35.2 LOTC, concediendo a las partes y al Ministerio Fiscal el plazo común e improrrogable de diez días para que alegasen respecto a la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el apartado 1, párrafo primero, de la citada disposición adicional primera de la citada Ley Foral, en cuanto restringe a determinadas personas el proceso a que se refiere; y, en su defecto, del párrafo segundo en cuanto a la limitación que establece por posible vulneración del art. 23.2 CE.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la representación procesal de la demandante se mostró partidaria del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que se opusieron al mismo el Ministerio Fiscal, el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, el codemandado Colegio Oficial de Secretarios e Interventores de Navarra y los restantes codemandados.

11. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra acordó, mediante Auto de 19 de septiembre de 2005, plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional primera, apartado I, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE.

El órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad realiza, en primer lugar, en el Auto de planteamiento una serie de consideraciones en torno al párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004 en todo similares a las que se han extractado en el antecedente segundo, al que, por ello, procede remitirse.

En segundo lugar, ya en referencia al párrafo segundo del referido apartado I de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004, cuestiona su constitucionalidad en la medida en que establece una limitación, según la cual quienes viniesen desempeñando plazas de Secretario e Interventor sólo podrán participar en la convocatoria de las plazas de Secretario. La Sala proponente de la cuestión argumenta que podría entender que fuese necesaria la limitación a una de las plazas, pero que no resulta comprensible que, reuniendo los que en tal situación se encuentren las condiciones para optar a cualquiera de ellas, sean constreñidos a hacerlo a una determinada, desconociendo así su situación de igualdad en el único requisito exigido (servicios previos) en que se encuentran respecto

de aquellos otros que sólo desempeñen o hayan desempeñado la plaza que a ellos se les veda. Desde la perspectiva de la igualdad que proclama el art. 23.2 CE parecería lo más congruente que se hubiera autorizado, cuanto menos, la opción a concursar por cualquiera de las plazas cuya cualificación se reúne, a elección del concursante. No habiéndose hecho así, esta determinación, en los términos en los que está redactada, resulta a juicio de la Sala inconstitucional en cuanto viene a hacer a quienes desempeñan el puesto de Interventor, y además el de Secretario, de peor condición de los que sólo desempeñan el primero.

12. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de diciembre de 2005, acordó admitir a trámite la cuestión planteada; dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente; y, en fin, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

13. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 23 de diciembre de 2005, se personó en nombre del Gobierno, manifestando que se abstenía de formular alegaciones, aunque solicitó que se le notifique en su día la Sentencia que se dicte.

14. Mediante escrito registrado en fecha 30 de diciembre de 2005 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

15. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación de la Comunidad Foral, se personó en el procedimiento mediante escrito registrado en fecha 18 de enero de 2006. En el mismo, y por lo que se refiere al párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004, expone una argumentación en todo similar a la que se ha recogido en el antecedente sexto, al que procede remitirse.

En cuanto a la eventual vulneración del art. 23.2 CE por la limitación establecida en las pruebas de habilitación a quienes viniesen desempeñando plaza de Secretario e Interventor, en el sentido de que solamente pueden participar en las de Secretario, señala que aquellas personas que vinieran desempeñando dichos puestos de forma interina van a someterse a las mismas pruebas, por lo que se respeta el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos establecidos en las leyes, sin que pueda pretenderse ese trato con respecto a aquellos contratados administrativos que cubren plazas de Interventor, por cuanto su situación es diferente, extremo éste que puede apreciar el legislador a fin de diferenciar y tratar de manera diversa situaciones distintas sin que, por ello, se produzca discriminación alguna vedada por el art. 14 CE. En tal sentido indica que en el supuesto cuestionado no se da la identidad de situaciones exigida por la doctrina constitucional para apreciar la existencia de discriminación ni se acredita la existencia de un término válido de comparación demostrativo de esa identidad, por cuanto la Ley Foral distingue claramente entre quienes han ocupado plazas de Secretario, de Interventor y de otras de ejercicio compartido de las funciones de Secretario e Interventor, de forma que no se da aquí la identidad de situaciones exigida por la jurisprudencia para apreciar discriminación contraria al principio de igualdad. De otro lado el Letrado de la Comunidad Foral afirma que no es contrario a la CE el hecho de que la ley restrinja el ámbito de quienes pueden beneficiarse de la excepcionalidad de la medida.

16. El Letrado del Parlamento de Navarra, en representación de la Cámara, se personó en el procedimiento mediante escrito registrado en fecha 18 de enero de 2006, en el que, tras formular alegaciones muy similares a las que, resumidamente, se han expuesto en el antecedente séptimo, solicitó la acumulación en un solo proceso de las cuestiones

de inconstitucionalidad núms. 7514, 7515 y 7887/2005, así como que se dicte en su día Sentencia en la que se declare la constitucionalidad de la disposición legal cuestionada.

17. El Presidente del Senado, por escrito registrado en fecha 19 de enero de 2006, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

18. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 23 de enero de 2006, en el que, por las razones que se han expuesto en el antecedente noveno, interesó la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad en el inciso «restringidos a quienes, en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieren ocupando la plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinúa de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada» del párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004. Igualmente, dada la identidad de objeto y fundamento de la presente cuestión con las registradas con los núms. 7514-2005 y 7885-2005, solicitó la acumulación de éstas a aquélla.

19. El día 8 de noviembre de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de 7 de octubre de 2005, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional primera, apartado I, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE.

La cuestión trae causa del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales núm. 300-2005, promovido por don Javier López Monreal contra las Órdenes Forales 63/2005, 64/2005 y 65/2005, de 13 de abril, del Consejero de Administración Local, por las que se aprueban las convocatorias para la obtención del título de habilitado para el acceso a la condición de Secretario y de Interventor de las Entidades Locales de Navarra conforme a las previsiones contenidas en la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, por Auto de 29 de junio de 2005, admitió la competencia para conocer del procedimiento y, por providencia de 17 de agosto de 2005, la Sala de Vacaciones acordó abrir el trámite del art. 35.2 LOTC, concediendo a las partes y al Ministerio Fiscal el plazo común e improrrogable de diez días para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto al apartado 1, párrafo primero, de la citada disposición adicional primera de la citada Ley Foral, en cuanto restringe a determinadas personas el proceso a que se refiere; y, en su defecto, del párrafo segundo, en cuanto a la limitación que establece por posible vulneración del art. 23.2 CE.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la representación procesal del demandante y uno de los codemandados se mostraron partidarios del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que se opusieron al mismo el Ministerio Fiscal, el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra y los restantes codemandados.

20. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra acordó, mediante Auto de 7 de octubre de 2005, plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional primera, apartado I, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE.

El órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad realiza en el Auto de planteamiento consideraciones en todo similares a las que ya se han extractado en los antecedentes segundo y undécimo, a los que, por ello, procede remitirse.

21. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de diciembre de 2005, acordó admitir a trámite la cuestión planteada; dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del

Ministerio de Justicia, al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

22. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 23 de diciembre de 2005, se personó en nombre del Gobierno, manifestando que se abstenía de formular alegaciones, aunque solicitó que se le notifique en su día la Sentencia que se dicte.

23. Mediante escrito registrado en fecha 30 de diciembre de 2005 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

24. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación de la Comunidad Foral, se personó en el procedimiento mediante escrito registrado en fecha 18 de enero de 2006, en el que, tras formular alegaciones muy similares a las ya recogidas en los antecedentes sexto y decimoquinto, solicitó se dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad.

25. El Letrado del Parlamento de Navarra, en representación de la Cámara, se personó en el procedimiento mediante escrito registrado en fecha 18 de enero de 2006, en el que, tras formular alegaciones muy similares a las que, resumidamente, se han expuesto en el antecedente séptimo, solicitó la acumulación en un solo proceso de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 7514-2005, 7515-2005 y 7887-2005, así como que se dicte en su día Sentencia en la que se declare la constitucionalidad de la disposición legal cuestionada.

26. El Presidente del Senado, por escrito registrado en fecha 19 de enero de 2006, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

27. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 23 de enero de 2006, en el que, por las razones que se han expuesto en el antecedente noveno, interesó la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad en el inciso «restringidos a quienes, en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieren ocupando la plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinúa de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada» del párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004. Igualmente, dada la identidad de objeto y fundamento de la presente cuestión con las registradas con los núms. 7514-2005 y 7515-2005, solicitó la acumulación de éstas a aquella.

28. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 25 de enero de 2006, acordó conceder un plazo de diez días a la representación procesal del Gobierno de Navarra para que alegase lo que estimara oportuno sobre la acumulación a la presente cuestión de inconstitucionalidad de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 7515-2005 y 7885-2005 planteada por el mismo órgano judicial.

29. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 8 de febrero de 2006, en el que no se opuso a la acumulación interesada.

30. El Pleno del Tribunal Constitucional acordó, en el Auto 73/2006, de 28 de febrero, la acumulación a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7514-2005 de las núms. 7515-2005 y 7885-2005.

31. El día 18 de julio de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de 16 de junio de 2006, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad

en relación con la disposición adicional primera, apartado I, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE.

La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo núm. 284-2005, promovido por el Ayuntamiento de La Cendea de Galdar contra la Orden Foral 63/2005, de 13 de abril, del Consejero de Administración Local, por la que se aprueba la convocatoria para la obtención del título de habilitado para el acceso a la condición de Secretario de las Entidades Locales de Navarra, conforme a las previsiones contenidas en la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre. Una vez señalada fecha para votación y fallo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, por providencia de 18 de mayo de 2006, otorgó audiencia por a las partes y al Ministerio Fiscal a fin de que, en el plazo de diez días, alegasen lo que desearan sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto a la disposición adicional primera, apartado 1, de la Ley Foral 11/2004, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la representación procesal del demandante y el Ministerio Fiscal se mostraron partidarios del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que se opuso al mismo el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra.

32. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra acordó, mediante Auto de 16 de junio de 2006, plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional primera, apartado I, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE.

El órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad realiza en el Auto de planteamiento consideraciones en todo similares a las que ya se han extractado en el antecedente segundo al que, por ello, procede remitirse.

33. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 12 de septiembre de 2006, acordó admitir a trámite la cuestión planteada; dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular la alegaciones que tuvieran por conveniente, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

34. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 21 de septiembre de 2006, se personó en nombre del Gobierno, manifestando que se abstenía de formular alegaciones, aunque solicitó que se le notifique en su día la Sentencia que se dicte.

35. Mediante escrito registrado el 22 de septiembre de 2006 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

36. El Presidente del Senado, por escrito registrado en fecha 27 de septiembre de 2006, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

37. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación de la Comunidad Foral, se personó en el procedimiento mediante escrito registrado el 28 de septiembre de 2006, en el que, tras formular alegaciones muy similares a las ya recogidas en los antecedentes sexto y decimoquinto, solicitó se dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad y manifestó que no se oponía a la acumulación de la cuestión de inconstitucionalidad con las registradas con los núms. 7514-2005, 7515-2005 y 7885-2005.

38. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 5 de octubre de 2006, en el que, por las razones que se han expuesto en el antecedente noveno, interesó la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad en el inciso «restringidos a quienes, en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieren ocupando la plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinúa de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada» del párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004. Igualmente, dada la identidad de objeto y fundamento de la presente cuestión con las registradas con los núms. 7514-2005, 7515-2005 y 7885-2005, solicitó la acumulación de ésta a las anteriores.

39. El Letrado del Parlamento de Navarra, en representación de la Cámara, se personó en el procedimiento mediante escrito registrado en fecha 9 de octubre de 2006, en el que, tras formular alegaciones muy similares a las que, resumidamente se han expuesto en el antecedente séptimo, solicitó la acumulación de esta cuestión a las cuestiones núms. 7514-2005, 7515-2005 y 7887-2005, así como que se dicte en su día Sentencia en la que se declare la constitucionalidad de la disposición legal cuestionada.

40. Por Auto de 24 de marzo de 2009 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7557-2006 con las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 7514-2005, 7515-2005 y 7887-2005.

41. El Pleno de este Tribunal, mediante providencia de 24 de marzo de 2009, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir a la Sala Segunda, a la que, por turno objetivo, le ha correspondido, el conocimiento de las presentes cuestiones.

42. Por providencia de 28 de mayo de 2009, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 1 de junio siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional debe resolver las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, planteadas todas ellas por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en relación con la disposición adicional primera, apartado I, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE.

Dicho apartado presenta el tenor literal siguiente:

«Disposición adicional primera. *Provisión excepcional de los puestos de Secretaría e Intervención de las entidades locales de Navarra*

La Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en el término de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley Foral, iniciará un proceso excepcional de provisión de vacantes de las plazas de Secretaría e Intervención en aquellos Ayuntamientos, Mancomunidades, Agrupaciones de carácter tradicional y Agrupaciones de Municipios para servicios administrativos comunes en los términos que se señalan en los apartados siguientes:

1. Con carácter previo a la provisión de puestos de las vacantes que se convoquen se llevará a cabo el proceso para la obtención de la habilitación concedida por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, mediante la superación de pruebas selectivas de concurso-oposición realizadas con sujeción a los programas y baremos de méritos que se determinen por el Gobierno de Navarra, y de los cursos de formación que a tal efecto se organicen por el Instituto Navarro de Administración Pública, restringidos a quienes, en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieren ocupando plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año

o de forma discontinua de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada, y que estuviesen en posesión de los títulos académicos exigidos en la Ley Foral de la Administración Local de Navarra.

Quienes ocupasen plazas para el ejercicio compartido de Secretaría e Intervención, sólo podrán participar en las convocadas para el acceso a la condición de Secretario.

Quienes hubieran recibido la habilitación para ejercer el puesto de Secretario o Interventor de Ayuntamiento con anterioridad a 1984 con arreglo a la normativa anteriormente vigente, y a la fecha de entrada en vigor de esta Ley Foral se encuentren ejerciendo con carácter interino dicho puesto habiéndolo ejercido al menos durante quince años, se considerarán en posesión de la habilitación regulada en este apartado y podrán concurrir a los concursos regulados en los apartados siguientes.»

Dos son las cuestiones que han de ser dilucidadas en el presente proceso constitucional. En primer lugar, la Sala proponente considera que el párrafo primero del apartado 1 de la disposición legal transcrita podría ser contrario al derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), por restringir el proceso de habilitación que en ella se prevé para acceder a la condición de Secretario o Interventor de las Entidades Locales de Navarra a quienes «en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieren ocupando la plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinua de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada». Esta regulación no satisfaría dos de los requisitos que ha establecido la doctrina de este Tribunal para admitir con carácter excepcional las llamadas «pruebas restringidas», como son la excepcionalidad de la situación que se pretende afrontar y la legitimidad del fin perseguido.

Adicionalmente, en dos de las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas en el presente proceso constitucional se plantea la conformidad con el art. 23.2 CE de lo establecido en el párrafo segundo del cuestionado apartado I de la disposición adicional primera de la ley Foral 11/2004, pues la Sala entiende que la limitación que impone a quienes ejercen las funciones compartidas de secretaría e intervención, los cuales sólo pueden participar en las pruebas convocadas para el acceso a la condición de Secretario, resulta contraria al citado precepto constitucional, por hacerles de peor condición que aquellos que sólo desempeñan el puesto de Interventor.

2. Así expuesta la duda del órgano judicial, apreciamos que la cuestión suscitada en relación con el párrafo primero del apartado I de la disposición legal objeto del presente proceso ha de quedar circunscrita al inciso «restringidos a quienes, en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieren ocupando plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinua de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada», extremo éste al que limita su razonamiento el órgano judicial, por ser el relevante para la resolución de los procesos *a quo*.

El mencionado inciso nos sitúa ante un problema relacionado con lo que hemos denominado pruebas restringidas o específicas para el acceso a la función pública, pues el inciso cuestionado impide el acceso a las pruebas de habilitación previstas en la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004, no sólo a potenciales aspirantes que no hubieran desempeñado con anterioridad funciones de secretaría o intervención en las entidades locales de Navarra, sino también a aquellos interinos que hubieran desempeñado tales funciones durante un período de tiempo inferior al exigido por el inciso cuestionado. Este problema habremos de analizarlo únicamente desde la perspectiva del referido derecho fundamental consagrado por el art. 23.2 CE, pues el órgano judicial no plantea con su cuestión problema alguno relacionado con la delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, en cuanto a la compatibilidad de estas pruebas restringidas de acceso a la función pública con el sistema diseñado por la normativa estatal básica en materia de función pública ex art. 149.1.18 CE, extremo éste último que la Sala cuestionante sitúa expresamente extramuros de la duda de constitucionalidad que plantea,

en atención a las competencias que la Comunidad Foral ostenta en materia de función pública y Administración local [arts. 49.1 b) y 46.1 a) de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra: LORAFNA].

3. Con respecto al art. 23.2 CE existe una consolidada doctrina de este Tribunal Constitucional (entre otras, STC 38/2007, de 15 de febrero, FJ 9, y 30/2008, de 25 de febrero, FJ 6) según la cual lo que el citado precepto constitucional consagra es un derecho de configuración legal, de tal modo que compete establecer las condiciones de acceso a la función pública con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 103.3 CE) al legislador, correspondiendo a éste la decisión sobre los distintos requisitos y condiciones para el acceso a la función pública que han de reunir los candidatos. De esta forma la Constitución española reserva a la Ley la regulación de las condiciones de ejercicio del derecho establecido en su art. 23.2, lo que entraña una garantía de orden material que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar cuáles hayan de ser las condiciones para acceder a la función pública de conformidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, los cuales sólo pueden preservarse y establecerse mediante la intervención positiva del legislador. Además el art. 23.2, en relación con el 103.3 CE, contiene un derecho a la no restricción injustificada de las condiciones de acceso, a lo que se opone la integración automática de determinados grupos en la función pública (STC 302/1993, de 21 de octubre), así como, en principio y salvo excepciones, las llamadas «pruebas restringidas» para el acceso a la función pública (SSTC 27/1991, de 14 de febrero; 151/1992, de 19 de octubre; 4/1993, de 14 de enero; 60/1994, de 28 de febrero; 16/1998, de 26 de enero; o 12/1999, de 11 de febrero).

No obstante, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de este tipo de pruebas, afirmando (STC 126/2008, de 27 de octubre, FJ 3) que:

«Más en concreto, y por lo que se refiere a las pruebas restringidas para el acceso a la función pública, este Tribunal ha incidido en que el art. 23.2, en relación con el 103.3 CE, contiene un derecho a la no restricción injustificada de las condiciones de acceso, conforme al cual queda prohibida la integración automática de determinados grupos en la función pública y, en principio y salvo excepciones, las llamadas 'pruebas restringidas' para el acceso a la función pública (por todas, STC 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3). Si bien, también se ha puesto de relieve, por un lado, que no cabe considerar como pruebas restringidas aquellas a las que puedan presentarse aspirantes que nunca hubieran desempeñado puestos en régimen de interinidad (por todas, STC 83/2000, de 27 de marzo, FJ 4) y, por otro, que, de cualquier modo, 'no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración (por todas, STC 12/1999, de 11 de febrero, FJ 3).»

Doctrina que ya habíamos establecido anteriormente [así, SSTC, 27/1991, de 14 de febrero, FJ 5 c); 60/1994, de 28 de febrero, FJ 5; 16/1998, de 26 de enero, FJ 5; y 12/1999, de 11 de febrero, FJ 3], considerando que, en ocasiones, la existencia de dichas pruebas podía ser entendida de forma compatible con el art. 23 CE por tratarse de una situación excepcional y transitoria, en la que lo perseguido era atender a las expectativas de acceso a la función pública creadas por la necesidad de instaurar una nueva Administración autonómica y contribuir a la estabilidad y eficacia de la misma (caso de la STC 27/1991, de 14 de febrero), consideraciones relacionadas con las necesidades derivadas de la construcción del Estado autonómico y la consolidación de unas Administraciones emergentes, inicialmente aún no dotadas de una función pública propia, a las que también nos referimos, destacando su carácter excepcional y transitorio, en la STC 302/1993, de 1 de octubre (FJ 2). En la STC 60/1994, de 28 de febrero, afirmamos, a partir de la precedente doctrina constitucional sobre las pruebas restringidas en el acceso a la función pública, el

carácter excepcional de los sistemas que no sean de libre acceso respecto a quienes no tengan relación funcional alguna, de modo que la convocatoria de pruebas restringidas o específicas, requiere una justificación en cuanto son una excepción a lo que es normal sistema de acceso a los funcionarios de carrera. Así, rechazamos la concurrencia de tal justificación en el supuesto resuelto en la STC 16/1998, de 26 de enero, en la que entendimos que, si bien con la convocatoria de un proceso restringido pretendía resolverse una situación singular que tenía su origen en la creación de una administración autonómica, no se trataba de una respuesta excepcional a la situación excepcional que pudo crearse como consecuencia del proceso de creación de una nueva administración, pues dicha respuesta había sido ya abordada a través de diversas medidas en otras ocasiones, razón por la cual las pruebas examinadas no podían considerarse ya como «un medio excepcional» y, por ello, el proceso selectivo que pretendía establecerse vulneraba el principio de igualdad que, en relación con el acceso a los cargos y funciones públicas, consagra el art. 23.2 CE. Por el contrario, en el caso resuelto en la STC 12/1999, de 11 de febrero, aun cuando estimamos que no se trataba propiamente de pruebas restringidas, entendimos que concurría una situación excepcional y singular originada por la puesta en planta de la Administración sanitaria de una concreta Comunidad Autónoma, con la consiguiente ordenación del régimen de acceso de los servidores de la misma.

4. Tal y como ya se ha expuesto, la Sala centra sus dudas en el carácter excepcional de la situación que pretende resolverse con la convocatoria restringida prevista en la disposición cuestionada, situación que, como ha quedado dicho con detalle en los antecedentes, merece, por el contrario, tal calificativo para las representaciones procesales del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra y del Parlamento de Navarra. Para ambas la causa de dicha situación excepcional se encontraría en la imposibilidad de reorganizar el mapa municipal navarro en lo que hace al ejercicio de las funciones de secretaría e intervención, ya que, de acuerdo a lo dispuesto en la legislación foral de régimen local (disposición transitoria tercera de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio), la convocatoria de los puestos de trabajo de secretaría e intervención, según lo dispuesto en la regulación general que la misma establecía [superación de las pruebas selectivas de oposición o concurso-oposición convocadas al efecto por el Gobierno de Navarra (arts. 241 y 251 de la Ley Foral 6/1990), habilitación que determina el ingreso en la función pública local y la adquisición de la condición de funcionario (arts. 224 y 241.2 y 6 de la misma Ley Foral)], quedaba vinculada a la previa y necesaria constitución, por leyes forales, de las agrupaciones forzosas de municipios para la prestación en común de tales funciones públicas, cubriéndose entre tanto las vacantes «mediante contratación temporal de personal con titulación propia del cargo».

A esta situación es a la que pretende responderse ahora con la disposición cuestionada en el presente proceso, habida cuenta de que la Ley Foral 11/2004 elimina la previa reserva legal para la constitución de las agrupaciones de municipios y desvincula ese proceso de reforma del mapa municipal navarro de lo relativo al sistema de acceso y provisión de puestos en relación con las funciones de secretaría e intervención de las entidades locales de Navarra. De hecho en la exposición de motivos de la Ley Foral 11/2004 se justifica en este caso la convocatoria restringida para acceder a la condición de Secretario e Interventor de las Entidades Locales de Navarra a fin de «paliar la situación creada por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, derogándola y regulando una alternativa, para regularizar la anómala situación de la provisión de puestos de Secretaría e Intervención, necesarios en la Administración local como garantía del correcto y ordenado desarrollo de las actividades locales para la satisfacción del interés público local».

5. Expuesto lo anterior procede recordar que con la perspectiva del control de la conformidad con la Constitución española de la disposición cuestionada, que es la propia de este proceso, no corresponde a este Tribunal enjuiciar si el proceso conducente a la reestructuración del mapa municipal navarro, con su correlato de la reestructuración de los puestos de trabajo de secretaría e intervención, ha de responder o no a un principio de

voluntariedad, tal como se plasma ahora en la Ley Foral 11/2004, o de obligatoriedad, como al respecto disponía la Ley Foral 6/1990, sino únicamente si dicha situación –originada, como se recoge en los antecedentes, por una norma legal transitoria y, en algunos casos, por una disposición anterior–, en la que tanto el Auto de cuestionamiento como los alegatos del Gobierno y del Parlamento de Navarra coinciden en encontrar el origen de la situación que pretende resolverse con la aplicación de lo previsto en la disposición cuestionada, reviste las notas de excepcionalidad que, conforme a la doctrina que ya hemos expuesto, justificarían la existencia un procedimiento legal, de carácter también excepcional, que faculte a quienes desempeñaban las funciones de secretaría e intervención de forma interina o temporal para acceder, por una sola vez, a la habilitación necesaria para el desempeño de los citados puestos.

Centrados así los términos del asunto que enjuiciamos es posible apreciar que, como se expone a continuación, no estamos ante esa situación excepcional que, en unión a los restantes requisitos a los que ya nos hemos referido y que concurren en el presente caso, permitiría apreciar que, conforme a nuestra doctrina, se dan las condiciones para entender que no se vulnera el art. 23.2 CE. No estamos aquí en uno de los casos excepcionales en los que la diferencia de trato, establecida por una sola vez en una norma con rango de ley, a favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, teniendo presente tanto la excepcionalidad de la situación creada como la legitimidad constitucional de la finalidad perseguida. Por el contrario, se configuran unas pruebas restrictivas para el acceso a la función pública que han de considerarse como un procedimiento proscrito por el art. 23.2 CE.

En efecto, aunque tal situación ha venido motivada, como se razona en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por el intento de racionalizar la planta de la Administración local de Navarra en lo que hace al desempeño de las necesarias funciones de secretaría e intervención, lo cierto es que, en cuanto a la excepcionalidad de la situación que podría justificar la convocatoria restringida, aquella situación no tiene parangón con la creación de una nueva Administración, con la consiguiente necesidad de adscribirle de forma inmediata personal por no estar dotada de función pública propia ni existir plantillas de funcionarios, ni, en fin, por no poder acudir a los sistemas legales de provisión de acceso a la función pública así como tampoco con la necesidad de resolver la situación derivada de la imprescindible creación de un aparato administrativo en un ámbito concreto como el sanitario, únicos supuestos en el que este Tribunal ha admitido las pruebas restringidas o específicas como excepción al derecho al acceso en condiciones de igualdad a la función pública.

De hecho en este caso han sido las decisiones adoptadas por las propias instituciones forales, o, cuando menos, su tácita anuencia a la cobertura de los puestos de secretaría e intervención con personal en régimen de interinidad, consecuencia inevitable de las mismas habida cuenta del carácter necesario que las funciones de secretaría e intervención revisten en la entidades locales, las que han proporcionado el fundamento y permitido la vigencia en el tiempo de una situación que ha de definirse, cuando menos, como inadecuada desde la perspectiva del derecho fundamental protegido por el art. 23.2 CE y de la que cabe también dudar de su carácter transitorio. En efecto, han transcurrido más de catorce años desde la aprobación de la Ley Foral 6/1990 hasta su modificación por la Ley Foral 11/2004, e, incluso, más de veinticuatro desde la primera decisión normativa en torno a la vinculación de la provisión de plazas de secretaría e intervención en determinados Ayuntamientos con la previa necesidad de reestructurar el mapa municipal navarro (Norma sobre equiparación de las retribuciones de los funcionarios de la administración municipal de Navarra con las de los funcionarios de la Diputación Foral, aprobada mediante Acuerdo del Parlamento Foral de 29 de enero de 1980). No debe olvidarse tampoco que el ya mencionado sistema de acceso a la condición de Secretario e Interventor de las Entidades Locales de Navarra diseñado por la propia Ley Foral 6/1990 no se ha llevado nunca a la práctica por decisión de ese mismo legislador foral, ya que todo el sistema de acceso y provisión de puestos por él mismo diseñado fue dejado en suspenso en tanto en cuanto se

produjera la constitución de agrupaciones de municipios. Así, es la decisión de legislador foral vinculando ambas cuestiones la que determina que la ausencia del citado proceso de reestructuración administrativa haya supuesto la cobertura de las vacantes de puestos de secretaría e intervención, aplicando el procedimiento previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley Foral 6/1990, con personal interino que ostenta la titulación propia del cargo.

En relación con ello ya hemos dicho que no nos corresponde hacer valoración alguna respecto a la conveniencia o no de haber establecido la antedicha vinculación entre la previa reestructuración de plazas y su cobertura mediante el procedimiento al efecto diseñado por la Ley Foral 6/1990, nexo roto por una nueva decisión del legislador foral en el año 2004, pero tampoco puede ocultarse que las instituciones forales eran o debían haber sido conscientes de la situación que podía generarse como consecuencia de sus decisiones, pues es indudable que establecieron previsiones normativas expresas respecto a la cobertura de las plazas de secretaría e intervención mediante personal en régimen de interinidad. Por ello, conforme al canon que antes hemos enunciado, la previsión legal enjuiciada no resulta constitucionalmente aceptable al mismo, pues el carácter excepcional de la situación, aun dirigida al intento de racionalizar la Administración local de Navarra, no le viene impuesto a las instituciones forales por circunstancias externas a su voluntad, como podrían ser las necesidades derivadas de la puesta en marcha de una Administración de nuevo cuño.

Por el contrario el origen de esta anómala situación de pendencia legal de la reforma de las estructuras locales de Navarra que, a su vez, impedía la puesta en práctica de las previsiones legales con respecto al procedimiento a seguir en la cobertura de plazas de secretaría e intervención puede hallarse, como han señalado todas las partes comparecidas, en las decisiones previamente adoptadas por el legislador foral, el cual, como declara la exposición de motivos de la Ley Foral 11/2004, intenta resolverla adoptando un procedimiento también excepcional de acceso a la función pública. En tal sentido no resulta admisible que el carácter excepcional de la situación creada sea alegado por aquel que, con sus decisiones, en particular la suspensión de la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación conferida por la Comunidad Foral, ha contribuido a crearla, y tras ello lo aporte como fundamento para justificar una decisión que, por su carácter limitativo de un derecho fundamental, ha de ser necesariamente configurada de forma restrictiva.

Esta situación no reúne las notas de excepcionalidad que, conforme a nuestra doctrina, permitirían una diferencia de trato a favor del personal que desempeñaba interinamente estas funciones del calibre de la aquí examinada, que excluye de los procedimientos de selección de funcionarios de carrera, con el consiguiente sacrificio de su derecho fundamental, a todos aquellos que no reúnen tal condición, pues no se olvide que la reserva en el proceso de habilitación supone, conforme a las previsiones de la propia legislación foral, la participación, con carácter obligatorio, en el subsiguiente procedimiento de provisión de puestos de trabajo.

De esta forma, con la declarada intención de dar respuesta a la situación creada por la aplicación de la disposición transitoria tercera de la Ley Foral 6/1990, se configura un sistema de selección en el que se hace imposible el acceso de otras personas, pues, como ha señalado el Fiscal General del Estado, conforme a este procedimiento, ni aquellos que reunieren los requisitos generales pero que no hubieran estado vinculados a la Administración local de Navarra desempeñando esos cargos, ni tampoco aquellos otros que, aun acreditando su desempeño como interinos tuvieran una antigüedad menor a la exigida legalmente, podrían concurrir al proceso. Además, del propio tenor literal de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004 se deduce que la misma no se refiere únicamente a las situaciones derivadas de la inaplicación de las previsiones relativas a la agrupación forzosa de municipios para el desempeño conjunto de las funciones de secretaría e intervención, sino que se extiende a toda situación en la que la plaza fuera desempeñada en régimen de interinidad, cualquiera que fuera la razón de la misma. De hecho el último párrafo, no cuestionado, del apartado 1 de la disposición adicional primera

otorga directamente la habilitación a quienes ya la tuvieran con anterioridad a 1984 con arreglo a la normativa anteriormente vigente y, a la fecha de entrada en vigor de la Ley Foral 11/2004, se encuentren ejerciendo con carácter interino puestos de secretaría e intervención, habiéndolos ejercido al menos durante quince años.

Así, la ablación del derecho fundamental no está justificada ni es proporcional a la finalidad perseguida, pues la misma podría conseguirse sin restringir, hasta hacerlo desaparecer, el derecho de los potenciales aspirantes a acceder a la habilitación necesaria para obtener la condición de Secretario o Interventor al servicio de las entidades locales de Navarra. Además tampoco resulta acreditado, ni es por sí mismo evidente, que la eficacia de la Administración y la satisfacción del interés local, como respecto a este último se afirma en la exposición de motivos de la Ley, justifiquen la limitación que al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública supone en este caso la convocatoria restringida prevista en la disposición legal cuestionada, pues, aun siendo cierto que, conforme a nuestra doctrina, el tiempo efectivo de servicios prestados puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar un empleo público tal apreciación no puede ser entendida de forma tal que se haga imposible el acceso de otras personas a dichos empleos.

La conclusión anteriormente alcanzada no se ve tampoco enervada por el alegato de la representación procesal del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra en el sentido de que al presente caso le resultaría de aplicación la doctrina de la STC 252/2005, de 11 de octubre. Baste con resaltar que lo enjuiciado en la misma era la posible infracción de los arts. 137 y 140 CE, sin que se planteara una cuestión relativa al acceso a la función pública, sino a la continuidad, mediante su integración en las plantillas laborales de los Ayuntamientos, de la relación laboral de determinados trabajadores en las tareas que venían desempeñando con anterioridad a la integración de ikastolas en la red pública educativa vasca, lo que suponía asegurar la adopción de un modelo de integración de personal respetuoso con los derechos individuales de los trabajadores en la sucesión operada en la titularidad de su centro de trabajo que se había producido como consecuencia de la decisión del legislador.

En suma, por todo lo expuesto, el inciso «restringidos a quienes, en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieren ocupando plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinua de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada» del párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004 resulta contrario al art. 23.2 CE y es, por ello, inconstitucional y nulo.

6. En segundo lugar el órgano judicial plantea que el párrafo segundo de este mismo apartado 1 resultaría también contrario al art. 23.2 CE, por cuanto configura en términos negativos, sin justificación suficiente, el criterio de acceso a la condición de Interventor, al impedir la participación en el correspondiente proceso selectivo a quienes ocupen plazas para el ejercicio compartido de secretaría e intervención, ya que estas personas únicamente pueden participar en el proceso selectivo para acceder a la condición de Secretario, pese a reunir, según la sala proponente, los requisitos para optar tanto a la citada condición de Secretario como a la de Interventor.

Al respecto debemos señalar que, si bien el criterio de diferenciación empleado no podría ser tildado de arbitrario o irrazonable si se examinara únicamente a la luz de la regulación de las funciones necesarias de secretaría e intervención contenida en la legislación foral sobre régimen local (al respecto, arts. 249 y 250 de la Ley Foral 6/1990), lo cierto es que, apreciada la inconstitucionalidad del carácter restrictivo de las pruebas previstas en el primer párrafo del apartado cuestionado, la misma ha de extenderse también a este segundo párrafo, por cuanto la limitación en él establecida solamente cobra su pleno sentido en el seno de procesos restringidos para el acceso a la condición de Secretario o Interventor de las Entidades Locales de Navarra.

Por eso, habiendo sido ya expulsada del Ordenamiento, por inconstitucional y nula, la restricción en la participación en las pruebas conducentes a la obtención de la habilitación para acceder a la condición de Secretario o Interventor de las Entidades Locales de Navarra en favor de quienes cumplieran las condiciones que se derivaban del inciso

cuestionado en el primer párrafo del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004, dicha expulsión tiene como consecuencia necesaria la inconstitucionalidad y nulidad de este párrafo segundo, ya que la regla de participación en las convocatorias que se cuestiona presenta una clara conexión correlativa con las referidas pruebas restringidas, por cuanto está referida a las previstas en el párrafo anterior, especificando en cual de las restringidas pruebas de habilitación podrían participar determinadas personas en función del puesto que hubieran venido ocupando de forma interina durante el periodo de tiempo exigido por el primer párrafo del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004.

En conclusión, el párrafo segundo («Quienes ocupasen plazas para el ejercicio compartido de Secretaría e Intervención, sólo podrán participar en las convocadas para el acceso a la condición de Secretario») del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004 resulta también inconstitucional y nulo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar las presentes cuestiones de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos el inciso «restringidos a quienes, en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieren ocupando plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinua de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada» del párrafo primero y el párrafo segundo («Quienes ocupasen plazas para el ejercicio compartido de Secretaría e Intervención, sólo podrán participar en las convocadas para el acceso a la condición de Secretario») del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a uno de junio de dos mil nueve.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.