



En relación con el Anteproyecto de Ley Foral por la que se establece la distribución y reparto del Fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes, la Secretaría General Técnica del Departamento de Cohesión Territorial, de conformidad con lo previsto en el artículo 132.5 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, emite el siguiente

INFORME JURÍDICO

I. COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Los artículos 140 y 142 de la Constitución garantizan la autonomía y la suficiencia financiera de las entidades locales. Y la disposición adicional primera de la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. En materia de Administración Local, entre otras, la Comunidad Foral de Navarra cuenta con habilitación competencial histórica y, con ello, para regular la materia concerniente a las Haciendas Locales. Dicha habilitación viene concretada en el artículo 46.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que le atribuye, en materia de Administración Local, 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 Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias 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. Así lo confirma la aprobación, al amparo de este título competencial, de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que dedica el Título VIII a las Haciendas Locales y la propia Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

II. JUSTIFICACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL

Como se justifica con más detalle en el preámbulo del anteproyecto de la Ley Foral que se promueve, el artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (en la redacción prevista en la modificación de esta norma que se está tramitando simultáneamente), establece que las entidades locales de Navarra participarán en los tributos de la Hacienda Pública de Navarra mediante la dotación del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra. También determina que la dotación anual de dicho Fondo de Participación se estructurará a través de un Fondo de Transferencias Corrientes y de un Fondo de Transferencias de Capital, complementándose además con una aportación anual en concepto de compensación por la pérdida de recaudación derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). Este precepto, en el caso de aprobarse en sus propios términos, prevé en su apartado 4 que: *“La distribución del importe del Fondo de Transferencias Corrientes se efectuará entre municipios y concejos en la forma en que se determine en la correspondiente Ley Foral reguladora, en función de los principios de justicia, proporcionalidad, cohesión social y territorial y suficiencia financiera.*

Dicha norma contemplará aportaciones económicas a las Asociaciones o Federaciones representativas de las entidades locales navarras, en proporción a su implantación en la Comunidad Foral.”

Así mismo, el futuro apartado 7 del artículo 123 dispone que: *“La dotación del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra se complementará con una aportación anual en concepto de compensación por la pérdida de recaudación derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) efectuada por la Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra*

La fijación del importe, distribución y evolución de dicha aportación se realizará de conformidad con lo que al efecto se establezca en la ley foral reguladora del Fondo de Transferencias Corrientes a que se refiere el apartado 4 del presente artículo.”

Para poder cumplir con este mandato legal es necesario aprobar una Ley Foral que regule el reparto del denominado “Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra” en la parte de transferencias corrientes, que es la norma que se está promoviendo (Respecto a la denominación del fondo, que también comparte el título de este anteproyecto, hemos de remitirnos al informe emitido por esta Secretaría General Técnica en relación con el anteproyecto de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, máxime cuando, si bien los partícipes del fondo son los que contempla esta Ley Foral, la propuesta, sin explicar el motivo, está circunscribiendo la participación en el fondo de transferencias corrientes únicamente a municipios y concejos).

III. CONTENIDO

El anteproyecto de la Ley Foral presentado se estructura en dos Títulos (que integran un total de 24 artículos), una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, además de 9 Anexos, precedido todo ello de un preámbulo.

El Título I agrupa los preceptos referidos al Fondo de participación de las entidades locales de Navarra en los tributos de Navarra por transferencias corrientes (artículos 1 a 22) y se estructura en 6 Capítulos.

El primero lo dedica a definir el objeto de la norma que, según el artículo 1, es la regulación de la dotación y el reparto anual del fondo por transferencias corrientes y de la aportación anual en concepto de compensación por la pérdida de recaudación derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas; su naturaleza, con las características que describe el artículo 2; su dotación inicial y la fórmula de actualización del artículo 3; y su distribución y evolución, según las finalidades que atiende, y que regula el artículo 4.

El segundo capítulo desarrolla y detalla la distribución que fija el artículo 4, comenzando por la definición, en el artículo 5, del fondo de financiación general de los municipios y concejos; fijando en el artículo 6 la fórmula para su reparto entre los municipios, basada en las variables que enumera y cuya justificación técnica se explica en la memoria económica elaborada por el Servicio de Gestión y Cooperación Económica, y regulando en el artículo 7 la asignación inicial a los municipios y a los concejos.

El tercer capítulo desarrolla y detalla el fondo de financiación de servicios -de los municipios-, vinculados, concretamente, a la educación y cultura en el artículo 8, según la distribución porcentual que se establece en el artículo 9 y con las fórmulas de reparto que se explican en los artículos 10 a 12, según se trate de centros educativos, (y en este caso, en función de su nivel) o de bibliotecas municipales integradas en la Red de Bibliotecas de Navarra, fórmulas cuya procedencia explícita, también, la memoria económica obrante en el expediente.

El cuarto capítulo, según establece el artículo 13, está dedicado a la financiación del déficit de montepíos del personal funcionario municipal en aplicación de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, con los criterios de distribución que fija en su artículo 14, regulación que también deriva de las consideraciones que recoge la referida memoria económica.

El capítulo quinto establece un fondo novedoso, denominado de cohesión territorial, que se encarga de definir el artículo 15 y cuyos principios inspiradores relaciona el artículo 16. La regulación de este fondo se completa con el artículo 17, que establece los factores que deben analizarse para la identificación de los municipios beneficiarios en función de su capacidad “tractora”, cuyos fundamentos explica la citada memoria económica elaborada por el Servicio de Gestión y Cooperación Económica, así como la fórmula de reparto que regula el artículo 18, que cierra este capítulo.

En el capítulo seis, el artículo 19 establece la cláusula de garantía que, aplicada a la asignación inicial del fondo de transferencias corrientes a municipios y concejos, permite la determinación del importe definitivo correspondiente a cada entidad. No obstante, este importe puede ser reducido en un 10 % según dispone el artículo 20, si el municipio tiene pendiente la actualización de las ponencias de valoración catastral, y en otro 10 % adicional, si bien en este caso se trataría de una retención de carácter provisional, en tanto la entidad municipal cumpla con la obligación de remisión de la información contable que refiere el artículo 21 del anteproyecto o justifique la imposibilidad material de su cumplimiento adecuadamente.

Finalmente, el artículo 22 regula los tiempos y porcentajes de abono de las cuantías correspondientes, también para la ayuda a la Federación Navarra de Municipios y Concejos, pago que periodifica, con carácter general, en dos soluciones a lo largo de cada ejercicio.

Por su parte, el Título II agrupa los preceptos referidos a la aportación en concepto de compensación por pérdida de recaudación en el Impuesto de Actividades Económicas, derecho a la aportación y su cuantía que concreta el artículo 23, fijando el artículo 24 los tiempos y porcentajes de abono de la compensación.

La disposición adicional única establece las peculiaridades presupuestarias de este fondo, estableciendo el órgano competente para realizar movimientos de fondos entre partidas.

La disposición derogatoria única, hace lo propio, derogando todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la presente Ley Foral. También deroga expresamente y, de una forma singular, la Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, por la que se establece la “Carta de Capitalidad de la Ciudad De Pamplona”, pues seguidamente añade que dota “al Ayuntamiento de un complemento singular a su régimen ordinario de financiación”, añadido, y su concreción, cuya ubicación apropiada sería el texto articulado. Es el caso de la mención

a la Carta de Capitalidad que contiene el artículo 19.2 y que parece estar refiriéndose, pues no lo identifica como tal, a un complemento por el mismo concepto.

Por su parte, la disposición final primera faculta a la persona titular de la dirección general con competencia en materia de Administración Local para actualizar los datos que refiere y para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de la Ley Foral, habilitación que habrá de entenderse referida a “disposiciones” que no tengan carácter de norma, si se ha de respetar la actual atribución de competencias para aprobar disposiciones de este rango en la normativa foral.

Y la disposición final segunda refiere la entrada en vigor de la Ley Foral el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. A este respecto se plantea la situación que genera el hecho de que, siendo materialmente imposible que esta norma entre en vigor el primero de enero de 2022, la prórroga de la vigencia de la Ley Foral 3/2020, de 27 de febrero, a la que sucede, haya finalizado el 31 de diciembre del 2021.

Siguen al texto articulado los 9 Anexos dedicados a regular los aspectos de la norma que enuncian en sus respectivos títulos.

IV. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFNSPI) regula en sus artículos 132 y 133 la participación de la ciudadanía y el procedimiento de elaboración de normas forales.

De acuerdo con estas previsiones, se han incorporado al expediente los siguientes documentos:

- Informe propuesta de inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley Foral de 24 de marzo de 2021 firmado por el Director del Servicio de

Gestión y Cooperación Económica con el visto bueno del Director General de Administración Local y Despoblación.

- Informe jurídico de la Directora del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales de 24 de marzo de 2021 emitido con ocasión del inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto, en el cual se señala que, conforme al artículo 133.5 LFACFNSPI, se prescinde de los trámites de consulta, audiencia e información pública por estar dirigido el anteproyecto a las entidades locales de Navarra y no afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.
- Informe propuesta de aprobación de la Orden Foral, de inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley Foral, de 25 de marzo de 2021, firmado por el Director General de Administración Local y Despoblación y por la Directora del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales
- Orden Foral 22/2021, de 30 de marzo, del Consejero de Cohesión Territorial, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley Foral.
- Texto del anteproyecto de Ley Foral por la que se establece la distribución y reparto del Fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes y sus anexos.
- Informe jurídico de la Directora del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales de 16 de diciembre de 2021 en el que se concluye que el anteproyecto propuesto, previos los trámites que menciona, resulta ajustado a las finalidades pretendidas y al marco normativo aplicable y vigente.
- Informe de la Directora del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales de 17 de diciembre de 2021 en el que, a los efectos previstos en el artículo 132.3 LFACFNSPI, se indica que el anteproyecto no afecta a la estructura orgánica y no tiene impacto por razón de género ni por razón de accesibilidad y discapacidad, ni otros impactos que se juzguen relevantes.
- Memoria económica de 17 de diciembre de 2021 del Director del Servicio de Gestión y Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local y Despoblación, en el que se explica la solución propuesta desde el punto

de vista económico, así como la descripción y estimación del gasto, entre otros extremos.

- Remisión del texto del anteproyecto a los Departamentos a efectos de consulta conforme a lo establecido en el artículo 132.3 de la LFACFNSPI, con fecha de 17 de diciembre de 2021.
- Informe de la Directora General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica, de 21 de diciembre de 2021, favorable a la tramitación del anteproyecto de ley foral.
- Certificado de la Comisión Foral de Régimen Local celebrada el día 19 de enero de 2022 donde consta que el anteproyecto ha sido sometido a su consideración y ha obtenido el informe favorable en los términos señalados en la citada sesión.
- Memoria justificativa y normativa del anteproyecto de Ley Foral, de 19 de enero de 2022.
- Texto definitivo del anteproyecto de Ley Foral de 20 de enero de 2020.

Asimismo, se incorpora al expediente el informe de la Secretaría General Técnica que menciona el artículo 132.5 LFACFNSPI, cuya elaboración, dada la premura, se ha visto condicionada por el escaso tiempo con que se ha dispuesto para ello (la versión definitiva del anteproyecto es de hoy mismo), insuficiente para la adecuada revisión conjunta de los expedientes de los tres anteproyectos de Ley Foral que constituyen la regulación global del Fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra que se promueve y que se están tramitando simultáneamente, y de cuya complejidad técnica dan cuenta tanto su contenido como los numerosos anexos que los acompañan. En estas circunstancias, el análisis de la adecuación de su contenido al ordenamiento jurídico se ha de entender garantizado, entre otros, por el informe jurídico del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales de 16 de diciembre de 2021 y por la memoria justificativa y normativa del anteproyecto de Ley Foral, de 19 de enero 2022 en los que, dicho Servicio, con su autorizado criterio, concluye que el anteproyecto propuesto resulta ajustado a las finalidades pretendidas y al marco normativo aplicable y vigente.

Esto no obstante, en el análisis formal del procedimiento, a la vista de los trámites documentados en el expediente aportado, cabe concluir que el mismo se ha tramitado adecuadamente en lo esencial, pues incorpora sendos informes de la Directora del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales donde, en uno, se justifica porqué se ha prescindido del trámite de participación de la ciudadanía y, en el otro, se concluye que el anteproyecto no contiene medidas que produzcan impacto ni por razón de accesibilidad y discapacidad, ni por razón de género, lo que formalmente permite considerar cumplidos estos trámites. Sin embargo, esta declaración vendría reforzada si se pudiese verificar que tal conclusión se ha alcanzado en aplicación de las instrucciones para la elaboración de informes de impacto en materia de accesibilidad y discapacidad, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 1 de diciembre de 2021 y en el caso de la de impacto por razón de género, con el asesoramiento de la unidad de igualdad del Departamento (en tanto no esté aprobado el reglamento previsto en el artículo 22.3 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre mujeres y hombres para regular la elaboración de estos informes).

Finalmente, queda pendiente su examen por la Comisión de Coordinación a la que se refiere el artículo 18 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, conforme a lo previsto en el artículo 132.6 LFACFNSPI, salvo caso de urgencia apreciada por el Gobierno de Navarra o por su Presidenta (artículo 132.7 LFACFNSPI).

Por último, procede señalar que en el presente caso no es preceptiva la intervención del Consejo de Navarra, sin perjuicio de que el Gobierno de Navarra decida someterlo a consulta facultativa en los términos expuestos en el artículo 14.2 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra.

V. CONCLUSIÓN

Por todo ello, y teniendo en cuenta que en el expediente consta el informe jurídico favorable y la memoria justificativa y normativa del anteproyecto de Ley Foral

de 19 de enero 2022, de la Directora del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales, queda confirmar, con las salvedades apuntadas, que el expediente, previo su examen, en su caso, por la Comisión de Coordinación, se ha tramitado correctamente.

De acuerdo con el artículo 51.2 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, la aprobación del Anteproyecto de Ley Foral corresponde al Gobierno de Navarra a propuesta del Consejero de Cohesión Territorial. Una vez aprobado el proyecto de Ley Foral, el Gobierno de Navarra acordará su remisión al Parlamento de Navarra en los términos expuestos en el apartado 3 del citado artículo 51. Como se desprende del artículo 259 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de la Administración Local de Navarra, la modificación de Ley Foral que se promueve requerirá la mayoría absoluta a que se refiere el artículo 20.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Es cuanto se informa en relación con el asunto de referencia, quedando sujeto a mejor criterio fundado en derecho.

Pamplona, a 20 de enero de 2022

EL JEFE DE LA SECCIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO

Firmado el día de la fecha
con un certificado emitido
por la FNMT

José Gabriel Iriarte Rived

SR. CONSEJERO DE COHESIÓN TERRITORIAL