

INFORME DE 3 DE MAYO DE 2018, DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA, RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL FONDO ARAGONES DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL.

Vista la documentación relativa al Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, se emite el presente informe en los siguientes términos:

I.- El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA), conforme al cual *"...En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento"*.

II.- Marco Jurídico Habilitante

El artículo 142 de la Constitución Española dispone que "las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Asimismo, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su artículo 114, en su apartado 4 y 5, dispone lo siguiente:

"4. 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.

5. El conjunto de las aportaciones realizadas a las Corporaciones Locales se integrará en el Fondo Local de Aragón".

El artículo 105.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local contempla como recurso de las haciendas locales la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. De igual modo se establece en el artículo 2 c) del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el enumerar los recursos de las entidades locales, disponiendo en su artículo 39.2 que *"...las entidades locales participarán en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos"*.

Descendiendo al ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, dedica a esta materia el Capítulo II "Fondo Local de Aragón" artículos 260 a 262, del Título IX "Comunidad Autónoma y Hacienda Locales".

El artículo 260.1 define el Fondo Local de Aragón, como *"...el conjunto de transferencias destinadas a las entidades locales de Aragón que se incluyan en los presupuestos de la Comunidad Autónoma como apoyo al desarrollo y gestión de las distintas actividades de la competencia de aquéllas.*

Dicho Fondo se compone de los programas específicos de transferencias a las entidades locales, así como de los créditos destinados a éstas en los distintos programas sectoriales de los diversos Departamentos".

De acuerdo con su apartado 3, los programas específicos de transferencias a entidades locales son el Programa de Política Territorial (artículo 261) y el Fondo de Cooperación Municipal (artículo 262).

La Ley de Administración Local de Aragón regula el Fondo de Cooperación Municipal en su artículo 262 como un fondo de carácter incondicionado que tiene por objeto contribuir al equilibrio económico de los municipios de la Comunidad Autónoma y a la realización interna del principio de solidaridad. La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma establece anualmente la cuantía de su dotación. Sus destinatarios son los municipios aragoneses, excluidos Huesca, Teruel y Zaragoza, y su distribución se efectúa de acuerdo con las reglas que regula el citado artículo 262.

Conforme a lo señalado, la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma regula las normas de gestión del Fondo Local de Aragón y los créditos que inicialmente lo constituyen – artículos 35 y 36 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018 -.

Dentro de este marco normativo, el anteproyecto de ley que se somete a informe tiene por objeto la regulación de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con los municipios de su territorio, a través de la participación de estos 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 y equilibrio territorial. Para ello, se crea el *Fondo Aragonés de Financiación Municipal*, que sustituye al actual Fondo de Cooperación Municipal, con un carácter también incondicionado, que se integrará dentro del Fondo Local de Aragón y cuyos destinatarios serán todos los municipios aragoneses, incluidos los de Zaragoza, Huesca y Teruel.

III.- Procedimiento de elaboración

El artículo 37 LPGA regula el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley. Así se establece que *"la iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación"* y que el *"procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes"*.

Igualmente serán de aplicación los preceptos de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública, en concreto artículos 127 y siguientes del Título VI relativo a la iniciativa legislativa y potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones.

Así, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, y tal y como se indica en la exposición de motivos del anteproyecto de ley, en la elaboración de esta ley han sido tenidos en cuenta los principios de buena regulación recogidos en el citado artículo. En concreto los principios de necesidad y eficacia, el de proporcionalidad, el de seguridad jurídica, así como el principio de transparencia y el de eficiencia.

Por otra parte, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 132 de la ley 39/2015, el citado anteproyecto de ley figura incluido en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente a 2018, aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 23 de enero de 2018, con el título de "*Proyecto de ley reguladora de la Participación de los Municipios en los Ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón*".

Por lo tanto, conforme a la antedicha normativa vigente de aplicación, se han seguido los siguientes trámites:

- Orden del Consejero de Presidencia de 2 de noviembre de 2017 por la que se ordena 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.

Dicha Orden justifica competencialmente la iniciativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que 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.

Por su parte la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón recoge en su artículo 254 el principio de suficiencia de las Haciendas, regulando en los artículos 260 y siguientes el Fondo Local de Aragón, dentro del cual se integra el Fondo de Cooperación Municipal.

Igualmente, el artículo 1q) del Decreto 307/2015, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, determina que corresponde a este Departamento el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Régimen Local.

A dicha Orden se ha dado cumplimiento por la Dirección General de Administración Local con la tramitación que consta en el expediente remitido a esta Secretaría General Técnica, del que resulta la variación en la denominación del anteproyecto que pasa a llamarse Anteproyecto de ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal.

- Memoria justificativa del Director General de Administración Local, de 2 de mayo de 2018, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.3 de la LPGA, según el cual el Anteproyecto debe ir acompañado de "*una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*".

Dicha Memoria se pronuncia sobre la necesidad y oportunidad de la regulación así como sobre la forma de inserción en el ordenamiento jurídico y sobre el procedimiento de elaboración de la misma.

En relación con el impacto por razón de género, se declara que *“no produce impacto por razón de género que se contempla en la norma originaria”*.

En la Memoria figura un apartado dedicado al proceso participativo en el que se justifica la no aplicación de lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículo 54.5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Literalmente se dispone lo siguiente:

“ 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.

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.”

En la Memoria, se indica igualmente que “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”.

- Memoria económica del Director General de Administración Local de fecha 2 de mayo de 2018, elaborada conforme a lo dispuesto en el artículo 37 de la LPGA precitado así como artículo 15.1 de la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2017.

- Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, de acuerdo con el artículo 37.3 de la LPGA, al que responde el presente informe.

Conforme a un orden secuencial, realizada la antedicha tramitación, y de acuerdo con lo previsto en la Memoria justificativa procedería la realización de los siguientes trámites:

- El Consejero de Presidencia, como titular del Departamento proponente de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.5 de la LPGA, "elevantá el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos".

- En primer lugar, resulta preceptivo el informe del Departamento de Hacienda, de acuerdo con lo determinado en el artículo 13.1 de Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018 que establece que "todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2018, 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".

- Por otra parte, en la Memoria se determina igualmente que el anteproyecto será informado por todos los Departamentos del Gobierno de Aragón que resulten afectados por el mismo.

- El artículo 54.5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo de termina que "...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 llevar a cabo este proceso, se motivará adecuadamente". Y por su parte, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula los tramites de consulta pública, audiencia e información pública, que deben realizarse en la tramitación de los proyectos normativos con las excepciones previstas en el apartado 4

En este caso, y como se ha indicado al mencionar el contenido de la Memoria suscrita por el Director General de Administración Local, en dicha Memoria figura la motivación aducida en relación con la no realización de estos trámites y que ha sido incluida en su integridad en el presente informe.

En todo caso y dado el objeto de la regulación, es necesaria la participación de los entes locales. En este sentido hay que tener en cuenta las funciones que desempeña la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias a la que además se contempla de forma expresa en la disposición adicional tercera del anteproyecto.

-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 texto legal 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.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la LPGA 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.

- Finalmente, 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.

IV.- Estructura y contenido del Anteproyecto de ley.

El Anteproyecto de Ley se estructura en exposición de motivos y parte dispositiva que, a su vez, consta de cinco Títulos que agrupan 16 artículos; tres Disposiciones Adicionales; dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

- Por lo que respecta a la parte expositiva, en ella se explica el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido, y determina las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se ha elaborado el anteproyecto.

Igualmente se incluye un apartado final en el que se menciona que, conforme a lo determinado en el artículo 129 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su elaboración se han tenido en cuenta los principios de buena regulación.

- La parte dispositiva cuenta con 65 artículos agrupados en 5 Títulos, tal y como se detalla seguidamente:

El título I "*Disposiciones Generales*", constituido por los artículos 1 a 3, regula el objeto y crea el Fondo Aragonés de Financiación Municipal, con carácter incondicionado, cuyos destinatarios son todos los municipios de Aragón.

El título II "*Requisitos de participación*", constituido por los artículos 4 a 6, recoge los requisitos que deben reunir los municipios para su participación en el Fondo que consisten en el cumplimiento de los deberes de remisión de información previstos en el ordenamiento jurídico respecto de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como la rendición de cuentas ante la Cámara de Cuentas de Aragón. Su incumplimiento da lugar a retención prevista en el artículo 5. Finalmente el artículo 6 prevé la pérdida del derecho a participar en el Fondo, en el caso de los municipios sancionados por la comisión de infracción en materia de Memoria democrática.

El título III "*Dotación*", lo forman los artículos 7 a 9. En ellos se regula la dotación inicial del Fondo y las reglas aplicables para su incremento desde el momento de su aplicación, que coincidirá con el ejercicio correspondiente a la entrada en vigor de la Ley, así como las fuentes del incremento de la dotación inicial mínima.

El título IV "*Criterios de distribución*", artículos 10 a 12, establece los criterios de reparto de la dotación inicial del Fondo y los de los incrementos que puedan producirse desde el momento de su aplicación, en base a los criterios de esfuerzo fiscal, población, sobre-envejecimiento, densidad, ordenación territorial y ordinalidad. El artículo 12 recoge las fuentes de los criterios de distribución.

El título V "*Gestión*", formado por artículos 13 a 16, se refiere a la gestión del Fondo y establece una cláusula según la cual, en los ejercicios sucesivos al primero de aplicación, los municipios percibirán el importe que les corresponda resultante de la suma de la dotación inicial mínima, los incrementos de cada municipio consolidados de ejercicios anteriores y el posible incremento del ejercicio presupuestario en curso. Establece asimismo la liquidación trimestral de los importes correspondientes.

El artículo 15 recoge la posibilidad de que en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma se cree una sección presupuestaria independiente en la que figura el importe total del fondo especificando la partida correspondiente a la cláusula de garantía, los incrementos consolidados en ejercicios anteriores y los posibles incrementos correspondientes al ejercicio presupuestario.

El artículo 16 establece que toda iniciativa legislativa del Gobierno de Aragón que pudiera determinar la reducción de los ingresos no financieros no finalistas habrá de incluir un análisis sobre el impacto en la financiación local y deberá someterse a un informe preceptivo de los Ayuntamientos de Zaragoza, Huesca y Teruel, así como de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias.

Finalmente, la Ley se completa con tres disposiciones adicionales, relativas a las consecuencias de una modificación en el modelo de financiación autonómica, al criterio de ordinalidad y en la disposición adicional tercera se incluyen determinadas reglas en relación con el importe que se asigne a la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias.

La disposición transitoria primera se refiere a los Convenios de colaboración entre el Gobierno de Aragón y los Ayuntamientos de Huesca y Teruel para la ejecución de actuaciones incluidas en el Programa de política territorial del Presupuesto del Gobierno de Aragón. Y la disposición transitoria segunda regula el criterio a seguir en el supuesto de que tras la entrada en vigor de la Ley se hubiera procedido a la distribución del Fondo de Cooperación Municipal.

La disposición derogatoria única, contempla la derogación del artículo 262 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, así como del 261,3 *in fine* de la citada norma

La disposición final primera se refiere al desarrollo normativo de la ley y en la misma se faculta tanto al Gobierno de Aragón como al Consejero competente en materia de régimen local, en el ámbito de sus competencias, sin que haya precisado ni delimitado más el alcance de la habilitación conferida. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta lo previsto en relación con las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de las leyes en el artículo 129.4 de la Ley 39/2015.

Y por último, la disposición final segunda contempla la entrada en vigor de la ley a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón

Con carácter general, en cuanto al contenido del texto del Anteproyecto, se observa que este se ajusta a las directrices de técnica normativa del Gobierno de

Aragón, publicadas en el Boletín Oficial de Aragón mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, y modificadas posteriormente por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 29 de diciembre de 2015, publicado en el Boletín Oficial de Aragón por Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia.

Realizados los tramites anteriores y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.6 de la LPGA procederá la elevación del Anteproyecto de Ley al Gobierno de Aragón.

Zaragoza, a 3 de mayo de 2018.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DEL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA



Fdo. José Luis Pinedo Guillén.

