

**MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL
ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL
FONDO ARAGONÉS DE FINANCIACIÓN
MUNICIPAL**

ÍNDICE

- 1. PLANTEAMIENTO GENERAL**
- 2. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA REFORMA**
 - A) Fundamentos genéricos*
 - B) Razones específicas*
 - C) Otros aspectos*
- 3. FORMA DE INSERCIÓN DE LA NUEVA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO**
- 4. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO**
- 5. PROCESO PARTICIPATIVO**
- 6. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN**

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

En relación con el anteproyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, a continuación, se desarrolla la memoria sobre su necesidad y oportunidad, de conformidad con la exigencia establecida en el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

En esta misma memoria se incluye un epígrafe relativo al impacto por razón de género –cuya consideración está exigida en el mismo precepto citado de la Ley 2/2009- sin que sin embargo exista incidencia del anteproyecto sobre las cuestiones de género en la tramitación de la misma.

Ante todo, el objeto del anteproyecto y sobre las previsiones recogidas en el artículo 142 de la Constitución Española y los artículos 2.1 c) y 39.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el

que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, es dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 114 del Estatuto de Autonomía de Aragón el cual determina que, con arreglo al principio de suficiencia financiera, la Comunidad Autónoma participará en la financiación de las Corporaciones Locales aragonesas aportando a las mismas las asignaciones de carácter incondicionado que se establezcan por las Cortes de Aragón. Los criterios de distribución de dichas aportaciones se aprobarán mediante Ley de las Cortes de Aragón y deberán tener en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales.

2. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA REFORMA

A) Fundamentos genéricos

El motivo determinante de la necesidad y oportunidad de promulgar la Ley es, pues, el Estatuto de Autonomía de Aragón que reserva a la ley el

desarrollo de la participación de la Comunidad Autónoma en la financiación de las Corporaciones Locales, determinando los criterios de distribución de las aportaciones autonómicas, que deberán tener en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales.

Actualmente el artículo 262 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, recoge dentro del Fondo Local de Aragón, el Fondo de Cooperación Municipal, como un programa específico de transferencias a favor de las entidades locales. Particularmente, la ley le confiere un carácter incondicionado, siendo el objeto el de contribuir al equilibrio económico de los municipios de la Comunidad Autónoma y a la realización interna del principio de solidaridad, debiendo ser la Ley de Presupuestos la que cada año establezca su dotación que no podrá ser inferior al 25% del total destinado a los programas específicos de transferencias a entidades locales previstos en el artículo 260.3 de la misma norma.

Como notas características de este Fondo señalar que del mismo no participan los municipios de Zaragoza, Huesca y Teruel y que su distribución entre los municipios beneficiarios, se efectúa de acuerdo con las siguientes reglas: Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% del Fondo entre todos los municipios y el 60% restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes:

- el 75%, en proporción al número de habitantes de derecho en cada municipio.
- el 25% restante, en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada municipio, de tal forma que un 40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos.

La actual regulación, denota el interés y preocupación que siempre se ha tenido en la Comunidad Autónoma por contribuir a la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera de los municipios, sin embargo no atiende a todos los municipios aragoneses y tiene en cuenta como criterios

de distribución, solo las necesidades de gasto de los municipios y de forma parcial ya que introduce exclusivamente las variables "habitante" y "núcleos de población".

Es por ello que se considera indispensable e inaplazable acometer el mandato estatutario recogido en el citado artículo 114 así como dar solución a una de las reivindicaciones más importantes del mundo local y satisfacer una necesidad expresada reiteradamente por los representantes políticos en las últimas décadas.

Así mismo el sistema de financiación previsto en la actual Ley de Administración Local de Aragón, no permite dar estabilidad a la financiación local, dado que está sujeta a la incertidumbre derivada de la voluntad política coyuntural, pues la cuantía anual del Fondo de Cooperación Municipal se fija anualmente en los presupuestos de la Comunidad Autónoma con el único límite de no ser inferior al 25% del total destinado a los programas específicos de transferencias a entidades locales previstos en el artículo 260.3 de la misma norma.

En este sentido el presente anteproyecto tiene por objeto regular la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón con los municipios de su territorio, a través de la participación de éstos en los ingresos no financieros de la misma, excluidos los de naturaleza finalista, con el fin de contribuir a la suficiencia financiera y a la realización del principio de solidaridad.

Para ello se crea el Fondo Aragonés de Financiación Municipal, con carácter incondicionado que se integra, conceptual y presupuestariamente, dentro del Fondo Local de Aragón, cuyos destinatarios son todos los municipios de Aragón, con las siguientes notas características:

- a) Se establece un importe mínimo garantizado a transferir a los municipios.
- b) Se regulan los incrementos anuales que podrá experimentar desde el momento de su aplicación, el Fondo Aragonés de Financiación Municipal, fijando un límite máximo.

- c) Se fijan los criterios de distribución tanto para el importe mínimo garantizado como para los incrementos.

B) Razones específicas

Una vez propuesta la creación del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, el proyecto de Ley regula de forma específica los siguientes aspectos.

- a) Requisitos de participación: Si bien el citado Fondo, tal y como se expone al comienzo, tiene como destinatarios al conjunto de los municipios aragoneses, para poder participar en él, deberán estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones de remisión de información previstas en el ordenamiento jurídico respecto a la Comunidad Autónoma, haber rendido sus cuentas ante la Cámara de Cuentas de Aragón y no haber sido sancionados por la comisión de infracciones en materia de memoria democrática.

En los dos primeros supuestos y en términos generales, el incumplimiento de las obligaciones

trae como consecuencia la retención de la participación hasta que se produzca el cumplimiento de las mismas, salvo que el incumplimiento persista iniciado el último mes del ejercicio en el que se haya producido la retención, en cuyo caso se producirá la pérdida del derecho a participar en el Fondo hasta el 31 de diciembre del mismo ejercicio.

No obstante, lo anterior, los municipios sancionados por infracciones en materia de memoria democrática, automáticamente perderán el derecho a participar en el Fondo por el tiempo que como sanción se establezca.

Así mismo introduce los mecanismos necesarios para poder acreditar y comprobar el cumplimiento de las citadas obligaciones.

b) Criterios de distribución del Fondo:

1. Para la distribución del importe mínimo garantizado a transferir a los municipios, excepción hecha de las capitales de provincia a las que se les asigna un importe fijo, se mantienen en términos generales los criterios recogidos en la Ley de

Administración Local de Aragón, para no alterar en la medida de lo posible, la financiación que vienen recibiendo los municipios y con la que cuentan para acometer sus gastos. La distribución se realizará anualmente.

2. En cuanto a los incrementos que puede experimentar el citado Fondo, su distribución se ajusta a los siguientes criterios:

- Como criterios indicadores de la necesidad del gasto; población: envejecimiento, sobre envejecimiento, densidad, funcionalidad y posición en el sistema de asentamientos.
- Esfuerzo fiscal.
- Ordinalidad.

3. Así mismo el anteproyecto de Ley recoge un glosario con la definición de los términos que se utilizan para definir los criterios de distribución.

c) Gestión del Fondo. Destacar que se establece la liquidación trimestral de los importes que correspondan a cada municipio con cargo al Fondo, asignándose su gestión al Departamento

que ostente la competencia en materia de régimen local.

En cualquier caso, se habilita al Consejero competente en materia de régimen local para que pueda dictar cuantas disposiciones reglamentarias e instrucciones sean necesarias para el desarrollo, aplicación e interpretación de la norma.

C) Otros aspectos

Tal y como se expone al comienzo, en la actualidad se viene distribuyendo el Fondo de Cooperación Municipal, como transferencia incondicionada a favor de todos los municipios aragoneses, con excepción de las capitales de provincia, el cual se encuentra recogido en el artículo 262 de la Ley de Administración Local de Aragón.

Dado que la presente regulación viene a modificar el actual sistema autonómico de financiación municipal, se considera necesaria incluir como disposición derogatoria, la derogación expresa del citado precepto

de la Ley de Administración Local de Aragón, así como regular un marco de transitoriedad que afecta también a dos de las tres capitales de provincia.

También señalar que se recoge la obligatoriedad de revisar el contenido de la Ley en el plazo máximo de dos años, a partir de la modificación del sistema de financiación autonómica.

Se incluye así mismo una regulación de la aportación del Gobierno de Aragón a la Federación Aragonesa de municipios, comarcas y provincias.

3. FORMA DE INSERCIÓN DE LA NUEVA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Ante todo, el objeto del anteproyecto es dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 114, Relaciones Financieras con las Entidades Locales Aragonesas, de nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que dispone con un claro carácter imperativo: " Con arreglo al principio

de suficiencia financiera, la Comunidad Autónoma participará en la financiación de las Corporaciones Locales aragonesas aportando a las mismas las asignaciones de carácter incondicionado que se establezcan por las Cortes de Aragón. Los criterios de distribución de dichas aportaciones se aprobarán mediante ley de las Cortes de Aragón y deberán tener en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales. “

El citado principio de suficiencia financiera se encuentra reconocido expresamente en el artículo 142 de la Constitución Española y establece que las Corporaciones Locales se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas, principio que vuelve a ser recogido en los artículos 2.1 c) y 39.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al señalar que las haciendas de las entidades locales estarán constituidas, entre otros recursos, por la participación en los tributos de las comunidades

autónomas, en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos.

Por lo tanto, se deberá seguir para su aprobación el procedimiento establecido en el capítulo I del Título VIII de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

4. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

No produce impacto por razón de género que se contempla en la norma originaria.

5. PROCESO PARTICIPATIVO

El punto 5 del artículo 54 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, establece que *“La elaboración de planes o programas de carácter plurianual; los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales, y los programas operativos en el marco de la utilización de los fondos europeos, incluirán con carácter general, un proceso de deliberación participativa. En caso de que resulte improcedente o imposible de llevar a cabo este proceso, se motivará adecuadamente”*.

Por su parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, determina en su Artículo 133.4, lo siguiente: *“Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de NORMAS PRESUPUESTARIAS u organizativas de la Administración general del estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes vinculadas a éstas, o cuando concurren razones de interés público que los justifiquen”*.

“Cuando la propuesta normativa no tenga impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero”.

El Anteproyecto de Ley objeto de la presente memoria, viene a sustituir al actual Fondo de Cooperación Municipal, Fondo que se regula en la Ley de Administración Local de Aragón, en su artículo 262, y que está sujeto en su cuantía a lo que determinen los presupuestos anuales de la Comunidad

Autónoma de Aragón, dado que forma parte del Fondo Local de Aragón, Fondo al que sigue perteneciendo el nuevo Fondo que se regula en la Norma a aprobar.

En consecuencia, este Anteproyecto de Ley conlleva la desaparición del citado Fondo de Cooperación Municipal contemplado en la Ley de Administración Local de Aragón y su sustitución por otro igualmente de carácter incondicionado, cuyos destinatarios son todos los municipios aragoneses y cuyos criterios de distribución responden a problemas más acordes con la ordenación del territorio.

Sus objetivos no son exclusivamente los de estabilidad en la financiación de los municipios de forma que permita a estas instituciones la normalización en sus actos administrativos así como en la prestación de los servicios de su competencia, como administración más cercana al ciudadano, sino que se pretende fomentar el principio de solidaridad a través de parámetros como el esfuerzo fiscal, el grado de envejecimiento y la cohesión territorial desde el punto de vista de la ordenación del territorio teniendo en cuenta especialmente la superficie y el grado de funcionalidad

de cada municipio, y el sistema de asentamientos además de corregir progresivamente determinados desequilibrios que se producen mediante la variable de la ordinalidad.

De esta forma, se pretende que la financiación local esté estrechamente ligada al protagonismo de cada uno de los municipios en el marco territorial de la Comunidad Autónoma. El municipio de Zaragoza como capital de Aragón y lugar de residencia de más de la mitad de los aragoneses; los municipios de Huesca y Teruel como capitales de provincia y segundo y tercero de Aragón en población; y el resto de municipios atendiendo a sus particulares problemáticas.

En consecuencia, a la vista de lo anteriormente expuesto, se entiende desde esta Dirección General de Administración Local que se trata de una norma de carácter esencialmente presupuestario, independientemente de que de cualquier acto o norma que emane desde la Administración autonómica, incluidos los propios presupuestos anuales, tengan repercusión sobre el territorio.

Por todo ello, en razón a lo expuesto, se entiende que no es necesario llevar a cabo el trámite de consulta, audiencia e información pública y, consecuentemente, el trámite de Consulta Pública Previa, ni el correspondiente a un proceso de deliberación participativa, dado que se trata de un anteproyecto esencialmente de carácter presupuestario y que, independientemente de las bases que establece, deberá de figurar, tal y como sucede con el vigente Fondo de Cooperación Municipal, en los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma de Aragón y que en ningún caso afecta a derechos civiles, políticos y sociales.

En cualquier caso, en la línea de colaboración con las entidades locales y sus asociaciones, es intención de este Departamento de Presidencia, a través de la Dirección General de Administración Local, realizar reuniones en diferentes puntos del territorio, explicando la intencionalidad de la norma, a título exclusivamente informativo y antes del trámite de remisión del Proyecto de Ley.

Así mismo se deberá publicar el borrador del texto normativo, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, dando cumplimiento a lo estipulado en el artículo 15 de la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

6. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

La realización del Anteproyecto dio comienzo con la Orden del Consejero de Presidencia de 2 de noviembre de 2017 por la que se ordenaba la elaboración del Anteproyecto de Ley reguladora de la participación de los municipios en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón y se encomendaba a la Dirección General de Administración Local la elaboración del mismo.

Por parte de esta Dirección General, tras redactar un primer borrador del texto normativo, y dado el empleo de criterios de vertebración territorial como criterios objetivos de distribución de parte del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, se han mantenido diversas reuniones con el Servicio de Estrategias Territoriales perteneciente al Departamento de Vertebración del

Territorio, Movilidad y Vivienda, con la finalidad principal de determinar qué tipo de variables emplear para caracterizar el perfil territorial de los municipios.

Al margen de todo ello, la elaboración del Anteproyecto se ha sometido a la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón.

Tras la toma en consideración del Anteproyecto por el Gobierno de Aragón, resulta preceptivo el informe del Departamento de Hacienda, de acuerdo con lo determinado en el artículo 15.1 de la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2017 en el que se establece que *“todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2017, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa,*

así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública”.

Así mismo el Anteproyecto deberá ser informado por todos los Departamentos del Gobierno de Aragón que resulten afectados por el mismo.

- Dado que en el anteproyecto figuran obligaciones para las entidades locales, de conformidad con el artículo 168 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, se deberá solicitar informe del Consejo Local de Aragón.

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, una vez adoptado el Acuerdo de toma en conocimiento, el anteproyecto deberá ser publicado junto con el resto de documentos obrantes en el expediente en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

- El Anteproyecto de Ley deberá ser informado por la Dirección General de Servicios Jurídicos, de acuerdo

con lo dispuesto en el artículo 37.7 de la LPGA en relación con el Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica.

No existen otros informes o dictámenes preceptivos que deban ser emitidos. En este sentido, debe destacarse que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 2/2009 en relación con el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, no resulta preceptivo el informe del Consejo Consultivo de Aragón.

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 37.8 de la LPGA, el titular del Departamento proponente someterá el Anteproyecto de Ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como Proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación.

Zaragoza, 2 de mayo de 2018

EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL,



Sergio Pérez Pueyo