

**Expediente:** 36/2003

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla parcialmente la Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero del año 2003.

**Dictamen:** 44/2003, de 16 de junio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 16 de junio de 2003,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª Formulación de la consulta**

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 9 de mayo de 2003, recaba, conforme al artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 16.1 según la redacción dada al mismo por la Ley 25/2001, de 10 de diciembre, sobre proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla parcialmente la Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero del año 2003, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 16 de abril de 2003.

## **I.2ª Antecedentes de hecho**

El expediente remitido a este Consejo está integrado, esencialmente, por la siguiente documentación:

1. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 24 de febrero de 2003, por el que se aprueba el proyecto de Ley Foral de Medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero de 2003.
2. Proyecto de Ley Foral por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero de 2003.
3. Memoria suscrita, con fecha 23 de febrero de 2003, por el Secretario Técnico del Departamento de Administración Local en relación con el citado proyecto de Ley Foral.
4. Informe jurídico de la Jefa de la Sección de Asesoramiento del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, de 20 de febrero de 2003, en relación con el proyecto de ley por el que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero de 2003.
5. Certificación expedida por el Secretario de la Comisión Foral de Régimen Local, con fecha 18 de febrero de 2003, del acuerdo adoptado por ésta, en igual fecha, favorable al “Anteproyecto de Ley Foral por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero de 2003”.
6. Texto de la “Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de

febrero del presente año”, publicado en el Boletín Oficial de Navarra número 41, de 2 de abril de 2003.

7. Proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla parcialmente la Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero de 2003.
8. Certificación expedida por el Secretario de la Comisión Foral de Administración Local, con fecha 18 de febrero de 2003, del acuerdo adoptado por dicha Comisión Foral, en igual fecha, informando favorablemente el “Proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla parcialmente la Ley Foral por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero de 2003”.
9. Informe jurídico del Secretario Técnico del Departamento de Administración Local, de 3 de abril de 2003, en relación con el repetido proyecto de Decreto Foral, en el que se concluye, la procedencia de aprobar “el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 19/2003 ...”, en cuya elaboración –se dice- se han cumplido los trámites previstos en el artículo 69 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, a la vez que se indica la obligación de recabar con carácter previo a su aprobación el dictamen de este Consejo.
10. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 14 de abril de 2003, por el que se toma en consideración “el proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla parcialmente la Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra en el presente año”, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen de este Consejo.

11. Escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, de 14 de mayo de 2003, dirigido al Presidente de este Consejo adjuntado el Acta de la sesión de la Comisión Foral de Régimen Local de 18 de febrero de 2003. En ésta consta haberse tratado en la citada sesión, de entre otros asuntos, del proyecto de Decreto Foral, “por el que se desarrolla parcialmente la Ley Foral por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero de 2003”. Sin embargo, en el acta mencionada no se recoge de forma concluyente la existencia de acuerdo entre las representaciones de la Administración de la Comunidad Foral y de la Administración Local de Navarra. No obstante, al no constar de forma expresa el informe desfavorable al proyecto analizado por ninguna de ellas, puede entenderse que existió tal acuerdo, lo que, por otra parte, viene avalado por la certificación que el Secretario de la Comisión Foral de Administración Local expidió con fecha 18 de febrero de 2003 y que ha sido unido al expediente administrativo.

Se adjunta también al escrito referenciado un borrador del proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla parcialmente la Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero del año 2003.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a reglamentar parcialmente la “Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero del presente año”, por lo que, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley, este Consejo, de conformidad el artículo 16.1.f) de la LFCN, emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACFN), “las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo”. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que “los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación”; y, en su párrafo segundo, que “el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación”. Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

De la documentación obrante en el expediente, a la que se ha aludido en los antecedentes de este dictamen, resulta que un borrador del Decreto Foral analizado, de contenido similar a éste, fue sometido a información de la Comisión Foral de Administración Local, la que lo analizó en sesión celebrada el día 18 de febrero de 2003, en la que se informó también por la misma Comisión un anteproyecto de la Ley Foral que ahora se pretende desarrollar parcialmente con el proyecto de Decreto que motiva este dictamen. Aparte de dicho informe, sólo obra en el expediente relacionado con el proyecto un informe favorable a la aprobación del “Reglamento de desarrollo parcial de la Ley Foral 19/2003” de la Secretaria Técnica del Departamento de Administración Local.

No obstante el exiguo expediente, la tramitación del proyecto ha de considerarse ajustada a Derecho si se tiene en cuenta que el proyecto se limita a regular el procedimiento para hacer efectiva una exención tributaria que había sido establecida por la Ley Foral que desarrolla parcialmente, así como a establecer los trámites a seguir por los Ayuntamientos afectados para obtener las compensaciones por la disminución de ingresos derivados de tales exenciones. A mayor abundamiento, cabe también invocar, en apoyo de la conformidad a Derecho de la tramitación del proyecto, la urgencia de su tramitación, que se deduce tanto del contenido del expediente administrativo como del procedimiento seguido para la aprobación de la Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo.

### **II.3ª. Habilitación y rango de la norma**

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen pretende regular el procedimiento para hacer efectiva la exención de la Contribución Territorial correspondiente al año 2003, y en su caso de los recargos legalmente autorizados sobre la misma en favor de los afectados por las inundaciones, así como la compensación a los Ayuntamientos de los municipios por la disminución de ingresos producida a los mismos como consecuencia de la exención anteriormente aludida, extremos a los que hace referencia la Ley Foral 19/2003.

La disposición final primera de esta Ley Foral autoriza al Gobierno de Navarra a dictar las disposiciones precisas para su desarrollo y aplicación. Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El marco normativo a tomar en consideración está constituido en este caso, básicamente, por la propia Ley Foral 19/2003, por la que se establecen las medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra en el mes de febrero de 2003, cuyos procedimientos, tanto para la obtención de las exenciones tributarias previstas en la misma como para la percepción de la compensación económica por los Ayuntamientos afectados por la disminución de sus

ingresos, como consecuencia de dichas exenciones, se instrumentan a través del proyecto. La citada Ley Foral ha de integrarse con las demás normas legales de aplicación entre las que se ha de citar la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra, que dispone (artículo 57.2) que “las Leyes Forales por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos de las entidades locales distintos de los previstos en esta Ley Foral fijarán fórmulas de compensación”, compensaciones en favor de las entidades locales afectadas por el reconocimiento de exenciones y bonificaciones ya establecido por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (artículo 260).

### ***A) Justificación***

El proyecto tiene un preámbulo, cinco artículos, y dos disposiciones finales. Su propósito es regular el procedimiento para hacer efectiva la exención de la Contribución Territorial correspondiente al año 2003, y en su caso, de los recargos legalmente autorizados sobre la misma, establecida en el artículo 2º de la Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo, así como la compensación a los Ayuntamientos de los municipios afectados por la disminución de ingresos producida a los mismos como consecuencia de la exención anteriormente citada.

Es, por tanto, obvia la justificación del proyecto que tiene por objeto hacer realidad la obtención de las exenciones tributarias y la compensación a los Ayuntamientos por la disminución de ingresos producida por la concesión de aquéllas.

### ***B) Contenido del proyecto***

El preámbulo se circunscribe a hacer una mención a la autorización al Gobierno para el desarrollo reglamentario contenida en la disposición final primera de la Ley 19/2003, al establecimiento por ésta de medidas a favor de los afectados por las inundaciones y a la compensación a los Ayuntamientos por la disminución de ingresos que se produzcan como consecuencia de las

exenciones de las cuotas de la Contribución Territorial correspondiente al año 2003.

El artículo 1 se limita a señalar que el objeto del proyecto es regular el procedimiento para hacer efectivas las exenciones previstas, así como las compensaciones a los Ayuntamientos por la disminución de sus ingresos tributarios como consecuencia de la aplicación de aquéllas.

El artículo 2 establece las normas a que han de sujetarse los Ayuntamientos de los municipios así como los sujetos pasivos afectados, estableciendo la obligación de aquéllos de remitir, mediante resolución de su Alcalde-Presidente, al Boletín Oficial de Navarra, para su publicación, anuncio estableciendo el plazo dentro del cual los sujetos pasivos afectados pueden solicitar el reconocimiento de la exención, así como su exposición en el Tablón del Ayuntamiento. Igualmente fija las actuaciones a realizar por los interesados para la obtención de dicho reconocimiento.

El artículo 3 regula el procedimiento a seguir por los Ayuntamientos para obtener del Gobierno de Navarra la compensación por las exenciones concedidas en la Contribución Territorial, fijando la documentación que aquéllos han de remitir al Departamento de Administración Local, así como las actuaciones a realizar por éste para la efectividad de las compensaciones.

El artículo 4 establece las actuaciones que, con posterioridad a la percepción de la compensación, deben realizar los Ayuntamientos tanto en relación con los sujetos pasivos beneficiados por la exención como con referencia al Departamento de Administración Local.

Finalmente, el artículo 5 dispone que el Gobierno de Navarra podrá realizar las actuaciones inspectoras pertinentes para comprobar que el reconocimiento de las exenciones y su cuantía se adecuan a las determinaciones contenidas en la Ley Foral 19/2003.

Poniendo en relación el contenido de los preceptos analizados con el del artículo 2 de la Ley Foral 19/2003 que desarrollan, se deduce que en los tres aspectos que aquéllos contemplan, reconocimiento de las exenciones

tributarias, compensación a los Ayuntamientos por su concesión y comprobación por el Gobierno de Navarra de la adecuación a las determinaciones de aquélla del reconocimiento y cuantía de las mismas, se limitan a regular el procedimiento a seguir para su efectividad y a establecer la posibilidad de efectuar un control sobre el cumplimiento de las disposiciones legales, por lo que no cabe hacer objeción legal alguna sobre los mismos.

A través de las disposiciones finales se faculta al Consejero de Administración Local para dictar las disposiciones de desarrollo necesarias para la ejecución del proyecto de Decreto Foral y se fija su entrada en vigor, por lo que tampoco cabe hacer objeción alguna a las mismas, dada su corrección jurídica.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla parcialmente la Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el mes de febrero del año 2003, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.