SERVICIOS JURÍDICOS

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra sobre la posible inconstitucionalidad o invasión de competencias de navarra de la Ley 23/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Pamplona, 24 de enero de 2014

La Letrada del Parlamento de Navarra que suscribe tiene el honor de elevar a la Junta de Portavoces el siguiente

INFORME

Sobre la posible inconstitucionalidad o invasión de competencias de navarra de la Ley 23/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

ANTECEDENTES

**1.** El Grupo Parlamentario Izquierda[-Ezkerra](http://www.parlamentodenavarra.es/43/section.aspx/viewgrupo/403) solicitó mediante escrito dirigido a la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra la emisión de un informe de los Servicios Jurídicos sobre la posible inconstitucionalidad e invasión competencial de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, publicada en el BOE n.º 312, de 30 de diciembre de 2013, especialmente en sus artículos 13, 26, 75 bis, 75 ter, 92 bis, 103 bis, y sobre la conveniencia de que el Parlamento de Navarra interponga recurso ante el Tribunal Constitucional.

**2.** Mediante Acuerdo de la Junta de Portavoces, de 13 de enero de 2013, se solicita la emisión del informe citado en los términos contenidos en el escrito del Ilmo. Sr. D. José Miguel Nuin Moreno (G.P. Izquierda-Ezkerra).

Debemos insistir lo dicho en otros informes jurídicos sobre la conveniencia y necesidad de que las peticiones de informe expongan mínimamente las cuestiones que susciten las dudas sobre la posible inconstitucionalidad y que sirva de base para el informe de estos Servicios, ya que si bien en la presente solicitud se concretan los preceptos que a su juicio pueden resultar inconstitucionales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), sin embargo los peticionarios no aportan mención alguna sobre los posibles preceptos del bloque de la constitucionalidad que pueden resultar infringidos, ni tampoco motivación alguna de las supuestas causas de inconstitucionalidad de la norma ni de la referida invasión de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra.

Hecha la anterior consideración procede iniciar el análisis de los diferentes artículos sobre los que se plantea un pronunciamiento expreso.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Contenido y alcance de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

Sin ánimo de ser exhaustivo, dada la profunda reforma abarcada por la LRSAL, sí consideramos oportuno hacer una breve referencia sobre el propósito global de la norma, sin perjuicio de hacer mayor hincapié en las medidas sobre las que se solicita un pronunciamiento concreto.

Con esta reforma llevada a cabo mediante Ley 27/2013 titulada “de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, se pretende adaptar la normativa básica en materia de Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, en cumplimiento del artículo 135 CE y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP). Para su consecución, se señalan **cuatro objetivos** en el propio preámbulo de la norma:

- 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».

- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.

- Y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

El **anclaje constitucional** de la LRSAL, se recoge expresamente en la disposición final quinta dictándose 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 referidos principios de estabilidad y sostenibilidad contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 135.

Así pues, tal como reconoce el propio Consejo de Estado en su dictamen 567/2013, de fecha 26 de junio de 2013, emitido sobre el anteproyecto de Ley, *esta* ***reforma se encuentra estrechamente vinculada a las exigencias derivadas de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril), cuyos principios se revelan como el eje central en torno al cual se estructura la ley, impregnando su contenido e inspirando la casi totalidad de las medidas que en ella se incluyen****.* Tales medidas se orientan, bajo el impulso de los mencionados principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a la consecución de los citados cuatro objetivos.

En relación con el primero de los objetivos, precisa el preámbulo, el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para **tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local**, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Por otra parte, la delegación de competencias estatales o autonómicas en los Municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, su duración no será inferior a los 5 años y la Administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado.

Respecto al segundo de sus objetivos **de racionalizar la estructura organizativa de la Administración local** en lo que ahora nos interesa, por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal. Entre estas medidas de incentivo se encuentran el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional, medidas de fusiones municipales incentivadas, que encuentran respaldo en la más reciente jurisprudencia constitucional, STC 103/2013, de 25 de abril, y supondrán, en definitiva, que los municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los municipios de menor población recibirán menos financiación.

Para lograr el tercer objetivo de un **control económico-presupuestario más riguroso**, se refuerza el papel de la función interventora en las Entidades Locales. De este modo, el Gobierno fijará las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales. Con ello, se viene a cubrir un vacío legal y se hace posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las Entidades Locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público. Para ello, se contará con la participación de la Intervención General de la Administración del Estado.

Asimismo, con el objeto de reforzar su independencia con respecto a las Entidades Locales en las que prestan sus servicios los funcionarios con habilitación de carácter nacional, corresponde al Estado su selección, formación y habilitación así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves.

Finalmente, el cuarto objetivo, tendente a **favorecer la iniciativa económica privada**, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, para lo que se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas.

Para llevar a término estos objetivos la Ley tiene como objeto principal modificar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), así como el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Asimismo, se derogan, entre otras, la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para incluir una nueva disposición adicional.

Por otra parte, la Ley incluye una serie de disposiciones adicionales y de disposiciones transitorias, destacando aquellas que se refieren a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud y a servicios sociales, que quedan referenciadas al que será el nuevo sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales. La Ley se cierra con una disposición derogatoria única y seis disposiciones finales que aluden, entre otros elementos, a los títulos competenciales en virtud de los que se aprueba esta Ley y a su inmediata entrada en vigor.

II. El fundamento constitucional de la Ley. Marco normativo en el que se inserta.

Decíamos en el apartado precedente que la disposición final quinta, 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**:

Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

14. ª Hacienda general y Deuda del Estado.

18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común , sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa ; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas .

El ya citado dictamen del Consejo de Estado considera 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 la 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.

Decíamos igualmente que 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, y que tras la reforma aprobada el 27 de septiembre de 2011, debe inspirar la actuación de **todas** las Administraciones Públicas.

Es necesario poner de relieve que a pesar de la estrecha vinculación de la reforma operada por la LRSAL a las exigencias derivadas de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, 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, a concretar 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, como ya se ha analizado detenidamente por estos Servicios Jurídicos en anteriores informes, **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. 149.1.13ª, a dictar cualesquiera disposiciones transversales afectantes a materias que sean competencia de la Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos y la Constitución**. Como hemos señalado, 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 LRSAL 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.

A tales efectos, procedemos a analizar el régimen de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de régimen local.

III. La distribución competencial entre el estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de Administración Local. Las fuentes del Derecho local de Navarra.

Analizado ya el alcance, fundamento constitucional y marco normativo de la LRSAL que constituye el objeto principal del informe, creemos conveniente realizar, aunque sea brevemente, una referencia a la regulación del régimen local de navarra.

Es conocido que históricamente en materia de Administración Local coexistían en Navarra el régimen común con singularidades propias del régimen foral. Tras la Constitución y la Ley Orgánica 13/ 1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA o Amejoramiento) el panorama en esta concreta materia se puede sintetizar del siguiente modo:

Por un lado la CE reconoce la autonomía a los municipios y señala sus rasgos esenciales (art. 137 y 140), reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª) en la que se incluye la Administración Local y permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local (art.148.1.2ª). En ejercicio de sus competencias el Estado aprobó la Ley de bases de Régimen Local de 1985 (LBRL) que además salvaguarda expresamente el régimen específico de Navarra en su disposición adicional tercera: “*La presente Ley regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el* [*artículo 46*](javascript:maf.doc.saveTrail('RCL+1982+2173',%20'RCL_1982_2173_A_46',%20'RCL+1982+2173*A.46',%20'',%20'RCL_1985_799_DA_3',%20'spa');)*de la  Ley Orgánica 13/ 1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. A estos efectos, la normativa estatal que, de acuerdo con las Leyes citadas en el mencionado precepto, rige en Navarra, se entenderá modificada por las disposiciones contenidas en la presente Ley. De acuerdo con lo dispuesto en el número 1 del citado* [*artículo 46*](javascript:maf.doc.saveTrail('RCL+1982+2173',%20'RCL_1982_2173_A_46',%20'RCL+1982+2173*A.46',%20'',%20'RCL_1985_799_DA_3',%20'spa');)*, será de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra lo establecido en el número 2 de la* [*disposición adicional primera*](http://aranzadi.aranzadidigital.es/maf/app/document?startChunk=1&endChunk=2&stid=marginal_chunk&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_legis&marginal=RCL\1985\799&version=&srguid=i0ad8181600000143b0ea0ca28ac2fe13&lang=spa&src=withinResuts#RCL_1985_799_DA_1)*de esta Ley*”.

Por su parte la LORAFNA, de acuerdo con la disposición adicional 1ª de la CE, reconoce a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias (art 46.1.a) y las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado (art. 46.1.b) . Además la Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra de acuerdo con lo que disponga una ley foral (art.46.2). Y finalmente se reconoce que los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación (art.46.3).

Como vemos el Amejoramiento del Fuero contiene una previsión singular en materia de Administración Local, cuyo desarrollo se ha llevado a cabo por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN). Ley Foral que regula el régimen local de navarra con respeto al marco básico de la LBRL y recogiendo las peculiaridades derivadas de su competencia histórica.

Sin embargo también conviene recordar que el contenido de estas fuentes normativas no es hermético y por ello tanto la LBRL como la LFALN han sido modificadas con posterioridad por diversas y variadas razones. Sirva de ejemplo la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local, que modificó la LBRL. En el ámbito navarro, esta actualización del gobierno local, se llevó a cabo mediante la Ley Foral 11/2004. Por tanto en estos y otros casos la norma foral se modifica con el fin de adaptarse a los cambios operados en la legislación estatal que constituye normativa básica y sin perjuicio de incorporar otras modificaciones derivadas de las peculiaridades en el ejercicio de sus propias competencias.

En el actual sistema de fuentes del derecho local de Navarra se han de distinguir por tanto la **Constitución, la legislación básica estatal, las leyes forales y las normas locales**. A modo de síntesis recogemos el siguiente sistema de fuentes propio de la Comunidad Foral de Navarra[[1]](#footnote-1):

**a) Régimen organizativo y de funcionamiento:**

* Legislación estatal básica (7/1985, de 2 de abril) y de desarrollo (RDL 781/1986, de 18 de abril).
* Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, y sus reglamentos.
* Reglamentos orgánicos de los respectivos municipios.
* Reglamentos generales de organización, funcionamiento y régimen jurídico estatal y autonómico.

**b) Régimen sustantivo de las funciones y servicios:**

* Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, y sus reglamentos en cuanto a las competencias territoriales de la Comunidad Foral de Navarra.
* Ordenanzas de los respectivos municipios.

**c) Régimen estatutario de los funcionarios:**

* Decreto Foral Legislativo 25/1993, de 30 de agosto, Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicios de las Administraciones Públicas de Navarra y sus Reglamentos.
* Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.
* Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derecho
* s pasivos del personal funcionario de los montepíos de las administración públicas de Navarra.

**d) Régimen de los bienes:**

* Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, y sus reglamentos.
* D.F. 280/1990, Reglamento de bienes.
* Derecho administrativo foral.
* Ordenanzas de los respectivos municipios.
* Derecho privado foral.

**e) Haciendas locales:**

* Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, y sus reglamentos.
* Ordenanzas fiscales de los respectivos municipios.

**f) Procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de prestación de servicios públicos, expropiación y responsabilidad patrimonial:**

* Legislación básica estatal en las respectivas materias (artículo 149.1.1.8ª CE).
* Legislación de la Comunidad Foral.
* Ordenanzas de las entidades locales.

IV. La especial aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

Decíamos que la sustancial reforma llevada a cabo mediante la Ley 27/2013, pretende adaptar la normativa básica en materia de Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, en cumplimiento del artículo 135 CE y de la Ley Orgánica 2/2012, y para su consecución, se modifica la LBRL, invocando los títulos competenciales del art. 149.1.14ª y 18ª CE.

Sin embargo el legislador estatal no olvida su especial aplicación a la Comunidad Foral y por ello la propia LRSAL contiene una disposición adicional segunda preservando el régimen foral y que por su trascendencia en la resolución de este informe trascribimos:

“**Disposición adicional segunda. Régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra**.

1. La presente Ley se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el **art. 149.1.14ª y 18ª 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 art. 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 art. 25** de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

3. **Las funciones que los arts. 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 **art. 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.”

Se trata de una disposición adicional dedicada a regular y salvaguardar la especial aplicación de la ley a la Comunidad Foral, técnica que nos es muy conocida y así también se contiene, entre otras, en la ya citada disposición adicional tercera de la LBRL y en la disposición final tercera de la LOEP: “1. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el  [artículo 64](javascript:maf.doc.saveTrail('RCL+1982+2173',%20'RCL_1982_2173_A_64',%20'RCL+1982+2173*A.64',%20'',%20'RCL_2012_607_DF_3',%20'spa');)  de la  Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra  , conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.”

Sin embargo debemos poner de relieve la importancia de esta extensa y pormenorizada disposición. La simple comparativa de las disposiciones citadas evidencia que el reconocimiento del régimen aplicable a la CFN contenido en la LRSAL no se limita a reconocer la singularidad del régimen foral, sino que tras este reconocimiento genérico, atribuye a la Comunidad Foral unas concretas funciones y competencias tal como vienen allí determinadas que no debemos pasar por alto.

V. Examen de los concretos preceptos sometidos a consulta.

Partiendo de este panorama normativo procede ahora analizar si las medidas adoptadas por el Estado en la reiterada LRSAL y sobre las que se solicita consulta, se aprueban en el ejercicio legítimo de competencias que la CE le atribuye en sus artículos 149.1.14ª y 18ª, en conexión con la distribución competencial -LORAFNA y legislación básica de régimen local- sucintamente expuesta.

1. La modificación del artículo 13. Creación, supresión y fusión de municipios

El Artículo 1 de la LRSAL modifica en sus diversos apartados la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en concreto su apartado cinco, modifica el primero de los preceptos sometidos a consulta jurídica, el [artículo 13](javascript:maf.doc.saveTrail('RCL+1985+799',%20'RCL_1985_799_A_13',%20'RCL+1985+799*A.13',%20'i0ad6007a00000143b603a06731ce451f',%20'RCL_2013_1877_A_1',%20'spa');) que queda redactado como sigue:

«Artículo 13.

1. La **creación** o **supresión** de municipios, así como la **alteración** de términos municipales, **se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local**, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. **Requerirán en todo caso** audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

2. **La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse** sobre la base de **núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados**.

3. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, **el Estado**, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, **podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios** con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

4. **Los municipios, con independencia de su población**, colindantes dentro de la misma provincia **podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica**. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión.

Al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo siguiente: ….”

Resaltamos en el inicio de este informe la conveniencia de exponer aunque sea mínimamente las dudas sobre la posible inconstitucionalidad de los preceptos, de otro modo debemos presumirlas con el riesgo de no satisfacerlas plenamente. Partiendo de ello, procedemos a su análisis.

Este artículo se dedica a regular la **creación o supresión** de municipios, así como la **alteración** de términos municipales, reconociendo expresamente que se regulará **por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.** Si bien dentro del marco de sus competencias prevé unas requisitos que en la medida que se recogen en la LBRL gozan del carácter básico. Entre estos requisitos se determina que requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado **o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas**, si existiere, así como **informe de la Administración** que ejerza la **tutela financiera**. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado (art. 13.1). Nada de lo expuesto nos plantea dudas de invasión de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra. Máxime teniendo en cuenta que la tutela financiera, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra.

A igual valoración llegamos tras analizar detenidamente el contenido del apartado segundo del artículo 13, que concreta unos requisitos básicos para la creación de **nuevos** municipios (no a los ya existentes), en concreto establece que solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

Por su parte, el artículo 14 de la LFAL en su vigente redacción establece una redacción acorde con la normativa básica.

En este punto creemos conveniente hacer una precisión: en la actual Ponencia para el estudio de los diversos planteamientos en torno a la reorganización de la Administración local, este artículo también ha sido objeto de modificación, con el fin de ajustarse al mandato del artículo 135 CE, previendo igualmente que la creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales, no les suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados y tengan un mínimo de 2.000 habitantes.

Por tanto puede producirse una colisión sobre la competencia para establecer el requisito de un número mínimo de habitantes para crear nuevos municipios, que en la legislación básica se ha establecido en 5.000 habitantes y en Navarra se prevé modificar y concretar en 2.000.

En opinión de la que suscribe, entra dentro de las competencias de la legislación básica estatal determinar estos requisitos mínimos de creación de nuevos municipios, inclusive la barrera de población mínima, que se determina con carácter general para todos los nuevos municipios del Estado.

Recordemos que la noción de *bases,* a que se refiere el art. 149.1.18 CE, se define por el Tribunal Constitucional como "los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado", manifestando un sentido positivo que alude a "los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros", y en un sentido negativo en cuanto "constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias (...)" ([Sentencia 32/1981](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_032_1981.pdf)).

La configuración del Municipio se contiene en primer lugar en la Constitución (art. 137 y 140) y a partir de este diseño constitucional, el legislador, estatal y foral, concreta una definición de municipio. Definición de la LBRL que considera al municipio la entidad local básica de la organización territorial del Estado y que consta de tres elementos esenciales: el territorio, la población y la organización (art. 11). Población, que como sabemos resulta un criterio decisivo para la creación de nuevos municipios y que ha sido modificada en la LRSAL. Por tanto, en nuestra opinión, visto el carácter esencial del elemento poblacional en la configuración del Municipio y su consideración como básico por la LRSAL, creemos que la legislación foral debiera tenerla en cuenta y ajustarse a ella, puesto que corresponde al Estado el establecimiento de unas exigencias mínimas y necesarias –bases- sin perjuicio de que las CCAA puedan concretar e incrementar, mediante una legislación más restrictiva, pero no como ocurre en este caso, en que la propuesta de nueva redacción al art. 13 de la Ponencia deviene más flexible que lo establecido con carácter básico en la LRSAL. Y por tanto por quien suscribe se propone reconsiderar el texto al art. 13 de la LFAL aprobado en la Ponencia.

No estamos ante requisitos estatales sobre la alteración de términos municipales y sobre los que la competencia foral resulta reconocida expresamente en la normativa de referencia (ver dictámenes del Consejo de Navarra emitidos al efecto), ni tampoco está afectando a las demarcaciones supra e inframunicipales**,** sobre las que todos los Estatutos de Autonomía, y las leyes autonómicas de régimen local atribuyen a las CCAA la competencia para crear y sobre las que el propio TC considera competencia de las CCAA su creación o supresión (STC 179/1985). Si no que como hemos visto el art. 13.2 se ciñe a establecer unos requisitos mínimos, esenciales y básicos, para la creación de nuevos municipios. Bases que se han reformulado y no por ello dejan de ser de aplicación a las CCAA, como reiteradamente ha declarado el TC (STC 111/1986, FJ4).

Finalmente, en relación con este artículo también merece una reflexión su apartado tercero, en el que se establece una posible previsión de que el Estado pueda establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales y que se desarrolla detalladamente en los apartados siguientes. Tampoco encontramos menoscabo en la competencia foral en la medida en que la previsión se realiza “sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas”, no se imponen sino que se establecerán medidas para “fomentar la fusión de municipios”, se cuenta además con la voluntad de los municipios que “podrán acordar su fusión”, estableciéndose un procedimiento que nuevamente se configura “sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica”.

Finalmente recordemos que el propio dictamen del Consejo de Estado apuntaba a esta posibilidad de fomentar la fusión de municipios, como medida alternativa a la imposición de criterios que se planteaba en el anteproyecto, por considerarla respetuosa con la autonomía local.

1. La modificación del artículo 26. Servicios municipales.

La LRSAL acomete una reordenación de las competencias locales partiendo de una triple clasificación anunciada en el art. 7 LBRL: competencias propias (art. 25), delegadas (art. 27) e impropias (art.7.4). Frente a esta triple clasificación, comprensiva del nuevo modelo competencial, el Consejo de Estado, hace las siguientes consideraciones con cita de la STC 32/1981: “*Corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación con los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación con las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios,* es decir Municipios, esta doctrina, confirmada posteriormente en numerosas sentencias, permite afirmar que el legislador estatal quien, en ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución, puede y debe establecer una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio español, configurando un modelo local común que comprenda tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional de los entes locales, como la objetiva de determinación de las competencias que se les atribuyen, ….Se trata en todo caso de una regulación de carácter básico que, como tal, debe permitir un ulterior desarrollo por las CCAA…El límite que en todo caso deben observar tanto el legislador estatal como el autonómico a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los Municipios es el de la referida garantía institucional.” Y concluye el Consejo de Estado considerando que: “el mero hecho de que el haz de competencias que hasta ahora tenían reconocidas se vea reducido como consecuencia de la reforma proyectada no determina per se una afectación de la autonomía local de tal intensidad que pueda implicar una vulneración de la garantía institucional.”

Por tanto el supremo órgano consultivo no considera que la reducción de las competencias municipales determine por sí mismo una afectación de la autonomía local que implique una vulneración de la garantía institucional protegida por la CE a la vista de la jurisprudencia constitucional.

Centrándonos en el concreto precepto que se somete a consulta, el art. 26 LBRL, referido a la prestación de servicios llegamos a la misma conclusión sostenida en la consideración anterior, no apreciamos dudas fundadas de vulneración de la competencia foral, máxime teniendo en cuenta lo previsto en la disposición adicional segunda, que expresamente salvaguarda la singularidad del régimen local foral en lo relativo a la prestación de servicios al establecer en su apartado segundo que “la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el art. 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra” e igualmente al atribuir a la Comunidad Foral de Navarra las funciones que los arts. 7.4 y 26.2 de esta Ley atribuyen a la Administración que ejerce la tutela financiera (apartado tercero).

1. Los nuevos artículos 75 bis, régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones locales y del personal al servicio de las entidades locales y 75 ter, limitación en el número de los cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva.

A similar conclusión llegamos tras analizar el [artículo 75 bis,](javascript:maf.doc.saveTrail('RCL+1985+799',%20'RCL_1985_799_A_75_BIS',%20'RCL+1985+799*A.75.BIS',%20'i0ad6007900000143b96bea705d310ae3',%20'RCL_2013_1877_A_1',%20'spa');)dedicado al régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal al servicio de las Entidades Locales, puesto que no podemos obviar la previsión contenida en la disposición adicional segunda, apartado 6, que 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.

Además recordemos que la actual regulación de la materia en la LFAL contenida en los artículos 56 y 57 ya preveía que las cantidades que las corporaciones locales de Navarra podían consignar en sus presupuestos con destino al abono de las retribuciones e indemnizaciones de sus miembros por el ejercicio de sus cargos, no podía exceder de los límites que con carácter general se establecieran (art.15 LF 19/2008) y en todo caso prevé además una remisión, en defecto de regulación foral, a las normas de carácter general reguladoras del estatuto de los miembros de las corporaciones locales del resto del Estado.

Por su parte tampoco encontramos menoscabo de nuestras competencias en la regulación contenida en el nuevo artículo 75.ter dedicado a limitar el número de los cargos públicos de las Entidades Locales con dedicación exclusiva en función a su población, porque al igual que en artículo precedente, no existe competencia foral afectada, en la medida que la regulación vigente del estatuto de los miembros de las corporaciones locales se contiene en el Capítulo V, del Título V, artículos 73 a 78 de la LBRL, art. 72 y 73 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que Aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y los artículos 6 a 22 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (ROF), y en Navarra únicamente se contemplan en los artículos 54 a 57 de la LFAL, remitiéndose en todo lo que no se contenga de forma específica en la Ley Foral a la propia LBRL.

1. El nuevo artículo 92 bis. Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

El apartado veinticinco, incluye un nuevo artículo 92 bis que se incardina dentro del Título VII, Personal al servicio de las Entidades locales, y se dedica a regular detalladamente a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, previendo como funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales y cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, la de Secretaría y la de intervención-tesorería.

Avanzamos que tampoco consideramos que este artículo vulnere las competencias forales porque según el marco competencial de distribución de competencias Navarra/Estado este precepto no es aplicación a la Comunidad Foral.

La Comunidad Foral de Navarra ostenta competencias desde siempre en materia de función pública, y en especial, sobre la función pública local. Así la Base 4ª del Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 regulaba el personal administrativo de los Ayuntamientos, y que fue desarrollada ampliamente en el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 1928 y que estuvo vigente con las lógicas modificaciones hasta su derogación total por al LFAL.

Competencias que fueron reconocidas por la disposición adicional 1ª de la CE y por el Amejoramiento en su art. 46, tal como hemos visto con anterioridad y que en lo relativo al personal del ámbito local también se ve confirmado por lo dispuesto en el art. 49.1. b) de la LORAFNA, Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, que reconoce a Navarra, entre otras y en virtud de su régimen foral, la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos.

Resulta clara la competencia de Navarra sobre la función pública local, competencia que debemos calificar de foral o histórica al tener fundamento en los derechos históricos previos a la Constitución y así se ha ejercido. Competencia que la propia LBRL salvaguarda en su disposición adicional tercera, y como consecuencia, no resulta de aplicación la legislación estatal en esta materia, en concreto el precitado Título VII de la LBRL siendo de aplicación tanto el decreto foral legislativo 251/1993 de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (TREP), como la LFAL (Título VII, Personal al servicio de las entidades locales de Navarra, art. 233 a 258). Y por tanto el nuevo artículo 92.bis no vulnera las competencias forales.

1. El nuevo artículo 103.bis. Masa salarial del personal laboral del sector público local.

El apartado veintisiete del artículo 1 de la LRSAL introduce un nuevo art. 103 bis con la siguiente redacción:

“Artículo 103 bis. Masa salarial del personal laboral del sector público local

1. Las Corporaciones locales **aprobarán anualmente** la **masa salarial** del **personal laboral** **del sector público local** **respetando los límites y las condiciones** que **se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado**.

2. La aprobación indicada en el apartado anterior comprenderá la referente a la propia **Entidad Local, organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles locales** de ella dependientes, así como las de los **consorcios** adscritos a la misma en virtud de lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de las **fundaciones** en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las entidades citadas en este apartado.

b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

3. La masa salarial aprobada será publicada en la sede electrónica de la Corporación y en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial en el plazo de 20 días.”

Este artículo se inserta igualmente en el Título VII, dedicado al Personal al servicio de las Entidades locales, en su Capítulo V, sobre personal laboral y eventual de la LBRL.

Sobre este personal contratado en régimen laboral existe también una regulación específica en el TREP, en concreto en los artículos 94 a 96 que se limitan a establecer unas normas especiales, si bien, como no puede ser de otra forma, la propia norma establece que este personal se regirá por el Estatuto de los Trabajadores, las disposiciones específicas que se dicten y los convenios colectivos que se acuerden, sin perjuicio de las peculiaridades del carácter público del servicio.

Por tanto queda claro que el personal laboral se rige por la legislación laboral de competencia estatal. No obstante, de lo que ahora se trata no es propiamente del régimen jurídico aplicable a este personal, sino del mandato que se establece en el nuevo art. 103 bis según el cual todas las corporaciones locales deben aprobar anualmente *la masa salarial del personal laboral del sector público local* y para ello deben respetar unos límites y unas condiciones que se establecerán con *carácter básico* en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE).

Precepto, además, que viene a complementar lo ya recogido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y que ahora se contempla, en este nuevo precepto, específicamente para las Corporaciones Locales.

Por masa salarial debemos entender el conjunto de las remuneraciones de cualquier clase satisfechas por la [empresa](http://www.economia48.com/spa/d/empresa/empresa.htm) a sus trabajadores, y en el caso de la masa salarial del personal laboral del sector público estatal, la LPGE de 2014, la considera integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social devengados por dicho personal en 2013, con unas excepciones (las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social, las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo del empleador, las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos y las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador).

Esta medida que se denomina *básica*, tampoco afecta a nuestras competencias forales, puesto que se encuadra dentro de las medidas adoptadas en la LRSAL tendentes a conseguir racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, y que vinculan a todas las Administraciones Públicas y también a la Administración Local.

Además el precepto se limita a prever unos *límites y condiciones* que se establecerán con carácter básico, en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado y por tanto habrá que estar al nivel de concreción de esos límites y condiciones para saber si su determinación implica algún menoscabo en las competencias navarras.

Pero es que además, las competencias forales, las entendemos salvaguardadas en la disposición adicional segunda de la LRSAL, al atribuir a la Comunidad Foral de Navarra la determinación de los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones del personal al servicio de las mismas y su sector público, entre el que se encuentra el personal laboral del sector público local, si bien la determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal.

En consecuencia, el mandato preceptivo contenido en el art. 103 bis de aprobación anual de la masa salarial del personal laboral del sector público local no infringe competencias de Navarra.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, a nuestro juicio, los artículos 13, 26, 75 bis, 75 ter, 92 bis, 103 bis de la Ley 23/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, no vulneran las competencias de la Comunidad Foral de Navarra y por tanto no procede interponer recurso de inconstitucionalidad.

Este es mi informe que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 24 de enero de 2014.

La Letrada,

Silvia Doménech Alegre

Conforme:

El Letrado Mayor,

Miguel Esparza Oroz

1. Derecho local de Navarra. Historia y fuentes del Derecho Local de Navarra. Juan-Cruz Alli Aranguren. Colección Pro Libertate. 2005 [↑](#footnote-ref-1)