



Roj: STS 2470/2002 - ECLI:ES:TS:2002:2470
Id Cendoj: 28079130022002101110

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 2

Nº de Recurso: 1246/1996

Nº de Resolución:

Procedimiento: RECURSO CASACIÓN

Ponente: PASCUAL SALA SANCHEZ

Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a ocho de Abril de dos mil dos.

VISTO por la Sección Segunda de la Sala Tercera de este Tribunal, integrada por los Excmos. Señores Magistrados anotados al margen, el recurso de casación interpuesto por las Juntas Generales de Alava, representadas por el Procurador Sr. Deleito García y bajo dirección letrada, contra la Sentencia de la Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección Tercera, de fecha 9 de Noviembre de 1995, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 1040/91, sobre Impugnación de la Norma Foral 9/1991, de 25 de Marzo, del Territorio Histórico de Alava, Presupuestaria de las Entidades Locales, en cuya casación aparece, como parte recurrida, la Administración General del Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección Tercera, con fecha 9 de Noviembre de 1995 y en el recurso antes referenciado, dictó Sentencia con la siguiente parte dispositiva: "FALLO Que con la desestimación de la causa de inadmisibilidad opuesta por la representación procesal de las ADMINISTRACIONES demandada y codemandada, y con estimación del presente recurso contencioso-administrativo nº 1040/91, interpuesto por el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta, contra la norma foral 9/1991, presupuestaria de las entidades locales del territorio histórico de Alava, aprobada por las JUNTAS GENERALES DE ALAVA en sesión de 25 de Marzo de 1991, debemos declarar y declaramos que la norma foral impugnada es nula de pleno derecho por falta de competencia, por lo que la debemos anular y anulamos, sin hacer imposición expresa de las costas".

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia, la representación procesal de las Juntas Generales de Alava preparó recurso de casación. Emplazadas las partes y remitidos los autos, la recurrente formuló escrito de interposición, que articuló sobre la base de cuatro motivos, amparados todos en el art. 95.1.4º de la Ley Jurisdiccional aquí aplicable, en los que denuncia la infracción, por errónea interpretación, del art. 149.1.18ª de la Constitución, en relación con el art. 10.4 de la Ley Orgánica 3/1979, de aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco, dado que la legislación estatal, en su criterio, no tiene carácter básico en materia, presupuestaria y financiera de las Entidades Locales --motivo primero--; la infracción, también por errónea interpretación, de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, en relación con el art. 1º.2 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, de Haciendas Locales, dado la singularidad del régimen económico- financiero de los Territorios Históricos --motivo segundo--; la infracción, asimismo, del art. 45 de la Ley 12/1981, de 13 de Mayo, del Concierto Económico del País Vasco, en relación con su Disposición Adicional Tercera, que salvaguarda para las Diputaciones Forales las facultades en el orden económico-administrativo que les reconoció el art. 15 del Real Decreto de 13 de Diciembre de 1906 --motivo tercero--; y la infracción, por último, de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 27/1983, de 24 de Noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, en cuanto prevé la aplicación de criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública --motivo cuarto--. Terminó suplicando a la Sala la estimación del recurso, la anulación de la sentencia impugnada y la declaración de conformidad jurídica de la Norma Foral 9/91, de 25 de Marzo, Presupuestaria de las Entidades Locales

del Territorio Histórico de Alava. Conferido traslado a la representación procesal del Estado, se opuso al recurso, aduciendo, en sustancia, la inadmisibilidad del recurso por su interposición extemporánea, y, subsidiariamente, la procedencia de su desestimación por, fundamentalmente, la imposibilidad de aceptar que la posición privilegiada que ocupan los territorios históricos en el ámbito tributario se extienda, también, al terreno presupuestario y contable. Terminó suplicando la desestimación del recurso con la consiguiente confirmación de la sentencia recurrida.

TERCERO.- Señalada, para votación y fallo, la audiencia del 26 de Marzo próximo pasado, tuvo lugar en esa fecha la referida actuación procesal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en esta casación, como resumidamente se hace constar en los antecedentes, la sentencia de la Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección Tercera, de fecha 9 de Noviembre de 1995, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración General del Estado contra la Norma Foral 9/1991, de 25 de Marzo, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Alava, y la declaró nula de pleno derecho por falta de competencia de las Juntas Generales de dicho Territorio para promulgarla.

En concreto, la sentencia de instancia, partiendo de la síntesis de las dos líneas argumentales desarrolladas en torno al tema de la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco (la de que la legislación básica del Estado se impone a la especificidad foral y la de que la foralidad desplaza la legislación básica del Estado, hasta el punto de que éste se vería sustituido por las instituciones de los Territorios Históricos y de que esta sustitución permitiría a estos dictar su propia normativa en las materias asumidas como exclusivas o privativas) y partiendo, asimismo, de que esa síntesis ha de producirse dentro del bloque constitucional, integrado, en el aspecto de que aquí interesa, por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, así como, también, por la Disposición Adicional Segunda, ap. 6, de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y por la Disposición Adicional 18ª de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, y, por remisión de estas, por el art. 45 de la Ley 12/1981, de 13 de Mayo, por la que se aprobó el Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, siempre con referencia obligada a las bases del procedimiento administrativo común, competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.18ª de la Constitución (que no se agota en la Ley 30/1992 y que, por tanto, se extiende a los procedimientos tributarios y presupuestarios), llegó a la conclusión de que las atribuciones reconocidas a los Territorios Históricos en el marco presupuestario por todo ese conjunto normativo --incluida la remisión de la Disposición Adicional Tercera de la Ley del Concierto al art. 15 del Real Decreto de 13 de Diciembre de 1906-- tenían mero carácter ejecutivo, a diferencia de las reconocidas en el ámbito tributario. De ahí, precisamente, que, según la sentencia de instancia, la carencia de facultades normativas, en el ámbito presupuestario, de los Territorios Históricos, hacía innecesario el análisis de los contenidos de los artículos de la Norma Foral impugnada específicamente subrayados por la Administración en su recurso contencioso-administrativo, porque, es importante destacarlo, el suplico de la demanda, en su día deducida por la representación del Estado en la instancia, solicitaba literalmente se declarase "la nulidad de pleno derecho de la Norma Foral 9/1991, de la Diputación Foral de Alava y, especialmente, la nulidad de los arts. 15.4; 23; 24.4 y 34.3 de la misma".

SEGUNDO.- En el contexto acabado de resumir, las Juntas Generales recurrentes, conforme también se ha hecho constar en los antecedentes, articulan su recurso de casación sobre la base de cuatro motivos, amparados en el art. 95.1.4º de la Ley Jurisdiccional aquí aplicable --88.1.d) de la vigente--, en los que denuncian la infracción, por errónea interpretación, del art. 149.1.18ª de la Constitución, en relación con el art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, dado que, en su criterio, la competencia exclusiva del Estado reconocida en el precepto constitucional mencionado se circunscribe al ámbito del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común, regulado en la Ley 30/1992, y no se extiende, por tanto, a las normas estatales que disciplinan la materia presupuestaria de las Haciendas Locales, que es una parte del Régimen Local atribuido a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco, según el art. 10.4 de su Estatuto --motivo primero--; la infracción, también por interpretación errónea, de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el art. 1º.2 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (LHL), en cuanto salvaguardan, respectivamente y para los Territorios Históricos del País Vasco y para Navarra, la conservación de su régimen especial en materia municipal, en lo que afecta al ámbito económico-financiero, en los términos de la Ley de Concierto Económico..." y "los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra" --motivo segundo--; la infracción, asimismo, del art. 45 de la

Ley 12/1981, del Concierto del País Vasco, en relación con su Disposición Adicional Tercera, que encuentran su acomodo en el llamado "arreglo foral" que contiene la Disposición Adicional Primera de la Constitución ("la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía") y que conducen al reconocimiento para las Diputaciones Forales de las facultades de tutela financiera de que en cada momento despeñe el Estado en materia de imposición y ordenación de los tributos y precios públicos y al reconocimiento, igualmente y para dichas Diputaciones, de "las facultades que en el orden económico-administrativo les reconoció el art. 15 del Real Decreto de 13 de Diciembre de 1906 y que, en virtud del proceso de actualización general previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución --antes transcrita--, se consideran subsistentes, sin perjuicio de las bases a que hace referencia el art. 149.1.18 de la Constitución", y de "las atribuciones que vinieren ejerciendo", así en el orden administrativo como en el económico --motivo tercero--; y la infracción, por último, de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 27/1983, de 24 de Noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos, en cuanto establece --ap. 3--, que, "a los efectos de la plena articulación de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas de los Organos Forales con la de los entes locales del País Vasco: 3.1. Los Entes Locales y sus organismos y entidades aplicarán, en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública", lo que, a juicio de las Juntas recurrentes, presta cobertura a los conceptos contables y no contables introducidos por la Norma Foral anulada (crédito de pago, créditos globales o de pago global, créditos ampliables y créditos adicionales), ya previstos en las Normas Forales reguladoras de los Presupuestos de los Territorios Históricos y en la Ley Presupuestaria vigente en la Comunidad al momento de aprobarse la Norma Foral recurrida --motivo cuarto--.

TERCERO.- La Sala, aun con referencia a otra Norma Foral --la 4/1991, de 26 de Febrero, del Territorio Histórico de Guipúzcoa y también Presupuestaria de las Entidades Locales del mismo-- ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el particular en la Sentencia de 25 de Octubre de 1999 (recurso de casación 1238/1995), en el que la impugnación deducida por las Juntas Generales de Guipúzcoa y la Diputación Foral del mismo Territorio descansaba en:

a) Que la expresión "régimen económico financiero" que emplea la Disposición Adicional que acabamos de citar, de la Ley 7/1985, no puede reducirse al "ámbito tributario" que es el que venía recogido en el Concierto Económico de 1981.

b) Que el legislador pretendió aplicar al régimen económico-financiero las facultades y competencias previstas por el Concierto Económico en materia tributaria, estableciendo un marco legal en el que las competencias en materia tributaria se recogieran en el Concierto y los referentes al régimen económico financiero de las Entidades Locales en la Ley 7/1985.

c) Que esas competencias en materia económico-financiera deberían ser "en los mismos términos de la Ley del Concierto Económico", según la ya citada Disposición Adicional, sin que en la Ley 7/85 se regulen los mismos .

d) Que en materia económico-financiera municipal, incluido el ámbito presupuestario y contable, las competencias son de las instituciones forales, en los mismos términos que los previstos en el Concierto Económico en materia tributaria, de donde concluyen que, contra lo declarado en la sentencia impugnada, la Norma Foral 4/1991, fue aprobada por el órgano competente.

CUARTO.- La argumentación, acabada de concretar, es rechazada por la mencionada Sentencia de 25 de Octubre de 1999 y, en virtud del principio de unidad de doctrina, ha de implicar la desestimación de los tres primeros motivos casacionales articulados en el presente recurso con las precisiones que luego se harán.

En efecto. Se decía en la referida sentencia --y ha de repetirse ahora-- que "la tesis sostenida por los recurrentes en casación, se asienta sobre una forzada interpretación de los preceptos que se invocan infringidos por la sentencia impugnada, como si fueran normas completamente aisladas, únicamente relacionadas entre si, ignorando su inserción en el ordenamiento jurídico y sobre todo su subordinación a la Constitución".

"El art. 149.1 .18º de la Constitución, en norma expresamente dejada a salvo --como no podía ser de otro modo-- por el art. 10 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, consagra la competencia exclusiva del Estado en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y por ende del que afecta a los Ayuntamientos, formando parte importante de dicho régimen el económico-financiero".

"El art. 148.1.2º permite que las Comunidades Autónomas asuman las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la Legislación sobre Régimen Local".

"La Ley 7/85 de Bases de Régimen Local, de 3 de Abril, no podía contradecir esos principios y así lo expresa incluso su "Preámbulo", cuando afirma que "la autonomía local no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado" y, mas adelante, que, de otro lado, el hecho de que las Entidades Locales, no obstante su inequívoca sustancia política, desplieguen su capacidad en la esfera de lo administrativo, justifica tanto esta última condición del marco definidor de su autonomía, como la identificación del título constitucional para su establecimiento en el art. 149.1. apartado 18, en relación con el 148.1. apartado 2º, del Texto fundamental".

"Por otra parte la Disposición Adicional 6ª de dicha Ley de Bases de Régimen Local, por su naturaleza y contenido, no hace otra cosa que recordar que " los Territorios Históricos del País Vasco continuaran conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico.....", luego, si "continuarán conservando" , no puede sostenerse que se introduzca ninguna innovación sobre la situación anterior, regida por el expresamente aludido Concierto Económico, en cuya Ley de aprobación se regulaban solo los aspectos tributarios pero no se recogían normas sobre otras materias económico-financieras de las Entidades Locales (así las de índole presupuestaria y contable), como reconocen las mismas partes recurrentes. En consecuencia, no resulta admisible sostener, por contrario, que la Ley de Bases de Régimen Local, sin regularlas, confiara las competencias normativas en dicha materia económico-financiera en sentido amplio (es decir, las de naturaleza presupuestaria y contable además de las tributarias) a las Instituciones Forales, en los mismos términos que los previstos en el Concierto Económico en materia tributaria, por mor de la citada Disposición Adicional de la Ley de Bases y del art. 45 de aquél concierto, porque ello supondría presumir como implícito, en normas que patentemente no tenían dicha finalidad, un propósito legislativo que, por su transcendencia, solo formulado expresamente cabría introducir en el ordenamiento jurídico".

"En consecuencia, la Norma Foral impugnada fue dictada por un órgano (El Territorio Histórico de Guipúzcoa, léase en este recurso el Territorio Histórico de Alava) que carecía de competencia normativa en materia presupuestaria y contable de las Entidades locales, como declaró la sentencia de instancia que interpretó y aplicó correctamente los preceptos legales referidos, haciendo además un complejo y detallado estudio histórico- jurídico y constitucional de los problemas planteados".

QUINTO.- Como complemento a la argumentación que precede, necesaria ante el mayor número de motivos articulados en esta casación, es preciso añadir que:

a) No puede obviarse la remisión que la Disposición Adicional Segunda de la LBRL hace a la Ley del Concierto --aps. 5, 6 y 10, fundamentalmente el 6º-- y la que hace ésta última -- Disposición Adicional Tercera-- al art. 149.1.18ª de la Constitución, en el entendimiento de que dicha remisión no se agota en el contenido de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 Noviembre, puesto que también comprende las demás de carácter básico reguladoras, en cuanto aquí importa, del régimen jurídico de las Entidades Locales y de sus procedimientos tributarios y presupuestarios, fundamentalmente las precitadas LBRL y LHL.

b) La remisión al Real Decreto de 13 de Diciembre de 1906, art. 15, que se ha transcrito con anterioridad, contenida, como también se ha dicho, en la Disposición Adicional Tercera de la Ley del Concierto, no puede significar una apelación a derechos históricos, a manera de un conjunto de potestades, facultades o privilegios que hubieran sido ejercidos en el pasado y que pudieran considerarse vigentes, en todo o en parte, sino a las facultades y atribuciones de los Territorios Históricos y de los órganos que encarnan la foralidad en el País Vasco, tal y como se ofrecen tras su actualización desde la perspectiva y primacía de la Constitución, del Estatuto y del resto de las normas que enmarcan el bloque normativo constitucional, como en definitiva ha venido a sentar la doctrina del Tribunal Constitucional (vgr. SSTC 123/1984, 94/1985, 241/1989, 140/1990 y 159/1993). Téngase presente, además, que el contenido de ese art. 15 del Real Decreto de 1906, para nada alude a facultades normativas en el ámbito presupuestario de las Corporaciones locales, sino, únicamente, a la continuidad en la investidura de atribuciones predicables de los órdenes administrativo y económico, expresiones que no consienten una interpretación extensiva que permita, lisa y llanamente, legislar en una materia, como la presupuestaria de las Entidades Locales, que afecte de lleno a su autonomía y suficiencia financiera, claramente garantizada por la Constitución y la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de Octubre de 1985. Y

c) La infracción de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 27/1983, de 24 de Noviembre, que denuncia el motivo cuarto, tampoco puede estimarse si se tiene en cuenta que su ap. 3.1 establece que "a los efectos de la plena articulación de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas de los Organos Forales con la de los Entes Locales del País Vasco... los Entes Locales y sus organismos y entidades aplicarán, en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública", y que, con toda certeza y como trasluce su propia dicción literal, no puede legitimar nada menos que toda una potestad normativa en materia presupuestaria local. Entenderlo de otro modo significaría tanto como atribuir a las directrices de procedimiento presupuestario y de contabilidad del Consejo Vasco de Finanzas Públicas el carácter o naturaleza de bases normativas de todo el régimen presupuestario local que ulteriormente habrían de ser desarrolladas o articuladas por las Juntas Generales. Todo ello aparte de que la Norma Foral impugnada desbordó claramente la normativa básica de la materia presupuestaria en el ámbito local, e incluso desconoció competencias del Pleno de las Corporaciones locales, al regular los llamados créditos de pago, créditos globales, créditos ampliables y créditos adicionales, desconocidos en esa normativa presupuestaria básica local, que encierran la verdadera significación de créditos extraordinarios y respecto de los que no se exige, para su aprobación, la intervención del Ayuntamiento Pleno, por mucho que se alegue que se trata de figuras presupuestarias similares a las establecidas en la Norma Foral 9/88, de 29 de Enero, General Presupuestaria de Alava y vigente al tiempo de aprobarse la Norma aquí impugnada, o en la 53/92, de 18 de Diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico, o en la Ley 31/1983, de 20 de Diciembre, de Régimen Presupuestario de Euskadi, habida cuenta que se trata de planos legislativos y, sobre todo, competenciales diferentes.

SEXTO.- Por las razones expuestas, unidas a que el recurso fue interpuesto en tiempo desde la fecha de su presentación ante este Tribunal y de que la providencia de 29 de Octubre de 1996, a la que alude la representación del Estado para sostener su posible interposición extemporánea, se refiere al escrito de comparecencia de esa misma representación, que, pese a llevar fecha de 8 de Febrero anterior, se dice tuvo entrada en la Secretaría de la Sección Tercera en el referido día 29, y que dió pie, precisamente, a la reapertura del trámite de oposición, se está en el caso de desestimar el recurso, con la obligada imposición de costas que deriva del art. 102.3 de la Ley jurisdiccional aquí aplicable.

En su virtud, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que debemos declarar, y declaramos, no haber lugar al recurso de casación formulado por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Alava contra la Sentencia de la Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección Tercera, de fecha 9 de Noviembre de 1995, recaída en el recurso contencioso-administrativo al principio reseñado, con expresa, por obligada, imposición de costas a la parte recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la Colección que edita el Consejo General del Poder Judicial, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. PASCUAL SALA SÁNCHEZ, estando constituida la Sala en audiencia pública, de lo que, como Secretario de la misma CERTIFICO.