



BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ064249

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO

Sentencia 86/2016, de 9 de marzo de 2016

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1.ª)

Rec. n.º 199/2015

SUMARIO:

Régimen local. Anulación parcial de la Norma Foral 4/2015, de aplicación de la reforma local en Álava. Competencias en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Formulación del plan económico-financiero. Aportaciones patrimoniales. Pagos a proveedores. Retribuciones. Que las mancomunidades de las entidades locales de Derecho común de Álava, o sea, los municipios y no sólo las propias de su régimen especial, esto es, los Concejos regulados por la Norma Foral 11/1995, puedan realizar obras o servicios en materias distintas a las de su competencia «propia», excede los límites establecidos por la legislación básica estatal. Ni el artículo 2.Uno de la Norma Foral 4/2015 se limita a concretar las reglas para la formulación del plan económico-financiero ni tal regulación está amparada por competencias que vengan atribuidas al Territorio Histórico por la Ley 2/2002 de concierto económico con el País Vasco, no ya en materia económico-financiera de las entidades locales, sino de estabilidad presupuestaria o relacionada con ese concreto objetivo, que no debe confundirse con el de suficiencia financiera. El artículo 2.Tres de la Norma Foral 4/2015 contradice la prohibición establecida por la disposición adicional 9.ª de la LBRL de realizar aportaciones patrimoniales durante la vigencia del plan económico-financiero o de ajuste de la entidad local, además de otras medidas, no amparadas por la legislación estatal de estabilidad presupuestaria o básica de régimen local, y tampoco por las competencias del Territorio Foral sobre régimen económico-financiero de sus entidades locales, que no alcanza a los instrumentos de control del gasto público u orientados a los objetivos de estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero. El artículo 4 de la Norma Foral 4/2005 no prevé el régimen de dedicación exclusiva en las entidades de población inferior a los 1.000 habitantes, con lo cual la retribución de los miembros de las Corporaciones locales comprendidos en ese tramo se ajustará al porcentaje de dedicación parcial que establezca el órgano competente del municipio. La disposición adicional única de la Norma Foral recurrida establece un régimen para las operaciones de endeudamiento (créditos a largo plazo) distinto al establecido por el texto refundido de la Ley de haciendas locales, que no puede ampararse en las competencias forales sobre régimen económico-financiero de las entidades locales ejercidas mediante la Norma Foral de haciendas locales, ya que más allá de las facultades de tutela financiera que en ese ámbito corresponden a la Diputación Foral, la institución del endeudamiento en el aspecto controvertido por la recurrente concierne a la «Hacienda general y deuda del Estado» y, por ende, a los objetivos de estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero. Cuestión distinta es la referente a la aplicación del Fondo de Financiación previsto por el Real Decreto-Ley 17/2014 de 26 de diciembre sobre medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales, en el ámbito de la Administración local del Territorio Foral, de conformidad con la disposición adicional primera de aquella norma. Por todo lo expuesto, se anulan los artículos 1.4, 2.Uno, 2.Tres, 4 y la disposición adicional única de la Norma Foral.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 135 y 149.1. 14.ª y 18.ª y disp. adic. 1.ª.

Ley Orgánica 3/1979 (Estatuto de Autonomía del País Vasco), arts. 3, 24.2 y 37.

Ley 7/1985 (LRBRL), art. 116 bis y disp. adic. segunda.

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 13.5.

RDLeg. 2/2004 (TRLRHL), arts. 48 a 55, 177.5 y 193.2 y disp. adic. octava.

Ley Orgánica 2/2012 (Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), arts. 1 y 21 y disp. final 3.ª 2.

Ley 27/2013 (racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), disp. trans. 11.ª.



Norma Foral 4/2015 (singularidad en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Álava), arts. 1.4, 2.Uno y Tres, 3.Tres y 4 y disp. adic. única y final segunda.

PONENTE:

Don Juan Alberto Fernández Fernández.

Magistrados:

Don LUIS JAVIER MURGOITIO ESTEFANIA
Don JUAN ALBERTO FERNANDEZ FERNANDEZ
Doña MARGARITA DIAZ PEREZ

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAIS VASCO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 199/2015ORDINARIO

SENTENCIA NUMERO 86/2016

ILMOS. SRES. PRESIDENTE:

D. LUIS JAVIER MURGOITIO ESTEFANÍA

MAGISTRADOS:

D. JUAN ALBERTO FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ
DÑA. MARGARITA DÍAZ PÉREZ

En Bilbao, a nueve de marzo de dos mil dieciséis.

La Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta por el Presidente y Magistrados/as antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el número 199/2015 y seguido por el procedimiento ordinario, en el que se impugna la Norma Foral 4/2015 de 11 de Febrero de las Juntas Generales de Álava sobre la singularidad en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Álava, publicada en el Boletín Oficial de ese Territorio de nº 22 de 20-02-2015.

Son partes en dicho recurso:

- DEMANDANTE : La ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por y dirigida por el ABOGADO DEL ESTADO.
- DEMANDADA : Las JUNTAS GENERALES DE ÁLAVA, representadas por el Procurador Don ALFONSO JOSÉ BARTAU ROJAS y dirigidas por el Letrado Don JOSÉ RAMÓN GARCÍA PLAZAOLA.

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



I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

El día 20 de abril de 2015 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que el ABOGADO DEL ESTADO actuando en nombre y representación de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Norma Foral 4/2015 de 11 de Febrero de las Juntas Generales de Álava sobre la singularidad en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Álava, publicada en el Boletín Oficial de ese Territorio de nº 22 de 20-02-2015; quedando registrado dicho recurso con el número 199/2015.

Segundo.

En el escrito de demanda se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados y que damos por reproducidos.

Tercero.

En el escrito de contestación, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestimaran los pedimentos de la actora.

Cuarto.

Por Decreto de 28 de septiembre de 2015 se fijó como cuantía del presente recurso la de indeterminada.

Quinto.

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

Sexto.

Por resolución de fecha 29 de febrero de 2016 se señaló el pasado día 3 de marzo de 2016 para la votación y fallo del presente recurso.

Séptimo.

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

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

El recurso se ha presentado contra la Norma Foral 4/2015 de 11 de Febrero de las Juntas Generales de Álava sobre la singularidad en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Álava, publicada en el Boletín Oficial de ese Territorio de nº 22 de 20-02-2015.

La Administración del Estado pide la declaración de nulidad de los artículos 1.4, 2.Uno, 2.Tres, 3.Tres, 4, disposición adicional única y disposición final segunda de la Norma Foral 4/2015 de Álava.

Examinaremos la validez de los preceptos recurridos atendiendo a la distribución de competencias entre el Estado y el Territorio Histórico de Álava en las materias de régimen local o aspectos de esa materia concernidos por cada uno de aquellos preceptos.

El marco normativo que delimita las competencias a que nos acabamos de referir está determinado por la Constitución (artículo 149.1. 14ª y 18ª; disposición adicional 1ª); Estatuto de Autonomía del País Vasco (artículos 3 , 24-2 y 37) , el Concierto Económico con el País Vasco y la Ley 27/1983 de 25 de noviembre de relaciones entre las instituciones comunes de la CAPV y los órganos forales de sus Territorios Históricos.



La Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha comportado una nueva ordenación de las competencias de las entidades locales establecidas por la Ley 7/1985 de BRL y, a la vez, una nueva delimitación del régimen foral de los Territorios Históricos del País Vasco, plasmada en la modificación de la disposición adicional segunda de la LBRL y de la disposición adicional octava del texto refundido de la Ley de haciendas locales y en la disposición adicional primera de la propia Ley 27/2013 :

"1. Esta Ley se aplicará a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos establecidos en el artículo 149.1.14^a y 18^a y disposición adicional primera de la Constitución , sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera , y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases del Régimen Local corresponderá a las Diputaciones Forales previa conformidad de los municipios afectados.

2. La metodología para valorar el coste de los servicios transferidos en las materias enunciadas en la Disposición adicional decimoquinta y en las Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera se llevará a cabo por las Instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, atendiendo las directrices y principios que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas."

Sin confundir los títulos competenciales del Estado en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, hacienda general, legislación básica de régimen local y régimen estatutario de sus funcionarios, con las leyes en que se ha plasmado su ejercicio, en lo que concierne al ámbito de la Norma Foral recurrida esas normas son la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; la Ley 7/1985 de bases de régimen local y el texto refundido de la Ley de haciendas locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, ambas modificadas por la Ley 27/2013; la Ley 22/2013 de 23 de diciembre de presupuestos generales del Estado para 2014, modificada por el Real Decreto Ley 1/2004 de 24 de Enero.

Hay que dilucidar, pues, si las disposiciones recurridas se acomodan a las leyes estatales que se acaban de reseñar, a salvo las competencias de Álava en materia de régimen de las entidades locales de ese Territorio, incluido su régimen económico-financiero o si, por el contrario, las Juntas Generales se han extralimitado en el ejercicio de esas competencias, invadiendo las del Estado o contraviniendo su ejercicio.

Desde la perspectiva normativa que hemos expuesto y en razón, por lo tanto, a las competencias invocadas por las partes hay que responder a los motivos en que se fundan, respectivamente, el recurso y la oposición.

Segundo.

El artículo 1.4 de la Norma Foral 4/2005 de Álava dispone: "Las entidades locales de Álava podrán utilizar la fórmula mancomunada para el ejercicio de las competencias que tengan asumidas, sean propias, delegadas o distintas de las propias y delegadas. Las diversas formas compartidas de prestación de servicios existentes en el Territorio como parzoneras, hermandades de servicios, consorcios y cuadrillas de Álava también podrán seguir prestando todo tipo de servicios y actividades que los municipios acuerden de manera voluntaria prestar y que se correspondan con sus competencias".

Por su parte, la disposición transitoria 11^a de la Ley 27/2013 dice: " las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y a la prestación de servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local "

Así, las mancomunidades de las entidades locales de Derecho común de Álava, o sea, los municipios y no sólo las propias de su régimen especial, esto es, los Concejos regulados por la Norma Foral 11/1985/1985 de 20 de marzo, podrán realizar obras o servicios en materias distintas a las de su competencia "propia", lo que excede los límites establecidos por el precepto de legislación básica estatal que se acaba de reproducir.

En cambio, el artículo 1.4 de la Norma Foral 4/2005 aun comportando la delegación de competencias delegadas de los municipios en las mancomunidades no puede oponerse al artículo 13.5 de la Ley 30/1992



porque este precepto regula la delegación entre órganos de la misma persona jurídica (Administración Pública) y no entre entidades con distinta personalidad jurídica, en lo que hace al caso, los municipios y las mancomunidades de esas entidades locales.

Tercero.

El artículo 2.Uno de la Norma Foral 4/2015 de Álava ha añadido el artículo 7 bis a la Norma Foral 38/2013 de 13 de diciembre de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Álava, que regula el plan económico-financiero previsto por el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria, desarrollado en el ámbito local por el artículo 116 bis de la LBRL introducido por la Ley 27/2013, en términos distintos a los recogidos en la segunda de esas disposiciones estatales, al punto de excluir del mencionado instrumento de ajuste de las entidades locales que incumplan los objetivos de estabilidad y deuda pública o la regla de gasto a las entidades, se dice saneadas, que hayan incumplido únicamente esa última regla, amén de introducir otras medidas de flexibilidad en el apartado 1 del nuevo artículo 7 bis, no previstas por la L.O. 2/2012 o por el artículo 116 bis de la LBRL.

Ese último precepto comporta el ejercicio de las competencias del Estado en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la concreción en el ámbito de la legislación básica de régimen local de las previsiones contenidas en la L.O. 2/2012 de aplicación a todos los poderes públicos, según su artículo 1; y también en los Territorios Forales del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Convenio Económico, según la disposición final 3ª, apartado 2º de la misma Ley Orgánica.

Pues bien, ni el artículo 2.Uno de la Norma Foral 4/2015 se limita a concretar las reglas para la formulación del plan económico-financiero ni tal regulación está amparada por competencias que vengan atribuidas al Territorio Histórico por la Ley 2/2002 de concierto económico con el País Vasco, no ya en materia económico-financiera de las entidades locales, sino de estabilidad presupuestaria o relacionada con ese concreto objetivo que la demandada parece confundir con el de suficiencia financiera.

Cuarto.

El artículo 2.Tres de la Norma Foral 4/2015 ha dado nueva redacción al artículo 9 de la Norma Foral 38/2013 de estabilidad presupuestaria de las entidades locales de Álava y que contradice la prohibición establecida por la disposición adicional 9ª de la LBRL, redactada por la Ley 27/2013 de realizar aportaciones patrimoniales durante la vigencia del plan económico-financiero o de ajuste de la entidad local, además de otras medidas, no amparadas por la legislación estatal de estabilidad presupuestaria o básica de régimen local, y tampoco por las competencias del Territorio Foral sobre régimen económico-financiero de sus entidades locales, que de conformidad con la disposición adicional 2ª apartado 6 de la Ley 7/1985 y la disposición adicional 8ª 1 del RDL 2/2004 de la Ley de haciendas locales en relación con el artículo 48 5º de la Ley del concierto no alcanza a los instrumentos de control del gasto público u orientados a los objetivos de estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero.

Quinto.

El artículo 3.Tres de la Norma Foral 4/2015 que dio nueva redacción al artículo 58 bis de la Norma Foral 3/2004 de 9 de febrero, presupuestaria de las entidades locales del Territorio Histórico de Álava no remite, como alega la recurrente, a la metodología de cálculo del período medio de pago a los proveedores de las Administraciones Pública y al sistema de suministro de información que corresponde establecer al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, de conformidad con la disposición final 2ª de la Ley Orgánica 2/2012, y que han sido desarrollados, respectivamente, por el Real Decreto 635/2014 de 25 de julio y por la Orden HAP 2105/2012 de 1 de octubre. Pero tal omisión no comporta la vulneración de las disposiciones estatales en materia de gestión de gastos que se acaban de citar, sino que deja a salvo su aplicación en el ámbito de las entidades locales de Álava, sin perjuicio de las salvedades previstas por la disposición adicional 1ª del R.D. 635/2014 y por la disposición adicional única de la Orden 2105/2014, invocadas por la demandada.



Sexto.

El artículo 4.1 de la Norma Foral 4/2015 establece el régimen de retribuciones de los miembros de las Corporaciones locales sin ajustarse, como alega la recurrente, a la disposición adicional 2ª-11 de la Ley 7/1985 de BRL, introducida por la Ley 27/2013, ya que según esa norma los Territorios Históricos del País Vasco determinarán los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones locales y del personal al servicio de las mismas con arreglo a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal. Y esa legislación plasmada en la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013 de PGE para 2014 establece, entre otros, un tramo para las entidades cuya población oscile entre los 1.000 y los 5.000 habitantes y otro para las entidades cuya población sea inferior a los 1.000 habitantes, mientras que la disposición foral recurrida establece un tramo para las entidades cuya población se halle comprendida entre los 2.001 y los 5.000 habitantes y otro para las entidades de hasta 2000 habitantes, lo que supone una variación de la estructura representada por la primera de esas tablas o cuadros retributivos que atendidos los objetivos de estabilidad presupuestaria aludidos por la disposición adicional 2ª-11 de la LBRL y la competencia estatal en materia de régimen estatutario de sus empleados (art. 149.1ª.18 CE) no puede ampararse en competencias del Territorio Histórico vs. competencias del Estado.

Ahora bien, la tal variación no comporta que los miembros de las Corporaciones locales de Álava cuya población sea inferior a 1.000 habitantes puedan acogerse al régimen de dedicación exclusiva, contraviniendo lo dispuesto por la normativa estatal (art. 75 ter y bis 1 último párrafo de la LBRL) invocada por la recurrente.

El artículo 4 de la Norma Foral 4/2005 no prevé el régimen de dedicación exclusiva en las entidades de población inferior a los 1.000 habitantes como quiere entrever la parte recurrente, con lo cual la retribución de los miembros de las Corporaciones locales comprendidos en ese tramo se ajustará, como señala la demandada, al porcentaje de dedicación parcial que establezca el órgano competente del municipio.

Séptimo.

La disposición adicional única de la Norma Foral recurrida establece un régimen para las operaciones de endeudamiento (créditos a largo plazo) distinto al establecido por el texto refundido de la Ley de haciendas locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo (artículos 48 - 55 ; 177-5 y 193-2) que no puede ampararse en las competencias forales sobre régimen económico-financiero de las entidades locales ejercidas mediante la Norma Foral 41/1989 de 19 de julio de haciendas locales, ya que más allá de las facultades de tutela financiera que en ese ámbito corresponden a la Diputación Foral (v.g. el artículo 52 de la N.F. 41/1989) la institución del endeudamiento en el aspecto controvertido por la recurrente concierne a la "Hacienda general y deuda del Estado" y, por ende, a los objetivos de estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero (arts. 135 y 149.1ª. 14 de la Constitución) .

Cuestión distinta es la referente a la aplicación del Fondo de Financiación previsto por el Real Decreto-Ley 17/2014 de 26 de diciembre sobre medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales, en el ámbito de la Administración local del Territorio Foral, de conformidad con la disposición adicional primera de aquella norma.

Octavo.

La disposición final segunda de la Norma Foral 4/2015 que modificó el artículo 15-4 de la Norma Foral 19/1997, del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava prevé la retención de los importes asignados a las entidades locales que incumplan la obligación de remitir a la Diputación Foral copia de la liquidación presupuestaria antes del treinta de abril de cada ejercicios; hay que entender, lógicamente, que la tal retención se contrae a la participación de las entidades locales de Álava en el Fondo Foral de referencia.

En el contexto de la Norma Foral modificada ningún sentido tiene la distinción apuntada por la recurrente según la fuente de los recursos: participación en el Fondo Foral a que se refiere el precepto en cuestión y no en los tributos del Estado.

Noveno.

Procediendo la estimación, tan solo parcial, del recurso contencioso no hay que hacer pronunciamiento de condena en costas (artículo 139-1 de la LJCA).



FALLAMOS

Que estimando, parcialmente, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO contra la Norma Foral 4/2015 de 11 de Febrero de las Juntas Generales de Álava sobre la singularidad en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Álava, publicada en el Boletín Oficial de ese Territorio de nº 22 de 20-02-2015 debemos anular y anulamos los artículos 1.4, 2.Uno, 2.Tres, 4 y disposición adicional única de la Norma Foral recurrida con el alcance señalado en los fundamentos jurídicos; sin imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que contra la misma cabe interponer RECURSO DE CASACIÓN ante la Sala de lo Contencioso - administrativo del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de DIEZ DÍAS , contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito en el que deberá manifestarse la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos exigidos y previa consignación en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el Banco Santander, con nº 4697 0000 93 0199 15, de un depósito de 50 euros , debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".

Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15ª LOPJ).

Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN . Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el día de su fecha, de lo que yo el Letrado de la Administración de Justicia doy fe en Bilbao, a 9 de marzo de 2016.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.