

Expte 052.21.000

En relación con el Anteproyecto de Ley Foral por la que se regula la distribución y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra por Transferencias Corrientes, se emite el siguiente

INFORME JURÍDICO

El Servicio de Gestión y Cooperación Económica, en Informe propuesta de fecha 24 de marzo de 2021 motivó la necesidad de proponer la tramitación de un Anteproyecto de Ley Foral por la que se regula la distribución y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos Navarra en la parte referida a Transferencias Corrientes.

Por ello, mediante Orden Foral 22/2021, de 30 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 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 Comunidades 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, señala 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.

Por su parte, el Preámbulo de la Ley Foral 2 /1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales, consolida definitivamente el carácter participativo y no subvencional del Fondo de las Haciendas Locales de Navarra, pionero dentro del panorama autonómico español, superando el histórico carácter meramente redistributivo de los fondos de las Haciendas Locales que venían existiendo en el ordenamiento local.

El artículo 123 de la citada Ley Foral 2/1995 establece que las entidades locales de Navarra participarán 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, así como 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).

El artículo 123.3, por su parte, dispone que la cuantía de la dotación del Fondo de Transferencias Corrientes será de 257.859.026 euros para el ejercicio 2022 y que, para los ejercicios sucesivos, la cuantía será la consignada como Fondo de Transferencias Corrientes en el presupuesto del ejercicio precedente, incrementada en el Índice de Precios al Consumo (IPC) interanual de la Comunidad Foral de Navarra del mes de junio anterior, más dos puntos porcentuales,

El apartado 4, así mismo, señala 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.

También establece el precepto en cuestión que la citada 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 apartado 7 del citado 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.

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, anteriormente citado.

Procede, en consecuencia, aprobar la Ley Foral que regule el reparto del Fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra en la parte de transferencias corrientes atendiendo al mandato del artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales

Este Anteproyecto de Ley Foral se estructura en un Preámbulo, dos Títulos, una Disposición Adicional, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, conteniendo además 9 Anexos.

El Título I regula el Fondo de Participación de las entidades locales de Navarra en los ingresos tributarios de la Comunidad Foral en la parte de Transferencias Corrientes, denominado “Fondo de Transferencias Corrientes”, y el Título II la aportación en concepto de compensación por pérdida de recaudación en el Impuesto de Actividades Económicas.

Por lo que se refiere al Fondo de Transferencias Corrientes, el Título I se divide en VI Capítulos: el Capítulo I regula el objeto de la norma, la naturaleza jurídica del Fondo, su dotación, evolución y su distribución.

Cabe destacar que se define, por primera vez, el carácter y naturaleza del Fondo como recurso propio de las entidades locales de Navarra, participativo y no subvencional, de libre disposición y carácter incondicionado.

El reconocimiento expreso por la normativa foral del carácter incondicionado de la financiación local supone un paso decisivo y cualitativo hacia el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, salvaguardando y potenciando la autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales de Navarra para ejercer sus competencias y cumplir los fines que les son propios.

Se dota además, a las entidades locales de Navarra, de una estabilidad en su financiación sin precedentes, pues, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales, se garantiza que la dotación del Fondo de Transferencias Corrientes se incremente, a partir de la cuantía establecida para el año 2022 (257.859.026 euros) en el Índice de Precios al Consumo (IPC) interanual de la Comunidad Foral de Navarra del mes de junio anterior, más dos puntos porcentuales.

Las Leyes Forales de Presupuestos de Navarra que se aprueben cada año habrán de ajustarse, por tanto, a lo dispuesto en el citado precepto, y consignar la cantidad que, según la evolución que se señala en el artículo 4 de la presente Ley Foral, corresponda.

El Fondo de Transferencias Corrientes se distribuye en 5 apartados: Fondo de Financiación General, Fondo de Financiación de Servicios, Fondo de Financiación del Déficit de Montepíos, Fondo de Cohesión Territorial y Ayuda la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

La norma regula la dotación del Fondo para 2022, y su evolución, tanto general según lo dispuesto en el anteriormente citado artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, como la de cada una de las partes que lo componen.

El Capítulo II es el que regula el Fondo de Financiación General, cuyos beneficiarios son ayuntamientos y concejos, y que se destina a garantizar la suficiencia financiera de las citadas entidades locales para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de los fines que tienen confiados, tal y como establece el artículo 259 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra

El sistema de reparto de la participación de las entidades locales en los tributos de Navarra aplicado hasta el ejercicio 2021, inclusive, no ha sido actualizado desde el año 2009. A lo largo de estos años, se han detectado una serie de deficiencias, que se pretenden corregir con el nuevo Fondo de Financiación General.

En primer lugar, la fórmula anterior, debido a su estructura, provocaba que, en algunos casos, surgieran valores negativos o valores cero para municipios con capacidad fiscal superior a sus necesidades de gasto. El mantenimiento de la misma supondría que los municipios afectados no participaran en el reparto de los ingresos tributarios de la Hacienda Pública de Navarra,

incumpléndose así lo establecido en el artículo 123 de la Ley Foral 2/95, de 10 de marzo, de Haciendas Locales.

Además, la existencia de diferentes cláusulas que garantizaban a todos los municipios y concejos el importe recibido en el año anterior incrementado en el IPC más un diferencial provocaba, a su vez, que la fórmula no operara, y únicamente en los últimos cuatro años haya repartido el 1% del Fondo, tal y como constató la Cámara de Comptos en su Informe de marzo de 2019.

Las distorsiones generadas por esta cláusula de garantía han perjudicado principalmente a los municipios que han experimentado un incremento relevante de su población en los últimos años.

Así mismo, se ha incluido a Pamplona en el cálculo de la fórmula actual, ya que la fórmula realizada en el año 2009 no contemplaba al citado municipio.

La nueva fórmula propuesta es la actualización de la anterior, realizada por el mismo equipo de la Universidad Pública de Navarra, dando continuidad al método estadístico, y definiendo la necesidad de financiación de cada entidad como la suma de la necesidad de gasto más el inverso de su capacidad fiscal. Se han actualizado variables e incorporado nuevas, y se ha revisado la ponderación de las mismas.

La necesidad de gasto representa el 75% del reparto y el inverso de la capacidad fiscal el 25% restante.

Las cinco variables indicativas de las necesidades de gasto son la población de cada entidad, la extensión del suelo urbano público, la población con edad igual o superior a 65 años, la población en riesgo de pobreza y el índice de dispersión de población. Como novedad, se incorporan unas cuantías fijas para los municipios de menor tamaño.

El índice de inverso de capacidad fiscal tiene una ponderación del 25%, que es el porcentaje que representa la suma de los recursos corrientes representados en dicho índice sobre el total del gasto municipal.

Estos recursos son, en concreto, las contribuciones territoriales urbana y rústica, el Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción mecánica y el ingreso por rentas de bienes inmuebles y concesiones y aprovechamientos especiales.

El Capítulo III del Título I regula el Fondo de Financiación de Servicios, como un instrumento de financiación de las entidades locales que presten unos determinados servicios, a través de la fijación de unos módulos de reparto.

Analizado el coste de los mismos y su capacidad de modulización mediante procedimiento estadístico, se han seleccionado los más relevantes, y, en concreto, los Centros de Educación Infantil y Primaria, los Centros de Primer Ciclo de Educación infantil (0-3 años) y las bibliotecas municipales.

En el Capítulo IV, por su parte, se regula el Fondo de Financiación del Déficit de Montepíos: se trata de una financiación vinculada al reparto del déficit en aplicación 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.

El objetivo es la financiación de la totalidad de la cuantía a sufragar por las entidades locales del déficit de los montepíos, incluidas las que tienen montepío propio como Pamplona/Iruña, Tudela y Tafalla, excepto el 32% de la masa salarial de su personal en activo.

Se mantiene la financiación del déficit de Montepío General para las entidades locales con personal funcionario subalterno y administrativo en activo, repartiendo el resto de la financiación proporcionalmente al resto de los déficits, hasta agotar el importe previsto de este Fondo.

El Capítulo V se ocupa de regular el Fondo de Cohesión Territorial como instrumento de financiación de aquellos municipios de Navarra que ejercen un marcado carácter tractor en su entorno territorial, reconociendo el papel fundamental de los mismos en la vertebración del territorio y su aportación al desarrollo territorial sostenible, mediante el fomento del acceso equivalente a los servicios de manera equilibrada y territorialmente solidaria.

Se trata de la transición de un modelo monocentrista, que tenía en cuenta sólo al municipio de Pamplona/Iruña, recogido en su Carta de Capitalidad, a otro modelo policentrista posibilitador del desarrollo espacial equilibrado, definido por la Estrategia Territorial de Navarra.

El Fondo de Cohesión Territorial está orientado a mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de toda la ciudadanía, con el objetivo de reducir las disparidades territoriales existentes, independientemente del lugar donde residan las personas.

El Fondo de Cohesión aúna los principios reguladores de la normativa de las Haciendas Locales de Navarra de justicia, proporcionalidad, cohesión social, equilibrio territorial y suficiencia financiera con los de accesibilidad, conservación, competitividad, cohesión social, policentrismo y gestión inteligente del patrimonio natural y cultural contemplados en la Estrategia Territorial de Navarra, y aplicados en los Planes de Ordenación del Territorio de Navarra, y en la Estrategia Territorial Europea.

Para ello se elabora un Índice de Capacidad Tractora (ICT) de todos los municipios de Navarra, en función de su centralidad, atractividad, competitividad, vertebración del territorio y capacidad de generar relaciones, para posteriormente seleccionar y categorizar los de mayor carácter tractor, vinculado a las Subáreas definidas en la Estrategia Territorial de Navarra.

Dicho índice servirá de criterio de reparto del Fondo de Cohesión, buscando la proporcionalidad y objetividad en el mismo.

El último Capítulo VI del Título I, por su parte, regula la asignación definitiva del Fondo de Transferencias Corrientes y su abono.

Para la asignación definitiva a los municipios, una vez calculada la cuantía inicial resultante de las fórmulas de los Fondos descritos, se aplicará una garantía consistente en una cláusula suelo, de manera que las cuantías a abonar a los municipios con población igual o inferior a 5.000 habitantes no sean inferiores en 2022 a los importes percibidos en 2021 en concepto de Fondo de transferencias corrientes, abono por número de corporativos y transferencias para el funcionamiento de concentraciones escolares.

Los municipios con población superior a 5.000 habitantes, por su parte, tendrán garantizado en el año 2022 el 98 por ciento del importe percibido en 2021 por los conceptos detallados en el párrafo anterior, más lo percibido en concepto de Carta de Capitalidad, en su caso y los concejos, el importe percibido en 2021, con un máximo consistente en el 150% de la media de lo percibido por las citadas entidades locales en dicho año, según tramos de población.

Las cuantías mínimas a percibir se incrementarán cada año un 1% sobre las percibidas en el ejercicio anterior.

Atendiendo a la incidencia que tiene en el sistema de reparto del Fondo la ponderación de los ingresos derivados de la actual Contribución Territorial Urbana, la norma contempla una disminución de los

importes a percibir por aquellos municipios que en el ejercicio no tengan actualizados los valores catastrales aplicables en su término municipal o no hayan iniciado el procedimiento legalmente establecido para la revisión de esos valores.

Se introduce la novedad de que aquellas entidades locales que no hayan remitido la Cuenta general o la liquidación presupuestaria del segundo año anterior al del reparto, verán retenido el pago del 10% de la cantidad a abonar en cada solución, si bien se procederá al pago de los importes retenidos en el momento de la remisión de la mencionada documentación.

Se pretende que tenga carácter incentivador y no penalizador, ya que se trata de una retención en el pago y no de una disminución de la cuantía resultante del reparto del Fondo de Transferencias Corrientes.

Se contempla también el abono de la Ayuda a la Federación Navarra de municipios y concejos, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del apartado 4 del artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, que establece que la Ley Foral que regule el Fondo de Transferencias Corrientes ha de contemplar aportaciones económicas a las Asociaciones o Federaciones representativas de las entidades locales navarras, en proporción a su implantación en la Comunidad Foral, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que regula el derecho de las entidades locales a asociarse en Federaciones o Asociaciones para la protección y promoción de sus intereses comunes, y en el artículo 72.2 de la misma, que expresamente contempla dichas ayudas económicas.

A continuación, el Título II, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123.7 de la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra, antes señalado, regula el importe, distribución y evolución de la aportación anual en concepto de compensación por 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 norma contiene también una Disposición Adicional Única, relativa a los movimientos de fondos en las partidas del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, así como 9 Anexos que regulan las variables y fuentes de aplicación en la fórmula de reparto del Fondo de Financiación General, las variables configuradoras del Índice de Capacidad Tractora, la codificación del Índice de Capacidad Tractora, el Índice de Capacidad Tractora por municipio, el listado de municipios con carácter policéntrico, el de municipios con máximo valor del Índice de Capacidad Tractora por Subáreas de la Estrategia Territorial de Navarra, los municipios agrupados por categorías representativas de centralidad, los municipios beneficiarios del Fondo de Cohesión Territorial y las cuantías garantizadas a las entidades locales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la elaboración de este Anteproyecto de Ley Foral han sido tenidos en cuenta los principios de buena regulación recogidos en el citado artículo. En concreto, los principios de necesidad y eficacia, el de proporcionalidad, el de seguridad jurídica, así como el principio de transparencia y el de eficiencia.

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: 2021.12.16 22:25:42
+01'00'

Ana Rodríguez Hidalgo