



Expte 99 /19

En relación con el Anteproyecto de Ley Foral por la que se establece la cuantía y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para el ejercicio 2020 se emite el siguiente

INFORME JURÍDICO

El Servicio de Infraestructuras Locales, en Informe propuesta de fecha 15 de noviembre de 2019, informó de la necesidad de proponer la tramitación de un Anteproyecto de Ley Foral que establezca la cuantía y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para el año 2020, siguiendo el modelo de la Ley Foral 18/2017.

El artículo 142 de la Constitución establece que *"las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidad Autónomas"*.

Navarra cuenta con habilitación competencial para regular la materia concerniente a las Haciendas Locales según se desprende del artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Así mismo, la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, reconoce el derecho de las entidades locales a *"tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias"*, debiendo ser sus recursos financieros *"proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley"*.

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en el título VIII dedicado a las Haciendas Locales, dispone en su artículo 259 que, para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de los fines que las entidades locales de Navarra tienen confiados se dotará a las Haciendas Locales de recursos suficientes, que serán regulados en una Ley Foral de Haciendas Locales como materia propia del régimen local de Navarra previsto en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, lo cual no supone sino una concreción del

principio de suficiencia financiera contenido en el artículo 142 de la Constitución, antes citado.

De igual forma, los artículos 260 y 261 de la citada Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, establecen que las Haciendas Locales se nutrirán, entre otros recursos, de los tributos propios y de la participación en los tributos de la Comunidad Foral y del Estado.

El artículo 123.1 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales, en su redacción dada por la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de Reforma de la Administración Local de Navarra establece que los municipios, concejos y comarcas de Navarra participarán en los ingresos tributarios de la Hacienda Pública de Navarra a razón de un porcentaje fijo anual del total de dichos ingresos, conforme a una serie de sucesivas determinaciones fijadas en los distintos apartados del mencionado precepto.

Así, la letra a) del artículo 123.1 establece que el citado porcentaje *“se fijará en la legislación foral reguladora de las Haciendas Locales de Navarra y se calculará, una vez descontada la aportación económica de la Comunidad Foral de Navarra al Estado, en función de la distribución competencial entre las entidades locales de Navarra y la Administración de la Comunidad Foral vigente en cada momento, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria octava de la Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra”*.

La citada Disposición Transitoria Octava establece que, antes del 31 de diciembre de 2019, el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento de Navarra una propuesta de financiación, a efectos de sustituir progresivamente las actuales subvenciones finalistas que contienen los Presupuestos generales de Navarra por los módulos de financiación previstos en el apartado a) del número 2 del artículo 123 de la Ley Foral de Haciendas Locales. Dicha propuesta alcanzará a las subvenciones que financian servicios prestados por las entidades locales de conformidad con la legislación sectorial de los mismos, y en concreto a las siguientes materias:

a) Montepíos de las entidades locales de Navarra hasta la extinción definitiva de las obligaciones referidas a sus pasivos, tanto del Montepío General de las entidades locales de Navarra como de los propios de los ayuntamientos de Pamplona, Tudela y Tafalla.

b) Mantenimiento, limpieza, conserjería y otros gastos de funcionamiento de las concentraciones escolares y edificios municipales de uso educativo.

c) Gestión de las escuelas de música.

d) Gestión, mantenimiento, limpieza, conserjería y otros gastos de funcionamiento derivados de la gestión de los centros de educación infantil de primer nivel (0-3 años).

e) Mantenimiento, limpieza y otros gastos de funcionamiento de los consultorios médicos municipales.

f) Gestión de polígonos de actividades económicas.

g) Gestión del transporte público de la Comarca de Pamplona.

h) Gestión de bibliotecas municipales.

i) Mantenimiento de archivos históricos.

A continuación, la Disposición Transitoria Octava establece que, conforme se proceda a la atribución competencial a las entidades locales de las materias señaladas con anterioridad, o de otras distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, y en función de las necesidades de financiación que resulten de dicha atribución, deben de nuevo modificarse los módulos y, en consecuencia, también la Ley Foral de Haciendas Locales para ajustar el porcentaje de participación.

Analizado el contenido de la vigente redacción del artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, resulta lo siguiente:

1º) La participación de las entidades locales navarras citadas en dicho precepto en los ingresos tributarios de la Hacienda Pública de Navarra en base a un porcentaje fijo anual de dichos ingresos exige, previamente, la fijación de dicho porcentaje en la Ley Foral 2/1995, reguladora de las Haciendas Locales, para lo que se precisa, consecuentemente, la previa modificación de dicha norma.

2º) Para poder llegar a modificar dicha Ley Foral, sería necesario, en primer lugar, que se hubiera dado cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Foral 4/2019, de Reforma Local, que exige que el Gobierno de Navarra remita al Parlamento, antes del 31 de diciembre de 2019, una propuesta de financiación (mediante el correspondiente Anteproyecto de Ley Foral) sustituyendo subvenciones finalistas en las materias citadas por dicho precepto por módulos de financiación, lo que exige una previa clarificación competencial entre las entidades locales y la Administración de la Comunidad foral en dichas materias.

Dadas las fechas en las que nos encontramos, es evidente que antes del 31 de diciembre de 2019 es altamente improbable que se presente la propuesta de que se trata, dada la dificultad de la clarificación competencial y de la concreción técnica de los módulos previstos en tan breve plazo de tiempo.

3º) Resulta, además, que cuando el artículo 123.2 regula cómo se distribuye el importe resultante de la participación en los tributos de Navarra entre las entidades locales se dispone que dicha distribución se realizará de la siguiente manera:

- Líneas específicas de financiación.
- Libre determinación.
- Transferencias de capital relativas a inversiones vinculadas a Planes Directores.
- Transferencias corrientes para la financiación de los servicios que se presten por la entidad local, para los que se hayan establecido módulos de financiación por parte del Gobierno de Navarra.

Respecto a la cuantía para la financiación de inversiones vinculadas a planes directores de infraestructuras aprobados por el Gobierno de Navarra, se establece que la misma se determinará por “ley foral cada cuatro años”.

Esta Ley Foral a la que se refiere el precepto citado tampoco ha sido aún aprobada, al igual que tampoco han sido fijados los citados módulos de financiación, por lo que la actual regulación de la distribución del Fondo de Participación establecida en el artículo 123 de la Ley Foral 2/1995 es todavía inaplicable en cuanto que exige, para su aplicabilidad, un desarrollo normativo posterior que aún no se ha efectuado.

Es por ello que, en aras a no perjudicar a las entidades locales, y con el objetivo de garantizar la continuidad y estabilidad de la financiación de los servicios municipales en 2020, procede la aprobación de una Ley Foral que, basada en los parámetros de la anterior Ley Foral reguladora del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra, dé continuidad al modelo actualmente vigente hasta que se produzcan las modificaciones normativas que permitan el desarrollo del nuevo, pues tanto la determinación del porcentaje de participación como la distribución del Fondo exigen de un desarrollo legislativo ulterior aún no realizado.

Es pues necesario, justificado y oportuno que se apruebe una norma con el rango de Ley Foral que establezca la cuantía y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes para el año 2020, siguiendo el modelo actualmente establecido en la Ley Foral 18/2017, de 27 de diciembre, por la se estableció la cuantía y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes para los años 2018 y 2019, tal y como ha sido al efecto manifestado en el Informe propuesta elaborado, en fecha 15 de noviembre de 2019, por la Dirección del Servicio de Gestión y Cooperación Económica.

Por ello, mediante Orden Foral 28/2019, de 22 de noviembre, del Consejero de Cohesión Territorial, se inició el procedimiento para la elaboración del correspondiente Anteproyecto de Ley Foral, prescindiéndose de los trámites de consulta, audiencia e información pública previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas al tratarse de un proyecto normativo que no afecta a los derechos e intereses legítimos de las ciudadanos, al estar dirigida, por el contrario, a las entidades locales navarras, en relación con lo dispuesto, así mismo, en el artículo 133.5 de la Ley Foral 11/2019, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector público institucional foral.

La audiencia en la elaboración del Anteproyecto de Ley Foral a las entidades locales navarras queda garantizada a través de la inclusión de dicho asunto en el Orden del día de la Comisión Foral de Régimen Local, órgano de colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades locales y que preceptivamente habrá de informar sobre el mismo.

El texto del Anteproyecto de Ley Foral establece, en primer lugar, la cuantía global del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Hacienda Pública de Navarra, por los conceptos de “Transferencias Corrientes” y “Otras ayudas”, previéndose para el ejercicio 2020 un aumento del 3,08 % del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra con respecto al ejercicio anterior

equivalente a la evolución del índice de precios al consumo de la Comunidad Foral de Navarra de junio de 2018 a junio de 2019 (IPC), incrementado en dos puntos porcentuales.

Además, se mantiene la aportación para mitigar el Déficit de Montepío que soportan los Ayuntamientos de Navarra por importe de 6.400.000 €, lo que supone un incremento del 4,92% .

La fórmula de reparto propuesta establece un sistema de garantía de manera que todos los Municipios y Concejos percibirán como mínimo una cantidad igual a la de 2019 más el IPC, valorado en un punto porcentual. Aquéllos a los que la fórmula les asigna una cantidad teórica superior y no siendo posible su fijación, se les otorga la parte proporcional hasta completar el límite presupuestario.

La dotación correspondiente al Ayuntamiento de Pamplona en concepto de “Carta de Capitalidad” y la asignación a la Federación Navarra de Municipios y Concejos corresponde a la cantidad asignada en 2019 incrementada en el IPC valorado en un punto porcentual.

Como principal novedad, desaparece el carácter compensatorio del abono que se realizaba a los Ayuntamientos que decidieran retribuir a sus cargos electos, estableciéndose una aportación anual fija que percibirán todos los Ayuntamientos navarros en función del número de cargos electos que los componen, sin necesidad de justificar la percepción de retribuciones.

La cuantía de esta aportación se ha calculado en relación con el importe destinado en el año 2019 en concepto de compensación de gastos a corporativos, incrementado en el IPC valorado en un punto porcentual.

El texto del Anteproyecto propuesto resulta pues ajustado a las finalidades pretendidas, y al marco normativo aplicable y vigente, sin que con la aprobación del Anteproyecto se deroguen otras normas de igual o inferior rango que aquéllas que se opusieran a lo dispuesto en la misma.

Es preciso señalar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132.3 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector público institucional foral, que del contenido del texto del Anteproyecto no es preciso crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla en orden a su aplicación.

Tampoco contiene medidas que produzcan impacto alguno por razón género, accesibilidad y discapacidad, ni se detectan otros impactos que se juzguen relevantes.

Es preciso incorporar al expediente la oportuna Memoria Económica efectuada por el Servicio de Gestión y Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local y Despoblación, acerca de la estimación del coste a que dé lugar, en su caso, el Anteproyecto, y sobre si afecta a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, debiéndose en su caso cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, supeditándose al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o


desproporcionadas a la actividad económica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132.4 de la Ley Foral 11/2019, anteriormente citada.

También es preciso, en cumplimiento del artículo 132.3 del mismo texto legal, solicitar informe a la Dirección General de Presupuestos, en cuanto Departamento directamente afectado.

Lo que se somete a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho

Pamplona, 12 de diciembre de 2019

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


Nafarroako Gobernua
Gobierno de Navarra
Lurralde Kohesiorako
Consejo Lejendakari
Toki Administrazioaren eta Despopulazioaren
Zuzendaritza Nagusia
Dirección General de Administración Local
y Despoblación

Ana Rodríguez Hidalgo