

Roj: STS 3413/2015 - ECLI:ES:TS:2015:3413
Id Cendoj: 28079130042015100244

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Nº de Recurso: 2939/2013

Nº de Resolución:

Procedimiento: RECURSO CASACIÓN

Ponente: JESUS CUDERO BLAS

Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a nueve de Julio de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. **2939/2013**, interpuesto por el ABOGADO DEL ESTADO contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de fecha 26 de junio de 2013, dictada en el procedimiento ordinario núm. 600/2012, sobre impugnación de norma foral de las Juntas Generales de Álava por la que se modifica la norma anterior, presupuestaria de las entidades locales del territorio histórico; ha sido parte recurrida las JUNTAS GENERALES DE ÁLAVA, representada por el Procurador don Jorge Deleito García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El Abogado del Estado interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco el recurso núm. 600/2012, turnado a su Sección Primera, contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 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.

SEGUNDO. En su escrito de demanda, de 18 de febrero de 2013, pretendía la parte actora la nulidad de los mencionados preceptos de la citada norma foral por entender, sustancialmente, que los mismos resultan contrarios al sistema de reparto competencial que, en materia de normativa presupuestaria de las entidades locales, consagra nuestro ordenamiento jurídico y, en particular, el bloque de constitucionalidad constituido por el artículo 149.1.18º de la Constitución, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la Disposición Adicional Octava del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y el artículo 48.5 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco. A juicio del Abogado del Estado, que invoca a su favor la doctrina jurisprudencial que cita, ninguno de tales preceptos atribuye competencia normativa a las Juntas Generales en materia presupuestaria sobre las entidades locales, sino que las competencias de los Territorios Históricos en este ámbito han de considerarse de mero carácter ejecutivo. Además, la norma recurrida contraviene la normativa básica del Estado, señaladamente los artículos 169, 179 y la Disposición Adicional Octava de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

TERCERO. La representación procesal de las Juntas Generales de Álava, en su escrito de contestación a la demanda de fecha 21 de marzo de 2013, interesó la desestimación del recurso y la confirmación de la resolución impugnada por cuanto, resumidamente, del artículo 48.5 de la Ley del Concierto Económico solo puede deducirse que la tutela financiera que los Territorios Históricos ejercen sobre las entidades locales incluye también la materia presupuestaria, cuya fijación por las Diputaciones Forales ha constituido históricamente una facultad privativa, de manera que ha de considerarse que las Juntas Generales son el órgano competente del Territorio Histórico para regular el régimen presupuestario de las entidades locales alavesas.

CUARTO. Concluido el proceso, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó sentencia, de fecha 26 de junio de 2013, cuya parte

dispositiva desestimaba el recurso contencioso-administrativo. La razón de ser de dicha desestimación la encontramos en el fundamento de derecho tercero de la citada sentencia, según el cual " *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 de 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*". Además, según el fundamento de derecho cuarto, las sentencias del Tribunal Supremo citadas por la parte actora en defensa de su pretensión anulatoria no resultan de aplicación al caso en la medida en que las mismas fueron dictadas bajo la vigencia de 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*".

QUINTO . El Abogado del Estado ha interpuesto recurso de casación contra la anterior sentencia, alegando, como motivos de impugnación, todos ellos amparados en el artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, los siguientes: 1. La infracción del artículo 149.1.18º y de la Disposición Adicional Primera de la Constitución en relación con el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Disposición Adicional Octava del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, así como el artículo 48.5 y Disposición Adicional Tercera de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la jurisprudencia que cita en el desarrollo del motivo; 2. La vulneración del artículo 48.5 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; 3. La infracción de la Disposición Adicional Octava del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en relación con la Disposición Adicional Tercera y artículo 48.5, ambos de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

SEXTO . La representación procesal de las Juntas Generales de Álava se opuso al recurso mediante escrito de 23 de enero de 2014, en el que se defiende la conformidad a derecho de la sentencia impugnada al no incurrir la misma en las infracciones alegadas.

SÉPTIMO . Por providencia de 4 de mayo de 2015 se designó ponente al Excmo. Sr. Magistrado don Jesus Cudero Blas y se señaló para la votación y fallo del presente recurso de casación la audiencia del 16 de junio de 2015, fecha en la que efectivamente se deliberó y votó el mismo con el resultado que ahora se expresa.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Cudero Blas, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Como se sigue de los antecedentes expuestos, el Abogado del Estado impugnó ante la Sala de Bilbao los artículos 1 a 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.

La Norma Foral modificada, dictada por las Juntas Generales de Álava, establecía para las Administraciones Locales del territorio histórico de Álava un marco presupuestario, contable y de control de aplicación a las entidades locales, sus organismos autónomos y las sociedades públicas de ellas dependientes.

Los preceptos concretamente impugnados modificaban determinados artículos de la norma foral 3/2004 en los siguientes términos:

1. "(...) *Las transferencias de crédito podrán implicar la creación de nuevas partidas presupuestarias. En el periodo de prórroga presupuestaria previa a la presentación y debate de presupuestos, todas ellas deberán ser llevadas a Pleno y no podrán afectar a inversiones por encima del 5% de las partidas anuales dedicadas al capítulo 6. Inversiones*" (artículo 1).

2. " *Si el periodo transcurrido desde el inicio de la prórroga presupuestaria supera los tres meses, el Presidente de la Entidad Local estará obligado a presentar ante el Pleno de la corporación, dentro de los siete días siguientes al cumplimiento del plazo señalado el presupuesto para ese ejercicio, una vez realizadas las operaciones de corrección establecidas en los apartados anteriores*" (artículo 2) .

3. " En caso de incumplimiento de esta previsión temporal, contemplada en el apartado anterior y transcurridos seis meses desde el inicio de la prórroga presupuestaria, la Diputación Foral de Álava procederá a retener las cantidades que correspondieran a la Entidad Local en concepto de participación en los tributos concertados hasta la presentación y aprobación del presupuesto de la citada Entidad Local " (artículo 3).

4. " Si el presupuesto así elaborado es aprobado por el Pleno, adquirirá el carácter de presupuesto ordinario del ejercicio. En caso contrario, se abrirá un plazo de quince días para formular enmiendas al proyecto presentado, que no podrá ser retirado. Las enmiendas deberán ser votadas en Pleno el día siguiente a la finalización del plazo establecido para las enmiendas " (artículo 4).

5. " Finalizada la prórroga, los presupuestos definitivos se considerarán aprobados con efectos 1 de enero y los créditos en ellos incluidos tendrán la consideración de créditos iniciales " (artículo 5).

6. " En el supuesto de que los Presupuestos Generales para el nuevo ejercicio no contuvieran alguno de los créditos autorizados por el régimen de prórroga, o lo contuviese por menor cuantía, el importe correspondiente se cancelará con cargo al programa funcional afectado, y si esto no fuese posible el Pleno de la Corporación acordará la forma de llevar a cabo el ajuste que proceda " (artículo 6).

7. " A la entrada en vigor de la presente Norma Foral, las Entidades de 100.000 o más habitantes que se encuentren en situación de prórroga presupuestaria, deberán presentar ante el Pleno de la corporación el proyecto de presupuesto al que hace referencia el apartado 7 del Artículo 50, en un plazo no superior a siete días, procediendo conforme al apartado 9 del mismo artículo. Para las Entidades de menos de 100.000 habitantes, la entrada en vigor de esta Norma será el 1 de enero de 2013 " (Disposición Transitoria).

Para el Abogado del Estado del estudio del bloque de constitucionalidad que cita se deduce que las atribuciones reconocidas a los Territorios Históricos en el marco presupuestario tienen mero carácter ejecutivo, no normativo. Este bloque de constitucionalidad estaría constituido por las siguientes normas:

1. Por el artículo 149.1.18º de la Constitución , según el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común, que ha de entenderse que comprende los procedimientos presupuestarios y tributarios.

2. Por el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que recoge las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en relación con el régimen local (sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18º de la Constitución) y normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades de sus instituciones.

3. Por la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Bases de Régimen Local (y, en similares términos, la Disposición Adicional Octava de la Ley de Haciendas Locales), cuyo apartado sexto dispone que " 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 el artículo 115 de la presente Ley y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma ".

4. Por el artículo 48.5 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo , por la que se aprueba el concierto económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, según el cual " 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, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común".

Además, siempre según el Abogado del Estado, la jurisprudencia de esta Sala se ha pronunciado ya hasta en tres sentencias (de 25 de octubre de 1999 - casación núm. 1238/1995 -, 8 de abril de 2002 -casación núm. 1246/1996 - y 26 de abril de 2002 -casación núm. 1251/1995) sobre la cuestión debatida, afirmando expresamente que las instituciones forales carecen de competencia para dictar disposiciones normativas generales en materia presupuestaria sobre las entidades locales.

Por otra parte, se defendía en la demanda que los preceptos impugnados contravienen la normativa básica del Estado en la materia (constituida por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales), incurriendo, también por esta segunda razón, en un vicio de nulidad radical.

SEGUNDO . La sentencia recurrida rechaza la impugnación, declarando la competencia normativa de las Juntas Generales en materia presupuestaria, por entender que la misma deriva de 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), de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, del Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco (" 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 ") y del artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 (" 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 ").

En la medida en que " los Derechos históricos no son un título de atribución competencial pero sí 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 ", consideran los jueces a quo que " no puede entenderse la función de tutela financiera reconocida en el artículo 48.5 de la Ley 12/2002 si esas instituciones no son, a su vez, competentes para aprobar el régimen normativo que establezcan los órganos, procedimientos y condiciones en que ha de ejercerse aquella potestad sobre el ciclo presupuestario local (elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto de la entidad local) ", siendo así que estos límites a la competencia discutida " 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 " .

El razonamiento esencial de la Sala de instancia lo encontramos en el fundamento de derecho tercero de la sentencia recurrida, a cuyo tenor:

" (...) 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 149.1.18º 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 " (STC 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 (STC 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 ".

Y para descartar la aplicación al caso de las sentencias del Tribunal Supremo citadas por la Abogacía del Estado, se afirma en el fundamento de derecho cuarto de la repetida sentencia lo siguiente:

" Las sentencias del Tribunal Supremo citadas por la recurrente en la exposición del primer motivo del recurso (incompetencia normativa "ratione materia") anularon 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 causa decidendi de la cuestión competencial planteada por la Administración del Estado ".

TERCERO . Como se dijo más arriba, en el primer motivo de casación se imputa a la sentencia recurrida la infracción del artículo 149.1.18º y de la Disposición Adicional Primera de la Constitución en relación con el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Disposición Adicional Octava del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, así como el artículo 48.5 y Disposición Adicional Tercera de la Ley 12/2002, de 23 de mayo , por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la jurisprudencia que cita en el desarrollo del motivo.

Señala el representante de la Administración del Estado que la sentencia de instancia desconoce que la regulación de los aspectos presupuestarios de las Administraciones Públicas (principios, formación, procedimiento de aprobación, prórroga, modificación o ejecución presupuestaria) no encuentra su fundamento competencial en la facultad de tutela financiera derivada de las competencias sobre Haciendas Locales y Coordinación y Planificación de la Actividad Económica. Antes al contrario, tales atribuciones encuentran acomodo, como señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia 233/1999, de 13 de diciembre , en la competencia sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas cuya titularidad está compartida entre el Estado (que dicta la legislación básica) y las Comunidades Autónomas (que desarrollan esas bases), tal y como se sigue del artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Y tampoco puede ampararse dicha competencia, según afirma el Abogado del Estado, en los preceptos de la Ley 12/2002, de 23 de mayo (Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma) tenidos en cuenta en la sentencia recurrida, no solo porque el Concierto mismo no tiene por objeto atribuir competencias normativas sobre el régimen jurídico de los presupuestos de los entes locales, sino porque las atribuciones que se corresponden con la " *tutela financiera* " son ajenas a las propiamente presupuestarias.

En definitiva, se defiende en este primer motivo que el proceso de " *actualización de la foralidad* " surge de la propia Constitución, del Estatuto de Autonomía y de las normas dictadas en desarrollo de dicho Estatuto para regular las relaciones de competencia entre la Comunidad Autónoma y las Instituciones Forales, marco normativo en el que se inserta una atribución a las instituciones forales de " *tutela financiera* " sobre las entidades locales que no puede incluir el régimen jurídico de las mismas, de la que forma parte la *normación* (sic) de los presupuestos de las entidades locales, materia cuya competencia, en desarrollo de las bases estatales, se reserva a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por eso, el Abogado del Estado sostiene, en contra de lo afirmado en el fundamento de derecho cuarto de la sentencia recurrida, que se mantiene en toda su vigencia la doctrina jurisprudencial consagrada en las tres sentencias del Tribunal Supremo que cita, de la que se sigue que las instituciones forales carecen de competencia normativa para dictar disposiciones generales en materia presupuestaria sobre las entidades locales.

CUARTO . Tanto el Abogado del Estado, como las Juntas Generales de Álava y la propia sentencia recurrida señalan, con acierto, que la cuestión litigiosa debe abordarse analizando el bloque normativo constituido por la Constitución, el Estatuto de Autonomía, la Ley de Territorios Históricos, la Ley 12/2002, de 23 de mayo (Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma) y la legislación básica estatal sobre el Régimen Local y las Haciendas Locales.

Son, efectivamente, estas normas las que deben dar respuesta a la pregunta que constituye el nudo gordiano del debate: si las Juntas Generales, como máximo órgano de representación y participación popular en el correspondiente Territorio Histórico, tienen competencia normativa en materia de presupuestos de las entidades locales. O, dicho aún con mayor precisión, si entre las " *facultades de tutela financiera en materia de entidades locales* " que la actual Ley del Concierto Económico reconoce a las instituciones competentes del País Vasco ha de entenderse comprendida la potestad de las Juntas Generales de dictar normas jurídicas sobre la actividad presupuestaria local.

Es sabido que el Estado tiene competencia exclusiva sobre " *las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas* " (artículo 149.1.18º de la Constitución). Es sabido también que el Tribunal Constitucional, desde sus sentencias núms. 32/1981, de 28 de julio , 76/1983, de 5 de agosto , y 27/1987, de 27 de febrero , tiene declarado que " *debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales* ", teniendo en cuenta, en todo caso, que " *no puede admitirse la afirmación de que el «régimen local» -equivalente a «régimen jurídico de las Administraciones Locales»- haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas*" (sentencia del Tribunal Constitucional núm. 214/1989, de 21 de diciembre).

La competencia *ejecutiva* de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local se establece expresamente en el artículo 10.4 de su Estatuto de Autonomía, según el cual se reconoce a dicha Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en dicha materia " *sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18º de la Constitución* ". Y ha de admitirse también sin ambages que las Haciendas Locales forman parte integrante del " *régimen local* " como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional (v., por todas, sentencia núm. 233/1999, de 13 de diciembre).

Dada la especial configuración institucional del País Vasco (integrada por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos), el propio Estatuto de Autonomía reconoce a cada uno de los Territorios Históricos la facultad de " *conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno* " (artículo 3) y señala cuáles son sus " *competencias exclusivas dentro de sus correspondientes territorios* " (artículo 37.3), pero sin contener referencia alguna a las Haciendas Locales o a la regulación de sus ingresos. Es más: en el Título III del Estatuto (bajo la rúbrica " *Hacienda y Patrimonio* ") se incluye el artículo 41 en el que, tras disponer que " *las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios* ", se hace referencia al contenido del Concierto en relación con las instituciones competentes de los Territorios Históricos encomendando a éstas determinadas atribuciones de naturaleza exclusivamente tributaria o fiscal.

Y en la redacción actual de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, no encontramos

en su Capítulo II (relativo a las " *competencias de los Territorios Históricos* ") referencia alguna a materias presupuestarias o relativas a las Haciendas Locales, pues ninguna de las cuestiones relacionadas con el régimen local que se mencionan tienen conexión con aquellas materias.

La ausencia de una atribución expresa -en el Estatuto de Autonomía y en la Ley de Territorios Históricos- a las eventuales competencias normativas de los Territorios Históricos en materia de Haciendas Locales, adquiere, a juicio de la Sala, especial relevancia si se tiene en cuenta que la Disposición Adicional Primera de la Constitución , tras declarar el respeto a " *los derechos históricos de los territorios forales* ", estableció que " *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* ".

Ha sido, precisamente, el Estatuto de Autonomía del País Vasco el que, a la hora de regular su " *Hacienda y Patrimonio* ", ha llamado al sistema tradicional de Concierto, precisando en su artículo 41 el alcance y contenido de las atribuciones de las instituciones competentes de los Territorios Históricos (que ese Concierto debe respetar) sin contener referencia alguna a las Haciendas Locales, en contraste con la extensa capacidad que se encomienda a tales instituciones en materia tributaria.

No está de más recordar, en este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la importancia del Estatuto de Autonomía del País Vasco a la hora de diseñar el marco competencial en que han de desenvolverse las instituciones comunes y las instituciones forales. Como señaló la sentencia de dicho Tribunal núm. 76/1988, de 26 de abril , la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía, " *se convierte tanto en norma fundacional de las Instituciones Comunes, como en norma de integración y reestructuración (o actualización) de la potestad de autogobierno de los tres Territorios Históricos* ".

El panorama normativo debe completarse con lo recogido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local , en cuyo apartado sexto se dispone que " *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* ", precepto que se reitera en la Disposición Adicional Octava del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales .

Y en la Ley 12/1981, de 13 de mayo (Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco) se disponía en el artículo 45.2 lo siguiente:

" *Las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de imposición y ordenación de los referidos tributos, corresponderán a las respectivas Diputaciones Forales, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las de régimen común* ".

El análisis de las disposiciones anteriormente mencionadas llevó a esta Sala a entender, en las sentencias más arriba citadas, expresamente invocadas por la Abogacía del Estado como fundamento de su pretensión anulatoria, de 25 de octubre de 1999 (recurso de casación núm. 1238/1995), 8 de abril de 2002 (recurso de casación núm. 1246/1996) y 26 de abril de 2002 (recurso de casación núm. 1246/1996), que los Territorios Históricos carecen de facultades normativas en el ámbito presupuestario de los Entes Locales, a diferencia de lo que sucede en el ámbito tributario. Tales sentencias se asientan en tres proposiciones:

1. Ni la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía, ni la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuyen a las instituciones forales la competencia normativa sobre los presupuestos locales.

2. La ley del Concierto Económico regula solo aspectos tributarios, pero no establece o reconoce normas sobre otras materias económico-financieras de los entes locales.

3. La apelación a los derechos históricos (específicamente a la regulación contenida en el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906) solo puede ser entendida como una remisión 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 normas que enmarcan el bloque normativo constitucional* ".

QUINTO . En el momento en que se dicta la Norma Foral que constituía el objeto del proceso seguido en la instancia, la Ley de 1981, reguladora del Concierto Económico, había sido sustituida por la Ley 12/2002, de 23 mayo, cuyo artículo 48.5 dispone literalmente lo siguiente:

" *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, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior a las que tengan las de régimen común* ".

La exégesis del precepto, en relación con el contenido del artículo 45.1 del Concierto aprobado en el año 1981, permite colegir, sin mayores esfuerzos hermenéuticos, que la nueva redacción incorpora dos modificaciones:

En primer lugar, las " *facultades de tutela financiera* " no son exclusivamente las que se refieren a la " *imposición y ordenación de los tributos* ", como ocurría en el régimen derogado, sino las desempeñadas por el Estado " *en materia de Entidades locales* ".

En segundo lugar, esas facultades no se encomiendan " *a las respectivas Diputaciones Forales* ", como señalaba la Ley de 1981, sino " *a las instituciones competentes del País Vasco* ".

La modificación legislativa que acabamos de señalar es, cabalmente, la única diferencia identificable entre la normativa aplicada en aquellas tres sentencias de este Tribunal y la que ha tenido en cuenta la Sala de instancia al analizar la conformidad a Derecho de la Norma Foral recurrida. Tan es así, que en el fundamento de derecho cuarto de la sentencia impugnada se hace especial hincapié en la relevancia de la nueva legislación, hasta el punto de afirmarse que, como quiera que las facultades de tutela financiera no se asocian -ahora- a las puramente tributarias, aquella doctrina jurisprudencial no resultaría de aplicación al caso, dada " *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* ".

Debemos anticipar que no coincidimos con la tesis sostenida por los jueces *a quo* . La solución a la cuestión controvertida debe partir del criterio fijado por esta Sala en las tres sentencias ya mencionadas, del que se desprende que ni el Estatuto de Autonomía, ni la legislación básica del Estado sobre las Haciendas Locales otorgan a las instituciones forales competencia normativa en materia de presupuestos de las Entidades Locales de sus respectivos territorios.

En contra de lo que parece sostenerse en la sentencia recurrida, no puede afirmarse que la nueva Ley del Concierto haya atribuido a los Territorios Históricos, en materia local, una competencia normativa (la presupuestaria) adicional a la ya reconocida en el Estatuto de Autonomía y normas básicas aplicables (la tributaria). Y ello no solo porque el Concierto no es título idóneo para la atribución de competencias normativas, sino fundamentalmente porque ni siquiera se sigue de su contenido que haya querido conferir tales facultades a los Territorios Históricos. Nótese al respecto que el discutido artículo 48.5 de la Ley de 2002 ni siquiera encomienda esa tutela financiera a las instituciones forales (como hacía el derogado artículo 45.2 de la Ley de 1981), sino que lo hace, genéricamente, a " *las instituciones competentes del País Vasco* ", de forma incluso más coherente con la doctrina constitucional sobre el papel esencial del Estatuto de Autonomía para " *integrar, reestructurar o actualizar la potestad de autogobierno de los tres Territorios Históricos* " (v. sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/1988, de 26 de abril , citada más arriba).

No cabe, pues, extraer de la modificación de la Ley del Concierto una nueva configuración de las potestades de los Territorios Históricos; y mucho menos cabe entender que esa nueva Ley reconozca y otorgue a las instituciones forales una competencia normativa en materia presupuestaria de las Entidades locales que, como hemos razonado, no se sigue desde luego de las disposiciones contenidas en el Estatuto de Autonomía o de la legislación básica sobre el régimen local o las Haciendas Locales.

Dicho en otros términos, nada hay en la normativa aplicable al caso que justifique una revisión de la doctrina jurisprudencial contenida en las repetidas sentencias de este Tribunal de 25 de octubre de 1999 (recurso de casación núm. 1238/1995), 8 de abril de 2002 (recurso de casación núm. 1246/1996) y 26 de abril de 2002 (recurso de casación núm. 1246/1996), pues, insistimos, el artículo 48.5 de la Ley del Concierto de 2002 no ha conferido a los Territorios Históricos la competencia normativa que se defiende en la sentencia.

Por lo demás, ni siquiera admitiendo que el Concierto haya querido encomendar a esas instituciones forales las " *facultades de tutela financiera* " que ejerce el Estado sobre los entes locales cabría una solución distinta.

No entendemos, en efecto, que con aquella expresión, contenida en el artículo 48.5 de la nueva Ley del Concierto , se esté refiriendo el legislador a potestad normativa alguna, mucho menos presupuestaria. Ciertamente, ni en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, ni en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales encontramos referencia alguna a esas " *facultades de tutela financiera* ".

Solo hay una mención a las mismas (ciertamente marginal) en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local, concretamente, en los artículos 318 (necesaria autorización del Gobierno para implantar el impuesto de radicación en ciertos municipios y encomienda de tal facultad a la Comunidad Autónoma si hay previsión estatutaria) y 424 (autorización del Ministerio de Economía o de la Comunidad Autónoma si su Estatuto lo establece para concertar préstamos).

Es más: en la Exposición de Motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, se hacía referencia expresa a lo que significan los principios de autonomía y suficiencia financiera de los Entes Locales y a " *la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local* ".

Por otra parte, las menciones contenidas en algunos Estatutos de Autonomía, como los de Cataluña o Galicia, a facultades de esta naturaleza (de tutela financiera) permiten colegir que en ningún caso se trata de potestades o competencias normativas, sino de puras técnicas de intervención administrativa que exclusivamente ampararían actos de ejecución (señaladamente, de inspección financiera o actos singulares de autorización), tal y como se desprende de la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional en sus sentencias núms. 179/1985, de 19 de diciembre , 18/1991, de 31 de enero , ó 331/1993, de 12 de noviembre .

En resumen, puede afirmarse que las Juntas Generales carecen de competencia normativa en materia de presupuestos locales, sin que en modo alguno pueda ampararse dicha potestad en el contenido del artículo 48.5 de la actual Ley del Concierto .

Y tampoco, por último, cabe obtener otra conclusión atendiendo al contenido de la Disposición Adicional Tercera de la Ley del Concierto , a cuyo tenor " *las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya 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 149.1.18º de la Constitución* ".

El Tribunal Constitucional ha señalado con reiteración (v. sentencias núms. 123/1984, de 18 de diciembre , 76/1988, de 26 de abril , y 159/1993, de 6 de mayo) que el respeto de la Constitución a los derechos históricos de los territorios forales " *no puede estimarse como una garantía de toda competencia que legítimamente quepa calificar de histórica* ", de manera que es al proceso de actualización de la foralidad que prevé la Disposición Adicional Primera de la Constitución " *al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los Territorios Históricos* ".

Por eso, siempre según el Tribunal Constitucional, " *junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres Territorios Históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere* ".

Si ello es así, es evidente que la eventual atribución a las Juntas Generales de la competencia aquí controvertida (como *actualización de la foralidad*) solo podría efectuarse a través del Estatuto de Autonomía o de las normas reguladoras de las relaciones entre la propia Comunidad Autónoma y las instituciones forales, siendo así que ni dicho Estatuto, ni estas normas han reconocido a los Territorios Históricos la potestad normativa sobre la Hacienda Local en los términos establecidos en la sentencia recurrida.

SEXTO . Debe, por tanto, estimarse el primer motivo de casación articulado por el Abogado del Estado, lo que hace innecesario el análisis de los otros dos, formulados por el recurrente con carácter subsidiario.

Resulta conveniente, en todo caso, completar los anteriores razonamientos saliendo al paso de las afirmaciones contenidas en la sentencia recurrida (fundamento de derecho tercero) según las cuales " *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 (...) que informan dicha institución* ".

Parece defenderse con tal argumentación que la regulación contenida en los preceptos impugnados es irrelevante desde el punto de vista de las competencias de los entes locales, de manera que la conformidad a Derecho de la Norma Foral recurrida resultaría, no ya solo de la competencia normativa de las Juntas Generales, sino de un supuesto contenido de la disposición aprobada que no afectaría a la esencia misma de la materia presupuestaria.

No podemos compartir el razonamiento expuesto por cuanto, a juicio de la Sala, el contenido de los preceptos impugnados impone a la actividad presupuestaria de los entes locales unas exigencias o limitaciones que en absoluto pueden calificarse como irrelevantes, a lo que debe añadirse que recogen unos requisitos no contemplados en la normativa básica estatal. En efecto:

En el artículo 1 de la Norma Foral recurrida se limitan las posibilidades de los entes locales de acordar transferencias de crédito en cuanto, en el período de prórroga presupuestaria, tales transferencias deberán ser aprobadas por el Pleno de la Corporación y " *no podrán afectar a inversiones por encima del 5% de las partidas anuales dedicadas al capítulo 6. Inversiones* ", sin que los preceptos correspondientes de la Ley de Haciendas Locales (artículos 177 y siguientes) impongan tal limitación. Ello afecta de lleno al nivel de autonomía de los entes locales del territorio en cuestión, que -no lo olvidemos- no puede ser inferior al que tengan las demás corporaciones locales (Disposición Adicional Octava de la propia Ley de Haciendas Locales).

Lo mismo cabe afirmar del artículo 2 de la Norma Foral, en cuanto impone al Presidente de la Corporación, cuando la prórroga del presupuesto exceda de tres meses, la presentación de un nuevo proyecto de presupuesto en el plazo de siete días, sin que una exigencia de esta naturaleza aparezca en el artículo correspondiente de la Ley de Haciendas Locales (artículo 169.6).

E igual sucede con los artículos 3 (retención por la Diputación de las cantidades que correspondan a la entidad local por participación en los tributos concertados en el caso de falta de aprobación del nuevo presupuesto en el plazo de seis meses), 4 (plazos para formular enmiendas, imposibilidad de retirar el presupuesto y momento concreto en que han de votarse tales enmiendas), 5 (efectos de la finalización de la prórroga y carácter de los créditos incluidos en los presupuestos), 6 (cancelación de determinados créditos o exigencia a la Corporación de llevar a cabo el correspondiente ajuste) y Disposición Transitoria (obligación impuesta a ciertas Corporaciones en situación de prórroga presupuestaria de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 2 de la propia Norma Foral). Ninguna de estas exigencias o limitaciones a la actuación del ente local aparece en la normativa básica aplicable, lo que claramente afecta al " *nivel de autonomía local* " de los municipios afectados.

El régimen establecido en aquellos preceptos resulta, efectivamente, más restrictivo de la autonomía local que el recogido con carácter general en la normativa básica del Estado. No puede entonces defenderse que las modificaciones introducidas en la Norma Foral impugnada no afectan a los aspectos esenciales del régimen presupuestario o no limitan las competencias en la materia de las Corporaciones Locales afectadas. Son, efectivamente, algo más y distinto de las puras " *correcciones* " al principio de prórroga presupuestaria como subsidiario del de anualidad a las que se refiere la sentencia recurrida. Imponen, insistimos, exigencias u obligaciones (incluso con graves consecuencias, como la retención de las cantidades correspondientes a la participación de la entidad local en los tributos concertados) no solo no previstas en la normativa básica estatal, sino claramente comprometedoras de la autonomía de los municipios afectados en relación con los de régimen común.

SÉPTIMO . Procede, en atención a lo razonado, estimar el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, casar la sentencia impugnada y, correlativamente, declarar la nulidad de los preceptos de la Norma Foral que constituían el objeto del recurso.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción , no procede la imposición de costas, ni las causadas en esta casación, ni en el proceso seguido en la instancia.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero. Ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de fecha 26 de junio de 2013 , dictada en el procedimiento ordinario núm. 600/2012, sobre impugnación de norma foral de las Juntas Generales de Álava por la que se modifica la norma anterior, presupuestaria de las entidades locales del territorio histórico, que se casa y anula.

Segundo. Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado del Estado contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 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, anulando los mencionados preceptos por su disconformidad a Derecho.



Tercero. No hacemos imposición de las costas procesales, ni las de esta casación, ni las causadas en la instancia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . D. Segundo Menendez Perez D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez D.^a Maria del Pilar Teso Gamella D. Jose Luis Requero Ibañez D. Jesus Cudero Blas **PUBLICACIÓN** .- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente en la misma, Excmo. Sr. D. Jesus Cudero Blas estando celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ