



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

Dictamen jurídico sobre la aplicación en Navarra de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)

20 de enero de 2015



Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Su aplicación a Navarra.

I.- Introducción.

La Ley 27/2013, modifica ampliamente la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), sometiendo a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local. Este nuevo marco normativo ha introducido una serie de profundos cambios en el sistema de gobierno local español.

Esta modificación del Régimen Local deriva de la reforma del artículo 135 de la Constitución española que, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas, y de lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que lo desarrolla.

La EM de la Ley 27/2013 señala que, esta reforma persigue cuatro objetivos básicos: 1) clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», 2) racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, 3) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y 4) favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Del examen de la Ley, se observa que está marcada por una obsesiva idea: garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales, así como pretender racionalizar (reducir) las estructuras organizativas en las que se apoyan. El objetivo último de esta reforma de la LBRL no es otro que garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito local, pero sobre todo la sostenibilidad del andamiaje financiero de los entes locales. Dicho de otro modo, el motor que impulsa esta reforma no es otro que salvaguardar la disciplina fiscal en el sector público local. Las claves de la reforma son impedir la duplicidad en la prestación de los servicios y que la financiación vaya a cargo de la Administración titular de la competencia, si bien, todo ello se supedita y pospone a la aprobación del nuevo régimen de financiación de las Comunidades Autónomas y de los entes locales.

La Ley incluye una Disposición específica respecto a su aplicación en la CF de Navarra, la Disposición Adicional Segunda, que bajo el epígrafe “*Régimen aplicable a la Comunidad Foral*”, y después de hacer mención específica a las particularidades que resultan de la LORAFNA y de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y



Sostenibilidad Financiera, se refiere a aspectos concretos de la Ley en los que se reconoce la competencia de la Comunidad Foral de Navarra.

El tenor literal de esta Disposición es el siguiente:

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

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

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

4. De conformidad con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y con la disposición adicional séptima de la Ley 25/2003, de 15 de julio, la Comunidad Foral de Navarra recibirá también los informes emitidos, en cumplimiento de la normativa básica, por los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, para su remisión inmediata al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas. Asimismo, los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, remitirán también dicha información a la Cámara de Comptos, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas.

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

6. En el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en virtud de las competencias reconocidas a Navarra, a las que se hace referencia en el punto primero de esta disposición, la Comunidad Foral de Navarra determinará los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las



Corporaciones Locales, del personal eventual y del resto del personal al servicio de las mismas y su sector público. La determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal”.

Posteriormente, la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra tiene por objeto mantener las competencias de las entidades locales de Navarra y regular otras cuestiones del ámbito municipal que puedan verse afectadas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que atribuye a las comunidades autónomas competencias que hasta ahora recaían en las entidades locales.

La Ley Foral 23/2014 regula aspectos concretos afectados por la Ley 27/2013 (LRSAL) dirigidos a preservar la singularidad del régimen local de la CFN, con el siguiente contenido:

1) Atribuye la condición de entes locales de Navarra a los consorcios locales. 2) Posibilita la creación, con carácter voluntario, de agrupaciones municipales de servicios administrativos, de acuerdo a las condiciones que se establecen. 3) Adapta el régimen competencial municipal a lo establecido en la Ley 27/2013.

En lo que se refiere al nuevo régimen competencial establecido en la Ley 27/2013, la Ley Foral 23/2014 dispone lo siguiente:

1º.- Las competencias que con carácter previo a la entrada en vigor de la citada ley se preveían como propias de los municipios o eran asumidas por los mismos, en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud y servicios de inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales y en materia de educación, continúen siendo ejercidas por las entidades locales en los términos en que las venían desarrollando.

2º.- Las entidades locales de Navarra podrán seguir prestando los servicios públicos o desarrollar las actividades que venían ejerciendo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, como competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, siempre que, previa valoración de los entes locales, no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público o actividad con otra administración pública.

3º.- La asunción por las entidades locales de nuevas competencias de la misma naturaleza destinadas a satisfacer necesidades vecinales requerirá la emisión de los informes establecidos en el artículo 7.4 de la vigente Ley reguladora de las Bases de Régimen Local. Como contrapartida, la Administración de la Comunidad Foral deberá habilitar los medios económicos que resulten necesarios para garantizar la suficiencia financiera de los municipios en el ejercicio de estas competencias.



4º.- La Competencia para decidir sobre la forma de prestación de determinados servicios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes corresponderá a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

La Ley Foral 23/2014 atribuye a sus disposiciones un carácter transitorio, hasta el momento en que el Legislativo Navarro “apruebe un nuevo sistema de financiación en consonancia con la ley foral que regule el Mapa Local y la ordenación de las entidades locales de Navarra”.

En resumen, esta Ley Foral mantiene en el ámbito local las competencias de primer ciclo de educación infantil (0-3 años), servicios sociales de base, salud (consultorios e inspección sanitaria), y promoción y reinserción social, que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local traslada a las comunidades autónomas. Establece también que, las entidades locales de Navarra podrán seguir prestando los servicios públicos o desarrollando las actividades que venían ejerciendo como competencias impropias “siempre que previa valoración de los entes locales no se ponga en riesgo su sostenibilidad financiera”. Además, ha otorgado el carácter de entidad local a los consorcios que constituyan las entidades locales con otras administraciones públicas para la prestación de servicios obligatorios de competencia municipal. Por último, desbloquea la posibilidad de crear agrupaciones de servicios y otorga al Gobierno de Navarra la competencia para decidir sobre la forma de prestación de diversos servicios municipales en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, que la Ley de Bases de Régimen Local otorga al Gobierno central a propuesta de la diputación provincial correspondiente.

Dichos servicios son, entre otros, los de agua, residuos, limpieza viaria, pavimentación y alumbrado; la norma estatal atribuye a las diputaciones la posibilidad de proponer, “con la conformidad de los municipios afectados”, si los presta la Diputación o se llevan a cabo por otras fórmulas: consorcios, mancomunidades.

II.- Análisis de la aplicación en Navarra de la Ley 27/2013 (LRSAL)

1. Introducción

El aspecto más importante de la norma es sin duda el que afecta al régimen competencial de los municipios, pero también hay otros aspectos importantes que se ven modificados de forma sustancial. Entre ellos hay que citar las medidas de control económico-presupuestario, las medidas de redimensionamiento del sector público local, y las limitaciones al régimen de dedicación y retribuciones de los corporativos y del personal de las entidades locales.

En materia de Administración Local y de Haciendas Locales, Navarra tiene un régimen propio y específico amparado en el bloque de la constitucionalidad (art. 46 LORAFNA y d.a.1ª CE), por dicha razón, la disposición adicional 2ª de la Ley 27/2013, está dedicada a regular y salvaguardar la especial aplicación de dicha ley a la Comunidad Foral, y ha



sido aceptada tácita o expresamente, según los casos, por las instituciones más relevantes de la CFN. No obstante, dada la profunda reforma producida en el régimen local, sería conveniente que, en el ámbito navarro, se produjera una actualización de dicho régimen, tal y como se hizo mediante la Ley Foral 11/2004, con motivo de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local, que modificó la LBRL. La Ley Foral 23/2014 ha regulado aspectos concretos de índole competencial afectados por la Ley 27/2013, sin embargo, no ha incidido en otros muchos aspectos necesitados de adaptación y actualización.

El mantenimiento de los derechos originarios de Navarra sobre la Administración Local es la pauta o norte que dirige y condiciona la potestad legislativa de la Comunidad Foral en esta materia, diferenciándola de las Comunidades Autónomas, cuya competencia queda indefectiblemente supeditada a las bases dictadas por el Estado, en tanto que, dichas bases, serán de aplicación a la CFN en lo que no se opongan al régimen que para su administración local establece el artículo 46 de la LORAFNA, según prevé la disposición adicional segunda de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

La LFAL y la LFHLN, consecuentemente con lo anteriormente expuesto, regulan el régimen de la administración local y de las haciendas locales de esta Comunidad Foral, adaptando el régimen local de Navarra a la Constitución, a la LORAFNA y a la normativa básica estatal.

La Ley 27/2013 se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del art. 149.1 de la Constitución (CE) en los que se basa esta norma legal para establecer un nuevo régimen jurídico aplicable a las entidades locales, que trae consecuencia a su vez de los referidos principios de estabilidad y sostenibilidad contenidos en la Ley Orgánica 2/2012 (LOEP), cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 135 de la CE. Esta Ley 27/2013 modifica la LBRL, así como el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y también modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Decíamos, que la disposición final quinta de la Ley 27/2013 establece que la Ley se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del art. 149.1 de la Constitución, es decir, se basa en la competencia del Estado sobre Hacienda general y sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Se podría considerar correcta la cita conjunta de ambos títulos, habida cuenta de la estrecha vinculación existente entre el ámbito competencial de las entidades locales y las Haciendas locales (SSTC 237/1992, 233/1999 y 134/2011), conexión que se proyecta de manera evidente sobre la regulación contenida en esta Ley, que somete a profunda revisión el régimen jurídico aplicable a la Administración local, incluyendo a tal efecto numerosos preceptos que afectan a su régimen de competencias y a materias que directa o indirectamente se encuentran ligadas a cuestiones tales como la financiación de los servicios mínimos obligatorios, la suficiencia financiera y otras manifestaciones de la regulación de las Haciendas locales.



Igualmente, con fundamento en estos preceptos la norma legal establece un nuevo régimen jurídico aplicable a las entidades locales, que trae consecuencia a su vez de los referidos principios de estabilidad y sostenibilidad contenidos en la LOEP, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 135 de la CE y que, debe inspirar la actuación de todas las Administraciones Públicas. Sin embargo no se invoca el art. 135 de la CE como título competencial para su aprobación, ni el art. 149.1.13 CE que sin embargo sí se incluía en el anteproyecto de Ley. Y ello es debido a que, si bien el art. 135 de la CE contempla un mecanismo constitucional preferente, que se concreta en la Ley Orgánica 2/2012, en garantía de la efectividad del principio de estabilidad, y cuya remisión a una ley orgánica corrobora la competencia del Estado en la materia (STC 157/2011 y dictamen 164/2012 del Consejo de Estado). Sin embargo, la mera invocación de dicha finalidad consagrada por el art. 135 CE, no autoriza al Estado, al socaire de la competencia prevista en el art. 149.1.13^a, a dictar cualesquiera disposiciones transversales afectantes a materias que sean competencia de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos y la Constitución.

Las facultades estatales pueden afectar de manera bien intensa al ámbito de decisión autonómico, siempre que se desvíen del objetivo fijado o lo incumplan, conforme a lo establecido en la LOEP. Lo que no cabe es sustituir tales mecanismos preferentes por medidas legales preventivas, con vigencia nacional uniforme, emanadas por el Estado, en materias sobre las que carece de competencia.

Por tanto, por el mero hecho de que las medidas contenidas en la Ley 27/2013 contribuyan a dar cumplimiento a las exigencias derivadas de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y que constituye el fundamento último de su adopción, no debemos concluir necesariamente la legitimidad del Estado para dictarlas. Porque tanto el Estado como las Comunidades Autónomas están obligados, conforme a lo previsto en el art. 135 CE a adoptar las disposiciones encaminadas a la consecución de aquel objetivo, en el marco de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía y habrán de hacerlo en legítimo ejercicio de las competencias que ostentan.

En este marco competencial, y dado el régimen propio y específico que, en materia de Administración Local y de Haciendas Locales ostenta la CFN, la CFN tiene la obligación de adoptar las disposiciones necesarias encaminadas a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y al mantenimiento de los derechos originarios de Navarra sobre la Administración Local, todo ello en el marco de la Constitución y de la LORAFNA. Como ya hemos dicho, las medidas adoptadas mediante la Ley Foral 23/2014 resultan claramente insuficientes, y resulta necesaria una medida legislativa foral más amplia que contemple todos los aspectos de la normativa básica modificados por la Ley 27/2013 y dote de mayor seguridad jurídica a los operadores jurídicos y a los ciudadanos en general, sin embargo, en este momento no hay previsión de que se vaya a tramitar medida legislativa alguna con este carácter.

A continuación, procedemos a analizar de forma breve algunas de las novedades que incorpora la Ley 27/2013 y su aplicación en la CFN.



2. Competencias municipales

La Ley estatal conlleva una importante minoración de las competencias municipales, minoración que se efectúa tanto suprimiendo del ámbito competencial propio de los municipios determinadas materias, principalmente la de servicios sociales y la de sanidad, como limitando la capacidad de las entidades locales para prestar lo que denomina competencias impropias, entendiendo por estas aquellas competencias que no están atribuidas expresamente a los municipios, bien como competencia propia o bien por delegación. Dentro de estas quedarían incluidas un gran número de competencias que en la actualidad se están prestando desde el ámbito local, competencias en materia de educación y cultura, promoción de la igualdad, consumidores y usuarios, etc. Todo esto sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas. Por ejemplo, si la Ley Foral de Servicios Sociales atribuye la competencia a los municipios en materia de servicios sociales de base, entiendo que ésta es una competencia propia atribuida por una norma con rango de Ley (art. 7 en relación con el art. 25 LBRL).

Esta última cuestión es la que está en discusión (sistema abierto o cerrado), las Comunidades Autónomas defienden que las leyes sectoriales pueden atribuir a los municipios competencias municipales propias distintas de las enumeradas en el art. 25 de la LBRL. Por su parte, el Estado defiende que únicamente la LBRL puede determinar qué competencias son propias de los municipios.

Esta última es la postura del Consejo de Estado que interpreta que, solo son competencias propias las enumeradas en la LBRL; las competencias atribuidas a los municipios por leyes sectoriales de las CCAA, distintas de las enumeradas como propias en la LBRL, pasan a ser competencias impropias (art. 7.4 LBRL) y, solo podrán ser ejercidas por los municipios si se constata que no ponen en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal. Esta interpretación conllevaría la necesidad de adaptar las leyes sectoriales de las CCAA al nuevo marco básico definido en la LBRL.

Finalmente, será el TC el que zanje esta cuestión, ya que, hay planteados al menos nueve recursos de inconstitucionalidad.

En el caso de Navarra, la d.a. 2ª de la Ley 27/2013 establece que, *“la Comunidad Foral de Navarra, podrá, en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio así como del resto de las Entidades Locales de Navarra, con sujeción en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”*.

Es decir, la CFN puede atribuir a los municipios y al resto de las Entidades Locales de Navarra competencias municipales propias distintas de las enumeradas en el art. 25 de la LBRL. Para ello: a) deberá hacerlo mediante una Ley Foral, evaluando la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; b) deberá ir



acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad, además, debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas; c) garantizará que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

Esta cuestión, la aborda la citada Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra, con carácter transitorio hasta que se apruebe un nuevo sistema de financiación en consonancia con la ley foral que regule el Mapa Local y la ordenación de las entidades locales de Navarra. Sobre esta materia de competencias municipales dispone lo siguiente:

1) Las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la citada Ley 27/2013, se preveían como propias de los municipios o eran asumidas por los mismos, en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud y servicios de inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, así como otras en materia de educación, continuarán siendo ejercidas por las entidades locales en los términos en que las venían desarrollando.

2) Las entidades locales de Navarra podrán seguir prestando los servicios públicos o desarrollar las actividades que venían ejerciendo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, como competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, siempre que, previa valoración de los entes locales, no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público o actividad con otra administración pública. La asunción por las entidades locales de nuevas competencias de la misma naturaleza destinadas a satisfacer necesidades vecinales requerirá la emisión de los informes establecidos en el artículo 7.4 de la vigente Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

3) En lo que hace referencia a las escuelas infantiles, su financiación se efectuará según se recoge en la Ley Foral 16/2014, de 1 de julio, por la que se regula la financiación de los Centros de Educación Infantil de 0-3 años de titularidad municipal.

4) La Administración de la Comunidad Foral deberá habilitar los medios económicos que resulten necesarios para garantizar la suficiencia financiera de los municipios en el ejercicio de estas competencias en tanto entra en vigor el nuevo sistema de financiación que haya de aprobarse en consonancia con la ley foral que regule el Mapa Local y la ordenación de las entidades locales de Navarra.

5) La competencia para decidir sobre la forma de prestación de determinados servicios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes corresponde a la



Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Dichos servicios son los de agua, residuos, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población pavimentación y alumbrado.

En consecuencia, en cuanto a las competencias municipales, en materia de salud, servicios sociales y educación todo sigue igual de acuerdo con la regulación sectorial aplicable; respecto a las llamadas competencias impropias (escuelas de música, deporte, fomento, etc.) podrán seguir prestándolas, siempre que, previa valoración de los entes locales, no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal. La competencia para decidir sobre la forma de prestación de determinados servicios obligatorios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes corresponde, ahora, a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, antes era del ente local.

3. Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones locales.

Por lo que afecta al “status de los miembros de las corporaciones locales”, se limita el número de cargos con dedicación exclusiva en función de la población de los respectivos municipios, y se establecen límites a las retribuciones máximas a percibir.

La previsión contenida en la disposición adicional segunda, apartado 6, de la Ley 27/2013, reserva a la Comunidad Foral de Navarra la determinación de los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales, del personal eventual y del resto del personal al servicio de las mismas y su sector público, si bien deberá hacerse en el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal.

La actual regulación de la materia en la LFAL contenida en los artículos 56 y 57 prevé que, *“las cantidades que las corporaciones locales de Navarra pueden consignar en sus presupuestos con destino al abono de las retribuciones e indemnizaciones a sus miembros por el ejercicio de sus cargos no pueden exceder de los límites que con carácter general se establezcan”* (art. 56.1 LFAL) y, en todo caso, prevé además que, *“en lo no previsto en la legislación de la Comunidad Foral son de aplicación a los miembros de las corporaciones locales de Navarra las normas de carácter general reguladoras del estatuto de los miembros de las corporaciones locales del resto del Estado”* (art. 57 LFAL).

La d.a.2ª de la Ley 27/2013 establece que, *“la Comunidad Foral de Navarra determinará los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales, del personal eventual y del resto del personal al servicio de las mismas y su sector público”*. De este precepto se deriva que la competencia para fijar dichos límites máximos totales corresponde a la CFN, es decir, al Parlamento de Navarra. La cuestión que se plantea es que ocurre, si la CFN no los fija.

La LFAL, en su actual regulación, establece que, las retribuciones e indemnizaciones a sus miembros por el ejercicio de sus cargos no pueden exceder de los límites que con



carácter general se establezcan y, además que, en lo no previsto en la legislación de la Comunidad Foral son de aplicación a los miembros de las corporaciones locales de Navarra las normas de carácter general reguladoras del estatuto de los miembros de las corporaciones locales del resto del Estado.

Por lo tanto, a falta de regulación propia, en la CFN resultan de aplicación los límites que con carácter general se establezcan y las normas de carácter general reguladoras del estatuto de los miembros de las corporaciones locales del resto del Estado.

El artículo 75 bis.1 de la LBRL, introducido por la Ley 27/2013, establece que los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos.

La Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (d.a.90ª) establece el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, atendiendo a su población: más de 500.000 habitantes: 100.000 euros, de 300.001 a 500.000: 90.000 euros, de 150.001 a 300.000: 80.000 euros, de 75.001 a 150.000: 75.000 euros, de 50.001 a 75.000: 65.000 euros, de 20.001 a 50.000: 55.000 euros, de 10.001 a 20.000: 50.000 euros, de 5.001 a 10.000: 45.000 euros, de 1.000 a 5.000: 40.000 euros. En el caso de Corporaciones Locales de menos de 1.000 habitantes, es de aplicación la siguiente escala, atendiendo a su dedicación: dedicación parcial al 75%: 30.000 euros, dedicación parcial al 50%: 22.000 euros, dedicación parcial al 25%: 15.000 euros.

Este límite no incluye ni las cuotas a la Seguridad Social a cargo de la Corporación ni las indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo.

El Artículo 75 ter. de la LBRL, introducido por la Ley 27/2013, limita el número de cargos con dedicación exclusiva en función de la población de los respectivos municipios, así: en los municipios de menos de 1.000 habitantes ningún miembro podrá ejercer su cargo en este régimen de dedicación exclusiva; en municipios de 1.001 a 2.000 habitantes sólo un miembro podrá tener asignado este régimen; de 2.001 a 3.000, 2 miembros; de 3.001 a 10.000, tres; de 10.001 a 15.000, cinco; de 15.001 a 20.000, siete; de 20.001 a 35.000, diez; de 35.001 a 50.000, diez; de 50.001 a 100.000, quince; de 100.001 a 300.000, dieciocho; y así sucesivamente.

A las Entidades Locales que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su período medio de pago a los proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto de la normativa de morosidad, no se les aplicarán estos límites previstos en los artículos 75 bis y ter de la LBRL, hasta el 30 de junio de 2015 (d.tª.10ª Ley 27/2013).



4. Limitaciones al personal eventual

Se introduce un nuevo art. 104 bis a la LBRL, limitando el número de puestos de personal eventual que pueden existir en las entidades locales.

La previsión contenida en la disposición adicional segunda, apartado 6, de la Ley 27/2013, reserva a la Comunidad Foral de Navarra la determinación de los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones del personal eventual, si bien deberá hacerse en el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal.

De acuerdo con lo establecido en la citada d.a. 2ª de la Ley 27/2013, podríamos concluir que, la Comunidad Foral de Navarra tiene la competencia para fijar los límites máximos totales del personal eventual. No obstante, considero que la cuestión no es pacífica, por un lado, dicha d.a.2ª se refiere al conjunto de retribuciones sin citar los límites referidos a los entes locales según tipología y población ahora establecidos en la LBRL, por otra parte, el concepto de personal eventual es más amplio en la CFN que en el resto del Estado, al incluir en Navarra a cargos políticos de libre designación, por lo que dichos límites no contemplan esta especialidad foral.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a falta de regulación propia en esta materia, considero recomendable la aplicación de los límites y normas que establece el nuevo art. 104 bis de la LBRL, teniendo en cuenta, en su caso, que los cargos políticos de libre designación no deben computar para su cálculo:

1) En municipios de menos de 2.000 habitantes no podrá existir este personal, en municipios con población de 2.000 a 5.000 habitantes sólo excepcionalmente podrá existir un puesto de trabajo de personal eventual cuando no haya miembros de la corporación con dedicación exclusiva. En los de población superior a 5.000 y no superior a 10.000 habitantes, sólo un puesto. En los de población superior a 10.000 y no superior a 20.000 habitantes, máximo dos puestos. En los de población superior a 20.000 y no superior a 50.000 habitantes, máximo siete puestos. En los de población superior a 50.000 y no superior a 75.000 habitantes, un número que no podrá exceder de la mitad de concejales de la corporación local. Los ayuntamientos de municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del número de concejales de la corporación local, etc.

2) El resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes no podrán incluir en sus respectivas plantillas, puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual.

Las Corporaciones locales deberán publicar semestralmente en su sede electrónica y en el Boletín Oficial de Navarra el número de los puestos de trabajo reservados a personal eventual.



La Disposición Transitoria Décima de la Ley 27/2013 prevé que, estas limitaciones no resultarán de aplicación hasta el 30 de junio de 2015 en aquellas entidades locales que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y tengan un período medio de pago a proveedores no superior en 30 días al máximo legal. Estas entidades locales no podrán incrementar el número total de puestos de trabajo de personal eventual o cargos públicos con dedicación exclusiva respecto al que disponían a 31 de diciembre de 2012.

5. Informes a remitir a la Cámara de Comptos de Navarra.

La disposición adicional segunda, apartado 4, de la Ley 27/2013, establece lo siguiente: *“De conformidad con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y con la disposición adicional séptima de la Ley 25/2003, de 15 de julio, la Comunidad Foral de Navarra recibirá también los informes emitidos, en cumplimiento de la normativa básica, por los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, para su remisión inmediata al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas. Asimismo, los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, remitirán también dicha información a la Cámara de Comptos, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas”.*

En consecuencia, se impone a los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra la obligación de remitir al Departamento del Gobierno de Navarra competente en materia de Administración Local y a la Cámara de Comptos, los informes emitidos en cumplimiento de la normativa básica. No concreta la norma a qué informes se refiere, por ejemplo, como informes novedosos, en la Ley 27/2013 aparecen los siguientes: 1) informe del interventor, dirigido al Pleno, valorando la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas para la gestión de un servicio público (art. 85 LBRL), 2) informe del interventor, dirigido al Pleno, para la aprobación de un plan de corrección del desequilibrio financiero de entidades vinculadas (d.a.9ª LBRL), 3) informe resumen anual de los resultados de control interno desarrollados en cada ejercicio a remitir a la IGAE (art. 213 TRLHL), 4) informe sobre las resoluciones y acuerdos adoptados por el presidente y el pleno de la entidad local contrarias a los reparos del órgano interventor a remitir al Tribunal de Cuentas (art 218 TRLHL). A este respecto, hay que tener en cuenta que, los preceptos citados del TRLHL tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local.

De los informes a emitir por los órganos interventores introducidos por la Ley 27/2013, solo el informe contemplado en el art. 218.3 del TRLHL, modificado, se remite al Tribunal de Cuentas, así que deberemos de entender que dado que, la competencia para fiscalizar a los entes locales de Navarra corresponde a la Cámara de Comptos (art. 18 bis LORAFNA), el mismo informe que en el régimen común se debe remitir al Tribunal de Cuentas, en la CFN se deberá remitir a la Cámara de Comptos.

Dicha norma se dicta, según señala el apartado introductorio de la misma, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad



Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y se enmarca dentro de las medidas que pretenden implantar un incremento del control de la gestión económico-financiera de las entidades locales, tal y como dice el preámbulo de la Ley 27/2013, mejorar su control económico-financiero y garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso, para lo que se refuerza el papel de la función interventora en las entidades locales.

Al parecer, dicha norma se refiere a la obligación para los órganos interventores de las entidades locales, introducida por la modificación del art. 218 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), de remisión anual al Tribunal de Cuentas de todas las resoluciones y acuerdos contrarios a reparos formulados, así como, un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

La redacción actual del apartado 3 del artículo 218 del TRLRHL es la siguiente *“El órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la citada documentación se deberá acompañar, en su caso los informes justificativos presentados por la Corporación Local.”*

Esta regulación implica el ejercicio de una nueva obligación de las entidades locales, en este caso las intervenciones locales, con el Tribunal de Cuentas. Por dicha razón, en el caso de Navarra, la d.a. de la Ley 27/2013, atendiendo al régimen competencial establecido, viene a disponer que se remitirá dicha información a la Cámara de Comptos, así como, a la Comunidad Foral de Navarra.

En el caso del País Vasco, la disposición adicional octava del TRLHL, referida al “Régimen foral vasco”, establece que *“los Territorios Históricos recibirán los informes a que se refieren los artículos 193 bis y 218 de la presente Ley. Asimismo, los órganos interventores de las administraciones locales del País Vasco remitirán también al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, los informes a que se refiere el artículo 218 de la presente Ley”*.

Por lo tanto, la disposición adicional segunda, apartado 4, de la Ley 27/2013 viene a establecer la obligación de los interventores locales de Navarra de remitir a la Cámara de Comptos de Navarra, con carácter anual, todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Esta disposición tiene carácter normativo y hay que entenderla vigente y eficaz desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, el 31 de diciembre de 2013.

Se podría oponer a dicha norma que, incide en un ámbito competencial de la Administración Local de Navarra, que corresponde regular a la Comunidad Foral por afectar al régimen financiero de las Haciendas Locales de Navarra. Resulta controvertida dicha invasión competencial dado que, la citada disposición adicional



segunda no ha sido incluida entre los motivos de recurso planteados ante el Tribunal Constitucional, a excepción del recurso de inconstitucionalidad número 2043/2014 promovido por el Gobierno de Canarias. El recurso de inconstitucionalidad número 2001-2014, promovido por el Parlamento de Navarra, no la incluye entre dichos motivos. Tampoco se advierte de tacha de inconstitucionalidad alguna, respecto de esta disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, en el dictamen 13/2014 del Consejo de Navarra ni en el informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de fecha, 24 de enero de 2014, si bien, dichos dictámenes no abordan directamente esta cuestión.

Además, el control de la Cámara de Comptos de Navarra sobre las cuentas de las entidades locales ya se contempla en el art. 348 de la LFAL, así como que, las entidades locales de Navarra deberán facilitar a la Cámara de Comptos cuantos datos, informes, documentos o antecedentes les sean requeridos por ésta para el desarrollo de sus funciones (art. 349 LFAL). Ahora se prevé en la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, como novedad, que la Intervención de la entidad local remita, anualmente, a la Cámara de Comptos las resoluciones y acuerdos contrarios a los reparos formulados por dicha Intervención, así como, un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Es cierto que, dicha materia se encuentra regulada en la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, y que la novedad que se implanta encuentra su acomodo natural en dicha norma foral y no en la d.a. de una ley estatal, ello no obsta para que, hasta que las instituciones forales competentes adopten las medidas legislativas o de otro tipo que crean convenientes resulte aplicable la citada disposición adicional segunda de la Ley 27/2013.

Por otra parte, la Ley 27/2013 se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del art. 149.1 de la Constitución (CE) en los que se basa la norma legal para establecer un nuevo régimen jurídico aplicable a las entidades locales, que trae consecuencia a su vez de los principios de estabilidad y sostenibilidad contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 135 CE.

En concreto, la cuestión aquí analizada, podría tener apoyo en la competencia estatal sobre Hacienda general contemplada en el art. 149.1.14 de la CE, que faculta al Estado para establecer mecanismos de fiscalización y control interno de los entes locales que sean uniformes a nivel nacional y le proporcionen la información necesaria para la formulación de políticas de alcance general o la adopción de medidas concretas en el ámbito de sus competencias. Sin embargo, en materia Administración Local y de Haciendas Locales, Navarra tiene un régimen propio y específico amparado en el bloque de la constitucionalidad (art. 46 LORAFNA y d.a.1ª CE), por dicha razón, la disposición adicional 2ª de la Ley 27/2013, está dedicada a regular y salvaguardar la especial aplicación de dicha ley a la Comunidad Foral, y ha sido aceptada tácita o expresamente, según los casos, por las instituciones más relevantes de la CFN. En mi opinión, el respeto a las competencias de la CFN en esta materia hubiera exigido no incluir dicho apartado 4 en la citada disposición y, en su caso, pactar, en cuanto fuera posible, la actualización de la LFHLN en esta cuestión y en otras que se derivan de la aplicación de la LOEP.



No obstante lo anterior, el tenor literal de la disposición: *“recibirá también los informes emitidos, en cumplimiento de la normativa básica, por los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, para su remisión inmediata al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas. Asimismo, los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, remitirán también dicha información a la Cámara de Comptos, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas”*, resulta indefinido.

Como hemos visto, solo por vía interpretativa llegamos a la conclusión de que, dicha disposición se puede referir a una nueva obligación que se impone a los interventores locales de Navarra de remitir a la Cámara de Comptos de Navarra, con carácter anual, todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados. Sin embargo, más allá de controversias jurídicas y de lo que puede afectar o no al ámbito competencial de la CFN y al propio de la Cámara de Comptos, la realidad es que hay una norma vigente que establece una nueva obligación de los interventores locales con la Cámara de Comptos.

En el resto del Estado, los interventores locales deben remitir dicha información al Tribunal de Cuentas, excepto en el País Vasco que la remitirán al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. El envío de dicha información se va articular a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las entidades locales y a ella van a tener acceso, tanto el Tribunal de Cuentas como los OCEX.

La rendición de cuentas de las entidades locales de Navarra se realiza a la Administración de la Comunidad Foral (art. 242.5 LFHLN) que, a su vez, las hace llegar a la Cámara de Comptos una vez tratadas informáticamente. Visto el tenor de la disposición: *“la Comunidad Foral de Navarra recibirá también los informes emitidos, en cumplimiento de la normativa básica, por los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, para su remisión inmediata al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas. Asimismo, los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, remitirán también dicha información a la Cámara de Comptos, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas”*, resultaría posible y conveniente articular un procedimiento que facilite la remisión de dicha información a la Cámara de Comptos, bien a través del Departamento de Administración Local o directamente a la Cámara de Comptos.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado (art. 136 CE), en relación con lo dispuesto en el art. 18 bis de la LORAFNA, podría exigir a la Cámara de Comptos información sobre dicha cuestión. Además, si los interventores remiten esta información al Departamento de Administración Local y éste la reenvía al Ministerio de Hacienda, el Tribunal de Cuentas va a poder disponer de dicha información, por lo que, lo más conveniente sería articular un procedimiento que facilite a los interventores la remisión de dicha información a la Cámara de Comptos.



6. Servicios Públicos Locales, arts. 85 y 86 LBRL

Mediante la modificación de los arts. 85 y 86 de la LBRL, se limita la capacidad de las entidades locales para decidir libremente la forma de gestión de los servicios públicos determinando que la prestación de servicios mediante entidad pública empresarial o mediante sociedad mercantil local será residual respecto de la gestión por la propia entidad (art. 85 LBRL) y subordina la iniciativa económica local a la estabilidad presupuestaria (art. 86 LBRL).

1. La Ley 27/2013, modifica el art. 85 de la LBRL relativo a las formas de gestión de los servicios públicos locales. No introduce cambios en el listado de las formas de gestión, pero sí establece, criterios sustantivos y formales para orientar la elección de la forma de gestión entre los que nos ofrece el ordenamiento.

Respecto a la gestión directa establece que, solo podrá hacerse uso de la gestión mediante entidad pública empresarial o sociedad mercantil local cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que la gestión por la propia entidad local o por organismo autónomo, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En cuanto a la gestión indirecta, se remite a las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por último, la prohibición de prestar por gestión indirecta o mediante sociedad mercantil los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad, se sustituye por la remisión a lo dispuesto en el art. 9 del EBEP, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.

Respecto a la aplicación en la CFN de esta modificación, considero que se vería afectado el art. 192 de la LFAL que deberá ser interpretado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 85 de la LBRL.

En consecuencia, la prestación de servicios públicos locales en gestión directa mediante entidad pública empresarial o mediante sociedad mercantil local se condicionan a que resulten más sostenibles y eficientes.



2. En cuanto a los servicios económicos o iniciativa económica local, la Ley 27/2013, modifica el art. 86 de la LBRL dándole nueva redacción. A partir de ahora, *“las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.”*

Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio”.

En consecuencia, se añaden como requisitos a acreditar en el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida que, la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y la existencia de un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

La aplicación en la CFN de esta modificación, afecta al art. 204 de la LFAL que deberá ser interpretado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 86 de la LBRL.

7. Coste efectivo de los servicios

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha introducido un nuevo precepto, el artículo 116 ter, en la LBRL, estableciendo que, todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general correspondiente al ejercicio inmediato anterior y teniendo en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios; que por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo (Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre); y que, todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

La d.a.2ª de dicha Ley 27/2013, dispone que, la Comunidad Foral de Navarra, desarrollará los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de Navarra, recibiendo la comunicación de dicho coste. En Navarra están pendientes de desarrollar dichos criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios.

Por otra parte, prevé esta Orden que, la información relativa al año 2013 se publicará por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes de 1 de diciembre de 2014 comprendiendo exclusivamente los importes totales de las obligaciones reconocidas por las entidades locales referidos al nivel de las áreas de gasto contenidas



en la clasificación por programas, de acuerdo con las liquidaciones de presupuestos generales suministradas por las citadas entidades. Se publica el 2 de diciembre, sin incluir a los municipios de Navarra.

Es decir, excepcionalmente, esta primera vez, se publica el coste por programas de gasto de las EELL en 2013. Será a partir de 2015 cuando se publique el coste efectivo de cada uno de los servicios. En consecuencia, hasta el 1 de noviembre de 2015 hay tiempo para que la CFN desarrolle los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de Navarra.

8. Limitaciones a la participación o creación de entidades (nueva d.a.9ª LBRL)

Uno de los ejes fundamentales que han motivado la aprobación de la Ley 27/2013 ha sido la reducción del tamaño del sector público local, actuación ésta que se ha orientado en dos direcciones: por una parte trata de frenar el crecimiento exponencial de entes instrumentales creados por los entes locales, y por otro lado, se establece la desaparición de algunos de los existentes, si no se cumplen determinadas condiciones en relación con su estabilidad presupuestaria o su capacidad económica, y determinadas medidas en relación con los órganos de dirección de los subsistentes.

Dentro de las medidas adoptadas, unas pretenden impedir el crecimiento y proliferación de nuevos organismos y entidades, y otras tienden a reducir el número actual de estructuras con la justificación de racionalizar y contribuir a la reducción del déficit público.

Entre las primeras, está la limitación de la capacidad de las entidades locales para decidir libremente la forma de gestión de los servicios públicos (ver apartado 6). Esto se hace determinando que la prestación de servicios mediante entidad pública empresarial o mediante sociedad mercantil local será residual respecto de la gestión por la propia entidad.

Entre las segundas, cabe incluir las siguientes limitaciones a la participación o creación de entidades e incluso determinados supuestos de disolución de entidades y sociedades existentes:

1. Las Entidades Locales y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste; y no podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación, excepto, para este último supuesto, si en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.



2. Aquellas entidades que a la entrada en vigor de la presente Ley desarrollen actividades económicas, estén adscritas a efectos del Sistema Europeo de Cuentas a cualesquiera de las Entidades Locales o de sus organismos autónomos, y se encuentren en desequilibrio financiero, dispondrán del plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley para aprobar, previo informe del órgano interventor de la Entidad Local, un plan de corrección de dicho desequilibrio. A estos efectos, y como parte del mencionado plan de corrección, la Entidad Local de la que dependa podrá realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de sus entidades solo si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, esa Entidad Local hubiere cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

Si esta corrección no se cumple a 31 de diciembre de 2014, en seis meses desde la aprobación de las cuentas la entidad local procederá a su disolución. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas el 1 de diciembre de 2015. Estos plazos se ampliarán hasta el 31 de diciembre de 2015 y el 1 de diciembre de 2016 en el supuesto de que las entidades en desequilibrio estuviesen prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.

3. Los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquiera de las Entidades Locales o de sus organismos autónomos, no podrán constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional.

4. Para las entidades, sociedades, consorcios controlados por unidades dependientes de entidades locales u organismos autónomos, es decir lo que serían los entes instrumentales de segundo grado, sociedades dependiente de sociedades a su vez dependientes de alguna entidad local, que no se encuentren en situación de superávit, se contemplan dos posibilidades: adscribirse directamente a las entidades locales o ser disueltos. Ambas soluciones deberán acordarse en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley (hasta 31/03/2014). Si en este plazo no adopta ninguna de las dos soluciones, se establece que quedarán automáticamente disueltos en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley (hasta 30/06/2014).

En el caso de que aquel control no se ejerza con carácter exclusivo las citadas unidades dependientes deberán proceder a la transmisión de su participación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley (hasta 31/03/2014).

Los plazos para el cambio de adscripción, vinculación o dependencia, la disolución y para proceder a la transmisión de la correspondiente participación citados en los dos párrafos anteriores de este apartado 4 se ampliarán en un año más, cuando las entidades en desequilibrio estén prestando alguno de los siguientes servicios



esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.

III. Conclusiones

Primera.- La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, modifica ampliamente la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), sometiendo a una revisión profunda el régimen jurídico de la Administración local, en el marco establecido por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Respecto a su aplicación en la CF de Navarra, la Ley 27/2013 incluye la Disposición Adicional Segunda *“Régimen aplicable a la Comunidad Foral”*, con la finalidad de regular su aplicación en Navarra y salvaguardar el régimen foral, esta disposición se refiere a aspectos concretos de la Ley en los que se reconoce la competencia de la Comunidad Foral de Navarra, a la que atribuye unas concretas funciones y competencias.

Posteriormente, la Ley Foral 23/2014 modifica la LFAL, con la finalidad de mantener las competencias de las entidades locales de Navarra y regular otras cuestiones del ámbito municipal afectadas por la Ley 27/2013.

Segunda.- Como consecuencia de las modificaciones legales citadas, las competencias municipales en materia de salud, servicios sociales y educación no se modifican respecto a la situación anterior y siguen reguladas de acuerdo con la regulación sectorial aplicable; respecto a las llamadas competencias impropias (escuelas de música, deporte, fomento, etc.) podrán seguir prestándolas, siempre que, previa valoración de los entes locales, no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal.

Tercera.- La competencia para decidir sobre la forma de prestación de determinados servicios obligatorios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes corresponde, ahora, a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, antes era del ente local.

Cuarta.- Respecto al régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones locales, la Ley 27/2013 limita el número de cargos con dedicación exclusiva en función de la población de los respectivos municipios y establece límites a las retribuciones máximas a percibir.

La Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para la determinación de los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales. De acuerdo con lo previsto en los arts. 56 y 57 de la LFAL, a falta de regulación propia, en la CFN resultan de aplicación los límites que con carácter general se establezcan y las normas de carácter general reguladoras del estatuto de los miembros de las corporaciones locales del resto del Estado.



Quinta.- La Ley 27/2013 introduce un nuevo art. 104 bis a la LBRL, limitando el número de puestos de personal eventual que pueden existir en las entidades locales. La CFN tiene competencia para la determinación de los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones del personal eventual, atendiendo a los principios y estructura establecidos por la legislación estatal.

La CFN no ha determinado los límites del conjunto de las retribuciones del personal eventual, por lo que, se debe atender a los principios y estructura establecidos por la legislación estatal en el art. 104 bis de la LBRL. Por dicha razón, consideramos recomendable la aplicación de los límites y normas que establece el dicho art. 104 bis de la LBRL, teniendo en cuenta, en su caso, que los cargos políticos de libre designación no deberían computar para su cálculo.

Sexta.- La disposición adicional segunda de la Ley 27/2013 establece que, la Comunidad Foral de Navarra recibirá los informes emitidos, en cumplimiento de la normativa básica, por los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra, y que, asimismo, estos órganos interventores remitirán también dicha información a la Cámara de Comptos.

El tenor literal de esta disposición, “*recibirá los informes emitidos, en cumplimiento de la normativa básica, por los órganos interventores de las Entidades Locales de Navarra*” no concreta a qué informes se refiere, no obstante, consideramos que dicha norma se refiere a la obligación para los órganos interventores de las entidades locales, introducida por la modificación del art. 218 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), de remisión anual al Tribunal de Cuentas de todas las resoluciones y acuerdos contrarios a reparos formulados, así como, un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

La Cámara de Comptos tiene competencia para controlar las cuentas de las entidades locales de Navarra, asimismo, dichas entidades le deberán facilitar cuantos datos, informes, documentos o antecedentes les sean requeridos por ésta para el desarrollo de sus funciones (arts. 348 y 349 LFAL). La previsión de que la Intervención de la entidad local remita, anualmente, a la Cámara de Comptos las resoluciones y acuerdos contrarios a los reparos formulados por dicha Intervención, así como, un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, entra dentro de las competencias fiscalizadoras de la Cámara de Comptos de Navarra.

Séptima.- La prestación de servicios públicos locales en gestión directa mediante entidad pública empresarial o mediante sociedad mercantil local se condiciona a que dichas formas de gestión resulten más sostenibles y eficientes. Esto afecta al art. 192 de la LFAL que deberá ser interpretado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 85 de la LBRL.

La iniciativa económica local se subordina a la estabilidad presupuestaria. Esta modificación afecta al art. 204 de la LFAL que deberá ser interpretado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 86 de la LBRL.



Octava.- El nuevo artículo 116 ter de la LBRL establece que, todas las Entidades Locales deben calcular antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general correspondiente al ejercicio inmediato anterior y teniendo en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios.

La Comunidad Foral de Navarra debe desarrollar los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de Navarra y debe recibir la comunicación de dicho coste que realicen los entes locales. Hasta la fecha, en Navarra, están pendientes de desarrollar dichos criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios. En el resto del Estado se ha desarrollado por Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre. La aplicación de dicha Orden ministerial será efectiva a partir de 2015, que será cuando se publique el coste efectivo de cada uno de los servicios.

Novena.- La Ley 27/2013 dispone la desaparición de algunos de los entes instrumentales locales existentes si no se cumplen determinadas condiciones en relación con su estabilidad presupuestaria o su capacidad económica. Para ello, establece limitaciones a la participación o creación de entidades dependientes de entes locales y prevé en determinados supuestos la disolución de entidades y sociedades existentes (d.a.9ª LBRL).

Pamplona, 20 de enero de 2015

EL Letrado

José Luis Ezquerro

Vº Bº

El Director de la Asesoría Jurídica

Luis Ordoki Urdazi