

**Expediente:** 2/2013

**Objeto:** Sobre adecuación a Derecho de determinadas disposiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre.

**Dictamen:** 9/2013, de 9 de abril

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 9 de abril de 2013,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña M<sup>a</sup> Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros doña M<sup>a</sup> Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I ANTECEDENTES**

#### **I.1<sup>a</sup>. Formulación de la consulta**

El día 16 de enero de 2013 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que solicita, previa petición formulada por los grupos parlamentarios Bildu-Nafarroa, Nafarroa Bai e Izquierda-Ezkerra, la emisión de dictamen por este órgano consultivo sobre determinadas disposiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, por la que se establecen la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2013 y 2014.

Al citado escrito se acompañan, como única documentación facilitada a este Consejo, un informe emitido por los servicios jurídicos del Parlamento sobre “si las enmiendas in voce del G.P. Popular del Parlamento de Navarra incorporadas al dictamen del Proyecto de Ley Foral por la que se establecen la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de las

Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2013 y 2014, se ajustan a Derecho”, así como un escrito del grupo parlamentario Nafarroa-Bai en el que se realizan determinadas puntualizaciones al informe jurídico citado y, finalmente, la solicitud de consulta formulada el 27 de diciembre de 2012 por los grupos parlamentarios ya citados.

### **I.2ª. Antecedentes de la consulta**

Según resulta del expediente administrativo remitido a este Consejo, con ocasión de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Foral por la que se establecen la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2013 y 2014, se formularon durante el debate del proyecto de ley foral en la Comisión de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local dos enmiendas “in voce” por el Grupo Parlamentario Popular, con la firma del Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro, que fueron admitidas a trámite y aprobadas por la Comisión, quedando incorporadas al dictamen del mencionado proyecto de ley foral.

A través de las mencionadas enmiendas, en cuyo contenido se encuentra el origen del vigente artículo 15.g), apartados 1 y 2, de la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, por la que se establecen la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra (en lo sucesivo, Ley Foral 20/2012), se introdujeron determinadas condiciones y requisitos para la percepción por las entidades locales de Navarra de las cantidades destinadas a la compensación de los abonos efectuados a sus corporativos en concepto de dedicación al cargo electo, o por asistencias, indemnizaciones u otros pagos derivados directamente del ejercicio del cargo público. Sin perjuicio de que más adelante sean objeto de exposición más detallada, baste ahora con señalar que como resultado de la incorporación de las citadas enmiendas al texto legal definitivamente aprobado se contempla la anulación o retención de las compensaciones percibidas por las entidades locales vinculándolas al

efectivo cumplimiento de la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra, y de la Ley Foral 9/2010, de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo.

Tras la aprobación de las enmiendas “in voce” en la mencionada comisión parlamentaria, se desprende del expediente administrativo que el parlamentario señor Zabaleta solicitó un informe a los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra sobre si las referidas enmiendas aprobadas eran conformes con el ordenamiento jurídico. Consecuencia de dicha solicitud es el informe jurídico remitido a este Consejo, fechado el 12 de diciembre de 2012, en el que se concluye que “el contenido de las referidas enmiendas *in voce* no es contrario a Derecho, ya que no vulnera ni la libertad ideológica ni el pluralismo político amparados por la Constitución en sus artículos 1.1 y 16.1”.

El mencionado informe se fundamenta, sustancialmente, en que las aportaciones a las entidades locales, contempladas en el que hoy es artículo 15 de la Ley Foral 20/2012, tienen naturaleza “de subvención finalista afectadas de forma exclusiva al abono a Alcaldes y Concejales de los conceptos retributivos contemplados en dicho artículo”, denotando que “es usual la supeditación del acceso a la subvención al cumplimiento de determinados deberes públicos o, en general, al cumplimiento de determinadas leyes”, lo que considera “perfectamente razonable desde la perspectiva constitucional: todos estamos sometidos a la CE y al resto del ordenamiento jurídico”, correspondiéndole al legislador “seleccionar los bienes jurídicos que considera oportuno proteger y fomentar, aun en el contexto ajeno a la propia dinámica de la actividad subvencionada”, deteniéndose en la mención de determinadas leyes en las que se contemplan la pérdida de subvenciones por el incumplimiento de obligaciones y deberes impuestos en otras normas distintas a aquellas que establecen las medidas de fomento y la actividad subvencionable. Desde esa perspectiva justifica el informe que se condicione el mantenimiento de las compensaciones percibidas al cumplimiento de la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra, en cuanto que “trata de fomentar la correcta ejecución de sus deberes por parte de Alcaldes y Concejales”, sin que vea el informante “que se esté ante una medida irrazonable o

constitucionalmente ilegítima” por cuanto dejar de subvencionar “a quienes, en virtud del ejercicio del cargo público están singularmente obligados a cumplir y hacer cumplir la Ley Foral no parece arbitrario ni desproporcionado, en el caso de que por acción u omisión generen su incumplimiento”.

Distinta opinión le merece las condiciones impuestas y referidas a la Ley Foral 9/2010, de ayuda a las víctimas del terrorismo, por cuanto no encuentra “ningún deber impuesto a los entes locales y a los cargos electivos locales sino solo a la Administración Foral y a los centros educativos”, por lo que “la pérdida de subvención” no va a ser efectiva.

Finalmente se descarta en el informe, con cita de la doctrina constitucional, que la “pérdida de las subvenciones originada por el incumplimiento de sus deberes legales por los cargos electivos locales suponga un menoscabo de su libertad ideológica o una vulneración del pluralismo político”.

Con posterioridad a dicho informe consta en el expediente un escrito del parlamentario don Patxi Zabaleta Zabaleta, de 17 de diciembre de 2012, en el que efectúa determinadas precisiones al informe emitido por los servicios jurídicos de la cámara manifestando su discrepancia con que la naturaleza jurídica de las aportaciones económicas que se contemplan puedan identificarse con las subvenciones. A ese escrito siguió otro suscrito por los grupos parlamentarios Nafarroa Bai, Bildu-Nafarroa e Izquierda-Ezkerra, de 27 de diciembre, en el que interesaban de la Mesa del Parlamento de Navarra la adopción de acuerdo solicitando informe de este Consejo de Navarra.

### **I.3ª. Consulta**

La consulta solicitada por el Presidente del Parlamento de Navarra a instancia de los tres grupos parlamentarios ya citados versa sobre “la adecuación a derecho de determinadas disposiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, por la que se establecen la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de

las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra”, y ello en los términos interesados por los grupos parlamentarios en su escrito de 27 de diciembre de 2012, del que resulta que se interesa nuestro dictamen “acerca de la adecuación a los principios generales de la justicia y del derecho” de determinadas disposiciones contenidas actualmente en el artículo 15 de la Ley Foral 20/2012, de 31 de diciembre, concretando la consulta “además de aquellos temas que ese Consejo pudiese considerar pertinentes” en lo referente a:

- “Si la aportación de Transferencias Corrientes a que hacen referencia dichas letras, tienen carácter de subvención, como sostiene el informe del Letrado Mayor del Parlamento de Navarra.
- Si es legal y jurídicamente admisible establecer en la Ley de Participación de Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencia Corrientes, sanciones que conlleven la pérdida de dichos fondos por el incumplimiento de otras leyes diferentes y en las cuales no queda establecida ninguna condición de sanción por incumplimientos”.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter facultativo del dictamen**

El artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), en su actual redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, establece que el Consejo de Navarra emitirá dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales.

En el presente caso el dictamen ha sido solicitado por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de tres grupos parlamentarios, por lo que el Consejo de Navarra emite el presente dictamen

con carácter facultativo, atendiendo a la documentación reseñada y circunscribiéndose a la consulta formulada.

**II.2ª. El artículo 15.g) de la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, por la que se establecen la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2013 y 2014**

La mencionada ley foral persigue, según recoge su parte expositiva, dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, conforme al cual en el primer semestre del segundo año de cada periodo de mandato municipal, el Gobierno de Navarra elevará al Parlamento Foral un proyecto normativo que contenga la cuantía del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Impuestos de Navarra para los cuatro ejercicios presupuestarios siguientes, así como la fórmula de reparto del mencionado Fondo, atendiendo a criterios de justicia y proporcionalidad, si bien, como también justifica su exposición de motivos, “la actual situación de crisis por la que atraviesan las economías occidentales” así como la “inminencia en la elaboración de una norma que articule de forma moderna y eficaz el mapa local de Navarra” llevan al legislador foral a reducir a dos años la duración de la regulación del Fondo de Participación, de manera que la ley foral establece tanto la cuantía global del Fondo de Participación como los criterios de distribución, además de, “como último capítulo de distribución del Fondo”, la dotación al Ayuntamiento de Pamplona en concepto de “Carta de Capitalidad de la Ciudad de Pamplona”, la asignación a Federaciones o Asociaciones de entidades locales constituidas para la protección y promoción de sus intereses comunes y, por último, el apartado denominado “Compensación a los Ayuntamientos de Navarra que abonen a sus corporativos retribuciones, asistencias u otros pagos derivados de gastos realizados por aquéllos en el ejercicio de sus funciones institucionales”.

Efectivamente la mencionada ley foral regula la dotación y reparto del Fondo de Participación para los años 2013 y 2014 (artículo 1); la dotación del Fondo (artículo 2 y 4); la distribución de su importe entre transferencias

corrientes y otras ayudas, y el reparto de éstas en transferencias destinadas al Ayuntamiento de Pamplona, a la Federación Navarra de Municipios y Concejos y a los ayuntamientos de Navarra para pagos a corporativos (artículo 3). En sus artículos 5 y 6 procede a la asignación de las transferencias corrientes al municipio de Pamplona y determina el importe a repartir entre el resto de municipios de Navarra, cuya fórmula de reparto se fija en el artículo 7, estableciendo sus siguientes artículos 8 a 12 los criterios de asignación inicial y sus garantías respecto de lo percibido en el ejercicio anterior, así como las variables que inciden en la distribución, disponiendo lo procedente en orden a su abono en el artículo 13.

En sus artículos 14 a 16 contempla la ley foral la “asignación de otras ayudas”, disponiendo las cantidades del Fondo que le corresponden al Ayuntamiento de Pamplona por Carta de Capitalidad (artículo 14) y a la Federación Navarra de Municipios y Concejos (artículo 16), así como estableciendo la “compensación a ayuntamientos de Navarra por abonos realizados por dedicación al cargo electo” (artículo 15).

El mencionado artículo 15 establece que “los Ayuntamientos que de conformidad con la legislación general decidan compensar a sus Alcaldes y Concejales en concepto de dedicación, bien en forma exclusiva o parcial, al cargo electo o por asistencias, indemnizaciones u otros pagos derivados directamente del ejercicio del cargo público, percibirán una aportación del Fondo de participación de las Haciendas locales en los Impuestos de Navarra para sufragar el coste de las citadas atenciones” (letra a), cuya cuantía se determina en “función del número de electos que los componen” (letra b), teniendo carácter finalista al estar afectada “de forma exclusiva al abono a Alcaldes y Concejales por los conceptos señalados” (letra c), siendo abonada de una sola vez previa solicitud de los Ayuntamientos interesados en percibirla (letra d), e incrementando el fondo general de transferencias corrientes con los excedentes que puedan producirse en la consignación destinada a estos fines (letra e) o detrayendo de ese mismo fondo las cantidades necesarias en el supuesto de producirse déficit en la consignación (letra f).

En la medida en que en la letra g) del mencionado artículo 15 se concentran las cuestiones planteadas por los grupos parlamentarios que instaron la solicitud de nuestro dictamen, transcribiremos literalmente su contenido:

“g) Las compensaciones reflejadas en los apartados anteriores quedarán anuladas o retenidas en los siguientes casos:

1. Incumplimiento de la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de símbolos de Navarra.

La anulación de las compensaciones otorgadas con carácter anual será aplicada al alcalde, el grupo de la alcaldía y los grupos y los concejales de los ayuntamientos y los concejos que apoyen de forma directa o indirecta la actuación o actuaciones que han dado lugar al incumplimiento de la norma citada.

El Gobierno de Navarra, con carácter anual y antes del cierre del correspondiente ejercicio económico, comprobará el cumplimiento de la Ley Foral 24/2003 por parte de las entidades locales.

En caso de incumplimiento, el Gobierno de Navarra remitirá a la entidad local en cuestión una solicitud de reintegro de las compensaciones por dedicación de los cargos electos. Dicho reintegro equivaldrá a la cantidad que corresponda a los alcaldes y concejales vinculados de forma directa o indirecta con el incumplimiento de la Ley Foral 24/2003.

Si la entidad local no procediese al reintegro de las cantidades reclamadas, el Gobierno de Navarra compensará en los ejercicios económicos siguientes la deuda no satisfecha a costa de las cantidades que hubieran correspondido a la entidad local por ese mismo concepto.

En aquellas situaciones que el incumplimiento de la Ley Foral 24/2003 derive en proceso judiciales o administrativos, e independientemente de su origen, el Gobierno de Navarra retendrá las cantidades destinadas a la compensación por dedicación de cargos electos que corresponda a los alcaldes y concejales vinculados de forma directa o indirecta con el incumplimiento de la Ley Foral 24/2003. Dicha retención se mantendrá mientras no exista una sentencia judicial o administrativa firme, en cuyo caso se aplicarán las condiciones de anulación o reintegro recogidas con anterioridad si el fallo determina el incumplimiento, total o parcial, de la ley foral citada.



La retención de las compensaciones tendrá carácter acumulativo de varios ejercicios anuales mientras no concluya el proceso judicial o administrativo.

## 2. Incumplimiento de la Ley Foral 9/2010, de ayuda a las víctimas del terrorismo:

La anulación de las compensaciones otorgadas con carácter anual será aplicada al alcalde, el grupo de la alcaldía y los grupos y los concejales de los ayuntamientos y los concejos que han apoyado de forma directa o indirecta la actuación o actuaciones que han dado lugar al incumplimiento de la Ley Foral 9/2010.

El Gobierno de Navarra, con carácter anual y antes del cierre del correspondiente ejercicio económico, comprobará el cumplimiento de la Ley Foral 9/2010 por parte de las entidades locales.

En caso de incumplimiento, el Gobierno de Navarra remitirá a la entidad local en cuestión una solicitud de reintegro de las compensaciones por dedicación de los cargos electos. Dicho reintegro equivaldrá a la cantidad que corresponda a los alcaldes y concejales vinculados de forma directa o indirecta con el incumplimiento de la Ley Foral 9/2010.

Si la entidad local no procediese al reintegro de las cantidades reclamadas, el Gobierno de Navarra compensará en los ejercicios económicos siguientes la deuda no satisfecha a costa de las cantidades que hubieran correspondido a la entidad local por ese mismo concepto.

En aquellos casos que el incumplimiento de la Ley Foral 9/2010 derive en proceso judiciales o administrativos, e independientemente de su origen, el Gobierno de Navarra retendrá las cantidades destinadas a la compensación por dedicación de cargos electos que corresponda a los alcaldes y concejales vinculados de forma directa o indirecta con el incumplimiento de la Ley Foral 9/2010. Dicha retención se mantendrá mientras no exista una sentencia judicial o administrativa firme, en cuyo caso se aplicarán las condiciones de anulación o reintegro recogidas con anterioridad si el fallo determina el incumplimiento, total o parcial, de la ley foral citada.

La retención de las compensaciones tendrá carácter acumulativo de varios ejercicios anuales mientras no concluya el proceso judicial o administrativo.

La anulación de las compensaciones será aplicada igualmente en los casos de cesión de locales o edificios públicos a entidades o

colectivos en el que se produzcan situaciones de apoyo a la violencia, la apología o la exaltación del terrorismo, las bandas terroristas u organizaciones ilegalizadas.

La anulación también será aplicada en los casos de colocación de pintadas, carteles o símbolos o elementos relacionados con los contenidos del punto anterior en locales o edificios públicos.

La anulación será extensiva a las acciones realizadas en locales o edificios públicos en las que se ultraje la memoria de las víctimas del terrorismo mediante acciones que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares”.

En la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra, se regulan las condiciones de uso de la bandera, el escudo y el himno de Navarra, estableciendo para ellos “la misma protección jurídica que las leyes estatales confieren a los símbolos del Estado, con aplicación de los mismos casos y supuestos que éstas contemplan” (artículo 3), previendo un específico supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos y resoluciones que contradigan lo dispuesto en la ley foral y considerándose “infracciones administrativas las conductas que supongan la violación de los preceptos contenidos en la presente Ley Foral” (artículo 4). No obstante ello, no contiene la ley foral un concreto régimen de infracciones y sanciones y, por otra parte, tampoco contiene un específico régimen sancionador la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por el que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas.

Por su parte, la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo, cuyo objeto es “rendir homenaje y expresar el mayor reconocimiento posible a las víctimas del terrorismo en general y, en Navarra en particular, a las víctimas del terrorismo de ETA, así como el establecimiento de un sistema de atención y asistencia integral a quienes han sufrido actos terroristas con el fin de reparar y aliviar los daños de toda índole, a través de la articulación de un conjunto de medidas y actuaciones que atiendan las circunstancias y necesidades personales, familiares y sociales en el ámbito de las competencias que en dichas materias tiene atribuidas la Comunidad Foral de Navarra”, establece un sistema de indemnizaciones, ayudas y subvenciones a favor de las víctimas del

terrorismo, además de contemplar acciones de fomento de programas educativos para la paz y la convivencia, o la posibilidad de conceder honores y distinciones. Ciertamente, por la propia naturaleza del objeto de la ley foral y de la regulación que en ella se contiene, fundamentalmente orientada al establecimiento de un sistema integral de ayudas destinadas a paliar los efectos de los actos terroristas, no se contemplan en esta ley foral concretas disposiciones que establezcan un elenco de obligaciones de las entidades locales, ni siquiera enunciado en términos generales, cuyo incumplimiento conlleve eventualmente la imposición de sanciones administrativas que, por otra parte, tampoco se contemplan al igual que carece de la definición de un específico sistema de infracciones.

Por tanto, en ninguna de las dos leyes forales citadas en el artículo 15 de la Ley Foral 20/2012, se contiene un específico régimen de infracciones y sanciones, y mucho menos un singular procedimiento sancionador, del que resulte una estrecha y directa vinculación entre el cumplimiento de sus determinaciones por las entidades locales de Navarra y el percibo por éstas de las ayudas, aportaciones o subvenciones que tenga establecidas la Comunidad Foral de Navarra en cada momento a favor de las mencionadas entidades locales, siendo la Ley Foral 20/2012 la que, de manera innovadora respecto de sus precedentes, ha establecido esas consecuencias económicas directas ante el eventual incumplimiento por las entidades locales de las obligaciones que les impongan las determinaciones de las leyes forales mencionadas y que, como bien señala el informe de los servicios jurídicos del Parlamento, son difícilmente apreciables en el caso de la regulación contenida en la Ley Foral 9/2010.

### **II.3ª La directa vinculación del Fondo de Participación con el reconocimiento constitucional de la autonomía financiera de los entes locales**

Como se ha dejado expuesto, se solicita la opinión de este órgano consultivo exclusivamente sobre la cuestión relativa a si es legítimo constitucionalmente establecer la pérdida del derecho de las entidades locales a percibir determinadas aportaciones económicas del Fondo de Participación por el incumplimiento de obligaciones dimanantes de otras

leyes forales cuyo objeto es la regulación de los símbolos o el establecimiento de un sistema de ayudas a las víctimas del terrorismo.

No obstante ello, resulta también del expediente administrativo que los parlamentarios que instaron la consulta cuestionaron si esa previsión legal afectaba también al principio de igualdad constitucional que, a falta de mayor precisión, deberemos entenderla referida a aquella igualdad garantizada en el artículo 23 de la CE, conforme al cual todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos por sufragio universal, así como a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.

Sin embargo no aprecia este Consejo que las consecuencias económicas que anuda el artículo 15.g) a la inobservancia o el incumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico en materia de símbolos o ayudas a las víctimas del terrorismo tengan una incidencia directa en el ámbito del derecho fundamental citado.

En primer lugar, si bien se establece en esos casos de incumplimiento la obligación de reintegro de las cantidades percibidas por las entidades locales en concepto de compensaciones por dedicación de los cargos electos, así como que la cantidad a reintegrar se identifica con la correspondiente a los alcaldes y concejales vinculados de forma directa o indirecta con el incumplimiento legal advertido, no obstante ello esas consecuencias económicas afectarán directamente a la entidad local y a su hacienda local pero no a los cargos electos que no pierden el derecho al percibo de esas compensaciones por la dedicación al cargo público en los términos establecidos en el artículo 56 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, y artículo 75, y concordantes, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

En segundo lugar, si bien existe una directa conexión entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos en cuanto que “puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los

ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, 40/2003, de 27 de febrero, entre otras muchas), ha reiterado la doctrina constitucional que son derechos de configuración legal “en el sentido de que corresponde primeramente a las Leyes fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos, de manera que una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público” (STC 208/2003).

En todo caso, la vulneración del derecho fundamental no se produce por cualquier acto que infrinja el status jurídico aplicable al representante político “pues a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa” (STC 141/2007, de 18 de junio), y desde esta perspectiva “la sentencia 169/2009, de 9 de julio (F. 3), establece un criterio que, predicado de los miembros de las corporaciones provinciales, puede, sin duda, ser trasladado a las funciones de representación que son propias de un concejal. Así, señalamos en la citada Sentencia que «entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación provincial se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno provincial, la de participar en las deliberaciones del pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores” (STC 9/2012, de 18 de enero), habiéndose descartado ya que el régimen de dedicación de los representantes o sus beneficios económicos se integren en ese núcleo de la función representativa por lo que las eventuales afecciones a dicho régimen no pueden considerarse lesivas de los derechos que consagra el artículo 23 (SSTC 141/2007, de 18 de junio, y

169/2009, de 9 de julio, entre otras muchas), ya que “la retribución de los concejales, bien sea por el sistema de dedicación exclusiva o por el de indemnizaciones, no les impide el ejercicio de las funciones representativas que, según el cargo que desempeñen en el Ayuntamiento, les correspondan” (STS de 11 de diciembre de 2000).

Adentrándonos ya en la cuestión de si es “legal y jurídicamente admisible establecer en la Ley de Participación de Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes, sanciones que conlleven la pérdida de dichos fondos por el incumplimiento de otras leyes diferentes” habrá que puntualizar que el juicio de relevancia jurídica que puede emitir este Consejo de Navarra deberá adoptarse exclusivamente, y por su propia naturaleza y rango, desde la perspectiva de la compatibilidad de la norma legal cuestionada con la Constitución y la LORAFNA, quedándonos vedado cualquier juicio sobre la oportunidad o conveniencia de las determinaciones normativas que se integran en la misma.

Establece la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, un concepto legal de subvención conforme al cual se integran en el mismo “toda disposición dineraria realizada a favor de personas públicas o privadas” que no se corresponda con una contraprestación directa de los beneficiarios, esté sujeta al cumplimiento de determinados objetivos, ejecución de proyecto, realización de actividad, la adopción de un comportamiento singular o la concurrencia de una situación, así como que éstos tengan por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social, o de promoción de una finalidad pública (artículo 2), por lo que desde tan amplia definición de las subvenciones no puede extrañar que se mantenga una interpretación que integre entre las mismas las aportaciones económicas que desde los Presupuestos Generales de Navarra se contemplan a favor de las entidades locales con el objetivo de compensarles por los abonos realizados a sus cargos electos en razón de su dedicación al mismo, máxime cuando en el régimen legal de esas ayudas se contempla ese destino finalista y exclusivo, de tal modo que sólo las percibirán aquellos ayuntamientos que justifiquen el importe y destino de las mismas en el ejercicio anterior.

Sin embargo, a juicio de este Consejo, el Fondo de Participación de las Haciendas Locales acredita un anclaje constitucional y un reconocimiento en las leyes institucionales básicas del régimen local de Navarra que permite establecer distancias significativas con el régimen jurídico general de las subvenciones, así como incorporar determinados límites a la libertad de configuración por el legislador del régimen jurídico que discipline la dotación y criterios de distribución de dicho Fondo de Participación.

No puede por ello extrañar que la misma Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, excluya del “ámbito de aplicación de esta Ley Foral las aportaciones dinerarias que figuren en los Presupuestos Generales de Navarra para financiar globalmente la actividad de entidades integrantes del sector público en el ámbito de sus competencias, resultando de aplicación lo dispuesto de manera específica en su normativa reguladora” (artículo 2.2).

Sobre el marco constitucional y estatutario de la Ley Foral 20/2012 ya se pronuncia su propia exposición de motivos, destacando del texto constitucional que el artículo 142 de la Constitución establece que "las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidad Autónomas", así como recogiendo que “Navarra cuenta con habilitación competencial para regular la materia concerniente a las Haciendas Locales según se desprende del artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”.

Ya en el marco del régimen foral, sigue recogiendo la parte expositiva, “la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en su título VIII dedicado a las Haciendas Locales, dispone en su artículo 259 que, para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de los fines que las entidades locales de Navarra tienen confiados se dotará a las Haciendas Locales de recursos suficientes, que serán regulados en una Ley Foral de Haciendas Locales como materia propia del régimen local de Navarra previsto en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y

Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Ello no supone sino una concreción del principio de suficiencia financiera contenido en el artículo 142 de la Constitución, según el cual, las corporaciones dispondrán de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye y se nutrirán de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. En cumplimiento de lo que antecede, los artículos 260 y 261 de dicha Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra establecen que las Haciendas Locales se nutrirán entre otros recursos de los tributos propios, de la participación en los tributos de la Comunidad Foral y del Estado”.

Y finalmente, en el ámbito específico de las haciendas locales, “la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en su artículo 123 del Título I dedicado a los Recursos de las Haciendas Locales, regula de forma más precisa el alcance de la participación en los tributos de la Hacienda Publica de Navarra, estableciendo que en el primer semestre del segundo año de cada periodo de mandato municipal el Gobierno de Navarra, previo informe de la Comisión Foral de Régimen Local, elevará al Parlamento Foral un proyecto normativo que contenga la cuantía del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Impuestos de Navarra para los cuatro ejercicios presupuestarios siguientes, así como la fórmula de reparto del mencionado Fondo, atendiendo a criterios de justicia y proporcionalidad”.

Al marco normativo descrito habrá que añadir la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, en la que se reconoce el derecho de las entidades locales a “tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias”, debiendo ser sus recursos financieros “proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley”, y “en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia” (artículo 9).



Por último, y en lo que respecta a la participación de las entidades locales de Navarra en los tributos del Estado, el artículo 99 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 2013, establece que “la participación de los municipios del País Vasco y de Navarra en los tributos del Estado se fijará con arreglo a las normas contenidas en la Subsección 2.<sup>a</sup>, de la Sección 3.<sup>a</sup> de este Capítulo, en el marco del Concierto y Convenio Económico, respectivamente”. Al respecto, establece el artículo 50 de la Ley Foral 25/2003, de 15 de julio, que aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, que las entidades locales de Navarra participarán en los ingresos tributarios del Estado, en la parte correspondiente a aquellos tributos cuya exacción no corresponda a la Comunidad Foral, según las normas del presente Convenio, que nos sitúa en el artículo 56 del mismo Convenio y en el sistema de compensaciones previsto en dicho artículo, de modo que la participación de las entidades locales de Navarra en los tributos del Estado no se realiza de forma directa sino que es la Comunidad Foral quien percibe esa participación por vía de los mecanismos de compensación establecidos para la determinación de su contribución a la financiación de las cargas generales del Estado.

De lo hasta aquí expuesto ya se advierte la relevancia con que el ordenamiento jurídico contempla la participación de las entidades locales en los tributos, estatales o autonómicos, viniendo reconocido el derecho a esa participación desde el frontispicio constitucional hasta las normas institucionales básicas del régimen foral de la Administración Local, y todo ello en cuanto se admite su directa vinculación con la autonomía local, en su vertiente del derecho a la autonomía o suficiencia financiera.

Sobre el principio de autonomía la doctrina constitucional ha señalado que “preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio, F. 3), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, de 5 de octubre), viniendo la autonomía de los entes locales directamente vinculada a su

suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, entre otras muchas posteriores), esto es, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE” (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, y 331/1993, de 12 de noviembre, por todas).

La importancia de la participación de las entidades locales en los tributos estatales o autonómicos al objeto de garantizar su suficiencia financiera ha sido resaltada también por la doctrina constitucional, señalando que “la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado prevista en el art. 142 CE constituye una de las fuentes de financiación constitucionalmente posible, a través de la cual se pretende dotar al conjunto de Entes locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente les han sido encomendadas esto es, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 CE). Es justamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, en cuanto garantía de su autonomía, lo que convierte a aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda General y, en consecuencia, lo que la constituye en elemento básico de ésta” (STC 331/1993, de 12 de noviembre).

En esa misma sentencia el Tribunal Constitucional establece las distancias entre los instrumentos de financiación de las entidades locales y el concepto estricto de subvención, afirmando al respecto de las subvenciones incondicionadas, también denominadas subvenciones-dotación (STC 13/1992, de 6 de febrero), que “se trata de subvenciones que no responden a una finalidad o acción de fomento y que, si bien formalmente están caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente, en este caso los Entes locales, o servicio público y que sólo impropiamente o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en

realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las entidades locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo”.

De la doctrina constitucional expuesta resulta que la autonomía de los entes locales está directamente vinculada a su suficiencia financiera en cuanto requiere la plena disposición de medios para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos, las funciones que tienen legalmente encomendadas, siendo un instrumento de garantía fundamental de esa autonomía la participación en los tributos, del Estado o de la Comunidad Foral, en cuanto garante “del funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda Local y, en consecuencia, lo que la constituye en elemento básico de ésta”.

El contraste de dicha doctrina constitucional con el contenido del artículo 15.g) de la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, llevan a este Consejo de Navarra a mantener dudas fundadas sobre la constitucionalidad de dicha regulación por su contradicción con el artículo 142 de la CE.

Al respecto, es criterio de este Consejo que las denominadas aportaciones para la compensación a los ayuntamientos de Navarra de los abonos realizados por dedicación al cargo electo no pueden identificarse con el concepto estricto de subvenciones que pudiera permitir al legislador foral condicionar su percepción al cumplimiento de determinados objetivos o mantenimiento de singulares comportamientos. Por el contrario, la propia estructura y objeto de la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, resulta suficiente para concluir que cuando establece en su capítulo III la “asignación de otras ayudas” no está configurando un sistema de aportaciones económicas de naturaleza distinta al resto de las contempladas en la ley foral, sino que con ellas establece un criterio de distribución de la totalidad de la dotación del Fondo de Participación, y por ello los posibles excesos o defectos quedan vinculados al mismo de manera que lo incrementarán, de apreciarse un exceso, o se nutrirán del mismo para cubrir eventuales déficits de la consignación presupuestaria destinada a esas ayudas. En consecuencia, las cantidades destinadas a la compensación a

los ayuntamientos de Navarra por los abonos realizados por dedicación de sus cargos electos, aun con ese carácter finalista, no son sino un sistema de distribución de la dotación total del Fondo, participando de la singular naturaleza y relevancia de éste en el sistema de garantías de la autonomía financiera establecido en el ordenamiento jurídico.

La anulación o retención de las citadas aportaciones que establece el artículo 15. g) de la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, y singularmente las condiciones en que se establece la procedencia para dichas anulación o retención pueden no resultar compatibles con el papel esencial que el marco constitucional y el del régimen local de Navarra reconocen al Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Foral, significativamente porque trasladan a las haciendas locales una suerte de responsabilidad económica subsidiaria por actuaciones que, como la propia ley foral realiza al determinar el importe de la anulación o retención, resultan individualizables en la actuación de sus correspondientes cargos representativos. Por otra parte, con el establecimiento de esas consecuencias económicas se viene a suplir las insuficiencias que, desde la perspectiva sancionadora, se advierten en la legislación reguladora de la utilización de los símbolos de Navarra o en el de protección de las víctimas del terrorismo, sin que resulte adecuado al marco constitucional que las consecuencias de esas eventuales infracciones se estructuren en el ámbito administrativo sobre la base de la detracción de fondos destinados a garantizar la suficiencia de las haciendas locales y, en definitiva, restringir “la plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias” (STC 109/1998).

Además, todo ello se hace con el débil sustento de la definición de un sistema de incumplimientos, que originan la anulación o retención de las aportaciones económicas, que por sus evidentes deficiencias en la observancia de los principios de seguridad jurídica, tipicidad, responsabilidad, presunción de inocencia, garantías de defensa, inejecutividad de sanciones no firmes y proporcionalidad, entre otros principios imperantes en el procedimiento administrativo sancionador que

deben observarse para la adecuación constitucional del mismo. Decimos que por todas esas circunstancias identifican la regulación cuestionada con la introducción de un sistema de control de legalidad por la Administración Foral, al margen de los procedimientos contemplados en la legislación de régimen local, de la actuación de las entidades locales que por su propia generalidad implica una merma de la autonomía de éstas y, en definitiva, puede resultar contrario a la autonomía local constitucionalizada en el artículo 140 de la CE, puesto que si bien desde la sentencia de 2 de febrero de 1981 el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, no se ajustará a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica de otras entidades territoriales.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el artículo 15.g) de la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, puede resultar contrario a los artículos 140 y 142 de la Constitución.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.