

Expediente: 26/2014

Objeto: Proyecto de Orden Foral del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, por la que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la declaración de interés social de proyectos y actividades culturales.

Dictamen: 25/2014, de 8 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 8 de septiembre de 2014,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y por los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I ANTECEDENTES

I.1ª Formulación de la consulta

El día 31 de julio de 2014 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1, ambos 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 recabó dictamen preceptivo sobre el proyecto de Orden Foral del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, por la que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la declaración de interés social de proyectos y actividades culturales (en adelante, el Proyecto), solicitado por Orden Foral 67/2014, de 30 de julio, del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales.

I.2ª. Tramitación del proyecto de Orden Foral y contenido del expediente

El expediente remitido incluye, entre otros, los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 36/2014, de 28 de mayo, el Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales ordenó la iniciación del procedimiento de elaboración de la norma, designando a la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales como órgano encargado de su elaboración y tramitación.
2. Consta en el expediente la versión inicial del Proyecto, que fue publicado en el Portal de Gobierno Abierto el día 6 de junio de 2014, abriendo un periodo de participación pública hasta el 16 de junio de 2014, según hemos podido comprobar en acceso efectuado, el día 18 de agosto de 2014, a las 11:04 horas, a la página web:

<http://gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia/normas-y-usos/procedimientos-elaboracion-normativa/buscador-de-procedimientos/proye-10>

En la misma página web se publicó también la memoria justificativa que, junto a la versión inicial del Proyecto, obra en el expediente administrativo.

3. El Proyecto inicial fue remitido, el día 6 de junio de 2014, al Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra, a la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana, al Instituto Navarro para la Familia y la Igualdad y a los miembros del Consejo Navarro de Cultura, así como a los Departamentos del Gobierno de Navarra afectados por la materia a regular.

4. El día 9 de junio de 2014, la memoria y el Proyecto se comunicó a la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Nuevamente se remitió el texto a dicha Federación el día 23 de junio de 2014, tras algunas concretas modificaciones, fruto del trámite de alegaciones y consulta departamental.
5. Los días 9 y 16 de junio de 2014 se formularon algunas observaciones técnicas al Proyecto desde la Sección de Promoción, Estudios y Desarrollo Estratégico de la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana. El 10 de junio remitieron las suyas el Servicio de Acción Cultural y el Director Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra. El 13 de junio de 2014 remitió su opinión el Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra. También consta una sugerencia remitida el día 16 de junio de 2014 por don...
6. El Pleno del Consejo Navarro de Cultura, convocado al efecto, acordó unánimemente, el día 24 de junio de 2014, informar favorablemente el Proyecto.
7. También fue favorablemente informado por la Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el mismo día 24 de junio de 2014.
8. El día 30 de junio de 2014 se evacuó, por la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, informe sobre las alegaciones y sugerencias recibidas.
9. En esa misma fecha se elaboraron, por la citada Secretaría General Técnica, la memoria normativa con el estudio de cargas administrativas, la memoria económica visada por el Interventor Delegado, la memoria organizativa y el informe de impacto por razón de sexo.

10. Consta igualmente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, fechado el 30 de junio de 2014, así como la versión de 1 de julio de 2014 del Proyecto, tras incorporar en él alguna de las sugerencias recibidas hasta ese momento.
11. El día 2 de julio de 2014 se remitió el Proyecto al Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, que evacuó su dictamen el día 17 de julio de 2014, con algunas sugerencias de forma y de fondo que se han incorporado al Proyecto en los términos que constan en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales de 25 de julio de 2014.
12. Se encuentra en el expediente la versión consolidada del Proyecto de 25 de julio de 2014, que es la que se somete a dictamen de este Consejo de Navarra.
13. Mediante Orden Foral 67/2014, de 30 de julio, del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, se recabó el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra, declarando la urgencia del expediente a efectos de lo previsto por el artículo 22 de la LFCN.

I.3ª Contenido del Proyecto

El proyecto de Orden Foral del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, por la que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la declaración de interés social de proyectos y actividades culturales consta de una exposición de motivos, un artículo único en el que se aprueba el citado reglamento, una disposición adicional única que mantiene, transitoriamente, la validez de las declaraciones de interés social otorgadas de acuerdo con el Decreto Foral 118/1999, de 19 de abril, y una disposición final única en la que se decreta la entrada en vigor de la Orden Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El Reglamento, con 25 artículos, está estructurado en siete capítulos en los que se contienen las disposiciones generales (capítulo I), el régimen de la Comisión de Mecenazgo (capítulo II), las normas reguladoras del procedimiento para la declaración de interés social de los proyectos y actividades culturales a instancia de los beneficiarios del mecenazgo cultural (capítulo III), la declaración de interés social de programas-tipo de proyectos y actividades culturales (capítulo IV), la comunicación de proyectos o actividades culturales organizados por entidades locales y universidades públicas (capítulo V), las disposiciones comunes (capítulo VI) y la publicidad de los proyectos, actividades y programas-tipo considerados o declarados de interés social.

Nos referiremos con más detalle al contenido del Proyecto en el apartado destinado al examen jurídico del texto.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo y urgente del dictamen

El proyecto de Orden Foral sometido a consulta se dicta en uso de la habilitación normativa contenida en la disposición final tercera de la Ley Foral 8/2014, de 16 mayo, reguladora del mecenazgo cultural y de sus incentivos fiscales de Navarra (en adelante, LFMC), que faculta al Consejero competente en materia de cultura para dictar cuantas normas sean necesarias para la regulación del procedimiento y de la documentación a presentar para la declaración de interés social, de la declaración de interés social de programas-tipo, de la consideración de interés social de determinados proyectos o actividades, así como de la publicidad que haya de darse a los mencionados proyectos o actividades declarados de interés social.

Por lo tanto, el proyecto de Orden Foral tiene por objeto el desarrollo y aplicación de previsiones legales. Es un reglamento ejecutivo y el dictamen del Consejo de Navarra se emite con carácter preceptivo a tenor de lo previsto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

Por otra parte, el Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales ha declarado motivadamente la urgencia del expediente, a efectos de lo previsto por el artículo 22 de la LFCN y este Consejo de Navarra emite su dictamen en el tiempo más breve posible.

II.2ª Tramitación del proyecto de Orden Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

Por otra parte, la Ley Foral 15/2009, que tiene por objeto la regulación de un conjunto de medidas de simplificación administrativa que faciliten a las personas físicas o jurídicas la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra contempla, como medida para la simplificación de la tramitación administrativa, el estudio de las cargas administrativas (artículo 3.3) y, en su artículo 9 dispone que “en la memoria o memorias de los proyectos o anteproyectos de disposiciones de carácter general se realizará un estudio de cargas administrativas con la finalidad de valorar el impacto de la nueva regulación y evitar que contemple nuevas trabas innecesarias para la implantación y desarrollo de actividades empresariales o profesionales que pudieran dificultar el desarrollo económico, así como fomentar la simplificación administrativa y la implantación de los correspondientes procedimientos por vía telemática, objetivos que siempre deben perseguirse”.

A su vez, el artículo 13 de la Ley Foral 11/2012, de 21 junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (en adelante, LFTGA) ordenó poner a disposición de la ciudadanía, con carácter general, de forma accesible, clara, objetiva y actualizada, la relación de los procedimientos de elaboración normativa que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación. Más concretamente, el artículo 44 de la citada LFTGA reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en la elaboración de disposiciones de carácter general mediante la remisión de sugerencias, a cuyo efecto, los

departamentos de la Administración Pública deben publicar una relación de los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación.

De acuerdo con los preceptos citados de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida, tanto en las memorias incorporadas al expediente como en la propia exposición de motivos del proyecto.

Dice el artículo 59 de la LFGNP que “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”.

El procedimiento de elaboración del proyecto se ha iniciado por el Consejero del Gobierno de Navarra competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento a la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales. En el expediente constan varias memorias en las que se da cumplida satisfacción a las exigencias del art. 59.3 de la LFGNP.

La memoria justificativa pone de manifiesto la necesidad de dar cumplimiento al mandato contenido en la LFMC, para lo cual es preciso elaborar una disposición general que regule el procedimiento para la declaración de interés social de proyectos y actividades culturales, con el fin de permitir la aplicación de los incentivos fiscales previstos en ella.

En la memoria normativa se citan los preceptos en que se basa la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de cultura y régimen tributario, a cuyo amparo se aprobó la LFMC, en la que se establecen incentivos fiscales condicionados a que la participación privada se realice en proyectos o actividades culturales que sean declarados de interés social por el departamento competente en materia de cultura, para lo

cual se faculta a dicho departamento para establecer el procedimiento y documentación a presentar y la publicidad que haya de darse a los proyectos y actividades. Antecedente de esta normativa es el Decreto Foral 188/1999, de 19 de abril, por el que se regula la declaración de interés social de actividades culturales, que fue derogado en virtud de la disposición derogatoria única de la LFMC. En la memoria normativa se contiene asimismo el estudio de cargas administrativas, en la que se afirma que en la regulación se han tenido en cuenta los objetivos del Plan General de Simplificación Administrativa mencionados en el artículo 52 de la LFTGA, por lo que se ha reducido la documentación requerida a lo imprescindible, se ha evitado la exigencia de cualquier documento que ya esté en poder de la Administración y se ha previsto la utilización de declaraciones responsables así como la utilización de modelos de solicitud normalizados que estarán a disposición de los beneficiarios. En el Proyecto no se establece ningún requisito adicional para la realización de actividades económicas.

En la memoria económica se alude a la creación de la Comisión de Mecenazgo, con la que se da cumplimiento a la previsión legal de asignar determinadas funciones relacionadas con la promoción de la cultura y el mecenazgo a una unidad concreta. La Comisión se compone de personal adscrito al departamento competente en materia de cultura, por lo que no es preciso crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementar o disminuir la plantilla. En cuanto a la intervención del Consejo Navarro de Cultura, las retribuciones de sus miembros están previstas por el Decreto Foral 68/2013 y consisten en dietas por asistencia a las sesiones del pleno y de las comisiones, por lo que el Proyecto no supone incremento de gasto o disminución de ingresos, razón por la cual no se acompaña informe de la Dirección General del Presupuesto.

En la memoria organizativa se insiste en que el Proyecto no conlleva la necesidad de alteraciones orgánicas o de plantilla. Sin embargo hemos de indicar que el futuro reglamento crea un órgano nuevo, la Comisión de Mecenazgo, atribuyéndole funciones que, de no existir dicho órgano, corresponderían a otros.

En el informe de impacto por razón de sexo se concluye que el Proyecto no tiene incidencia alguna en este ámbito.

El Proyecto ha sido publicado en el Portal de Gobierno Abierto e informado por el Consejo Navarro de Cultura, la Federación Navarra de Municipios y Concejos y por la Comisión Foral de Régimen Local. También ha sido remitido, para consulta, a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral afectados, e informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales. Igualmente lo ha conocido el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa que ha emitido su informe, formulando observaciones que han sido incorporadas al Proyecto.

Finalmente, el Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales ha ordenado que se recabe el dictamen de este Consejo de Navarra.

De todo ello se deriva que el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la legislación vigente.

II.3ª Competencia de la Comunidad Foral y de su Administración

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 44.8 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), Navarra tiene competencia exclusiva sobre cultura, en coordinación con el Estado. Por otro lado, el artículo 45 de la LORAFNA establece que Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario. También tiene competencia exclusiva, en virtud de lo dispuesto en el artículo 49.1.c) de la LORAFNA, para dictar normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra.

En ejercicio de dichas competencias se promulgó la LFMC, cuya disposición final tercera faculta al consejero competente en materia de cultura para dictar cuantas normas sean necesarias para la regulación del

procedimiento y de la documentación a presentar para la declaración de interés social, de la declaración de interés social de programas-tipo, de la consideración de interés social de determinados proyectos o actividades, así como de la publicidad que haya de darse a los mencionados proyectos o actividades declarados de interés social.

Por otra parte, el artículo 41 de la LFGNP atribuye a los Consejeros la facultad de dictar Órdenes Forales y ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.

En consecuencia, el proyecto de Orden Foral del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, por la que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la declaración de interés social de proyectos y actividades culturales, se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al citado consejero y el rango es el adecuado.

II.4ª Marco normativo

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGNP -en particular, el artículo 56-, la potestad reglamentaria de la Comunidad Foral de Navarra debe ejercerse con respeto a los principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones reglamentarias no pueden infringir la Constitución Española, la LORAFNA, las demás leyes ni aquellas otras disposiciones de carácter general de superior rango. Tampoco pueden regular materias reservadas a otras normas de superior jerarquía, 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 proyecto de Orden Foral dictaminado se dicta al amparo de lo dispuesto por la disposición final tercera de la LFMC, que constituye la principal referencia legal del marco normativo en que se encuadra.

II.5ª. Examen del contenido del Proyecto

A) *Justificación*

Tal como ha sido expuesto más atrás, el Proyecto se encuentra suficientemente justificado, tanto en las memorias elaboradas durante la tramitación del expediente como en la exposición de motivos que lo encabeza.

Se ha cumplido así el mandato legal de motivar la norma reglamentaria.

B) *Parte dispositiva de la Orden Foral*

La Orden Foral consta, como ya hemos dicho, de un artículo único en el que se aprueba el Reglamento adjunto, una disposición adicional que mantiene temporalmente vigentes las calificaciones de interés social otorgadas al amparo del Decreto Foral 118/1999 y una disposición final en la que se ordena la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Ninguna objeción legal formulamos a la parte dispositiva del Proyecto, pero sí merece, a nuestro juicio, una observación de carácter técnico la disposición adicional en la que, como hemos dicho, se ordena respetar, hasta el día 31 de diciembre de 2014, las calificaciones de interés social otorgadas de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto Foral 118/1999. Esta norma tiene como finalidad la adaptación progresiva del *statu quo* actual al nuevo procedimiento que, en cumplimiento de lo dispuesto por la LFMC, va a implantarse a través de la Orden Foral cuyo proyecto estamos dictaminando. Se trata, por tanto, de una disposición transitoria y no de una disposición adicional.

No queremos con ello cuestionar la validez de la norma, ya que no se vulnera con ello ninguna norma superior. El Tribunal Constitucional ha declarado, en un caso similar, que la denominación de un precepto no afecta por sí sola a la seguridad jurídica y no determina su incompatibilidad con los principios constitucionales:

“Si la seguridad jurídica ha sido definida por este Tribunal como «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad» (SSTC 99/1987, 227/1988, 27/1989, 150/1990 y 146/1993, entre otras muchas), todo ello sin perjuicio del valor que, como principio constitucional, ostenta por si misma, es incuestionable que el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, no infringe ninguno de esos elementos. Antes bien, se trata de una innovación normativa que se lleva a cabo, en lo que ahora importa, con certeza de la regla de Derecho, que se ha publicado formalmente y con expresa derogación de la normativa a la que sustituye, mediante una norma con rango adecuado y, finalmente, sin afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por lo tanto, no puede afirmarse que la caracterización del precepto recurrido como norma de Derecho transitorio conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre sobre el Derecho aplicable” (STC 225/1998, de 25 de noviembre, F. 2).

Ahora bien, aunque la disposición adicional única del Proyecto no incurra en vicio de ilegalidad, no por ello puede dejar de decirse que no es correcta desde la perspectiva de la técnica legislativa.

Como disposición transitoria aparecía en la primera versión del Proyecto y cambió su nombre a raíz de una sugerencia del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa que este Consejo de Navarra no comparte. Según dicho servicio, “sólo las normas que proceden a la derogación de otras anteriores pueden establecer su transitoriedad, pero no así las normas posteriores una vez producida la derogación de las normas precedentes”. La norma que antes regulaba el procedimiento de declaración de interés social era el Decreto Foral 188/1999, que fue derogado por la LFMC.

A nuestro juicio, el carácter transitorio de una norma depende, simplemente, de su finalidad: modular la entrada en vigor de un texto normativo, evitando que el cambio brusco al nuevo régimen jurídico lesione derechos o intereses que el legislador considera dignos de protección. Así

se explica que encontremos disposiciones transitorias en muchas leyes que implantan un régimen jurídico *ex novo* en un sector de la realidad social antes no regulado. Como ejemplo se puede citar la propia LFMC que incorpora dos disposiciones transitorias, una para asignar las funciones de la Junta de Valoración de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra hasta que ésta se constituya, y otra para encomendar al Gobierno de Navarra el envío al Parlamento de Navarra de un diagnóstico sobre la situación del sector cultural en Navarra.

En el punto 40 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 180, de 29 de julio de 2005, se afirma que el objetivo de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación, y no se hace referencia alguna a que las disposiciones transitorias sean inherentes a una sucesión temporal de normas en la que la nueva derogue la antigua. En el mismo lugar se dice que las disposiciones transitorias incluirán los preceptos que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición. Aunque no se trate de una norma jurídica del ordenamiento navarro, el Acuerdo del Consejo de Ministros puede ser citado como argumento de autoridad y, como hemos visto, en él no se vincula la transitoriedad a la derogación de una norma precedente.

La disposición del Proyecto ahora comentada encaja, a nuestro juicio, en lo que habitualmente se denomina derecho transitorio y debería calificarse como disposición transitoria en lugar de disposición adicional.

C) Análisis jurídico del Reglamento del procedimiento para la declaración de interés social de proyectos y actividades culturales

a) Capítulo I. Disposiciones generales

El capítulo I del futuro Reglamento del procedimiento para la declaración de interés social de proyectos y actividades culturales (desde

ahora, el Reglamento), establece, en sus tres primeros artículos, las disposiciones generales.

El artículo 1 indica cuál es su objeto: regular el procedimiento para la declaración de interés social de proyectos y actividades culturales a instancia de los beneficiarios, el procedimiento para la declaración de interés social de programas-tipo y actividades culturales, el procedimiento para la comunicación de proyectos y actividades culturales por parte de las entidades locales de Navarra y de las universidades públicas establecidas en Navarra, la creación y el funcionamiento de la Comisión de Mecenazgo y el régimen de publicidad de los proyectos y actividades culturales declarados de interés social. Nada hay que objetar a este precepto.

El artículo 2 contiene una remisión al artículo 2.2 de la LFMC para la definición de proyectos y actividades culturales, y es conforme a Derecho.

El artículo 3 establece el momento de inicio del disfrute de los incentivos fiscales derivados de la calificación de interés social, distinguiendo la que se otorga por acto administrativo a instancia de los beneficiarios y la calificación *ex lege*. En el primer caso los incentivos se aplican a partir del momento en que se efectúe dicha declaración. Cuando se trata de proyectos y actividades considerados de interés social por la propia LFMC, los incentivos fiscales se aplican desde que se inicie la ejecución del proyecto, si se organizan por el departamento competente en materia de cultura o sus fundaciones públicas; desde que se firme el convenio o se acuerde la subvención, si se trata de proyectos apoyados por el citado departamento; y desde que se comuniquen a dicho departamento si se organizan por entidades locales de Navarra o universidades públicas establecidas en Navarra.

Suscita este precepto la duda de si una Orden Foral es el vehículo apropiado para disponer el inicio de los efectos de normas tributarias sometidas a reserva o preferencia de ley y si lo que en él se establece es o no un complemento necesario de normas de rango legal.

La LFMC establece tres tipos de operaciones que pueden dar lugar a la aplicación de incentivos fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Impuesto sobre Sociedades y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: las donaciones, los préstamos de uso o comodatos y los convenios de colaboración.

En el caso de las donaciones, dice el artículo 8 de la LFMC que darán derecho a los incentivos fiscales las realizadas “para la realización de proyectos o actividades culturales declarados de interés social”; en los comodatos se utiliza la misma expresión (préstamo de uso o comodato de Bienes de Interés Cultural, de Bienes Inventariados, de Bienes de Relevancia Local o de obras de arte de calidad garantizada, así como de locales “para la realización de proyectos o actividades culturales declarados de interés social”); y lo mismo se dice en el caso de los convenios de colaboración “para la realización de un proyecto o actividad declarada de interés social”.

Como se puede apreciar, la ley no establece de forma expresa el momento de inicio de los efectos fiscales y, por otra parte, contempla solamente la “declaración” de interés social en la que literalmente no entran los supuestos en los que la declaración no es necesaria porque nace de la ley. Evidentemente, esto no se puede interpretar en el sentido de que estén excluidos de los incentivos fiscales los proyectos y actividades que legalmente se consideran de interés social, conclusión que chocaría frontalmente con el espíritu y finalidad de la ley. Por lo tanto, hay que entender que cuando los artículos 8, 11 y 14 hablan de “declaración” de interés social se refieren también a los proyectos comunicados y a los organizados, promovidos o apoyados por el Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales.

Siendo esto así, podemos afirmar que la LFMC regula implícitamente el momento en que los efectos fiscales comienzan a producirse: en el momento de la declaración, en el caso de proyectos y actividades que requieren un pronunciamiento administrativo; en el momento de la comunicación, en el caso de proyectos comunicados (los promovidos por

entes locales y universidades públicas); y en el momento en que se acuerde su realización, promoción o subvención cuando se trate de proyectos del departamento competente en materia de cultura.

El artículo 3 del Reglamento puede considerarse complemento necesario de la ley, en el sentido de que hace explícito lo que está establecido de forma implícita en la LFMC, cuando se refiere a proyectos y actividades que deben ser objeto de declaración o de comunicación, e incluso en los promovidos o apoyados por el departamento competente en materia de cultura, pero no en el caso de proyectos organizados por el propio departamento o por las fundaciones públicas que de él dependan. En este último supuesto, dice el Proyecto que los beneficios empezarán a aplicarse “desde que se inicie la ejecución del proyecto o la actividad cultural”: según esto quedarían fuera las donaciones, comodatos y convenios de colaboración perfeccionados después de que se haya acordado la realización del proyecto por parte del departamento o la fundación pública y antes de que se hubiera iniciado su ejecución, lo cual no parece conforme con el sentido y la finalidad de la ley. Entendemos, por tanto, que no es conforme a Derecho la letra a) del apartado 2 del artículo 3 del Reglamento.

Por otra parte, se establece en el apartado 3 del artículo 3 del Reglamento que la calificación de interés social también surtirá efectos en relación con el apartado tercero de la Letra B) del artículo 22 del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por Decreto Foral Legislativo 153/1986, de 13 de junio (en adelante, TRLFIS). Ello se adecúa a lo previsto en el párrafo segundo de la disposición final tercera de la LFMC que establece que el procedimiento para la declaración o consideración de interés social será único a efectos de lo previsto en la LFMC y del citado artículo 22.3.B) del TRLFIS. Advertimos que en el texto del Reglamento se hace referencia a la letra b) y no a la letra B), que es como aparece en el texto legal.

Nada hay, por tanto, más objeción al artículo 3 del Reglamento que la ya indicada a la letra a) de su apartado 2.

b) Capítulo II. Comisión de Mecenazgo

La disposición adicional séptima de la LFMC dice que, dentro del organigrama de la Dirección General de Cultura, las funciones específicas de asesoramiento al sector y a los previsibles donantes y diseño de actividades ordinarias de promoción de la cultura del mecenazgo serán atribuidas a una unidad concreta.

En cumplimiento de lo en ella establecido, se crea en el Reglamento la Comisión de Mecenazgo que el artículo 4 define como órgano colegiado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con la finalidad de asesorar en materia de mecenazgo al sector cultural y a los previsibles donantes y de colaborar en el cumplimiento de las funciones que la LFMC asigna al departamento competente en materia de cultura. La Comisión de Mecenazgo se integra en la estructura orgánica de la Comunidad Foral de Navarra y se adscribe a la dirección general competente en materia de cultura.

El artículo 5 del Reglamento establece el régimen jurídico de la Comisión de Mecenazgo, diciendo que carece de capacidad decisoria, ejerce funciones administrativas de deliberación, asesoramiento, propuesta y seguimiento, y se regirá por el presente Reglamento, por sus normas de funcionamiento interno y por las disposiciones sobre órganos colegiados de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN).

El artículo 6 del Reglamento establece la composición de la Comisión de Mecenazgo.

En el artículo 7 se establecen las funciones de la Comisión de Mecenazgo. Entre ellas se encuentran las previstas por el párrafo segundo de la disposición adicional séptima de la LFMC (“asesoramiento al sector y a los previsibles donantes y diseño de actividades ordinarias de promoción de la cultura del mecenazgo”). También se le asignan otras funciones de intervención en los procedimientos de declaración o comunicación de proyectos o actividades de interés social, traslado al departamento

competente en materia de Hacienda y remisión de documentación a la Administración tributaria.

No ha de formularse objeción a los preceptos de este capítulo II, señalando que ha de entenderse que las funciones asignadas a la Comisión de Mecenazgo, en razón de su carácter intradepartamental y no decisorio, no se corresponden con las previstas en el artículo 29.2 de la LFACFN , que exige Ley Foral o Decreto Foral del Gobierno de Navarra para “la creación, modificación y supresión de órganos colegiados con funciones de decisión, de emisión de informes preceptivos, o de seguimiento o control de otros órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra exigirá Ley Foral o Decreto Foral del Gobierno de Navarra”.

c) Capítulo III. Declaración de interés social de proyectos y actividades culturales a instancia de los beneficiarios del mecenazgo cultural

El procedimiento para la declaración de interés social de proyectos y actividades culturales a instancia de los beneficiarios del mecenazgo cultural se inicia, según el artículo 8 del Reglamento, por iniciativa de cualesquiera personas y entidades beneficiarias del mecenazgo cultural a tenor de lo dispuesto en el artículo 4 de la LFMC.

El artículo 9 regula la forma, plazo y lugar de presentación diciendo que se presentará una solicitud por cada proyecto o actividad, conforme al modelo puesto a disposición de los beneficiarios, en los meses de mayo o de octubre de cada año.

El hecho de que exista un modelo oficial de instancia es algo plausible porque facilita la labor a los interesados, pero no implica la obligación de usarlo y no puede negarse validez, sin específica disposición legal, a una solicitud presentada en papel común. Todo lo más, la Orden Foral podría considerar que la presentación fuera del modelo es un defecto de forma subsanable, que debe ser comunicado al interesado concediéndole el plazo de rectificación previsto por la ley y contemplado en el artículo 12.1 del Reglamento. Entendemos que esa es la interpretación que debe darse al requisito de solicitud según modelo del artículo 9.1 del Reglamento, puesto

en conexión con el artículo 71 de la LRJ-PAC, pero la redacción del artículo 12.1 del Reglamento podría dar lugar a errores porque sólo habla de subsanar defectos de los documentos presentados. Por ello, se recomienda modificar este artículo 8 o el artículo 12 para dejar claro que la presentación fuera de modelo es un requisito subsanable.

En todo lo demás, el artículo 9 no merece tacha.

La documentación a acompañar a la solicitud es la establecida en el artículo 10 del Reglamento. Todos los documentos exigidos tienen relación con los requisitos subjetivos y objetivos que, según la LFMC, han de cumplirse para obtener la declaración de interés social. Además, se respetan los principios de simplificación de cargas establecidos por la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, al relevar al interesado de la presentación de documentos que estén en poder de la Administración, sustituyéndolos por una declaración responsable. Es conforme a Derecho.

La tramitación del expediente, regulada en los artículos 11 a 13 del Reglamento, consta de dos fases: instrucción, realizada por la Comisión de Mecenazgo; y evaluación y propuesta, a cargo del Consejo Navarro de Cultura.

En periodo de instrucción (artículo 12) interviene la Comisión de Mecenazgo en la fase de admisión de la solicitud, quedando a cargo de la dirección general competente en materia de cultura la resolución de inadmisión si resultase procedente por presentación extemporánea o por no ostentar el solicitante la condición de potencial beneficiario según la LFMC. También corresponde a la Comisión de Mecenazgo solicitar las aclaraciones que estime convenientes y poner en conocimiento del Consejo Navarro de Cultura si el solicitante ha incumplido con anterioridad sus obligaciones referidas a otros proyectos o actividades previamente declarados de interés social.

El artículo 13 regula el trámite de evaluación y propuesta, que deberá ser realizada en el plazo de 30 días hábiles por el Consejo Navarro de Cultura. Se establecen los motivos en los que puede fundarse la propuesta

de denegación (apartados 3 y 4) sin que se observe en todo lo dispuesto por los artículos 11 a 13 motivo alguno de ilegalidad.

El procedimiento concluye, según el artículo 14, con resolución de la dirección general competente en materia de cultura que decidirá de conformidad con la propuesta. La propuesta tiene, por tanto, carácter vinculante, y la declaración, que tendrá validez sólo para el proyecto o actividad de que se trate, designará el beneficiario, la actividad y el plazo de ejecución. Es conforme a Derecho.

Según el artículo 15 del Reglamento el plazo para resolver es de tres meses y se suspenderá cuando se requiera a los interesados para subsanar o aclarar aspectos del proyecto, así como por el tiempo que medie entre la petición de evaluación al Consejo Navarro de Cultura y la recepción de su propuesta. El artículo se adecua a lo previsto por el artículo 42 de la LRJ-PAC.

Según el artículo 16, en caso de resolución denegatoria, el interesado podrá revisar su solicitud y volver a presentarla en otras ocasiones posteriores. No hay nada que objetar a ello.

En fin, el artículo 17 ordena archivar el expediente, notificándolo al interesado, si el proyecto o actividad mereciera la calificación de interés social *ex lege*. Se ajusta a Derecho.

d) Capítulo IV. Declaración de interés social de programas-tipo de proyectos o actividades culturales

El artículo 7 de la LFMC establece que “las entidades que ejecuten anualmente proyectos o actividades culturales cuya naturaleza y contenido se prevean similares o análogos para años sucesivos podrán instar la declaración de interés social de un programa-tipo de actividades culturales, que abarcará las actividades encuadrables en los conceptos previstos en él”. También dispone que “para la declaración de interés social se estará a lo dispuesto en el artículo anterior”.

El capítulo IV consta de un solo artículo, el 18, en el que se reproduce lo que al efecto dice la LFMC, añadiendo únicamente como novedad que la declaración de interés social de programas-tipo tendrá una duración máxima de cinco años naturales. Es conforme a Derecho.

e) *Capítulo V. Comunicación de proyectos o actividades culturales organizados por entidades locales y universidades públicas*

Según el artículo 5 de la LFMC, los proyectos o actividades culturales organizados por las entidades locales de Navarra y por las universidades públicas establecidas en Navarra deberán ser comunicados al departamento competente en materia de cultura, que podrá denegar motivadamente la consideración de interés social en el caso de que no se correspondan con los señalados en el artículo 2.2 de la LFMC.

La disposición reglamentaria complementa la norma legal haciendo referencia al modelo oficial de comunicación, que deberá presentarse con una antelación mínima de dos meses al inicio de su ejecución. Se establece el contenido de la comunicación (descripción del proyecto o actividad, naturaleza y finalidad, fecha de inicio y duración) y el control formal de admisión que incumbe a la Comisión de Mecenazgo y a la dirección general competente en materia de cultura.

La presentación fuera del plazo indicado (antelación mínima de dos meses al inicio de la ejecución) determina la inadmisión de la comunicación. Esta norma permite albergar alguna duda sobre si se trata verdaderamente de un complemento necesario de la ley, en tanto en cuanto la LFMC no establece plazo para presentar la comunicación y podría entenderse que basta con lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento, según el cual los incentivos fiscales no se aplican antes de que se presente. Sin embargo, entendemos que el establecimiento del plazo está justificado porque la LFMC reserva a la dirección general competente en materia de cultura la facultad de denegar la calificación de interés social en estos casos y el último párrafo del artículo 5.1 de la LFMC contiene una habilitación específica para regular mediante Orden Foral el procedimiento de

comunicación, uno de cuyos elementos es el plazo de presentación de la solicitud.

Por tanto, consideramos que el artículo 19 es ajustado a Derecho.

Según el artículo 20 del Reglamento, si la Comisión de Mecenazgo estima que el proyecto o actividad comunicado no merece la calificación de interés social, remitirá el expediente al Consejo Navarro de Cultura para que emita informe, de conformidad con el cual resolverá la dirección general competente en materia de cultura. El precepto se ajusta al ordenamiento jurídico.

f) Capítulo VI. Disposiciones comunes

El artículo 21 encomienda al departamento competente en materia de cultura el control de la efectiva ejecución de los proyectos, actividades y programas-tipo.

El artículo 22 enumera las obligaciones de los beneficiarios que consisten, básicamente, en ejecutar los proyectos y actividades en los términos programados, someterse a las actuaciones de control previstas en el ordenamiento y cumplimentar determinadas obligaciones formales perfectamente razonables.

En el artículo 23 se contempla la modificación del proyecto, que debe ser previamente comunicada y es objeto de control por la Comisión de Mecenazgo y, si la modificación es de carácter sustancial, de nueva evaluación por el Consejo Navarro de Cultura y resolución de la dirección general competente en materia de cultura. Si se obtienen mayores ingresos que los inicialmente presupuestados, se procederá a nueva reformulación del proyecto o actividad de acuerdo con el nuevo presupuesto.

Según el artículo 24, el incumplimiento de las obligaciones será causa de revocación de la calificación de interés social. Se contemplan el procedimiento y los efectos de la revocación.

No hay objeción jurídica a ninguno de los preceptos de este capítulo.

g) Capítulo VII. Publicidad

El artículo 25 ordena al departamento competente en materia de cultura publicitar los proyectos, actividades y programas en el Portal del Gobierno de Navarra, estableciendo el contenido mínimo de la publicidad y la inclusión de una pasarela electrónica de pagos para efectuar donaciones. No merece tacha de ilegalidad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que, con la salvedad de la letra a) del apartado 2 del artículo 3 del Reglamento, el proyecto de Orden Foral del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, por la que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la declaración de interés social de proyectos y actividades culturales, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento