

Roj: STS 2992/2002 - ECLI:ES:TS:2002:2992
Id Cendoj: 28079130022002101170

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 2

Nº de Recurso: 1251/1995

Nº de Resolución:

Procedimiento: RECURSO CASACIÓN

Ponente: ALFONSO GOTA LOSADA

Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiséis 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 Vizcaya, representadas por el Procurador D. Santos Gandarillas Carmona, bajo dirección letrada, y por la Diputación Foral de Vizcaya, representada por el Procurador D. Julian del Olmo Pastor, bajo dirección letrada, contra la Sentencia nº 527/94, de la Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección Tercera, de fecha 15 de Julio de 1994, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 1041/91, sobre Impugnación de la Norma Foral 2/1991, de 26 de Marzo, del Territorio Histórico de Vizcaya, 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 15 de Julio de 1994 y en el recurso antes referenciado, dictó Sentencia con la siguiente parte dispositiva: "FALLO Que estimando el presente recurso contencioso-administrativo nº 1041/91, interpuesto por el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta, contra la norma foral 2/1991, presupuestaria de las entidades locales del territorio histórico de Vizcaya, 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 Vizcaya de la Diputación Foral de Vizcaya y prepararon sendos recursos de casación. Emplazadas las partes y remitidos los autos, las Juntas Generales de Vizcaya, recurrentes formularon escrito de interposición, que articularon sobre la base de cuatro motivos, amparados todos en el art. 95.1.4º de la Ley Jurisdiccional aquí aplicable, en los que denunciaron la infracción, por interpretación errónea de la Disposición Adicional primera de la Constitución de 1978 y de la jurisprudencia dictada e interpretación de la misma - motivo primero- -; la vulneración del art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre, - motivo segundo- -, la infracción de los arts. 44 y 45 de la Ley nº 12/1981, de 13 de Mayo, reguladora del Concierto Económico del País Vasco, en la redacción modificada por la Ley nº 2/1990, de 8 de Junio, por interpretación errónea de su contenido y de la jurisprudencia que la ha desarrollado - motivo tercero- -; y la vulneración de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por interpretación errónea de su contenido y de la jurisprudencia que la ha desarrollado - 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 2/91, de 25 de Marzo, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Vizcaya.

La representación procesal de la Diputación Foral de Vizcaya formuló escrito de interposición, que articuló sobre la base de un solo motivo, amparado en el artículo 95.1.4º de la Ley Jurisdiccional, por infracción, por interpretación errónea, de la Disposición Adicional 6 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y el artículo 45 de la Ley del Concierto Económico Vasco 2/1981, de 13 de Mayo, en la redacción actual que le da la Ley 2/1990, de 8 de junio, de adaptación del Concierto Vasco a la Ley Reguladora

de Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos. Suplicando a la Sala "dicte Sentencia casando y anulando la recurrida y dicte otra mas ajustada a derecho, declarando ajustada a derecho la Norma Foral 2/91, de 26 de Marzo, recurrida.

Conferido traslado a la representación procesal del Estado, se opuso al recurso, aduciendo, en sustancia, 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 16 de Abril 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 15 de Julio de 1994, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración General del Estado contra la Norma Foral 2/1991, de 26 de Marzo, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Vizcaya, 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 de Vizcaya 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 interpretación errónea de la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 y de la Jurisprudencia dictada en interpretación de la misma, por entender que la locución "sujeción a un marco", que figura en la misma, es una figura lingüística que significa adecuación a unos límites, en el sentido instrumental, como es la adecuación presupuestaria y contable propia de la exclusividad económico-financiera que tienen los Territorios Históricos - -motivo primero- -; la vulneración del art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre, 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, 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 artículo 10.4 de su Estatuto, - - motivo segundo- -; infracción de los arts.

44 y 45 de la Ley nº 12/1981, de 13 de Mayo, reguladora del Concierto Económico del País Vasco, en la redacción modificada por la Ley nº 2/1990, de 8 de junio, por interpretación errónea de su contenido y de la jurisprudencia que lo ha desarrollado, que conducen al reconocimiento para las Diputaciones forales de "las facultades de tutela financiera", dentro de las que es indudable incluir el control presupuestario, en cuyas materias gozan los Territorios históricos de competencias iguales a las del Estado - -motivo tercero- -; y, por último, vulneración de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/85, de 2 de Abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, por interpretación errónea de su contenido y de la jurisprudencia que la ha desarrollado, por entender que el Concierto Económico es la Ley básica por la que se regulan todos los aspectos de la economía pública: tributaria, financiera, presupuestaria, de control de cuentas, etc, etc, - -motivo cuarto- -.

La Diputación Foral de Vizcaya formuló un único motivo, también al amparo del artículo 95.4 de la Ley Jurisdiccional, por infracción, por interpretación errónea, de la Disposición adicional 6, de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y del artículo 45 de la Ley del Concierto Económico Vasco 2/1981, de 13 de Mayo, en la redacción actual que le dá la Ley 2/1990, de 8 de Junio, de adaptación del Concierto Vasco a la Ley Reguladora de Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos, por entender, primero, que la materia de régimen económico-financiero municipal se rige por el concierto económico, segundo que la referencia que hace la Disposición Adicional 6 de la Ley 7/1985, es principalmente al art. 45 en cuanto trata de la tutela financiera, y por último que la atribución igual de competencias es igual a las del Estado.

TERCERO.- La Sala, aun con referencia a otra Normas Forales --la 4/1991, de 26 de Febrero, del Territorio Histórico de Guipúzcoa, y la 9/1991, de 26 de Marzo, del Territorio Histórico de Alava y ambas Presupuestarias de las Entidades Locales de los mismos-- ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el particular en las Sentencias de 25 de Octubre de 1999 (recurso de casación 1238/1995), y 8 de Abril de 2002 (recurso de casación nº 1246/1995) en las que la impugnación deducida por las Juntas Generales de Guipúzcoa y la Diputación Foral del mismo Territorio y las Juntas Generales de Alava, respectivamente 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, las Normas Forales 4/1991 y 9/1991, de los Territorios Históricos de Guipúzcoa y Alava, respectivamente, fueron aprobados por los órganos competentes.

CUARTO.- La argumentación, acabada de concretar, es rechazada por las mencionadas Sentencias de 25 de Octubre de 1999 y 8 de Abril de 2002, y, en virtud del principio de unidad de doctrina, ha de implicar la desestimación de todos los motivos casacionales articulados en el presente recurso con las precisiones que luego se harán.

En efecto. Se decía en las referidas sentencias --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, 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 2 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 Vizcaya) 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, 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.

SEXTO.- Por las razones expuestas, 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 Vizcaya y por la Diputación Foral de Vizcaya contra la Sentencia de la Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección Tercera, de fecha 15 de Julio de 1994, 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, definitivamente juzgando, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos .
PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma D. ALFONSO GOTA LOSADA, en el día de su fecha, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera, Sección Segunda del Tribunal Supremo, lo que certifico.-