



Expte 043.21.000

En relación con el Anteproyecto de Ley Foral por el que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales, se emite el siguiente

INFORME JURÍDICO

El Servicio de Gestión y Cooperación Económica, en Informe propuesta de fecha 26 de febrero de 2021 motivó la necesidad de proponer la tramitación de un Anteproyecto de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales,

Por ello, mediante Orden Foral 18/2021, de 9 de marzo, 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 los 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 ha de quedar 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.

En relación con el contenido del Anteproyecto de Ley Foral cabe señalar que la Comunidad Foral de 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.

El artículo 142 de la Constitución, por su parte, 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 Comunidades Autónomas*".

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.

La Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de Reforma de la Administración Local de Navarra, modificó el artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, de 2 de marzo, de Haciendas Locales, haciendo referencia en su Preámbulo a la necesidad de dotar a las entidades locales de Navarra de una financiación estable mediante su participación anual en los tributos de Navarra tanto en su vertiente de transferencias corrientes como de transferencias de capital y a la implantación de un nuevo modelo de financiación local acorde con los principios de suficiencia financiera, sostenibilidad presupuestaria, solidaridad y autonomía local y equilibrio territorial.

El nuevo modelo de financiación local precisa en primer lugar, de la modificación del artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales, siendo éste el objeto del Anteproyecto de Ley Foral de que se trata.

El mencionado precepto se configura como la base de la estructura normativa general reguladora de la financiación de las entidades locales de Navarra y, a través de la modificación propuesta, se establece un nuevo modelo de financiación local que garantiza la participación de las entidades locales de Navarra en los ingresos tributarios de la Hacienda Pública de la Comunidad Foral mediante la dotación del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra en una cuantía anual estructurada a través de un Fondo de Transferencias Corrientes y de un Fondo de Transferencias de Capital, además de una aportación complementaria en concepto de compensación por pérdida de recaudación del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Las cuantías de ambos fondos y sus incrementos quedan fijados y garantizados a partir del año 2022: en concreto, la cuantía del Fondo de Transferencias Corrientes para cada ejercicio ha de ser la del ejercicio anterior incrementada en el Índice de Precios al Consumo (IPC) de la Comunidad Foral de Navarra correspondiente al período comprendido entre junio del ejercicio anterior y junio del ejercicio corriente, más 2 puntos porcentuales. Esta cuantía, para el ejercicio 2022 se fija en 257.859.026 euros.

Por su parte, la cuantía del Fondo de Transferencias de Capital para cada ejercicio será de 30.000.000 millones de euros.

La distribución del importe de cada uno de estos Fondos se realizará en las correspondientes leyes forales reguladoras, en función de los principios de justicia, proporcionalidad, cohesión social y territorial y suficiencia financiera (Fondo de Transferencias Corrientes) siendo además la finalidad principal de la parte de Transferencias de capital, tal y como se establece en el artículo 61 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la de garantizar la cobertura en todo el ámbito de la Comunidad Foral de los servicios municipales obligatorios, en relación con las funciones que respecto a la entidades locales le corresponden a Navarra como Diputación Provincial en cuanto Comunidad autónoma uniprovincial, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de Régimen Local

La dotación del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra se complementa además 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, que estableció un nuevo supuesto de exención para los sujetos pasivos con un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros (adición de una letra g) al artículo 150.1 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales).

La fijación del importe y la distribución y evolución de dicha aportación no se rige por el sistema general del Fondo de Transferencias corrientes, puesto que no forma parte del mismo, si bien su regulación sí se realizará en la misma norma que regule dicho Fondo, tal y como sucede en la actualidad en el artículo 15 de la Ley Foral 3/2020, de 27 de febrero, de 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 y otras ayudas para el año 2020.

La cuantía de dicha aportación, según los datos suministrados por la Hacienda Tributaria de Navarra se fija para el año 2022, en 13.900.000 euros.

También se establece en la modificación del precepto, que la norma reguladora del Fondo de Transferencias Corrientes contemple ayudas o aportaciones económicas a las Asociaciones o Federaciones representativas de las entidades locales navarras, en proporción a su implantación en la Comunidad Foral.

En este sentido, es el artículo 71 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, el que regula el derecho de las entidades locales a asociarse en Federaciones o Asociaciones para la protección y promoción de sus intereses comunes, teniendo dichas organizaciones personalidad y capacidad jurídica plena para el cumplimiento de sus finalidades.

El artículo 72, por su parte, prevé que las Federaciones o Asociaciones designen, en proporción a su implantación en la Comunidad Foral, los representantes de las entidades locales en los organismos de la Administración de la Comunidad Foral que se creen para todo el ámbito de la misma y que hayan de incluir representación local, así como que gozarán de las subvenciones y ayudas económicas que se establezcan en los Presupuestos Generales de Navarra.

De esta forma, incluyendo dichas ayudas en la regulación del artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, y, en concreto, en la norma foral que regule el Fondo de Transferencias Corrientes, se consigue también garantizar la suficiencia financiera de tales asociaciones.

A continuación el precepto regula cómo las sucesivas Leyes Forales de Presupuestos Generales de Navarra de cada ejercicio han de fijar la cuantía de la dotación del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra, ajustándose para ello a lo dispuesto en los anteriores apartados en relación con los importes de cada una de las partes que componen el Fondo (transferencias corrientes, transferencias de capital, y aportación anual en concepto de compensación por pérdida de recaudación por IAE).

Seguidamente se establece el tratamiento presupuestario del Fondo, señalándose que la cuantía del mismo se establecerá en los créditos del presupuesto de gastos, a los que se cargarán las obligaciones de pago que se reconozcan a favor de las entidades locales que corresponda, con arreglo a los procedimientos ordinarios de ejecución presupuestaria.

El apartado 9, por su parte, indica que las dotaciones del Fondo de Participación establecidas para cada ejercicio económico que al último día del ejercicio no hayan sido objeto del reconocimiento de obligación, tendrán la condición de remanente afecto y que este remanente afecto ampliará la dotación de los créditos con los que deban atenderse obligaciones presupuestarias imputables a dicho Fondo.

Este remanente afecto podrá ampliar la dotación de los créditos de los ejercicios siguientes con los que deban atenderse obligaciones presupuestarias imputables a dicho Fondo.

Los incrementos de los créditos presupuestarios en los que se materialicen las dotaciones del Fondo de Participación en los impuestos de Navarra se podrán financiar con cargo al remanente afecto definido en el apartado anterior, y con cargo a ingresos provenientes de reintegros solicitados a las entidades locales, hasta donde alcance el remanente afecto o a otros créditos de la misma naturaleza.

Tras regular la estructura, dotación y tratamiento presupuestario del Fondo, el siguiente apartado del precepto dispone que la participación en los tributos de Navarra regulada en el artículo 123 se entiende sin perjuicio de otras aportaciones que pudieran realizarse al Fondo o de la financiación adicional que las entidades locales de Navarra pudieran percibir de la Administración de la Comunidad Foral o de otras administraciones públicas.

Estas aportaciones adicionales al Fondo no computan para el cálculo de los incrementos de las cuantías del Fondo de Transferencias Corrientes y del Fondo de Transferencias de Capital de los ejercicios sucesivos.

Finalmente, el precepto indica que, dada su naturaleza participativa de recurso propio y no subvencional, las cantidades percibidas por las entidades locales en concepto de Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra cuyo reintegro se solicite, no devengarán intereses de demora desde su abono sino desde que, en su caso, se produzca el vencimiento del plazo establecido para su reintegro.

Las cantidades reintegradas tendrán la consideración de Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra.

Cabe señalar que esta disposición es conforme a la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, que señala en su artículo 18 que, salvo disposición expresa en contrario, con rango de Ley Foral, sin necesidad de apercibimiento ni requerimiento alguno, las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública de Navarra devengarán interés de demora desde el día siguiente al de su vencimiento.

La Ley Foral reguladora del Fondo de participación de las haciendas locales en los ingresos tributarios de la Comunidad Foral de Navarra puede pues regular esta cuestión y establecer que el devengo de los intereses de demora de las cantidades percibidas por las entidades locales por tal concepto se produzca, no desde su pago o abono, sino desde que venza el plazo que se establezca cuando, en su caso, se solicite su reintegro.

Cierto es que el artículo 35 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, establece que procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro.

No obstante, dicha norma no es aplicable al Fondo de Participación de las Haciendas Locales cuya especificidad y naturaleza jurídica diferenciada respecto a las subvenciones queda fuera de toda duda jurídica

Como señala el Consejo de Navarra en su Dictamen 9/2013, de 9 de abril, el Fondo de Participación *“acredita un anclaje constitucional y un reconocimiento en las leyes institucionales básicas del régimen local de Navarra que permite establecer distancias significativas con el régimen jurídico general de las subvenciones, así como incorporar determinados límites a la libertad de configuración por el legislador del régimen jurídico que discipline la dotación y criterios de distribución de dicho Fondo de Participación”*.

El propio Preámbulo de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales, proclama el carácter coparticipativo del Fondo *“huyendo de los conceptos de subvención”*, resaltando que se atiene al *“mandato constitucional de la existencia de dicha participación”*.

En efecto, el artículo 142 de la Constitución establece un auténtico derecho constitucional: el de las entidades locales a participar en el rendimiento de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica, y, en este sentido, la existencia de este recurso no puede quedar al albur de lo que anualmente dispongan las leyes forales de presupuestos que determinen su cuantía de manera coyuntural.

Con la modificación propuesta del artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, se dota de estabilidad a la participación de las haciendas locales en los ingresos tributarios de la Comunidad Foral, siendo las sucesivas leyes forales de presupuestos las que han de ajustar la dotación tanto del Fondo de Transferencias Corrientes como del Fondo de Transferencias de Capital, a lo dispuesto en dicho precepto, y no al revés, quedando pues el núcleo básico y esencial de la financiación local garantizado en una norma de mayoría absoluta.

Es por ello que el presente Anteproyecto de Ley Foral representa un salto cualitativo y cuantitativo hacia la autonomía y suficiencia financiera de las haciendas locales de Navarra y debe completarse con otros dos Anteproyectos de leyes forales que regulen la distribución y reparto de todo el Fondo:

Por un lado, la norma foral que regule la distribución del importe del Fondo de Transferencias Corrientes entre municipios y concejos en función de los principios de justicia, proporcionalidad, cohesión social y territorial y suficiencia financiera.

Y, por otro, a mediante otra norma con rango de Ley Foral, es preciso regular la distribución del importe previsto para transferencias de capital a través de los Planes de Inversiones Locales, con la finalidad principal de garantizar la cobertura en todo el ámbito de la Comunidad Foral de los servicios municipales obligatorios.

Con estas tres leyes forales (la primera de mayoría absoluta y las otras dos de mayoría simple) se pretende conseguir una financiación estable que garantice a las entidades locales de Navarra la suficiencia económica necesaria para hacer frente a las competencias y obligaciones legales que les correspondan, y que haga visible el principio de equilibrio y cohesión territorial de Navarra, de conformidad con lo establecido en la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de Reforma de la Administración Local de Navarra, cuya Disposición Transitoria Octava se deroga, por consiguiente, al hacer referencia al nuevo sistema de financiación local que comienza a articularse mediante la nueva redacción del artículo 123 de que se trata y se completa con las otras dos normas a las que se ha aludido con anterioridad.

El texto del Anteproyecto propuesto resulta pues ajustado a las finalidades pretendidas y al marco normativo aplicable y vigente, siendo preciso en este momento del procedimiento, 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, una vez emitida dicha Memoria económica, 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, a la fecha de la firma digital

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

RODRIGUEZ
HIDALGO ANA

Firmado digitalmente
por RODRIGUEZ
HIDALGO Ana

Fecha: 2021.11.02
07:58:32 +01'00'

Ana Rodríguez Hidalgo

