

Expediente: 12/2009

Objeto: Proyecto de Decreto Foral que modifica el Título III del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012.

Dictamen: 17/2009, de 6 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 6 de abril de 2009,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 26 de marzo de 2009 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la modificación del Título III del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012, aprobado por Decreto Foral 5/2009, de 19 de enero, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 16 de marzo de 2009.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. El Departamento de Administración Local elaboró un proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la modificación del Título III del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012, aprobado por Decreto Foral 5/2009, de 19 de enero.

2. El proyecto de Decreto Foral ha sido sometido a consulta de la Comisión Foral de Régimen Local, que, en sesión celebrada el día 6 de marzo de 2009, lo informó favorablemente.

3. El Servicio de Gestión y Cooperación Económica del Departamento de Administración Local emitió, con fecha de 10 de marzo de 2009, informe económico, que cuenta con el visto bueno del Servicio de Intervención del Departamento de Economía y Hacienda, en el que señala que la propuesta no recoge cuestiones de carácter económico pues éstas se establecen en la propia Ley y concluye que resulta conforme con lo regulado en la Ley Foral 16/2008 y en la Ley 21/2008, de 24 de diciembre.

4. La Secretaría General Técnica del Departamento de Administración Local, con fecha 10 de marzo de 2009, emitió un informe, a modo de memoria normativa del proyecto, en la que indica que la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley Foral 21/2008, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2009, ha ampliado el destino de los fondos de libre determinación previstos en la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012 (en lo sucesivo, LFPIL), lo que ha llevado a la modificación propuesta.

5. La misma Secretaría General Técnica manifestó, por informe de 10 de marzo de 2009, que el proyecto de Decreto Foral no contenía medidas que produjeran impacto alguno por razón de sexo; y, por informe de igual fecha, que su aplicación no va a suponer modificación organizativa ni incremento alguno de plantilla.

6. También la Secretaría General Técnica del Departamento de Administración Local informó, el 10 de marzo de 2009, que la tramitación y contenido del expediente eran los adecuados; y, en igual fecha, dando cuenta de la emisión de informe favorable por la Comisión Foral de Régimen Local, propone la toma en consideración del proyecto, siendo preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra.

7. La Comisión de Coordinación, en sesión de 12 de marzo de 2009, examinó el citado proyecto, previamente remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

8. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por acuerdo de 16 de marzo de 2009, tomó en consideración el proyecto de Decreto Foral, a efectos de la petición del preceptivo dictamen de este Consejo.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta comprende una exposición de motivos, un artículo y una disposición final.

La exposición de motivos explica las razones por las cuales se procede a reformar el Título III del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012 (en adelante, Reglamento), aprobado por Decreto Foral 5/2009, de 19 de enero, por referencia a la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley Foral 16/2008, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2009, que ha ampliado el destino de los fondos de libre determinación previstos en la LFPII. Asimismo, señala que la Comisión Foral de Régimen Local informó favorablemente el proyecto.

El artículo único del proyecto de Decreto Foral modifica la rúbrica y el contenido del Título III del Reglamento, al que da nueva redacción en su totalidad. Referiremos su contenido en un epígrafe posterior destinado a informar sobre la adecuación del texto al ordenamiento jurídico.

La disposición final única prevé la entrada en vigor de las previsiones contenidas en el Título III modificado del Reglamento de referencia el día

siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo y urgente del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta modifica el Título Tercero del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012, aprobado por Decreto Foral 5/2009, de 19 de enero, que fue preceptivamente informado por este Consejo de Navarra mediante dictamen 51/2008, de 29 de diciembre.

Por consiguiente, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

Por otra parte, el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 16 de marzo de 2009 declara justificada la urgencia del expediente a los efectos del artículo 22 de la LFCN; por lo que el presente dictamen se emite a la mayor brevedad posible.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

De acuerdo con el artículo 59.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (desde ahora, LFGNP), la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento.

No se encuentra en el expediente remitido para la elaboración de este dictamen la orden foral de inicio del procedimiento, si bien de lo señalado en el acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración, así como de los informes de la Secretaría General Técnica de 10 de marzo de 2009, se desprende inequívocamente que la iniciación e impulso del expediente ha correspondido al Departamento de Administración Local. Por tanto, puede entenderse que nos encontramos ante un defecto o irregularidad no

invalidante, toda vez que no existe duda sobre la voluntad de ese Departamento, puesta de manifiesto en el expediente tramitado.

Dispone, por su parte, el artículo 58.1 de la LFGNP, que el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse “motivadamente”, de manera tal que las disposiciones reglamentarias estén motivadas en su preámbulo o por referencia a los informes que las sustenten, tal y como precisa el apartado 2 del mismo precepto. En los informes de la Secretaría General Técnica de 10 de marzo de 2009, en el acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración y en la exposición de motivos del proyecto se contiene justificación suficiente para entender ejercitada la potestad reglamentaria de manera motivada.

Constan en el expediente un informe económico con el visto bueno del Servicio de Intervención del Departamento de Economía y Hacienda, los informes favorables de la Secretaría Técnica del Departamento de Administración Local en los que se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto, con justificación de la urgencia, y que la norma propuesta se ajusta al ordenamiento jurídico, y el informe sobre el impacto por razón de sexo exigido por el artículo 62.1 de la LFGNP. Asimismo obra en el expediente el informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local y el proyecto ha sido examinado por la Comisión de Coordinación, previa su remisión a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

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 LFGNP -en particular, el artículo 56.2 y 3-, 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.

En este caso, el marco normativo de inmediata consideración es la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012 (LFPIL), así como la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley Foral 21/2008, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2009, a cuyo tenor “los fondos de libre determinación previstos en la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el periodo 2009-2012 podrán ser destinados a la financiación del remanente de tesorería negativo generado por la falta de financiación por operaciones de capital y a la amortización de pasivos financieros, en los términos y con el procedimiento que reglamentariamente se establezcan”.

A) Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral examinado complementa, al modificar el Reglamento de desarrollo, la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012, que contiene diversas habilitaciones al desarrollo reglamentario (artículos 11.4.2, 12.2, 12.3). Asimismo, cumplimenta la remisión al reglamento que se realiza en la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley Foral 21/2008.

En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en la LFGNP, 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.

B) Justificación

El dictado del proyecto de Decreto Foral se justifica, como resulta del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de

Administración Local de 10 de marzo de 2009 y de su propia exposición de motivos, en la necesidad de desarrollar la LFPIL incorporando las dos nuevas modalidades de aportaciones de libre determinación que posibilita la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley Foral 21/2008.

C) Modificaciones introducidas en el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008

El artículo único del proyecto de Decreto Foral consta de cinco apartados en los que se modifica íntegramente el Título Tercero del Reglamento de desarrollo de la LFPIL, que pasamos a analizar siguiendo su orden.

El apartado uno modifica la rúbrica del Título III del Reglamento de desarrollo de la LFPIL, que se reduce a la expresión “Libre determinación”, a fin de ajustarla al mayor alcance de la nueva regulación.

El apartado dos da nueva redacción al artículo 53 del Reglamento de desarrollo de la LFPIL. El nuevo precepto determina tres posibles destinos para las aportaciones de libre determinación, en las cuantías previstas en el Anexo II de la LFPIL, que son: la realización de inversiones de competencia local conforme a los criterios y requisitos previstos en los artículos 5 y 13 de la LFPIL; la financiación del remanente de tesorería negativo generado por la falta de financiación por operaciones de capital conforme a la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley Foral 21/2008; y la amortización de pasivos financieros de naturaleza presupuestaria conforme a la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley Foral 21/2008. Con ello, se añaden al primero de los destinos mencionados, único contemplado con anterioridad en el Reglamento, el segundo y tercero que resultan de la previsión contenida en la citada disposición adicional de la Ley Foral 21/2008. Por tanto, no ha de formularse objeción alguna a este precepto.

El apartado tres da nueva redacción al artículo 54 del Reglamento de desarrollo de la LFPIL. El nuevo precepto que, como señala su rúbrica, recoge las reglas para la percepción de las aportaciones destinadas a la realización de inversiones, no supone en verdad novedad respecto de la

anterior regulación reglamentaria, pues en él se incluye el contenido de los anteriores artículos 53, 54 y 55 del Reglamento. Así pues, nada ha de objetarse a este precepto que se limita a agrupar en un solo artículo, dedicado a la primera de las finalidades o modalidades de libre determinación, la anterior regulación reglamentaria contenida en tres preceptos.

El apartado cuatro da nueva redacción al artículo 54 del Reglamento de la LFIPL. Este nuevo precepto es novedoso, pues viene a determinar las reglas para la percepción de las aportaciones destinadas a la financiación del remanente de tesorería negativo generado por la falta de financiación de operaciones de capital, fijando a tal fin el procedimiento correspondiente. Tampoco ha de formularse objeción a este precepto, ya que se limita a establecer las normas conforme a las que las entidades locales pueden acogerse a esta segunda modalidad de aportaciones de libre determinación posibilitada expresamente por la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley Foral 21/2008, que remite al desarrollo reglamentario la determinación de los términos y el procedimiento.

El apartado cinco adiciona un nuevo artículo –artículo 56- al Reglamento de la LFIPL. Este nuevo precepto viene a determinar las reglas para la percepción de las aportaciones destinadas a la amortización de pasivos financieros de naturaleza presupuestaria, fijando a tal fin el procedimiento correspondiente. Tampoco ha de formularse objeción a este precepto, ya que se limita a establecer las normas conforme a las que las entidades locales pueden acogerse a esta tercera modalidad de aportaciones de libre determinación posibilitada expresamente por la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley Foral 21/2008, que remite al desarrollo reglamentario la determinación de los términos y el procedimiento.

La disposición final única establece la entrada en vigor de las previsiones del Título III modificado el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Nada se puede objetar a esta norma.

D) Observaciones de técnica normativa

La anterior consideración de adecuación jurídica del proyecto consultado no releva, empero, de señalar algunas consideraciones de técnica normativa para contribuir a la mejora técnica del texto, como son las siguientes:

a) La denominación del proyecto puede simplificarse por referencia al Decreto Foral que modifica el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012, aprobado por Decreto Foral 5/2009, de 19 de enero.

b) Los cinco apartados del artículo único del Decreto Foral modifican la rúbrica y el contenido del Título Tercero del Reglamento de la LFIPL, por lo que la modificación pudiera realizarse de forma directa y conjunta, sin tal desglose, dando nueva redacción a dicho Título.

c) La numeración del Título se realiza con romanos, mientras que en el Reglamento se numeran con ordinales expresados en letras. Además, en unos casos se alude al Título con mayúscula y en otros con minúscula, omitiendo en este segundo caso la tilde (denominación del proyecto y rúbrica y primer párrafo del artículo único del Decreto Foral).

d) En la rúbrica del nuevo artículo 55 del Reglamento se alude, a diferencia de la letra b) del artículo 53, a “remanentes” en plural, lo que rompe la obligada correlación sintáctica pues luego sigue en singular (“negativo generado”).

e) La disposición final del Decreto Foral refiere la entrada en vigor a las “previsiones contenidas en el Título III reformado”, si bien temporalmente señala “el día siguiente al de su publicación”, con lo que parece aludir al Decreto Foral. Por ello, se aconseja utilizar la fórmula más habitual que refiere la entrada en vigor al presente Decreto Foral.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la modificación del Título III del Reglamento de desarrollo

de la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012, aprobado por Decreto Foral 5/2009, de 19 de enero, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.