Expediente: 32/2022
Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el régimen de ayudas para la elaboración de planeamiento urbanístico municipal.
Dictamen: 35/2022, de 2 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 2 de noviembre de 2022,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 23 de septiembre de 2022 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el régimen de ayudas para la elaboración de planeamiento urbanístico municipal.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1.- Por Orden Foral 34/2021, de 8 de septiembre de 2021, del Consejero del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos, se dio

inicio al procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se regula el régimen de ayudas para la elaboración de planeamiento urbanístico municipal, designando al Servicio Jurídico y de Planificación Territorial, como órgano encargado de su elaboración y tramitación, en colaboración con el Servicio de Territorio y Paisaje, dándoles traslado de la Orden Foral.

2.- Consta en el expediente un documento para su publicación en el Portal de Transparencia y Gobierno Abierto a fin de efectuar la consulta previa sobre la elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se regula el régimen de ayudas para la elaboración de planeamiento urbanístico municipal. En él se recaba la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

3.- Dicho documento fue sometido a consulta pública previa desde el 15 de septiembre de 2021 hasta el 15 de octubre de 2021, habiéndose habilitado una dirección de correo electrónico para la presentación de sugerencias, en la que se recibieron varias aportaciones por la Oficina de rehabilitación de Viviendas y Edificios (ORVE) de la Comarca de Pamplona, y por el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro (COAVN).

4.- Una vez elaborado el texto del proyecto de Decreto Foral, se publicó en el Portal de Transparencia y Participación del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, sometiéndose a exposición pública del 5 de noviembre de 2021 al 27 de diciembre de 2021.

5.- Mediante correo electrónico de 5 de noviembre de 2021 se remitió una copia del referido proyecto de Decreto Foral a las siguientes entidades representativas afectadas por la regulación propuesta, invitándoles a participar en la fase de audiencia: Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC); Dirección General de Administración Local; NASUVINSA; Oficinas de Rehabilitación de Viviendas y Edificios (ORVE) de Pamplona, Ribera, Comarca de Pamplona, Tierra Estella, Tafalla, Sakana, Baztan-

Bidasoa, Pirineo-Aoiz, Pirineo-Sangüesa y Leitza; Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro (COAVN); Agrupación Vasco Navarra de Arquitectos Urbanistas (AVNAU); Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, e Ingenieros de Edificación de Navarra (COAATIE); y Colegio de Abogados de Pamplona (MICAP).

6.- Asimismo, el proyecto de Decreto Foral fue remitido a todos los Departamentos de la Administración Foral a fin de que hicieran las aportaciones que estimaran oportunas. El Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua y el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro-Euskal Herriko Arkitektoen Elkargo Ofiziala enviaron varías apreciaciones que fueron evaluadas y admitidas, como consta en el informe emitido el 22 de abril de 2022 por la Directora del Servicio Jurídico y de Planificación Territorial.

7.- Al expediente se acompaña una memoria justificativa en la que se indica que la experiencia acumulada tras casi 20 años desde la entrada en vigor de dicho Decreto Foral 145/2002, hace necesaria la revisión de la norma, al objeto de simplificar al máximo el procedimiento de concesión y abono de las ayudas, en la actualidad excesivamente complejo. Se apunta que la regulación vigente se ha quedado obsoleta, y no responde a las necesidades actuales, siendo que el sistema vigente, además, no fomenta la necesaria agilización en la tramitación del planeamiento urbanístico. Lo cual hace necesario articular un sistema más simple e inmediato, y que permita a su vez una mejor y más eficaz ejecución y control presupuestario, evitando los compromisos de gastos plurianuales y sus actualizaciones periódicas que son ineludibles con la regulación vigente. De acuerdo con lo expuesto, se precisa que el objeto de la norma es triple: 1) articular un nuevo sistema de ayudas más ágil y eficaz, en aras a perseguir una mayor simplificación administrativa; 2) completar los vacíos normativos de la regulación contenida en el Decreto Foral 145/2002; y 3) modificar los tramos subvencionables.

8.- Figuran igualmente en el expediente una memoria normativa, en la que se identifica el título competencial y el marco normativo en el que se encuadra, la estructura y contenido del proyecto de Decreto Foral, así como una memoria organizativa en la que se señala que la estructura orgánica

administrativa no se ve afectada por el contenido del Proyecto. Ambas memorias están datadas el 25 de abril de 2022, y han sido emitidas por la Directora del Servicio Jurídico y de Planificación Territorial.

9.-También se halla en el expediente un Informe de 12 de abril de 2022 de la Directora del Servicio de Territorio y Paisaje correspondiente a la memoria económica, en el que se detalla el nuevo sistema de financiación, en el que no se establecerá un presupuesto inicial, ni se adquirirán compromisos plurianuales, otorgándose las subvenciones en cinco tramos. Se aclara que los ayuntamientos, a la finalización de cada una de las fases, entregarán la documentación para solicitar la subvención que se reservará anualmente en los presupuestos. Concluye señalando que, para la previsión de gastos anual, la cantidad, que se deberá reservar en los presupuestos, puede ascender a 550.000 euros, cantidad que se revisaría anualmente en función de los gastos que, en su caso, queden por abonar o si, al contrario, no se presentan solicitudes suficientes para alcanzar el límite presupuestario.

10.- Se encuentra incorporado al expediente el informe sobre accesibilidad y discapacidad atinente al proyecto de Decreto Foral, de fecha 25 de abril de 2022, en el que se relata la fundamentación jurídica, el objeto de la norma proyectada, y se concluye que no es procedente establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones ni para compensar desventajas o dificultades.

11.- Consta también el informe de la Dirección General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica de 23 de mayo de 2022 que, tras referir los datos destacadas de la memoria económica, afirma que «informa favorablemente el proyecto de Decreto Foral».

12.- Figura igualmente en el expediente, el informe de impacto de género que pudiera implicar el proyecto de Decreto Foral, de fecha 25 de abril de 2022, en el que se observa que no incide sobre personas, mujeres y hombres, por cuanto el objeto del Reglamento es establecer la regulación del régimen de subvenciones a los Ayuntamientos de Navarra, destinadas a financiar los trabajos de elaboración o revisión de Planes Generales

Municipales, así como Planes Especiales que tengan por objeto la ordenación integral de los núcleos urbanos. Por ello, entiende que resulta ser «NO PERTINENTE a la integración del principio de igualdad de género».

13.- Se encuentra incorporado también al expediente un informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua relativo al informe de evaluación del impacto de género del proyecto de Decreto Foral, fechado el 2 de mayo de 2022, en el que pone de relieve que es pertinente al género, y, en lo que respecta al lenguaje empleado, que se ha hecho uso del lenguaje inclusivo y no sexista, felicitando al órgano gestor.

14.- Se halla en el expediente un informe de evaluación sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género de la Directora del Servicio Jurídico y de Planificación Territorial de 14 de junio de 2022, en el que se indica que la norma no puede disponer la adopción de ninguna medida de prevención de la discriminación por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, porque se trata de una regulación de carácter meramente organizativo y procedimental, que no incide de manera inmediata en la actividad de la Administración frente a los derechos de las personas LGTBI+.

15.- Constan, asimismo, en el expediente el «Informe de impacto climático», de la Directora del Servicio Jurídico y de Planificación Territorial de fecha 25 de abril de 2022, en el que concluye que las medidas normativas propuestas con el presente proyecto no afectan ni tiene repercusión alguna en la mitigación y la adaptación al cambio climático, así como el Informe de Observaciones al informe de impacto climático del Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático de 9 de mayo de 2022, ratificando que el proyecto de Decreto Foral no tiene impacto directo en la mitigación ni en la adaptación al cambio climático, por lo que se informa favorablemente el informe presentado por la Directora del Servicio Jurídico y de Planificación Territorial.

16.- Aparece también recogido en la documentación el Informe favorable emitido por la Comisión Foral de Régimen Local en su sesión de 29 de junio de 2022.

17.- Se encuentra, asimismo, el Informe Jurídico de la Secretaría General Técnica, de fecha 20 de julio de 2022, en el que se realizan diversas consideraciones sobre el marco competencial para la elaboración del presente Decreto Foral, el objeto y el procedimiento seguido para su aprobación, concluyendo que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico y que el procedimiento seguido es correcto.

18.- El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa examinó el texto del proyecto. En su informe de 5 de agosto de 2022, tras analizar los antecedentes de hecho, efectúa diversas consideraciones jurídicas en cuanto al objeto de la norma, competencia para su emisión, adecuación del procedimiento, y forma y estructura del Proyecto, formulando una única objeción de fondo referida al artículo 2, advirtiendo que la aplicación supletoria de la Ley Foral de Subvenciones pudiera contravenir el principio de jerarquía normativa.

19.- Consta también en el expediente el estudio de cargas administrativas de la Directora del Servicio Jurídico y de Planificación Territorial de fecha 14 de septiembre de 2022, en el que se pone de relieve que con esta nueva regulación se reducirán las cargas administrativas.

20.- La Comisión de Coordinación, en su sesión de 19 de septiembre de 2022, examinó el Acuerdo del Gobierno de Navarra por el que se toma en consideración la norma proyectada, al efecto de la petición de nuestro preceptivo dictamen.

21.- El Gobierno de Navarra, en sesión de 21 de septiembre de 2022, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el régimen de ayudas para la elaboración de planeamiento urbanístico municipal, y solicitar el dictamen de este Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, diez artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un Anexo.

En la exposición de motivos, se explica que el Decreto Foral legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, encomienda en su artículo 20 a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra prestar asistencia técnica y económica a la actividad urbanística de los municipios, particularmente, para la redacción de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Apoyo económico que ya viene prestando desde hace años al amparo del Decreto Foral 145/2002, de 2 de julio, por el que se regula la cooperación interadministrativa en la elaboración y aplicación del planeamiento urbanístico.

Tras la experiencia acumulada de casi 20 años desde la entrada en vigor de dicho Decreto Foral 145/2002, se constata la necesidad de la revisión de la norma, al objeto de adaptarla a las necesidades actuales, que requieren de un sistema de ayudas más ágil y eficaz, pues el sistema de ayudas que deriva del Decreto Foral implica un complejo proceso administrativo que conlleva compromisos de gastos plurianuales con imputaciones presupuestarias en función de los procesos de redacción y aprobación de los Planes Generales Municipales cuyas estimaciones no siempre se cumplen, y que obligan a realizar actualizaciones periódicas de las planificaciones económicas aprobadas, con el consiguiente retraso que ello puede suponer en el abono de las subvenciones ya reconocidas. En definitiva, se considera que se trata de un sistema poco operativo y que precisa prescindir de trámites innecesarios, sustituyéndolo por procedimientos más simples e inmediatos, y procurando una mejor y más eficaz ejecución y control presupuestario.

A la vista de lo expuesto, se precisa que se pretende agilizar todo el proceso de concesión y abono de estas ayudas, para lo cual se sustituye el sistema actual por convocatorias de subvenciones anuales, que se resolverán por el régimen de evaluación individualizada, y que permitirá la concesión y el abono de ayudas de una manera más directa, una vez los

ayuntamientos acrediten el cumplimiento de cada una de las fases subvencionables prevista en el Decreto Foral. Al mismo tiempo se pretende dar un impulso al proceso de elaboración y tramitación del planeamiento municipal, obteniendo mayor celeridad, sin dilaciones innecesarias, permitiendo a los Ayuntamientos obtener una financiación constante y progresiva.

Así mismo, se puntualiza que, al igual que el Decreto Foral 145/2002, el importe total de las subvenciones a percibir por los Ayuntamiento se desglosa en tramos o fracciones, que coinciden con los distintos trámites procedimentales legalmente previstos para la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico. A este respecto, se modifican los tramos subvencionables fijados en el Decreto Foral 145/200, proyectando así ayudas más fragmentadas en el tiempo, que incluyen la fase de aprobación definitiva del planeamiento municipal, hasta ahora carente de subvención.

Finalmente, se apunta que con esta nueva regulación se pretende dotar de un procedimiento más ordenado, ágil y eficaz, que permita obtener las ayudas correspondientes de una forma más sencilla, y eliminando trámites excesivos en aras a una mayor simplificación administrativa.

El contenido del Proyecto se estructura en diez artículos en los que se establece lo siguiente: el artículo 1, el objeto del proyecto de Decreto Foral; el artículo 2, el régimen jurídico de las subvenciones a que se refiere el Decreto Foral; el artículo 3, los beneficiarios de las ayudas; el artículo 4, los gastos subvencionables; el artículo 5, las cuantías máximas de las subvenciones; el artículo 6, la compatibilidad de las ayudas; el artículo 7 el procedimiento de concesión de las subvenciones, el artículo 8, la resolución; el artículo 9, la documentación; el artículo 10 el reintegro de las subvenciones.

La disposición transitoria fija los instrumentos de tramitación. La disposición derogatoria única establece la derogación de las disposiciones que se opongan a la norma proyectada y, en particular, la del Decreto Foral 145/2002, de 2 de julio, por el que se regula la cooperación interadministrativa en la elaboración y aplicación del planeamiento

urbanístico. Y, en la disposición final primera, se faculta a la persona titular de la Dirección General competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo a modificar las cuantías máximas fijadas en cada convocatoria anual de subvención; y en la disposición final segunda se establece su entrada en vigor.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto sometido a consulta se dicta en virtud de lo previsto en el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante, TRLFOTU), cuyo artículo 20 encomienda a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra prestar asistencia técnica y económica a la actividad urbanística de los municipios, particularmente, para la redacción de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Teniendo en cuenta que el Proyecto pretende desarrollar lo establecido en el artículo 20 del TRLFOTU regulando un nuevo sistema de ayudas económicas destinadas a los ayuntamientos de la Comunidad para financiar los trabajos de elaboración del planeamiento urbanístico municipal, el presente dictamen del Consejo de Navarra se dicta con carácter preceptivo de conformidad con el artículo 14.1.g) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFNSPIF) regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 132.2 de la LFACFNSPIF, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación

legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Conforme se dispone en LPACAP y LFACFNSPIF, la norma proyectada se inició por Orden Foral 34/2021, de 8 de septiembre de 2021, del Consejero del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos, designando al Servicio Jurídico y de Planificación Territorial, junto con el Servicio de Territorio y Paisaje, como órgano encargado de su elaboración y tramitación, dándoles traslado de la Orden Foral.

El Proyecto fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra del 5 de noviembre de 2021 al 27 de diciembre de 2021, a fin de que pudiera tener lugar la participación ciudadana, según dispone el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Igualmente fue remitido a todos los Departamentos de la Administración Foral, enviándose varias aportaciones procedentes del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua y el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro- Euskal Herriko Arkitektoen Elkargo Ofiziala que fueron evaluadas y admitidas, como consta en el informe emitido el 22 de abril de 2022 por la Directora del Servicio Jurídico y de Planificación Territorial.

Acompañan al Proyecto el informe justificativo, las memorias normativa, económica, organizativa y el estudio de cargas, que motivan su conveniencia y necesidad. También se hallan incorporados al expediente los informes sobre impacto por razón de género, por razón de accesibilidad y discapacidad, impacto sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual y de género, observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, así como el de evaluación del impacto climático.

El texto del Proyecto fue examinado por la Comisión Foral de Régimen Local que emitió un informe favorable en su sesión de 29 de junio de 2022.

Se cuenta también con el Informe de la Secretaría General Técnica, de fecha 20 de julio de 2022, en el que se analiza el marco normativo y

competencial, el procedimiento seguido para la tramitación e informes recibidos; así como el Informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa de 5 de agosto de 2022, en el que se formulan diversas consideraciones y recomendaciones, que fueron parcialmente recogidas en el texto final.

Figura igualmente el examen de la Comisión de Coordinación del Acuerdo del Gobierno de Navarra por el que se toma en consideración la norma proyectada, y el subsiguiente Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra con fecha de 21 de septiembre de 2022, así como la solicitud de nuestro preceptivo dictamen.

En atención a todo ello, cabe estimar que la tramitación del proyecto de Decreto Foral se ajusta a Derecho.

II.3ª. Marco jurídico. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra.

Al amparo de la disposición adicional 1ª de la Constitución Española (CE), la Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en el artículo 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), la potestad exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En ejercicio de dicha competencia se aprobó el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante, TRLFOTU), que, en su artículo 20, determina que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra debe prestar asistencia técnica y económica a la actividad urbanística de los municipios, particularmente, para la redacción de los instrumentos de ordenación urbanística, la inspección y la protección de la legalidad urbanística y, en general, para el asesoramiento urbanístico.

La cooperación entre las Administraciones Públicas se encuentra enunciada entre los principios que toda administración pública debe respetar en su actuación y relaciones. Así, el artículo 3.1 k) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dispone que las

Administraciones Públicas deberán respetar en su actuación y relaciones los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas. De igual modo, la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, en su artículo 6.2 p), señala que la Administración Pública Foral ajustará su organización y funcionamiento al principio de «Cooperación, coordinación y colaboración con el resto de las Administraciones Públicas, y solidaridad interterritorial».

La cooperación interadministrativa en materia de urbanismo es el principio que ordena las relaciones interadministrativas no vinculadas por el principio de jerarquía sino en razón de los intereses que cada una de ellas representa y al que el art. 57 LBRL se refiere expresamente al establecer que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales, como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario (Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2015, de 28 de mayo, F. J. 8).

En el ámbito del urbanismo, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra viene prestando apoyo económico a los Ayuntamientos mediante el Decreto Foral 145/2002, de 2 de julio, por el que se regula la cooperación interadministrativa en la elaboración y aplicación del planeamiento urbanístico. Este Decreto Foral presenta en la actualidad, según se pone de relieve en la exposición de motivos del Proyecto, algunas deficiencias de funcionamiento, resultando ser un sistema poco operativo, advirtiéndose la necesidad de adaptarlo a las circunstancias actuales que requieren un sistema de ayudas más ágil y eficaz. Con la nueva regulación lo que se pretende es precisamente eso, dotar de un procedimiento que permita obtener esas ayudas de forma más ágil y sencilla, eliminando los trámites excesivos, en aras de una mayor simplificación.

En consecuencia, el análisis y valoración de legalidad que se realice del proyecto de Decreto Foral tendrá como referencia fundamental la regulación que ofrece el artículo 20 del TRLFOTU; todo ello sin perjuicio de la obligada consideración, en su caso, del resto del ordenamiento jurídico.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

En nuestro caso, ha de atenderse al marco normativo expresado en el epígrafe precedente, por lo que los parámetros de contraste de la legalidad del Proyecto objeto de examen vendrán fundamentalmente conformados por el artículo 20 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

A) Justificación

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y se indica también en la exposición de motivos, el proyecto de Decreto Foral persigue el desarrollo de lo establecido en el artículo 20 del TRLFOTU.

Se trata de alcanzar los objetivos fijados en la citada Ley Foral en cuanto a agilizar todo el proceso de concesión y abono de estas ayudas, para lo cual se sustituye el sistema actual de convocatorias de subvenciones anuales, por otro en el que se resolverán por el régimen de evaluación individualizada, permitiendo la concesión y el abono de ayudas de una manera más directa, una vez los ayuntamientos acrediten el cumplimiento de cada una de las fases subvencionables previstas en el Decreto Foral. Al mismo tiempo, el importe total de las subvenciones a percibir por los Ayuntamientos se desglosa en tramos o fracciones, que coinciden con los distintos trámites procedimentales legalmente previstos para la tramitación

de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Igualmente se señala que otra de las novedades del Proyecto es la fijación de cuantías máximas de las ayudas a percibir, que se establecen en función de la población, extensión y complejidad de los municipios, si bien dichos importes podrán ser modificados en cada convocatoria anual de subvención.

A la vista de lo expuesto, la justificación del Proyecto es clara en cuanto a su necesidad y finalidad. Por tanto, cabe estimar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP, de manera motivada.

B) Contenido del proyecto

Como ya se apuntó con anterioridad, el proyecto de Decreto Foral sometido a consulta consta de diez artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un Anexo.

El artículo 1 regula, en su apartado primero, el objeto del Proyecto que no es otro que la regulación del régimen para la concesión de subvenciones a los Ayuntamientos de Navarra, destinadas a financiar los trabajos de elaboración o revisión de Planes Generales Municipales, así como el régimen de ayudas para la elaboración de Planes Especiales que tenga por objeto la ordenación integral de los núcleos urbanos cuyo ámbito de actuación comprenda una superficie mínima de 5 hectáreas, con la finalidad de descongestionar el suelo, crear dotaciones públicas, sanear los barrios, resolver problemas de movilidad o de estética, regular actuaciones de regeneración o renovación urbana, u otros fines análogos.

En su apartado segundo, atribuye al Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo la aprobación de la convocatoria pública anual para la concesión de las subvenciones contempladas, debiendo indicar las disponibilidades presupuestarias existentes en cada ejercicio.

En su apartado tercero, dispone que quedan excluidas del régimen de subvenciones las modificaciones del planeamiento urbanístico vigente y el resto de instrumentos de planeamiento urbanístico.

En el apartado cuarto, se señala que no podrán ser objeto de nuevas subvenciones, las siguientes:

a) «Aquellas solicitudes de municipios que se encuentren en un proceso inconcluso de tramitación del Plan General Municipal, o del Plan Especial que afecte a un mismo ámbito, y pretendieran iniciar la redacción de uno nuevo, salvo que procedieran al reintegro de las cantidades previamente percibidas junto con los intereses de demora desde el momento del pago de las ayudas correspondientes»;

b) «Las solicitudes de municipios que hubieran aprobado definitivamente su Plan General Municipal o un Plan Especial que afecte a un mismo ámbito, en los últimos 8 años»;

c) «Una vez transcurridos 6 años desde la firma del correspondiente contrato de servicios profesionales sin haberse aprobado provisionalmente el Plan General Municipal, o definitivamente el Plan Especial correspondiente, salvo que el Ayuntamiento justifique la imposibilidad de alcanzar dichas fases procedimentales por causas no imputables al mismo».

Se considera que el precepto se adecua a las previsiones del artículo 20 del TRLFOTU, que prevé que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra preste asistencia técnica y económica a la actividad urbanística de los municipios, particularmente para la redacción de instrumentos de ordenación urbanística. Asimismo, se ajusta al artículo 36 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), conforme al cual son competencias de las Comunidades Autónomas, en los diferentes sectores de la acción pública, «(l)*a asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión*»; y al artículo 55 e) LBRL a cuyo tenor, para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración autonómica deberá «(*p)restar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas*»; todo lo cual permite que los Municipios, para el ejercicio de las competencias que con carácter propio les atribuye la Ley de Régimen Local en materia de urbanismo [artículo 25.2 a) de la LBRL], puedan hacer uso de todos los instrumentos funcionales de cooperación voluntaria y de asistencia técnica, económica y jurídica previstos por la legislación general de régimen jurídico de las

Administraciones públicas y por la legislación específica foral en materia de urbanismo.

Por otra parte, la novedad relevante que incorpora el artículo primero en su apartado segundo respecto de que la convocatoria de ayudas será anual, tampoco ofrece motivo de reparo alguno. Se pretende, como ya ha quedado señalado en la exposición de motivos, sustituir el vigente sistema de financiación de ayudas programado por varios ejercicios económicos, por el de convocatorias de subvenciones anuales, dado que el vigente ha dado problemas al tener que adquirir compromisos de gastos plurianuales, que obligan a hacer estimaciones temporales iniciales del procedimiento técnico y administrativo cuyas estimaciones no siempre se cumplen y que obligan a realizar actualizaciones periódicas de las planificaciones económicas aprobadas, con el consiguiente retraso en el abono de las subvenciones ya reconocidas.

El artículo 2 («Régimen Jurídico») dispone que las subvenciones a las que se refiere el presente Decreto Foral se regirán por lo previsto en el mismo, por la Ley Foral de Subvenciones y demás normativa que sea de aplicación en materia de subvenciones. Tal determinación no merece objeción alguna.

En el artículo 3 («Beneficiarios») se establece que podrán ser beneficiarios de estas ayudas los Ayuntamientos de Navarra que hayan iniciado la tramitación del proceso de elaboración o revisión del Plan General Municipal o del Plan Especial, y hayan culminado alguna de las fases del procedimiento previstas en el Anexo. Se añade, en su apartado 2, que será condición necesaria para optar a las ayudas reguladas en el presente Decreto Foral la suscripción previa de un Convenio de Colaboración con el Departamento competente en materia de urbanismo en el que se establezcan entre otros, los objetivos y criterios a tener en cuenta en la elaboración del Plan General Municipal o del Plan Especial, y en su caso, la designación de las personas que componen la Comisión de Seguimiento, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En el apartado 3 se viene a reiterar lo ya señalado en el artículo 2, en cuanto a que los Ayuntamientos beneficiarios deberán

cumplir las obligaciones que con carácter general se señalan en la Ley Foral de Subvenciones, además de aquellas que se establezcan en las correspondientes bases reguladoras de cada convocatoria, y demás normativa que sea de aplicación.

Nada cabe objetar sobre la única novedad relevante, que incorpora el proyecto en este artículo, relativa al contenido del Convenio. Ya el vigente Decreto Foral 145/2002 establece, en su artículo 3, la exigencia como requisito previo de la suscripción de un Convenio de colaboración entre la Administración Foral y el Ayuntamiento correspondiente que establezca las bases de partida del proceso de elaboración de planeamiento en los términos previstos en dicho Decreto Foral, incluyendo entre ellas, el «presupuesto de elaboración de los trabajos de redacción del planeamiento municipal» (art. 5.3). Lo nuevo consiste en que ya no será necesario pactar de antemano un presupuesto, pudiendo los ayuntamientos concurrir a la convocatoria de ayudas anual con el contrato de redacción de los trabajos con el presupuesto que estimen oportuno.

Únicamente, con el fin de simplificar y lograr una mejor redacción, se sugiere reconsiderar si cabe evitar la reiteración del apartado tercero, al no añadir gran cosa a lo dispuesto en el artículo 2 sobre régimen jurídico.

El artículo 4 regula el gasto subvencionable, que será el coste de los honorarios derivados de la contratación de los servicios profesionales precisos para la realización de los trabajos de redacción de los Planes Generales Municipales y de los Planes Especiales, incluido el IVA. Se indica que todo ello se subvencionará hasta un máximo del 80% del precio de adjudicación de los correspondientes contratos de servicios, siempre y cuando no se superen los importes máximos fijados en el artículo siguiente. La concesión y abono de las ayudas se realizará de manera fraccionada, al término de cada una de las fases de elaboración y tramitación de los instrumentos establecidos en el Anexo, mediante resolución dictada por la persona titular de la Dirección General competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previa comprobación del cumplimiento de las condiciones fijadas en el presente Decreto Foral. Para acceder a las ayudas, cada una de las fases referidas deberá haber sido completada con los

documentos requeridos por la legislación vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Se añade que la realización de los trabajos subvencionables podrá haber sido llevada a cabo en el ejercicio presupuestario en el que se publique la correspondiente convocatoria, o en ejercicios anteriores.

El proyecto de Decreto Foral supone un cambio cualitativo en lo que hace referencia a la financiación de ayudas, puesto que ya no se programará, como viene sucediendo ahora, para varios ejercicios económicos, sino que se aprobará una convocatoria de ayudas anual, a la cual accederán los ayuntamientos una vez acrediten el cumplimiento de distintas fases de los instrumentos de planeamiento. Ello en nada contraviene la normativa de aplicación.

El artículo 5 sobre «Cuantías y límites», prescribe que las cuantías máximas de las subvenciones para cada una de las fases de elaboración de los Planes Generales Municipales, no podrán superar los límites que en atención a los correspondientes tramos de población se relacionan en el apartado 1 del Anexo. Se añade que cuando se haya requerido, la elaboración de un Texto Refundido tras la aprobación definitiva del Plan General Municipal, no podrá solicitarse el abono de las cantidades previstas para esta última fase hasta tanto no se entregue el Texto Refundido y se compruebe su adecuación por el órgano competente. Se precisa que las cantidades establecidas en el apartado 1 del Anexo podrán incrementarse un 10% por cada uno de los siguientes conceptos: 1) Municipios compuestos o que cuenten con 3 o más núcleos urbanos habitados diferenciados; 2) Superficie mayor de 70 km². Y que las cuantías máximas de las subvenciones para cada una de las fases de elaboración de los Planes Especiales, establecidas en función de la superficie del ámbito de estudio, no podrán superar los límites fijados en el apartado 2 del Anexo.

Asimismo, se establece que los importes máximos de las subvenciones que se concedan conforme a los apartados precedentes no podrán superar el 80% del precio de adjudicación del contrato de servicios correspondiente, porcentaje que será tomado como referencia a su vez, para el cálculo de las cuantías máximas por cada fase de elaboración de los trabajos

correspondientes. De forma que, si las cuantías justificadas en alguna fase por los Ayuntamientos solicitantes fuesen inferiores a las señaladas como máximas en el Anexo, los importes de las ayudas a percibir se minorarán en lo que excedan de dichas cantidades justificadas. No obstante, las cuantías no abonadas por no alcanzar las máximas fijadas para cada fase, podrán ser satisfechas en fases posteriores, siempre y cuando sean justificadas y la suma total no superen los importes máximos correspondientes. Asimismo, cuando las cuantías justificadas en alguna fase fuesen superiores a las señaladas como máximas en el Anexo, los importes que excedan de éstas podrán ser abonados en fases posteriores, siempre que no se rebasen los límites máximos señalados. Por último, se indica que los Ayuntamientos podrán solicitar las ayudas acumuladamente para dos o más fases que hubieren sido ejecutadas, en cuyo caso el importe de las citadas ayudas constituirá la suma de las cantidades que correspondan a cada una de las fases; y que las fases que hubieren sido objeto de ayudas en convocatorias anteriores, no podrán ser subvencionadas otra vez en nuevas convocatorias.

Nada cabe objetar, desde la perspectiva de la legalidad, a esta regulación que concreta las previsiones del artículo 20 del TRLFOTU, cumpliendo con el mandato de su desarrollo reglamentario. Además, los incrementos en un 10% de las cuantías máximas de las subvenciones en municipios compuestos o que cuenten con 3 o más núcleos urbanos habitados diferenciados, o con una superficie mayor de 70 km², se corresponden con las circunstancias objetivas previstas en el artículo 20.3 a)TRLFOTU, conforme al cual deberán ser objeto de especial consideración los municipios que, por el emplazamiento o forma de asentamiento de su población, experimenten una mayor dificultad en su actividad urbanística, cual es el caso de los municipios compuestos o de los que planifican superficies de gran tamaño.

El artículo 6 determina la compatibilidad de las subvenciones previstas en el presente Decreto Foral con otras concedidas para el mismo fin, cualquiera que sea su naturaleza y la administración o entidad que las conceda, siempre que la suma de todas ellas no supere el coste de la

actividad subvencionada. Este precepto es igualmente conforme a las previsiones que se fijan en el artículo 20 del TRLFOTU.

El artículo 7, relativo al procedimiento, prescribe que el procedimiento de concesión de subvenciones se iniciará mediante la convocatoria pública anual y se tramitará en régimen de evaluación individualizada. Se precisa que las solicitudes de subvenciones se presentarán una vez finalizadas cada una de las fases de tramitación de los Planes Generales Municipales o de los Planes Especiales a las que se refiere en el Anexo, con indicación expresa de la fase para la que se pide financiación y la cuantía que se solicita, debiendo acompañar a las mismas la documentación exigida en el artículo 9. En caso de no reunir los requisitos establecidos o no acompañar los documentos exigidos, se requerirá al Ayuntamiento solicitante, para que subsane los defectos o aporte los documentos necesarios en el plazo de diez días hábiles, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su solicitud de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Las solicitudes se resolverán por orden de presentación, y se otorgarán hasta agotar el crédito presupuestario correspondiente. Las solicitudes que no fueran atendidas por falta de consignación presupuestaria, serán tenidas en cuenta para convocatorias posteriores, respetando, además, la fecha de solicitud de la convocatoria en la que se solicitó la ayuda. Las solicitudes incompletas se tendrán por no presentadas hasta la completa subsanación de la solicitud. Por último, se añade que la concesión de subvenciones establecidas en este Decreto Foral estará en todo caso supeditada a las disponibilidades presupuestarias existentes.

Nada cabe objetar desde el prisma de la legalidad al referido artículo que trata sencillamente de sustituir el procedimiento actualmente vigente por otro basado en la convocatoria pública anual y tramitación en régimen de evaluación individualizada.

El artículo 8 dispone que las subvenciones se concederán o denegarán por la Dirección General competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en el plazo de tres meses a partir de la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para la tramitación, determinando la

cuantía de la subvención concedida y el pago de la misma. Transcurrido el citado plazo sin que se hubiere dictado y notificado resolución, la solicitud podrá entenderse desestimada. Nada cabe objetar a esta previsión.

El artículo 9 se refiere a la documentación que los Ayuntamientos deben adjuntar a las solicitudes de subvención, y el artículo 10 se ocupa del reintegro de las subvenciones en caso de revocación remitiéndose a los supuestos y procedimiento previstos en la Ley Foral de Subvenciones. Dichas normas se ajustan a la legalidad.

La disposición transitoria única regula el régimen aplicable a los instrumentos en tramitación, disponiendo que: 1) quedan rescindidas las cláusulas de los Convenios de Colaboración suscritos al amparo del Decreto Foral 145/2002 que se refieran a la financiación económica de los Planes Generales Municipales o de Planes Especiales en tramitación; no siendo de aplicación a los Convenios en los que se hayan comprometido unas cuantías de subvención superiores a las fijadas en el Anexo, aunque quedarán anulados automáticamente si en el plazo máximo de 4 años desde la entrada en vigor del presente Proyecto no se hubieran aprobado definitivamente los Planes Generales o Especiales correspondientes; 2) quedan sin efecto las concesiones de subvención pendientes de abono que hayan sido aprobadas por Resoluciones dictadas por la Dirección General competente; 3) a los municipios afectados por lo señalado en los apartados anteriores, se les descontarán de la subvención a percibir conforme al presente Decreto Foral los abonos ya realizados. Ello no merece tacha alguna.

La disposición derogatoria única deroga específicamente, el Decreto Foral 145/2002, de 2 de julio, por el que se regula la cooperación interadministrativa en la elaboración y aplicación del planeamiento urbanístico, y «*cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Foral Legislativo*». Esta norma no merece tampoco reparo desde la perspectiva de su legalidad. No obstante, se recomienda la eliminación del término «Legislativo», último término del apartado 2 del texto del Proyecto, porque el Proyecto no tiene el rango de un «Decreto Foral Legislativo», sino de simple «Decreto Foral».

La disposición final primera («Modificación de cuantías básicas») atribuye a la Dirección General competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo la actualización de las cuantías máximas fijadas en el Anexo, en cada convocatoria anual de subvención; y la segunda («Entrada en vigor») ordena la entrada en vigor de esta norma a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Estas normas no merecen tampoco reparo desde la perspectiva de su legalidad.

El Anexo I contiene sendas tablas relativas, la primera, a las cuantías máximas de subvención para la elaboración de los Planes Generales Municipales, y la segunda, a las cuantías máximas de subvención para la elaboración de los Planes Especiales, que se desglosan en tramos o fracciones, que coinciden con los distintos trámites procedimentales legalmente previstos para la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, sin que quepa efectuar reserva alguna.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el régimen de ayudas para la elaboración de planeamiento urbanístico municipal, resulta conforme a la legalidad vigente.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.