

Expediente: 21/2015

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra.

Dictamen: 23 /2015, de 7 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 7 de septiembre de 2015,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y 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 José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 1 de junio de 2015 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación 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 estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 20 de mayo de 2015.

El Consejo de Navarra, en uso de la facultad que le otorga el artículo 22 de la LFCN, adoptó el acuerdo de prorrogar el plazo para emitir este dictamen, en la sesión celebrada el día 20 julio de 2015.

Con fecha 22 de julio y 26 de agosto de 2015 tienen entrada en este Consejo de Navarra escritos de la Presidenta del Gobierno de Navarra a los que se adjunta documentación complementaria al expediente remitido, en respuesta al requerimiento formulado por este Consejo de Navarra.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido para la emisión del presente dictamen, una vez completado con la documentación enviada, resultan las siguientes actuaciones en el procedimiento de elaboración del Proyecto.

1.- Obra en el expediente administrativo, sin que se haya acreditado la existencia de orden foral de iniciación del procedimiento de elaboración, un proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra, sin que tampoco se indique ni conozca la fecha y el autor de la propuesta normativa.

2.- El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra fue informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local, en la sesión celebrada el 4 de marzo de 2015, según se desprende del certificado emitido por el Secretario de la citada Comisión al que se adjunta copia del acta de la sesión.

3.- El 12 de marzo de 2015 se emite un exhaustivo informe sobre el Proyecto, suscrito por el Director del Servicio de Gestión y Cooperación Jurídica y la Directora del Servicio de Gestión y Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local, analizando el marco normativo regulador de la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra con referencia al artículo 269 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (en lo sucesivo, LFAL) y artículo 200.1 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (en adelante, LFHLN), que encomiendan al Gobierno de Navarra el establecimiento, con carácter general, de la estructura presupuestaria de las entidades locales, previsión que fue cumplimentada mediante la aprobación del Decreto Foral 271/1998, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla la

Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra en materia de estructura presupuestaria.

El informe continúa señalando que, desde aquella fecha, se han producido diversas modificaciones que en mayor o menor grado han afectado al marco presupuestario de las Haciendas Locales, siendo de destacar la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en lo sucesivo, LOEPSF). Por otra parte, el Estado ha desarrollado la estructura presupuestaria de las entidades locales de régimen común mediante la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, parcialmente modificada por la Orden HAP/418/2014, de 14 de marzo, que, además, regula las obligaciones de suministro de información previstas en la Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, que desarrolla la LOEPSF. En relación con la obligación de suministro de información de las entidades locales de Navarra, el informe indica que se ha firmado un protocolo general de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el Gobierno de Navarra y que, con objeto de facilitar la comparación de los datos presupuestarios de las entidades locales de Navarra con las del resto de España, el Proyecto se ha elaborado buscando la mayor similitud posible entre ambas estructuras presupuestarias.

A continuación, tras realizar una síntesis explicativa de las novedades y conceptos utilizados, el informe recoge la voluntad del Proyecto de ser de aplicación a los presupuestos que realicen las entidades locales de Navarra para el ejercicio económico de 2016 y siguientes, señalando que la propuesta normativa es el resultado del trabajo de un grupo integrado por representantes de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, Cámara de Comptos, Ayuntamientos de Pamplona y de Aranguren, Mancomunidad de la Comarca de Pamplona y el propio Servicio de Gestión y Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local, habiendo sido informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local.

4.- En el expediente, en papel con membrete del Servicio de Gestión y Cooperación Jurídica de la Dirección General de Administración Local, pero sin fecha ni firma, consta la memoria normativa y justificativa. Igualmente el

13 de marzo de 2015, el Director del Servicio de Gestión y Cooperación Jurídica de la Dirección General de Administración Local informa, a modo de memoria organizativa, que la aprobación del Proyecto no implica la creación de nuevas unidades orgánicas, ni la modificación de las existentes. La memoria económica, fechada el 16 de marzo de 2015 y suscrita por la Directora del Servicio de Gestión y Cooperación Económica, indica que se viene trabajando en la elaboración del Proyecto desde 2014, simultáneamente con la adaptación de la aplicación que da soporte a la transmisión informática de la información presupuestaria y contable de las entidades locales a la Dirección General de Administración Local (aplicación IDECAL) ya que, como ha comunicado en diversas ocasiones el Servicio de Sistemas de Información Departamentales de la Dirección General de Informática y Telecomunicaciones del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, ha quedado obsoleta, principalmente por la migración a Windows 7, para lo cual el citado servicio viene realizando los trámites necesarios para la contratación de un conjunto de necesidades, entre otras, la relativa al diseño y desarrollo de un nuevo sistema de información de supervisión de expedientes contables de las entidades locales (IDECAL) cuyo gasto fue autorizado por el Director General de Administración Local. La memoria económica termina indicando que “en consecuencia, el impacto económico del proyecto de Decreto Foral de actualización de la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra si bien es mínimo, está totalmente interiorizado en la ejecución presupuestaria del presupuesto de 2012 prorrogado para 2015, como consecuencia de la tramitación de la DP 2015/537, de 3 de febrero de 2015, relativa a la evolución tecnológica de la aplicación IDECAL”.

5.- El 13 de marzo de 2015, la Jefa de la Sección de Estudios y Análisis Económicos del Servicio de Gestión y Cooperación Económica de la Dirección General de Administración Local emite informe de impacto por razón de sexo en el que se indica que el Proyecto no incide de forma discriminatoria en la posición personal, social y económica de mujeres y hombres y no afecta al logro efectivo de la igualdad entre mujeres y hombres, cumpliendo con las previsiones legales establecidas por la Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de

oportunidades entre hombres y mujeres y por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

6.- El 18 de marzo de 2015 emite informe la Directora Gerente del Instituto Navarro para Familia e Igualdad en el que, tras reiterar lo señalado en el informe sobre impacto por razón de sexo, destaca que la norma es acorde con lo establecido por el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que establece la obligación de integrar de forma activa en la definición y presupuestación de las políticas públicas el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres al recoger en la clasificación por programas, con el código 2391, el gasto que cada entidad local realiza en materia de igualdad, permitiendo visibilizar el gasto destinado a tal fin.

7.- El 26 de marzo de 2015 el Director del Servicio de Gestión y Cooperación Jurídica de la Dirección General de Administración Local remite el expediente a informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, informe que es emitido el 13 de abril de 2015. En dicho informe, en cuanto al procedimiento, se indica la falta de la orden foral de inicio del procedimiento de elaboración de la norma, así como la ausencia de las memorias normativa, justificativa y el informe propuesta. Por lo que se refiere a la forma y estructura de la norma, el informe propone una serie de modificaciones con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica; modificaciones que fueron asumidas e integradas al Proyecto.

8.- El 15 de marzo de 2015 emite informe la Secretaria General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, en el que se concluye que el Proyecto se ha tramitado conforme al procedimiento legalmente establecido.

9.- El Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa certifica que, en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación celebrada el 18 de mayo de 2015, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, fue examinado el Proyecto que anteriormente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

10.- El Proyecto fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, mediante Acuerdo de 20 de mayo de 2015, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, nueve artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final. El Proyecto se completa con tres Anexos.

La exposición de motivos, tras referir el marco normativo de aplicación, destaca la necesidad de actualizar la estructura presupuestaria de las entidades locales aprobada mediante Decreto Foral 271/1998, para adaptarla a las modificaciones que se han ido produciendo en la materia, especialmente de las exigencias derivadas de la LOEPSF, adaptando la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra a la de las entidades locales de régimen común para facilitar la comparabilidad de los datos presupuestarios entre ambas.

El artículo 1 regula su objeto y ámbito de aplicación, el artículo 2 la estructura de los presupuestos, en el artículo 3 se regulan los criterios generales de la clasificación del estado de gastos, el artículo 4 se ocupa de la clasificación por programas, el artículo 5 de la clasificación económica del gasto, el artículo 6 se dedica a la aplicación presupuestaria, el artículo 7 al registro contable, el artículo 8 regula los créditos iniciales y definitivos, y el artículo 9 la clasificación económica del ingreso.

La disposición transitoria única regula la aplicabilidad del Decreto Foral 271/1998, de 21 de septiembre, a los presupuestos de las entidades locales de Navarra correspondientes a ejercicios iniciados con anterioridad al 1 de enero de 2016, la disposición derogatoria única deroga, a partir del 1 de enero de 2016, el Decreto Foral 271/1998, y la disposición final única regula la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, señalando que será de aplicación a los presupuestos correspondientes al ejercicio de 2016 y siguientes.

El Anexo 1 establece el “contenido de la clasificación por programas de los gastos del presupuesto de las entidades locales de Navarra y de sus organismos autónomos” que se estructura en áreas de gasto, políticas de gastos y grupos de programas, teniendo los códigos el carácter de cerrado y obligatorio en los niveles de área de gasto y política de gasto y, por lo que se refiere al programa y a los subprogramas, se considerarán abiertos, si bien en la norma se tipifican y codifican algunos programas de uso obligatorio si se realiza el gasto que se contempla en ellos.

El Anexo 2 establece el “contenido de la clasificación económica de los gastos del presupuesto de las entidades locales de Navarra y sus organismos autónomos”. En esta parte se desarrolla la estructura de la clasificación económica de los gastos relacionando a continuación de cada capítulo, artículo y concepto, las claves de gastos imputables a los mismos con el grado de detalle apropiado. El código tiene carácter cerrado y obligatorio en los niveles de capítulo, artículo y concepto, siendo los subconceptos y partidas de carácter abierto, si bien algunos conceptos y subconceptos son de carácter obligatorio y utilización general, pudiendo las entidades locales crear en ellos cuantos epígrafes adicionales consideren oportunos. A su vez, el Anexo distingue entre operaciones no financieras (capítulo 1 a 7) y financieras (capítulos 8 y 9), subdividiéndose las primeras entre operaciones corrientes (capítulo 1 a 4) y de capital (capítulos 6 y 7).

El Anexo 3 regula el “contenido de la clasificación económica de los ingresos del presupuesto de las entidades locales y sus organismos autónomos” relacionando a continuación de cada capítulo, artículo y concepto las claves de ingresos imputables a la mismos, con el grado de detalle apropiado para cada uno de ellos. Como sucede en el Anexo 2, referente a la clasificación económica de los gastos en materia de ingresos, el código también tiene carácter cerrado y obligatorio a nivel de capítulo, artículo y concepto, siendo los subconceptos y partidas abiertas, aunque algunos conceptos y subconceptos sean también de carácter obligatorio. Igualmente se diferencian las operaciones no financieras y las financieras, subdividiéndose las no financieras en operaciones corrientes y de capital.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen y marco normativo

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta modifica y deroga la regulación que sobre la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra contiene el Decreto Foral 271/1998, dictado en desarrollo y ejecución de las previsiones establecidas por el artículo 269 de la LFAL y artículo 200.1 de la LFHLN sobre la materia. Por lo tanto, estamos ante una propuesta normativa que es ejecución y desarrollo de una disposición de carácter legal, por lo que el dictamen de este Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del Proyecto

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP) regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el capítulo IV de su título IV.

El artículo 59 establece que la elaboración de las disposiciones reglamentarias se iniciará por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, quien designará el órgano responsable del procedimiento. Aun cuando en el expediente remitido no consta la orden foral del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local acordando el inicio del procedimiento de elaboración de la disposición, ni la designación del órgano responsable de su tramitación, la realidad es que la propuesta normativa ha sido debidamente elaborada y tramitada bajo la dirección de los Servicios de Gestión y Cooperación Jurídica y Económica de la Dirección General de Administración Local y el Proyecto ha sido tomado en consideración, a efectos de este dictamen preceptivo, por acuerdo del Gobierno de Navarra a propuesta del Consejero competente por razón de la materia objeto de regulación.

De acuerdo con el artículo 58 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste la motivación tal y como dispone el presente Proyecto. Al expediente se han incorporado las preceptivas memorias justificativa, normativa, organizativa y económica. Igualmente se ha emitido el preceptivo informe sobre el impacto por razón de sexo y ha sido informado

favorablemente por el Instituto Navarro para la Familia e Igualdad. Se ha dado cumplimiento con ello a lo prevenido por los artículos 59 y 62.1 de la LFGNP.

El Proyecto ha sido informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local en cumplimiento de lo establecido por el artículo 7.1 del Decreto Foral 277/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Foral de Régimen Local, dando cumplimiento a la exigencia establecida por el artículo 60 LFGNP.

A requerimiento de este Consejo de Navarra, el Proyecto fue objeto de publicación en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto, sin que se haya presentado sugerencia alguna.

El Proyecto ha sido informado por los Servicios de Gestión y Cooperación Jurídica y Económica de la Dirección General de Administración Local, por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y por la Secretaria General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

El Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, fue examinado por la Comisión de Coordinación y tomado en consideración por Acuerdo del Gobierno de Navarra a efectos de solicitar el presente dictamen preceptivo.

De todo ello se deduce que el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado cumplimentando las exigencias legales que son de aplicación.

II.3ª. Marco normativo

El Proyecto se enmarca en el ámbito de la Administración Local, estando en presencia de una de las competencias que Navarra ha venido ejerciendo históricamente y que, amparada por la disposición adicional 1ª de

la Constitución Española, viene regulada por el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), correspondiendo a Navarra: a) las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias; y b) las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

En uso de esa competencia, el Parlamento de Navarra aprobó la LFAL y la LFHLN. El artículo 269 de la LFAL, en la redacción dada por el artículo 12 de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, de actualización del régimen local de Navarra, establece que “los Presupuestos Generales de las entidades locales de Navarra se ajustarán a la estructura presupuestaria que con carácter general se determine por el Gobierno de Navarra para estas entidades”.

Por su parte, el artículo 200.1 de la LFHLN, en la redacción dada por el artículo 16 de la anteriormente citada Ley Foral 11/2004, señala que “el Gobierno de Navarra, de conformidad con el artículo 269 de la Ley Foral de Administración Local, establecerá con carácter general la estructura de los Presupuestos de las entidades locales teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, las finalidades y objetivos que con estos últimos se propongan conseguir y de acuerdo con los criterios que se establecen en los siguientes números de este artículo”.

En desarrollo y ejecución de las previsiones inicialmente establecidas por la LFAL y LFHLN, se aprobó el Decreto Foral 271/1998, de 21 de septiembre, por el que se desarrollaba la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, estableciendo la estructura presupuestaria sobre la base de la clasificación funcional y económica de los gastos y la clasificación económica de los ingresos.

Desde aquel momento se han producido diversas modificaciones con trascendencia en el ámbito presupuestario tanto a nivel nacional como foral,

entre las que podemos citar, sin ánimo exhaustivo, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y su complementaria Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, modificadas por la Ley 15/2006, de 26 de mayo y su complementaria Ley Orgánica 3/2006, de la misma fecha, que fueron refundidas mediante Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, normativa que fue posteriormente modificada por la LOEPSF; normas que son aplicables en Navarra según lo establecido en el artículo 64 de la LORAFNA y conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que en su artículo 40 introduce la clasificación por programas en sustitución de la clasificación funcional, clasificación que igualmente recoge la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra.

Tampoco puede olvidarse la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que en su artículo 15 impone a las Administraciones Públicas la obligación de integrar, de forma activa, en la definición y presupuestación de sus políticas públicas, en todos los ámbitos, el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

En el ámbito estatal, el anterior marco legal propició la modificación de la antigua estructura presupuestaria de las entidades locales contenida en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, mediante la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, posteriormente modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, dictada en el contexto de la LOEPSF y en cuya exposición de motivos se hace referencia a la necesidad de reformar la estructura por programas de las entidades locales definiendo los programas de un modo más acorde con lo establecido en la Ley de Bases de Régimen Local e imponiendo a todos los municipios el deber de presupuestar y contabilizar con el grado de desarrollo suficiente una serie de programas o grupos de programas para tener información sobre el coste de determinados servicios.

En desarrollo de la LOEPSF, se dictó la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la citada Ley Orgánica. Su exposición de motivos señala que con esta Orden Ministerial se da un paso más en la aplicación del principio de transparencia por entender que este es un instrumento indispensable que permitirá llevar a cabo un seguimiento más efectivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que son una prioridad absoluta. Se trata de aumentar la transparencia concretando las obligaciones de información y mejorar la calidad de la información al coordinarla, hacerla comparable y más fiable, ya que contar con más información y de mejor calidad y accesible mitiga los problemas de información asimétrica y disipa las incertidumbres sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas españolas al permitir un seguimiento más riguroso de su situación económica y financiera. La citada Orden Ministerial es de aplicación en la Comunidad Foral de Navarra de conformidad con lo dispuesto en la disposición final tercera de la LOEPSF y sin perjuicio de que en el seno de la Comisión Coordinadora se puedan acordar especialidades derivadas del régimen foral; es decir, la aplicación de esta normativa se deberá llevar a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la LORAFNA, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

A tal efecto, hay que indicar que el 31 de julio de 2014 se firmó, entre el Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra y el Secretario de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un Protocolo de Colaboración entre ambas Administraciones para el suministro de información en cumplimiento de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF. En dicho protocolo se hace referencia a la necesidad de habilitar e instrumentar los cauces telemáticos necesarios para la recopilación de manera segura y en tiempo de dicha información. Se indica que de conformidad con las competencias otorgadas a la Comisión Coordinadora en el artículo 67.2.l) del Convenio Económico, por Acuerdo Vigésimo y anejo XV de 5 de noviembre de 2007, se acordaron los

compromisos de colaboración y coordinación entre Navarra y el Estado en materia de estabilidad presupuestaria y que, debido a las modificaciones normativas en la materia, es necesario actualizar los compromisos adquiridos en esta por ambas Administraciones pero, entre tanto, la consecución del cumplimiento de las obligaciones de información de las entidades locales de Navarra constituye el objetivo primordial del Protocolo, a cuyo efecto acuerdan una metodología de trabajo por la que el Gobierno de Navarra cede al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un dominio de internet para acceder mediante protocolo seguro a las aplicaciones web del Ministerio que tienen que utilizar las entidades locales de Navarra para grabar la información precisa en cumplimiento de la Orden HAP/2105/2012, aplicaciones que se adaptarán para incorporar el logotipo correspondiente al Gobierno de Navarra. El Ministerio se compromete al uso correcto del certificado y a utilizarlo exclusivamente para la publicación de dichas aplicaciones y el Gobierno de Navarra, que tendrá como órgano que ejerce la tutela financiera de las entidades locales acceso a toda la información, entregará a las entidades locales los códigos de usuario y contraseñas.

Es en este marco normativo, tanto estatal como foral, en el que debe realizarse el enjuiciamiento de la proposición normativa sometida a dictamen.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto de Decreto Foral

A) Habilitación y rango de la norma

El Proyecto desarrolla las previsiones contenidas en el artículo 296 de la LFAL y artículo 200 de la LFHLN, derogando y modificando la normativa contenida en el Decreto Foral 271/1998, que hasta la fecha regulaba la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra; preceptos que, junto con la disposición final primera de la LFHLN, autorizan al Gobierno de Navarra para aprobar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de dicha Ley Foral. Además, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGNP, en particular artículos 7.12 y

55.2, las disposiciones de carácter general o reglamentos de Gobierno de Navarra adoptan la forma de Decreto Foral. En consecuencia, el Proyecto se dicta previa habilitación legal, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

B) Justificación

El Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente y recoge su exposición de motivos, en la necesidad de actualizar la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra adaptándola a las variaciones habidas en la materia, especialmente con el objetivo de facilitar la comparabilidad de los datos presupuestarios de las entidades locales de Navarra con las del resto del Estado. El Proyecto busca la mayor similitud posible con las órdenes ministeriales que regulan la estructura presupuestaria de las entidades locales de régimen común y así conseguir una mayor transparencia y utilidad en la información que, en cumplimiento de las normas sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, hay que comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

C) Contenido del Proyecto

Entrando en el análisis jurídico del Proyecto, cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el siguiente resultado.

El artículo 1, regula el “objeto y ámbito de aplicación” señalando que su finalidad es establecer la estructura, las normas y los códigos a los que deben adaptarse los presupuestos de las entidades locales de Navarra y sus organismos autónomos. Ningún reproche jurídico puede efectuarse a su contenido ya que es plenamente conforme con el mandato establecido por el artículo 194 de la LFHLN.

El artículo 2, relativo a “la estructura de los presupuestos”, establece (apartado 1) que en la elaboración de sus presupuestos las entidades locales tendrán en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades y objetivos que se pretendan conseguir, previsión

conforme con el artículo 200.1 de la LFHLN. El apartado 2 admite, conforme a la previsión establecida por el artículo 200.2 de la LFHLN, que la clasificación de los gastos e ingresos pueda realizarse atendiendo a su propia estructura orgánica, y el apartado 3 del artículo 2 establece que los posibles desarrollos de la estructura presupuestaria que contiene el Proyecto deberán ser recogidos en las Bases de Ejecución del Presupuesto o en Normas o Reglamentos, si pretenden tener vigencia superior a la del ejercicio presupuestario, lo que resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 196 de la LFHLN.

El artículo 3 regula los “criterios generales de la clasificación del estado de gastos” estableciendo que se clasificaran por programas, por categorías económicas y opcionalmente, por unidades orgánicas. Nada hay que objetar a esta nueva clasificación del estado de gastos que establece como principal novedad la incorporación de la clasificación por programas que sustituye a la anterior clasificación por funciones, con la finalidad de adaptar la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra a las del resto de la Nación y a la que viene utilizando el sector público estatal. Por ello, a pesar de que el artículo 200.3.a) de la LFHLN siga señalando la clasificación funcional desagregada en tres niveles: grupo de función, función y subfunción, la modificación operada viene amparada por la disposición adicional séptima de la LFHLN que autoriza al Gobierno de Navarra para modificar tanto la estructura presupuestaria de las entidades locales como los criterios de clasificación con objeto de adaptarlos a los establecidos para la Administración de la Comunidad Foral en cada momento.

En el artículo 4 se desarrolla en cinco apartados la regulación de la “clasificación por programas”. En el apartado 1 se indica que los créditos se ordenarán según su finalidad y los objetivos que se proponga conseguir con arreglo a la clasificación por áreas de gasto, políticas de gastos, grupos de programas y programas que se especifican en el Anexo 1. El apartado 2, con un contenido más explicativo que normativo, señala que las áreas de gasto, políticas de gasto y grupos de programas que el Proyecto introduce en la ordenación de los créditos se corresponden con los grupos de funciones, funciones y subfunciones utilizados por los presupuestos anteriores a 2016. En el apartado 3 se indica que el detalle de los créditos se especificará a

nivel de programa precisando que, en relación con los grupos de programa que en los anexos del Proyecto figuran sin desarrollo, si la entidad local no considera necesario desarrollarlos, se usará el programa cero. Conforme a lo establecido por el apartado 4, la estructura que se establece en el Anexo 1 debe considerarse cerrada y obligatoria para todas las entidades locales de Navarra, no obstante, los grupos de programa podrán desarrollarse en programas y subprogramas cuya estructura será abierta por lo que se podrán crear los programas y subprogramas que sean necesarios y no figuren en la estructura recogida en el Anexo 1. Por último, el apartado 5 del artículo 4, precisa que cuando las entidades locales asuman competencias por delegación del Estado o de la Comunidad Foral de Navarra, deberán realizar el necesario desarrollo de los grupos de programa, a fin de que exista una exacta correspondencia entre cada servicio asumido y un único programa y subprograma presupuestario. La regulación que contiene el artículo 4 del Proyecto es conforme con el ordenamiento jurídico.

El artículo 5 regula la “clasificación económica del gasto”, señalando que agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital y las financieras (apartado 1). Los créditos se ordenarán según su naturaleza económica por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos señalados en el Anexo 2 (apartado 2), debiéndose presentar el detalle de los créditos, como mínimo, a nivel de concepto (apartado 3). El apartado 4 establece que, con carácter general, el código tiene carácter cerrado a nivel de capítulo, artículo y concepto, siendo la del subconcepto abierta, aunque se tipifican y codifican algunos subconceptos que se consideran de general utilización. El apartado 5 del precepto señala que los subconceptos podrán desarrollarse en partidas cuya estructura será abierta. Es conforme a Derecho.

El artículo 6 regula la “aplicación presupuestaria” cuya denominación sustituye a la anterior “partida presupuestaria” regulada en el punto quinto del Decreto Foral 271/1998. La finalidad del cambio de denominación, además de su adaptación a la normativa utilizada en régimen común, es evitar posibles confusiones con la “partida” como nivel de desagregación del subconcepto económico. Ningún obstáculo jurídico se opone a tal regulación.

El artículo 7 regula el “registro contable” en los mismos términos en que lo hacía el Decreto Foral anterior, siendo su contenido ajustado a Derecho.

En el artículo 8 se regula la “clasificación económica del ingreso”. Al igual que al regular la clasificación económica del gasto, los estados de ingresos del presupuesto diferenciarán las operaciones corrientes, las de capital y las financieras de acuerdo con la estructura por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos que establece el Anexo 3, siendo necesario que el detalle del ingreso se presente a nivel de subconcepto. El código tiene carácter cerrado a nivel de capítulo, artículo y concepto, siendo la estructura de los subconceptos abierta aun cuando en el anexo se tipifican y codifican algunos subconceptos que se consideran de general utilización, en cuyo caso son de obligado cumplimiento. La regulación se ajusta a Derecho.

La disposición transitoria única regula la aplicación del Decreto Foral 271/1998, de 21 de septiembre, señalando que será de aplicación a los presupuestos de las entidades locales de Navarra correspondientes a ejercicios iniciados con anterioridad al 1 de enero de 2016. La disposición derogatoria única precisa que a partir del 1 de enero de 2016 queda derogado el anterior Decreto Foral; y la disposición final única establece que la norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, resultando de aplicación a los presupuestos correspondientes al ejercicio de 2016 y ejercicios siguientes. Ninguna objeción puede formularse al contenido de las citadas disposiciones transitoria, derogatoria y final.

Como hemos venido indicando en los anexos se regula el contenido de la clasificación por programas de los gastos, que se ordenan por áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas y programas (Anexo 1), el contenido de la clasificación económica de los gastos (Anexo 2), diferenciando entre operaciones corrientes, de capital y financieras, que a su vez, se desagregan en capítulos, artículos, conceptos y subconceptos; y, por último (Anexo 3), el contenido de la clasificación económica de los ingresos, con idéntica desagregación que la establecida para la clasificación económica del gasto.

En relación con tales anexos, su contenido es eminentemente técnico por lo que este Consejo de Navarra defiere su corrección a la garantía técnica de quienes han intervenido en su elaboración, singularmente al grupo de trabajo que, integrado por representantes de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, Cámara de Comptos, Ayuntamientos de Pamplona y de Aranguren y Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, han colaborado activamente con el Servicio de Gestión y Cooperación Económica de la Dirección General de Administración del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, para garantizar la adecuación técnico-jurídica de la norma, no observando este Consejo de Navarra cuestiones que puedan afectar a la legalidad del Proyecto.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.