



PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LA LEY FORAL 2/1995, DE 10 DE MARZO, DE HACIENDAS LOCALES

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Las modificaciones propuestas en la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra afectan a materias diversas y traen consecuencia del trabajo realizado conjuntamente por el personal del Servicio de Gestión y Cooperación Económica y el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las entidades locales, con el apoyo de un Grupo de trabajo integrado por personal de distintas entidades locales y representantes de la Cámara de Comptos, del Departamento de Economía y Hacienda y de la FNMC.

En primer lugar, cabe señalar que la Comunidad Foral de Navarra, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, tiene habilitación competencial suficiente para regular lo concerniente a sus Haciendas Locales, materia en la cual ha contado históricamente con un régimen propio y específico.

Dicha habilitación viene concretada en el artículo 46.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que atribuye a Navarra las *“facultades y competencias que actualmente ostenta (a la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica), al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841; en el Real Decreto Paccionado de 4 de noviembre de 1925, y disposiciones complementarias y, además, las que siendo compatibles con las anteriores puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las provincias, conforme a la legislación básica del Estado”*,

La propia Disposición adicional tercera de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que la misma regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

El apartado primero de la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que, 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 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.

En la Disposición Adicional Única de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se dispone que la misma será de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra y a la Comunidad Autónoma del País Vasco de conformidad con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Así mismo, la Disposición adicional séptima del Convenio Económico entre el Estado y Navarra suscrito el 31 de julio de 1990 (Ley 28/1990, de 26 de diciembre) establece que las facultades de tutela financiera respecto a las Entidades Locales que en cada momento desempeñe el Estado en relación con la aplicación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (entonces vigente) corresponderán a la Comunidad Foral, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades Locales Navarras inferior al que tengan las de régimen común.

El artículo 48 del citado Convenio Económico establece también, como principio general, que corresponden a la Comunidad Foral en materia de Haciendas Locales las facultades y competencias que 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 demás disposiciones complementarias.

Por ello, y al igual que se ha regulado para las entidades locales de los territorios históricos de Bizkaia, Álava y Guipúzcoa mediante sus correspondientes Normas Forales, es preciso establecer, en ejercicio de la competencia histórica de la Comunidad Foral de Navarra en materia de Haciendas Locales, una adaptación de la normativa foral que dote a nuestras entidades locales de las herramientas normativas necesarias para agilizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que les permita, facilitando su gestión presupuestaria, dar una respuesta rápida y eficaz a las necesidades derivadas de las actuales circunstancias de crisis sanitaria y económica en las que nos encontramos, dado que son, además, las administraciones públicas más cercanas a la ciudadanía.

Es conveniente pues agilizar la gestión en los supuestos de posibles incumplimientos de estabilidad y regla de gasto derivados del uso de los remanentes, sustituyendo la elaboración de un Plan Económico Financiero por un informe del órgano de intervención dirigido al Pleno de la entidad local, de similares características, y siempre que se cumplan los criterios generales para el equilibrio y sostenibilidad financiera de las haciendas locales navarras, de manera análoga a como se ha legislado tal posibilidad para las haciendas locales vascas.

La Dirección General de Administración Local y Despoblación, en ejercicio de la tutela financiera de las entidades locales de Navarra, podrá requerir la información adicional que considere precisa, así como la adopción de medidas complementarias, entre las que podrá encontrarse la exigencia de elaboración de un plan económico-financiero, en garantía de la sostenibilidad financiera de la entidad local, si resultara necesario. De igual manera, la medida anterior sería de aplicación para el caso de las entidades locales que tienen la necesidad de acometer gastos de carácter no recurrente que impliquen superar la regla de gasto sin poner en peligro su equilibrio financiero.

También se prevé poder excluir del gasto computable a efectos de la regla de gasto, además de los fondos finalistas provenientes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas, otros provenientes de particulares o instituciones, como los ingresos de gestión urbanística o de otro tipo, como pueden ser las donaciones recibidas para gastos relacionados con el Covid-19, entre otros.

De esta manera, se da cumplimiento a la recomendación de la Cámara de Comptos de Navarra, que, en su informe anual sobre el sector público local de 2018 recoge la recomendación de *“establecer la normativa y procedimientos para el ejercicio de la tutela financiera que la Administración Foral debe ejercer en relación con la aplicación a las entidades locales de la Comunidad Foral de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

En materia de operaciones de crédito, la regulación vigente de las operaciones de crédito que pueden concertar las entidades locales de Navarra y que se recoge en los artículos 125 a 131 de la Ley Foral 2/1995 se ha quedado obsoleta desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y de la normativa posterior en materia de endeudamiento local y su régimen de autorización.

Se considera necesario actualizar la normativa foral en esta materia introduciendo en la misma el principio de prudencia financiera y actualizando el régimen de autorización de operaciones de crédito a largo plazo, aplicando el régimen vigente en la normativa estatal.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, consagró dicho principio de prudencia financiera como rector de las operaciones financieras de las administraciones públicas, integrándose dentro del principio de sostenibilidad financiera.

En materia de autorización de operaciones de crédito a largo plazo, la Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 modificó la redacción de la disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, y le dotó de vigencia indefinida.

Por ello, es preciso adaptar nuestra Ley Foral de Haciendas Locales a lo dispuesto en la normativa general aplicable.

Por otra parte, se proponen una serie de cambios en relación con las modificaciones presupuestarias, encaminados todos ellos a dotar de mayor agilidad a la gestión presupuestaria de las entidades locales.

Así, se prevé que el Pleno pueda aprobar créditos extraordinarios o suplementos de crédito financiados con recursos afectos efectivamente disponibles sin necesidad de esperar a la aprobación de la liquidación del presupuesto, lo que también se prevé para la incorporación de créditos no gastados del ejercicio anterior.

En ambos casos será preceptivo informe de Intervención sobre la efectiva disponibilidad de la financiación. De esta manera se agiliza la gestión presupuestaria de los expedientes en ejecución con ingresos afectos disponibles hasta el momento de aprobación de la liquidación del Presupuesto.

Igualmente, se prevé la posibilidad de que el Pleno recoja en las Bases de Ejecución (que se aprueban junto con el Presupuesto de la entidad local) un mecanismo de tramitación y entrada en vigor de las modificaciones presupuestarias competencia de dicho órgano más ágil que el análogo a la aprobación del presupuesto.

La finalidad fundamental de estas modificaciones es la urgencia en su tramitación para la ejecución de gastos que no pueden demorarse hasta el ejercicio siguiente, ya que, de lo contrario, formarían parte del mismo, y no del ejercicio presupuestario en vigor.

Por lo tanto, y en coherencia con la naturaleza y justificación de la propia modificación, la tramitación debe ser acorde para la consecución de los objetivos, que no son otros que la ejecución del gasto en el ejercicio corriente.

Por ello, pueden darse situaciones en que las que la exigencia del cumplimiento de los mismos trámites para las modificaciones presupuestarias que para la propia aprobación del presupuesto suponga de facto hacer imposible la pretendida modificación durante el ejercicio presupuestario en curso.

Cabe añadir además, en cuanto al contenido material de las modificaciones, que no se observa una diferencia sustancial con otras como las de generación de créditos por ingresos, cuya tramitación se remite a las bases de ejecución y cuya realización está condicionada a la efectiva consecución de nuevos ingresos no tributarios similares a los previstos para los créditos extraordinarios y los suplemento de crédito, y que, si no se consiguen gastar en el ejercicio en curso, integrarán el remanente de tesorería, posibilitando la tramitación de expedientes de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, que requieren de distinta tramitación.

Por ello, es preciso que la Ley Foral 2/1995, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por resultar eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines anteriormente mencionados, posibilite que las bases de ejecución

del Presupuesto de la entidad local (que se aprueban junto con éste, en su caso, y con sujeción, por tanto, a sus mismos trámites y requisitos) puedan prever que los expedientes de concesión de créditos extraordinarios, suplementos de crédito y similares sean sometidos a exposición pública, mediante publicación en el tablón de anuncios, una vez aprobados inicialmente por el Pleno.

Durante dicho plazo se podrán presentar reclamaciones o alegaciones, entendiéndose aprobado definitivamente dicho acuerdo una vez transcurrido el período de exposición pública si no se formularan aquéllas. En caso contrario, el Pleno deberá adoptar acuerdo expreso relativo a la resolución de las mismas y a la aprobación definitiva de la modificación propuesta, que entrará en vigor, una vez publicado el texto definitivo en el tablón de anuncios de la entidad local.

Debe tenerse en consideración que el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación, y la aplicación de la normativa sobre transparencia en la gestión de las administraciones públicas y administración electrónica, hace que todas las entidades locales, en mayor o menor medida, dispongan de mecanismos para garantizar la publicidad e información, distintos y más ágiles que los existentes al momento de aprobación de la Ley Foral de haciendas locales, en el año 1995, a través de sus portales web y sedes electrónicas

Como garantía adicional se prevé que, en ausencia de previsión al efecto en las bases de ejecución, la tramitación y aprobación de los expedientes por el Pleno se realizará con sujeción a los mismos trámites y requisitos sobre información, reclamación y publicidad que los presupuestos.

Por otra parte, y respondiendo a una demanda generalizada de las entidades locales, se modifica la fecha prevista para la elaboración de la liquidación del presupuesto, que pasa del 1 al 31 de marzo, para posibilitar así la incorporación de los estados correspondientes a las sociedades mercantiles de titularidad total o parcial de la entidad local, unificando plazos con los previstos para las mismas en esta materia. Como consecuencia, se traslada al día 30 de abril la fecha para la presentación de los estados y cuentas de la entidad local por parte del Presidente para evitar la coincidencia de fechas.

También se traslada la terminología recogida en el Decreto Foral 234/2015, por el que se aprueba la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra, y que supuso una actualización y armonización de términos, de modo tal que el concepto de “*partida presupuestaria*” pasa a denominarse “*aplicación presupuestaria*” y la nueva clasificación por programas y su desglose sustituye a la antigua clasificación funcional.

Se modifica igualmente el apartado 5 del artículo 13 para incluir expresamente, tal y como se prevé en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de la Administración Local de Navarra, que las Ordenanzas fiscales entrarán en vigor en el ejercicio siguiente al de la aprobación, salvo que en las mismas se señale otra fecha, que podrá ser simultánea o posterior a la publicación,

Así mismo, se elimina la imposibilidad del aplazamiento de deudas tributarias exaccionadas por recibo o que deban satisfacer los sustitutos por retención con la finalidad de que las entidades locales puedan dar respuesta a las demandas crecientes de facilitar el pago de los mencionados tributos a los sujetos pasivos que tengan dificultad económica, necesidad puesta de relevancia desde el inicio de la crisis sanitaria y económica que actualmente atravesamos.

De igual forma, se prevé que los acuerdos de las entidades locales que tengan por objeto la aprobación de transferencias de crédito, en casos de calamidad pública o de naturaleza análoga, serán inmediatamente ejecutivos sin perjuicio de las reclamaciones que contra los mismos se promuevan, las cuales deberán sustanciarse dentro de los ocho días siguientes a la presentación, entendiéndose desestimadas de no notificarse su resolución al recurrente dentro de dicho plazo.

Se atiende así una demanda generalizada de las entidades locales que se ha revelado de especial importancia con ocasión de la actual situación de crisis sanitaria y económica, antes mencionada, y que la normativa sólo preveía para la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

En materia de tasas, resulta necesario adecuar la normativa relativa al importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local para adaptarla a la nueva realidad del mercado de suministros de interés general o que afecten a la generalidad o una parte importante de la población, como son los suministros energéticos, principalmente.

Esta nueva realidad de mercado abandona el antiguo sistema de un solo suministrador por área geográfica para distinguir entre empresas distribuidoras titulares de las redes necesarias para los suministros, y empresas comercializadoras de los mismos en régimen de competencia de mercado.

Ambos tipos de empresas prevén un sistema de pago por utilización de las redes de distribución, con una casuística y tributación concreta, que es preciso contemplar en la normativa aplicable.

En materia de control interno, se hace preciso modificar el apartado 2º del artículo 248 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, reguladora de las Haciendas Locales de Navarra, para que cualquier entidad local navarra, y no sólo el Ayuntamiento de Pamplona, pueda establecer el régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos contemplado con carácter general y para todos los municipios, con independencia de su población, en el artículo 219.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Para ello, es necesario suprimir la referencia a un número de habitantes superior a 50.000, de modo tal que todas las entidades locales navarras puedan acordar, a propuesta de su Presidente y previo informe del órgano interventor, que la intervención previa se limite a comprobar los aspectos enumerados en las letras a) a c) de dicho precepto

Al igual que en el ámbito estatal, es necesario también posibilitar, en las entidades locales navarras de reducidas dimensiones, el establecimiento de un régimen de control interno simplificado, estableciendo la habilitación legal suficiente para que sea el Gobierno de Navarra el que reglamentariamente determine los supuestos en los que las entidades locales puedan acogerse al mismo, así como sus características.

Finalmente, señalar que se añade un nuevo artículo 210 bis, pues se considera necesario dotar a las entidades locales de instrumentos ágiles de gestión económico presupuestaria que permitan adelantar la tramitación administrativa de expedientes de gastos mientras se toman los acuerdos oportunos para que el crédito necesario esté disponible en el presupuesto, ya sea para el mismo ejercicio o para aquél anterior a cuyo presupuesto vayan a ser imputados.

Esta posibilidad comprende todo tipo de gastos, por lo que se prevé que los pliegos de contratación o condicionados de cláusulas administrativas particulares, las convocatorias de la subvenciones, o los documentos que, según la naturaleza del gasto, resulten necesarios, contengan prevención expresa de que el gasto cuya tramitación se anticipa y, en su caso, la adjudicación o resolución, quedarán suspendidos hasta que exista crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones de que se trate en el ejercicio correspondiente.

La financiación necesaria para la existencia del correspondiente crédito podrá depender total o parcialmente de recursos propios, de un préstamo, un crédito, una transferencia o una aportación o subvención de otra entidad pública o privada, por citar sólo algunos ejemplos.

De esta manera se permite a las entidades locales, al igual que sucede con las de régimen común, poder tramitar, entre otros, expedientes, los de contratación de manera anticipada a la existencia del crédito, no sólo para el ejercicio siguiente (como ya prevé la actual Ley Foral 2/2018), sino también para el ejercicio en curso.

Pamplona, 29 de octubre de 2020

LA DIRECTORA DEL SERVICIO DE ASESORAMIENTO JURÍDICO
Y COOPERACIÓN CON LAS ENTIDADES LOCALES

Firma consta en el original

Ana Rodríguez Hidalgo

