



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL FONDO ARAGONÉS DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL.

Vista la documentación relativa al Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, remitida por la Dirección General de Administración Local, 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 Ley 2/2009), 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*”.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, 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*”.

Tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en su artículo 105, como el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (artículos 2 c) y 39), contemplan con arreglo al principio de suficiencia financiera de las entidades locales, la participación de estas en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos.

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en su artículo 254 recoge el principio de suficiencia de las haciendas locales. El Capítulo II del Título IX “Comunidad Autónoma y Haciendas Locales”, regula el Fondo Local de Aragón (artículos 260 a 262), definido en el artículo 260.1 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), al cual vendría a sustituir el nuevo Fondo Aragonés de Financiación Municipal previsto en el anteproyecto de ley.

De conformidad con lo dispuesto en su artículo 1, el anteproyecto de ley tiene por objeto la regulación de la colaboración financiera de la Comunidad con todos los municipios de su territorio (incluidas las tres capitales de provincia), a través de la participación de estos en los ingresos no financieros de la Comunidad, excluidos los finalistas, con el fin de contribuir a la suficiencia financiera y a la realización del principio de solidaridad y equilibrio territorial, así como el fomento del asociacionismo municipal.

Las aportaciones a los municipios se articulan a través del nuevo Fondo Aragonés de Financiación Municipal, que al igual que el Fondo de Cooperación



Municipal (al que sustituiría), tiene un carácter incondicionado y se integra dentro del Fondo Local de Aragón (artículo 2).

El anteproyecto de ley parte por tanto del mandato estatutario que se recoge en el artículo 114 y se inserta dentro del marco jurídico expuesto.

El presente anteproyecto tiene su antecedente en el proyecto de ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, aprobado por el Gobierno de Aragón en su reunión celebrada el día 30 de mayo de 2018, y remitido a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria. Finalizada la legislatura sin la aprobación de la ley, se produjo la caducidad de la iniciativa legislativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 338 del reglamento de las Cortes de Aragón, por lo que se hace preciso la iniciación de un nuevo procedimiento, al que responde la Orden de 27 de septiembre de 2019, de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de ley reguladora de la participación de los municipios en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

III.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

En primer lugar, procede hacer una referencia a la STC 55/2018, de 24 de mayo, en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015). Conforme a la citada sentencia, el ejercicio de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de los anteproyectos de ley, en particular, quedan al margen del artículo 149.1. 18ª CE en lo que se refiere tanto a las <<bases del régimen jurídico de las administraciones públicas>> como al <<procedimiento administrativo común>>. No constituyen por tanto legislación básica en el caso de las iniciativas legislativas – y sí en el caso de la elaboración de reglamentos – los artículos de la Ley 39/2015 relativos a los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública, en los términos establecidos en la sentencia del Tribunal Constitucional.



En consecuencia, el procedimiento de elaboración del proyecto de ley ha de observarse la regulación prevista en el artículo 37 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, así como aquella otra normativa que resulte de aplicación en función de la materia.

De conformidad con lo expuesto, y conforme a la documentación remitida por la Dirección General de Administración Local a esta Secretaría General Técnica, procede señalar lo siguiente:

- Consta en el expediente, la Orden de 27 de septiembre de 2019, de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de ley reguladora de la participación de los municipios en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se encomienda a la Dirección General de Administración Local la elaboración del anteproyecto de ley y la realización de los trámites legales pertinentes hasta su aprobación como proyecto de ley, (artículo 37.2 de la Ley 2/2009 y artículos 58 y 59 de la Ley 39/2015).

Conforme se indica en la mencionada orden, mediante *Decreto de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos*, se crea el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, al que corresponden las competencias atribuidas al anterior Departamento de Presidencia con las excepciones que establece el artículo 4 del citado Decreto.

El artículo 3.1 del *Decreto 93/2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dentro de los órganos directivos del nuevo Departamento incluye a la Dirección General de Administración Local, a la que le corresponden la gestión y coordinación de las competencias atribuidas al anterior Departamento de Presidencia en materia de régimen local.

En consecuencia, corresponde al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales la competencia en materia de régimen local, que ejerce a través de la Dirección General de Administración Local.



- El artículo 37.3 de la Ley 2/2009, en su redacción dada por la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón, determina lo siguiente: *“el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto de ley que incluya 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, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar (...)”*.

En cumplimiento de dicho artículo, se ha elaborado por la Dirección General de Administración Local el anteproyecto de ley, que pasa a titularse anteproyecto de ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal.

El anteproyecto de Ley se acompaña de la memoria justificativa y de la memoria económica, suscritas por el Director General de Administración Local, esta última elaborada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, y en los artículos 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 13 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El anteproyecto de Ley se acompaña además del preceptivo informe de evaluación de impacto de género - elaborado de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 2/2009 y el artículo 18 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón -, en el que se considera que el contenido del anteproyecto no tiene pertinencia de género, y el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales previsto asimismo en el artículo 37 de la Ley 2/2009, al que responde la emisión del presente informe.

En lo que se refiere al procedimiento de elaboración del proyecto de ley, de conformidad con lo recogido en la memoria justificativa, se prevé la realización de los siguientes trámites:



- Dado su contenido económico, la solicitud del preceptivo informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 13 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- La memoria justificativa contempla, por otro lado, la conveniencia de la realización del proceso de deliberación participativa previsto en el artículo 54 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, así como la realización de los trámites de audiencia e información pública.

- Atendiendo asimismo a su contenido se prevé el traslado del anteproyecto a todos los Departamentos para su conocimiento y en su caso formulación de alegaciones.

- La solicitud de informe del Consejo Local de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

- Finalmente se recoge la solicitud del preceptivo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de acuerdo con el artículo 37.7 de la Ley 2/2009 y el artículo 5.2 a) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón.

No resulta en este caso preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, como así resulta de los artículos 15 y 16.1 1), de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, reguladora del mismo, teniendo su solicitud carácter facultativo.

En relación con las obligaciones de publicidad activa, conforme se indica en la memoria, 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 de 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, lo cual habrá de observarse igualmente en relación con las memorias, informes y dictámenes que conformen el expediente con ocasión de su emisión.



IV- DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA

En la elaboración del anteproyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 37.5 de la Ley 2/2009, se han seguido las directrices de técnica normativa, aprobadas por acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón (publicadas mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, en el Boletín Oficial de Aragón núm. 119, de 19/06/2013).

V.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El anteproyecto de Ley se estructura en exposición de motivos y parte dispositiva que, a su vez, consta de cinco capítulos que agrupan 15 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 párrafo final en el que se menciona que, conforme a lo determinado en el artículo 129 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, en su elaboración se han tenido en cuenta los principios de buena regulación.

- La parte dispositiva cuenta con 15 artículos agrupados en 5 capítulos, tal y como se detalla seguidamente:

El Capítulo I "*Disposiciones Generales*", constituido por los artículos 1 a 5, regula el objeto y crea el Fondo Aragonés de Financiación Municipal, con carácter incondicionado, cuyos destinatarios son todos los municipios de Aragón. Recoge los



requisitos que deben reunir los municipios para su participación en el Fondo, consistentes 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 4. Finalmente, el artículo 5 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 Capítulo II “*Dotación*”, lo forman los artículos 6 y 7. En ellos se regula la dotación inicial del Fondo y las reglas aplicables para su incremento desde el momento de su aplicación.

El Capítulo III “*Criterios de distribución*”, artículos 8 a 10, 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 10 recoge las fuentes de los criterios de distribución.

El Capítulo IV “*Gestión*”, formado por artículos 11 a 14, 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 13 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 14 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



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.

El Capítulo V "*Fomento del asociacionismo municipal*", que se instrumenta a través del correspondiente instrumento jurídico con la Federación aragonesa de municipios, comarcas y provincias.

El anteproyecto de ley se completa con tres Disposiciones adicionales, dos Disposiciones transitorias; la Disposición derogatoria única y dos Disposiciones finales.

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 Ley.

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 al Consejero, lo que puede comportar problemas en su aplicación.



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.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES
José Luis Pinedo Guillén