



Roj: STSJ PV 1501/2013
Id Cendoj: 48020330012013100227
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso
Sede: Bilbao
Sección: 1
Nº de Recurso: 600/2012
Nº de Resolución: 391/2013
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: JUAN ALBERTO FERNANDEZ FERNANDEZ
Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 600/2012

DE Ordinario

SENTENCIA NÚMERO 391/2013

ILMOS. SRES.

PRESIDENTE:

D. LUIS JAVIER MURGOITIO ESTEFANÍA

MAGISTRADOS:

D. JUAN ALBERTO FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

D. JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ SAIZ

En Bilbao, a veintiseis de junio de dos mil trece.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta por el Presidente y Magistrados antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el número **600/2012** y seguido por el procedimiento ordinario, en el que se impugna: NORMA FORAL 5/2012 DE 16 DE ABRIL DE LAS JUNTAS GENERALES DE ÁLAVA PUBLICADA EN EL SUPLEMENTO AL B.O.T.H.A. Nº 47 DE 25-4-2012 EN SUS ARTÍCULOS 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 Y DISPOSICIÓN TRANSITORIA DE MODIFICACIÓN DE LA NORMA FORAL 3/2004, PRESUPUESTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE ÁLAVA. Ç. \$.

Son partes en dicho recurso:

- **DEMANDANTE** : ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y dirigida por el ABOGADO DEL ESTADO. - **DEMANDADA** : JUNTAS GENERALES DE ÁLAVA, representada por el Procurador D. ALFONSO JOSÉ BARTÁU ROJAS y dirigida por el Letrado D. JOSÉ RAMÓN GARCÍA PLAZAOLA.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. JUAN ALBERTO FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 26-6-2012 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que el ABOGADO DEL ESTADO, actuando en nombre y representación de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, interpuso recurso contencioso administrativo contra a Norma Foral 5/2012, de 16 de abril, de las Juntas Generales de Álava que modificó la Norma Foral 3/2004, de 9 de febrero, presupuestaria de las entidades locales de ese Territorio Histórico, publicada en su Boletín Oficial de 25-4-2012; quedando registrado dicho recurso con el número **600/2012**.

SEGUNDO.- En el escrito de demanda, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se declare la nulidad de pleno derecho de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y la Disposición Transitoria de la Norma Foral 5/2012, de 16 de abril, de modificación de la Norma Foral 3/2004, presupuestaria de las entidades locales del Territorio Histórico de Álava.

TERCERO - En el escrito de contestación, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda, declarando que los artículos de la Norma Foral impugnados se ajustan a Derecho y se le impongan las costas a la recurrente.

CUARTO.- Por Decreto de 23-4-2013 se fijó como cuantía del presente recurso la de indeterminada.

QUINTO.- En los escritos de conclusiones las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

SEXTO .- Por resolución de fecha 17-6-2013 se señaló el pasado día 20-6-2013 para la votación y fallo del presente recurso.

SÉPTIMO.- En la sustanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso contencioso-administrativo se ha presentado contra la Norma Foral 5/2012 de 16 de abril de las Juntas Generales de Álava que modificó la Norma Foral 3/2004 de 9 de febrero, presupuestaria de las entidades locales de ese Territorio Histórico, publicada en su Boletín Oficial de 25-4-2012.

El recurso contencioso presentado contra los artículos 1 a 6 y disposición transitoria de la mencionada Norma Foral se funda en la vulneración del régimen de distribución de competencias entre el Estado, la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Territorios Históricos de esta Comunidad establecido por los artículos 149.1.18 de la Constitución, disposición adicional segunda, apartado 6 de la Ley de bases de régimen local y artículo 48.5 de la Ley 12/2002 del concierto económico.

El Abogado del Estado sostiene que esas normas no atribuyen competencia normativa a las Juntas Generales en materia presupuestaria de las entidades locales sino que la competencia de los Territorios Históricos en ese ámbito ha de considerarse meramente ejecutiva y en apoyo de esa alegación cita las sentencias del Tribunal Supremo que anularon las Normas presupuestarias de las entidades locales aprobadas por los Territorios Históricos, entre ellas, la Norma Foral 9/1991 de Álava.

La Administración del Estado alega, además, que los preceptos citados de la Norma Foral recurrida vulneran la normativa básica del Estado sobre haciendas locales, en concreto el artículo 169.6 en relación con el artículo 179 y disposición adicional 8ª del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 y el artículo 137 de la Constitución ya que establecen un nivel de autonomía de las entidades locales alavesas inferior al corresponde a las entidades locales de España.

Las Juntas Generales de Álava se han opuesto a la estimación del recurso con invocación de la competencia de esa Institución Foral en materia presupuestaria y de tutela financiera de las entidades locales atribuida por el artículo 48 quinto y disposición adicional 3ª de la Ley vigente del concierto económico en relación a la disposición final primera de la Constitución, la peculiaridad histórica del régimen económico-financiero de los Territorios Históricos preservada por la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985 de bases de régimen local y por el artículo 1.2 del texto refundido de la legislación de haciendas locales.

Alega, asimismo, la Institución demandada que la Norma Foral recurrida no modifica el régimen legal de prórroga presupuestaria sino que establece determinadas medidas para garantizar el cumplimiento de la obligación de presentar y aprobar el presupuesto anual.

SEGUNDO.- Las competencias normativas en materia presupuestaria de las entidades locales ya fueron ejercidas por Álava no solo a través de la Norma Foral 9/1991 anulada por sentencia de esta Sala de 15-7-1994 (recurso 1041-1991) confirmada por la del Tribunal Supremo citada por el recurrente sino también a través de la Norma Foral 3/2004 modificada por la Norma Foral recurrida. Y esas competencias entroncan gracias a la disposición adicional primera de la Constitución con las que históricamente han ejercido las Instituciones Forales de Álava en el orden económico administrativo comprensivo de materias como la estrictamente presupuestaria o financiera, no en vano el Concierto económico, instrumento de actualización del régimen

foral, el aprobado en lo que hace al caso por la Ley 12/2002 de 23 de mayo dice en su disposición adicional tercera que "Las Diputaciones Forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa tendrán las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 y que en virtud del proceso de actualización general del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución se consideran subsistentes, sin perjuicio de las bases a que hace referencia el artículo 149.1.18 de la Constitución".

El artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 había dispuesto que "Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava continuarán investidas así en el orden administrativo como en el económico de todas las atribuciones que vinieron ejerciendo".

Así, la norma foral recurrida, y antes la modificada por ella, se enmarca en el proceso constitucional de actualización de las viejas competencias de aquel Territorio, de conformidad con la disposición adicional primera de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, la competencia normativa ejercida a través de la Norma Foral 5/2012 está amparada por la Constitución, cosa distinta a que se haya ejercido en el marco de esta misma norma y del Estatuto de Autonomía del País Vasco tal como manda la disposición adicional primera de aquella.

Hay que atender, en consecuencia, al llamado "bloque de constitucional" para dilucidar si alguno o algunos de los preceptos de la norma foral recurrida (la impugnación no afecta a todos ellos no obstante negarse la competencia normativa en la materia) vulnera las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.14 (Hacienda general) y 149.1.18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común) de la Constitución o la autonomía local garantizada por su artículo 137.

Adviértase que en el diseño del régimen de distribución constitucional de competencias el recurrente no ha tenido en cuenta una pieza tan esencial como la disposición adicional tercera de la Ley 12 /2002; en cambio, si ha citado el artículo 48.5 de esa norma ("las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de entidades locales corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco...") aun negando que tal atribución constituya un título competencial.

En cualquier caso, el alcance de esas facultades de tutela financiera debe establecerse en el marco delimitado por la Constitución, Estatuto de Autonomía, Ley de Territorios Históricos y Ley del Concierto y no solo dentro del marco delimitado por las normas citadas en demanda.

Es concretamente el Concierto Económico aprobado por la Ley 12/2002 la norma a la que se remiten la disposición adicional sexta de la Ley 7/1985 de bases de régimen local y la disposición adicional octava del texto refundido de 2004 de la Ley de haciendas locales: "Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma". Y ya hemos visto en que términos la disposición adicional tercera de la Ley 12/2002 revitaliza las competencias históricas de Álava en el orden económico y administrativo.

Los Derechos históricos no son un título de atribución competencial pero si constituyen un elemento de interpretación sobre el alcance de las competencias que con amparo en la disposición adicional primera de la Constitución corresponden a las instituciones de régimen foral, según ha observado el Tribunal Constitucional (sentencias 76/1988, 140/1990).

TERCERO.- No puede entenderse el ejercicio de la función de tutela financiera reconocida a las instituciones competentes del País Vasco por el artículo 48.5 de la Ley 12/2002 si esas instituciones no son, a su vez, competentes para aprobar el régimen normativo que establezca los órganos, procedimientos y condiciones en que ha ejercerse aquella potestad sobre el ciclo presupuestario local, esto es, la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto de las entidades locales además de la función de control *strictu sensu*.

Conforme a las disposiciones citadas en el precedente los límites al ejercicio de la competencia foral discutida en este proceso están marcados por las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común que en lo que hace al caso -régimen presupuestario local- están regulados por la legislación básica de régimen local (Ley 7/1985) y por la legislación de haciendas locales (texto refundido de 2004), y por el nivel de autonomía garantizado a las entidades locales del Territorio Foral, el mismo que a las entidades de régimen común.

Examinaremos, así, la conformidad de los preceptos recurridos con la legislación estatal que se acaba de mencionar en cuanto que es esa legislación la que establece las bases del régimen financiero de las entidades locales y las competencias que integran el núcleo o contenido básico de la garantía institucional de autonomía.

Ahora bien, teniendo el texto refundido de la Ley de haciendas locales la consideración de bases del régimen financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, su aplicación en todo el territorio nacional ha sido dispuesta sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra (artículo 1.1 y 2). Por lo tanto, no puede examinarse la validez de la norma recurrida como si se tratase de una norma autonómica de régimen común dictada en desarrollo de una norma estatal básica sino atendiendo a su carácter de norma de régimen financiero del Territorio Histórico de Álava no sujeta a los dictados de la normativa estatal de haciendas locales sino en la medida necesaria para preservar la garantía de un nivel de autonomía equivalente entre entidades de todo el territorio nacional establecida por la disposición adicional 8ª del precitado texto refundido.

Además, la confrontación en ese plano entre la norma estatal y la norma foral, ambas de régimen financiero, no puede hacerse mediante la simple comparación de sus contenidos o límites respectivos a las potestades presupuestarias de las entidades locales ya que "la garantía institucional de autonomía local no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado sino la preservación de una institución en términos reconocibles" (STCO 32/ 1981) y así la autonomía local es un concepto jurídico de configuración legal que permite, por lo tanto, distintas soluciones en cuanto todas ellas respeten aquella garantía (STCO 170/1989).

Así, no es necesario que la norma foral alavesa de régimen presupuestario de las entidades locales de su territorio otorgue a esas entidades las mismas funciones o cometidos que la norma estatal de haciendas locales, o que establezca en lo que respecta a la elaboración y aprobación del presupuesto los mismos requisitos de competencia y procedimiento, esto es, una reproducción o transposición literal de la norma estatal que vaciaría de contenido las competencias propias entroncadas con sus Derechos históricos amparados por la Constitución.

Entre la norma foral y la norma estatal ha de haber un paralelismo o convergencia en los elementos que constituyan el núcleo de la autonomía local y no necesariamente una identidad entre sus contenidos para que el nivel de autonomía local de los entes comprendidos en sus respectivos ámbitos de aplicación puedan considerarse equivalentes.

Esos elementos definidores de la autonomía local vienen dados en lo que hace al caso por la propia estructura de la institución presupuestaria y por las competencias de la entidad local en la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, sin perjuicio del control o tutela que corresponda a los órganos de otras Administraciones, forales o estatales.

Pues bien, los artículos 1 a 6 de la Norma Foral recurrida no afectan a esos aspectos esenciales del régimen presupuestario y, en particular, a las competencias de las entidades locales para elaborar y aprobar las previsiones de ingresos y gastos del ejercicio sino que introduce unas correcciones al principio de prórroga presupuestaria, subsidiario del principio de anualidad presupuestaria, que además de reforzar este último no afectan al contenido, función y estructura del presupuesto local y a los principios, con la salvedad dicha, que informan dicha institución(artículo 164 y siguientes del texto refundido de la LHL de 2004).

La retención de la participación de la entidad local en los tributos concertados, transcurridos seis meses desde el vencimiento del presupuesto prorrogado sin que se haya presentado al Pleno el nuevo presupuesto (artículos 2 y 3) es una medida provisional que no puede desvincularse de las competencias de las Instituciones Forales en materia fiscal y de financiación de las entidades locales de su territorio con cargo a aquellos y no en menoscabo de la autonomía local o suficiencia financiera de esas entidades.

Por su parte, las reglas de competencia a favor del Pleno de la Corporación, su Máximo órgano de gobierno y administración (artículo 22 y siguientes de la Ley 7/1985) y de procedimiento establecidas por los artículos 1, 2 y 4 de la Norma Foral recurrida tampoco limitan las competencias presupuestarias de la entidad local sino el efecto automático de la prórroga presupuestaria, sin otras consecuencias negativas que la retención señalada.

No hay, en fin, en la Norma Foral recurrida ninguna disposición que limite la autonomía local, constitucionalmente garantizada, a contenidos que no la hagan reconocible al mismo nivel que la reconocida por la ley estatal a las entidades de régimen común.

CUARTO.- Las sentencias del Tribunal Supremo citadas por la recurrente en la exposición del primer motivo del recurso (incompetencia normativa "ratione materia") anulaban las normas forales dictadas al amparo del concierto económico aprobado por la Ley 12/ 1981 de 13 de mayo que en su artículo 45 regulaba las facultades de tutela financiera de las Diputaciones Forales en términos distintos al artículo 48 del concierto económico aprobado por la Ley 12/ 2002 de 23 de Febrero .

El primero de esos textos legales refería las facultades de tutela financiera a las de imposición y ordenación de tributos y precios públicos; el segundo de esos preceptos, en cambio, no asocia las mencionadas facultades a las puramente tributarias. Teniendo en cuenta la función del Concierto Económico en la actualización del Derecho Foral y, por ende, en la interpretación sobre el alcance de las competencias de los Territorios Históricos no puede desconocerse la relevancia de tal modificación en la causadecidendi de la cuestión competencial planteada por la Administración del Estado.

QUINTO.- No obstante lo dicho en el anterior, los precedentes jurisprudenciales invocados en demanda son de suyo razón suficiente para considerar serias las dudas suscitadas por la recurrente en cuanto a la competencia de las Juntas Generales para dictar la Norma recurrida, y por ese motivo no se impondrán a la recurrente las costas de este recurso (artículo 139-1 LJCA).

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo presentado en nombre de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, contra a Norma Foral 5/2012, de 16 de abril, de las Juntas Generales de Álava que modificó la Norma Foral 3/2004, de 9 de febrero, presupuestaria de las entidades locales de ese Territorio Histórico, publicada en su Boletín Oficial de 25-4-2012; sin imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que contra la misma cabe Interponer **RECURSO DE CASACIÓN** ante la Sala de lo Contencioso - administrativo del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de **DIEZ DÍAS** , contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito en el que deberá manifestarse la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos exigidos y previa consignación en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el grupo Banesto (Banco Español de Crédito), con nº 4697 0000 93 0600 12, de un **depósito de 50 euros** , debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".

Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15ª LOPJ). Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN .- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el día de su fecha, de lo que yo el Secretario doy fe en Bilbao, a 26 de junio de 2013.