



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

*Sentencia de 14 de julio de 2015
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Rec. n.º 693/2014*

SUMARIO:

Haciendas Forales. País Vasco. *Impugnación de la Norma Foral 11/2012, de 18 de junio, del Territorio Histórico de Álava, de modificación de la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava.* El Tribunal coincide con el Ayuntamiento que la modificación introducida en la Norma Foral de 2012 resulta contraria a Derecho ya que las Juntas Generales carecen de competencia normativa en materia presupuestaria de los entes locales pues supone materialmente una limitación presupuestaria y procedimental, de clara incidencia en la regulación legal de los presupuestos de las entidades locales que se sigue de la normativa estatal básica en la materia. Esta disposición constituye una regulación normativa de la actividad presupuestaria de los entes locales y el Tribunal Supremo ya ha manifestado en otras ocasiones que las Juntas Generales carecen de competencia normativa en materia de presupuestos de los entes locales. La solución a la cuestión controvertida debe partir del criterio fijado por esta Sala 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. Conforme a dicho criterio, se anula el art.1 de la Norma Foral 11/2012 del Territorio Histórico de Álava, (Modifica Norma Foral 19/1997 reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava) por su disconformidad a Derecho. (Vid., en sentido contrario, STSJ del País Vasco, de 16 de enero de 2014, recurso n.º 1609/2012, que se casa y anula en esta sentencia).

PRECEPTOS:

Norma Foral 11/2012 del Territorio Histórico de Álava (Modifica Norma Foral 19/1997 reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava), arts. 1 a 6.
Ley Orgánica 3/1979 (Estatuto de Autonomía País Vasco), arts. 10 y 41.
Constitución Española, art. 149 y disp. adic. primera.
Ley 12/2002 (Concierto Económico con País Vasco), disp. adic. tercera.
Ley 7/1985 (LRBRL), art. 112.

PONENTE:

Don Jesús Cudero Blas.

SENTENCIA

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



www.civil-mercantil.com

Visto por la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 693/2014 , interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Paloma Solera Lama, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de fecha 16 de enero de 2014 , dictada en el procedimiento ordinario núm. 609/2012, sobre impugnación de norma foral de las Juntas Generales de Álava por la que se modifica la norma anterior, reguladora del Fondo Foral de Financiación 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 Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco el recurso núm. 609/2012, turnado a su Sección Primera , contra el artículo 1 de la Norma Foral 11/2012, de 18 de junio, de modificación de la Norma Foral 19/1997, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava.

Segundo.

En su escrito de demanda, de 17 de octubre de 2012, pretendía la parte actora la nulidad del mencionado precepto de la citada norma foral por entender, sustancialmente, que las Juntas Generales de Álava carecen de competencia en materia presupuestaria (carácter que ostenta la disposición recurrida), que la actuación impugnada impone una sanción sin predeterminación normativa y que el artículo recurrido incurre en manifiesto abuso de derecho y desviación de poder.

Tercero.

La representación procesal de las Juntas Generales de Álava, en su escrito de contestación a la demanda de fecha 14 de noviembre de 2012, interesó la desestimación del recurso y la confirmación de la resolución impugnada por cuanto, resumidamente, la disposición recurrida no incurre en el vicio de incompetencia denunciado (pues las materias relativas a la financiación de las entidades locales en el País Vasco corresponden a las Juntas Generales), ni puede calificarse como sancionadora (al limitarse a regular el abono de una determinada subvención y los requisitos para su percepción), ni, finalmente, resulta dictada con desviación de poder.

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 16 de enero de 2014 , 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 "con la regulación (contenida en la disposición recurrida) no se modifica el régimen de elaboración y aprobación del presupuesto de la entidad local sino que



www.civil-mercantil.com

se establece una medida de restricción parcial y temporal en el abono correspondiente al Fondo de financiación que por su vinculación a la regulación de este instrumento se enmarca en el ejercicio de las competencias económico-financieras del Territorio Histórico ", añadiendo que, en todo caso, respecto de la fuente normativa correspondiente, es criterio de la propia Sala, constatado en la sentencia anterior de 26 de julio de 2013 (recurso núm. 600/2012), el de que las Juntas Generales sí ostentan competencia normativa en materia presupuestaria, reproduciéndose parte de los razonamientos expresados en dicha sentencia con ocasión de la impugnación de la Norma Foral 5/2012, de 16 de abril, que modifica la Norma Foral 3/2004, presupuestaria de las entidades locales del territorio.

Quinto.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha interpuesto recurso de casación contra la anterior sentencia, alegando tres motivos de impugnación: 1. La falta de motivación de la sentencia, infringiendo los artículos 120.3 de la Constitución y 248 de la ley Orgánica del Poder Judicial ; 2. La vulneración del artículo 149.1.18º y el artículo 112.5 de la Ley de Bases de Régimen Local , así como la jurisprudencia dictada por esta misma Sala del Tribunal Supremo en relación con la inexistencia de potestad normativa de las Juntas Generales para regular materias presupuestarias de los entes locales; 3. La infracción del principio de legalidad, en cuanto la disposición recurrida impone una sanción a la Corporación Local sin norma legal alguna que lo autorice.

Sexto.

La representación procesal de las Juntas Generales de Álava se opuso al recurso mediante escrito de 8 de julio 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.

El precepto impugnado en la instancia no es otro que el artículo 1 de la Norma Foral 11/2012, de 18 de junio, de modificación de la Norma Foral 19/1997, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava, por el que se añade un nuevo apartado 2 al artículo 15 de la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava, del siguiente tenor literal:



www.civil-mercantil.com

" 2.En el caso de los ayuntamientos, para realizar el abono a efectuar antes del último día hábil del mes de julio será preciso que por estos se acredite que se ha procedido al debate presupuestario en el pleno municipal.

En el caso de no producirse tal acreditación, se procederá por la Diputación Foral de Álava a retener el quince por ciento de la cantidad a abonar en esa fecha, hasta que por el ayuntamiento se acredite la existencia de debate presupuestario en el pleno municipal, mediante la aprobación o rechazo de los presupuestos o en su caso el sometimiento a moción de la confianza, aunque dicho debate se produzca y se refiera a ejercicios posteriores ".

En el apartado primero de ese mismo artículo 15, no modificado por la Norma Foral que nos ocupa, se establecía que el abono de la asignación correspondiente al Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava aprobada para cada Ayuntamiento y Cuadrilla se libraría trimestralmente, a partes iguales, el último día hábil de los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año.

Sostenía en la instancia el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que la modificación introducida en la Norma Foral de 2012 resulta contraria a Derecho por cuando, a su juicio, las Juntas Generales carecen de competencia normativa en materia presupuestaria de los entes locales, defendiendo que la disposición recurrida, aunque formalmente incluida en la normativa reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava, materialmente es de naturaleza presupuestaria y contable, pues impone una obligación a los Ayuntamientos sobre el cómo y el cuándo debe efectuarse el debate presupuestario, invocando a su favor la jurisprudencia de esta Sala contenida 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) que afirmaron expresamente que las instituciones forales carecen de competencia para dictar disposiciones normativas generales en materia presupuestaria sobre las entidades locales.

Por otra parte, se afirmaba en la demanda que el precepto impugnado constituye una auténtica sanción (al Ayuntamiento que no debata los presupuestos en el Pleno), establecida sin norma legal habilitante alguna.

Segundo.

La sentencia recurrida rechaza la impugnación, declarando en primer lugar que la modificación normativa que se impugna no altera el régimen de elaboración y aprobación del presupuesto, limitándose a establecer una medida parcial y temporal que afecta solo a la distribución del Fondo de Financiación, respecto del cual no está en discusión la competencia de la institución foral para su regulación. A ello se añade (fundamento de derecho cuarto) que " la retención de un porcentaje del crédito de la entidad local con cargo al Fondo Foral de financiación no puede tener un carácter distinto que el de financiación o subvención propio de las prestaciones de ese Fondo, con lo cual tal medida aun sea llamada de penalización en la exposición de motivos de la Norma Foral 11/ 2012 no tiene el carácter punitivo o sancionador que de forma tan gratuita le atribuye la recurrente ".

Además, citando un pronunciamiento anterior de la propia Sala en el que se enjuiciaba la legalidad de una Norma Foral presupuestaria de las Juntas Generales de Álava, concluye que las mencionadas instituciones ostentan competencia normativa en materia presupuestaria de los entes locales, 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



www.civil-mercantil.com

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 el fundamento de derecho tercero de la sentencia ahora recurrida se reproduce parte de la sentencia de la propia Sala de 26 de julio de 2013 (recurso núm. 600/2012), en la que se afirmaba lo siguiente:

"(...) 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 ".



www.civil-mercantil.com

Y para descartar la aplicación al caso de las sentencias del Tribunal Supremo citadas por la parte recurrente, se afirma también en el fundamento de derecho tercero de la sentencia impugnada (nuevamente reproduciendo lo dicho en ese otro pronunciamiento anterior) que:

" 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.

Por razones sistemáticas deben abordarse en primer lugar los motivos de casación primero y tercero, en los que, respectivamente, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz imputa a la sentencia falta de motivación e infracción del principio de legalidad, al dar carta de naturaleza a una verdadera sanción carente de cobertura normativa alguna.

Ambos motivos deben ser rechazados.

El primero, porque la sentencia justifica in extenso las razones de su fallo desestimatorio, al entender que las Juntas Generales de Álava ostentan más competencias que aquellas referidas al régimen electoral municipal y de entidades menores (fundamento de derecho segundo), que la Norma Foral recurrida no contiene, en puridad, una modificación del régimen de aprobación y elaboración del presupuesto (fundamento de derecho tercero), que no concurre el vicio de incompetencia denunciado como se sigue del criterio del propio Tribunal de instancia recogido en la sentencia que se reproduce (fundamento de derecho tercero) y que la retención impuesta no constituye una sanción ni incurre en desviación de poder (fundamento de derecho cuarto).

Además, la Sala contesta expresamente a los argumentos esgrimidos en el escrito de demanda, justificando de manera ordenada y completa su decisión desestimatoria, sin que, bajo la alegación de falta de motivación, pueda analizarse lo que no constituye más que una discrepancia con los razonamientos que condujeron a la Sala de instancia a rechazar el recurso.

Y también debe rechazarse el tercer motivo de casación. Ha señalado esta Sala con reiteración (v. sentencias de 25 de enero de 2013 , dictada en el recurso de casación núm. 5179/2011, de 21 de julio de 2011 , recaída en el recurso de casación núm. 3797/2007 , y de 4 de abril de 2011 , dictada en el recurso de casación núm. 1636/2007) que el escrito de interposición de un recurso de casación no es un escrito de alegaciones más, como si la casación misma fuera una nueva instancia jurisdiccional. Es, efectivamente, un escrito que debe servir a la finalidad de este medio de impugnación, extraordinario o especial según las terminologías al uso, finalidad que no es otra que la de asegurar la correcta interpretación de la ley, corrigiendo los posibles errores " in procedendo " o " in iudicando " en que pudiera haber incurrido la sentencia impugnada, y unificar los criterios interpretativos y aplicativos del



www.civil-mercantil.com

Ordenamiento, llevando a cabo así la función de nomofilaxis de ese mismo Ordenamiento que el recurso tuvo desde sus orígenes y que nunca perdió. De ahí la necesidad de que en la formalización del escrito de interposición se realice por la parte el juicio crítico de la sentencia recurrida en función de las concretas infracciones del Ordenamiento que respecto de la misma hayan sido detectadas. En el recurso de casación, en definitiva, la posibilidad de debate y consiguiente examen del litigio queda limitado a la crítica de las eventuales infracciones jurídicas (formales o de fondo) en que pudiere haber incurrido la sentencia que se pretende sea casada.

En el caso de autos, el tercer motivo de casación no contiene crítica alguna de la sentencia recurrida; ni siquiera se combaten los argumentos en que los jueces a quo asientan su decisión desestimatoria, según los cuales no puede constituir una sanción aquello que no es más que una medida relativa a la financiación o subvención propia de las prestaciones del Fondo, sin que el empleo por la Exposición de Motivos de la expresión " penalización " convierta en sanción una medida que no tiene tal carácter.

Se limita el recurrente, en efecto, a señalar que " no cabe duda de que la Norma impugnada impone una sanción frente a una acción u omisión municipal " y a reproducir parte de la Exposición de Motivos de la disposición recurrida, lo que resulta claramente insuficiente como para entender que con este tercer motivo formula la necesaria crítica de la sentencia que se impugna, a cuyos fundamentos, en este particular, ni siquiera se hace referencia.

Cuarto.

En el segundo motivo de casación se imputa a la sentencia recurrida la infracción del artículo 149.1.18º, considerando que las Juntas Generales, en contra de lo que entienden los jueces a quo, incurren en incompetencia al infringir el artículo 112.5 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local , que reconoce expresamente la situación de prórroga automática presupuestaria para los entes locales que no dispongan de presupuesto aprobado el 1 de enero de cada año y, además, al desconocer el régimen de distribución de competencias que se sigue de aquel precepto constitucional en relación con el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, invocando a su favor tres sentencias de esta misma Sala que habían declarado expresamente que las Juntas Generales carecen de competencia presupuestaria en materia de entidades locales.

Para que el motivo expuesto pueda ser analizado en los términos propuestos resulta necesario determinar, previamente, si la Norma Foral ahora recurrida tiene o no la naturaleza presupuestaria que el actor defiende. Dicho de otro modo, la vulneración de aquellos preceptos constitucionales, estatutarios y legales solo concurrirá si, en su caso, la norma aprobada por las Juntas Generales regula materias presupuestarias de los entes locales.

Debe adelantarse que la Sala coincide en este punto con la tesis del recurrente, expresada en la demanda y reiterada en esta casación, según la cual la Norma Foral que nos ocupa (en cuanto impone un debate presupuestario a los entes locales con presupuestos prorrogados para percibir la totalidad de la cantidad que les corresponde del Fondo Foral de Financiación) supone materialmente una limitación presupuestaria y procedimental, de clara incidencia en la regulación legal de los presupuestos de las entidades locales que se sigue de la normativa estatal básica en la materia.

Por más que la exigencia contenida en el artículo 1 de la Norma Foral recurrida se inserte en una Norma que regula el Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava, es lo cierto que su contenido se proyecta de manera evidente sobre la actividad presupuestaria de la Corporación correspondiente, al punto que le impone un debate presupuestario (no previsto en la normativa básica en los casos de presupuestos prorrogados)



www.civil-mercantil.com

para evitar que les sea practicada la retención del quince por ciento de la cantidad que correspondía abonarse, que actúa, como la propia Exposición de Motivos de la disposición recurrida señala, como auténtica " penalización".

No compartimos, por tanto, el criterio de la sentencia de instancia según el cual la norma que nos ocupa no altera el régimen de elaboración y aprobación del presupuesto. No lo altera, ciertamente; pero funciona como una verdadera limitación que se impone a la Corporación si ésta no quiere ser privada de un porcentaje de la financiación a la que tiene derecho. No en vano, la propia sentencia señala inmediatamente que la disposición recurrida establece " una corrección al principio de prórroga presupuestaria" , lo que pone de manifiesto su clara incidencia en la actividad de esta naturaleza de la Corporación, por más que tenga por finalidad " la operatividad corriente del Fondo de Financiación de las Entidades Locales " .

Si ello es así, esto es, si la Norma Foral recurrida constituye una regulación normativa de la actividad presupuestaria de los entes locales, resulta forzoso remitirnos a nuestra sentencia de 9 de julio de 2015 (recurso de casación núm. 2939/2013) en la que hemos rechazado que las Juntas Generales tengan competencia normativa en materia de presupuestos de los entes locales.

Y lo hemos hecho partiendo de que la cuestión debatida debe abordarse analizando el bloque normativo integrado 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, normas 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.

Decíamos en aquella sentencia, y reiteramos ahora, lo siguiente:

" 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).



CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**

www.civil-mercantil.com

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.



www.civil-mercantil.com

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".

Y en cuanto a la incidencia que sobre esta materia puede tener la Ley 12/2002, de 23 mayo, en cuyo artículo 48.5 se dispone literalmente que " 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 ", afirmamos en el fundamento quinto de la citada sentencia de 9 de julio de 2015 lo siguiente:

" 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



www.civil-mercantil.com

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)



www.civil-mercantil.com

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".

Quinto.

La aplicación al caso de la doctrina expuesta, que reiteramos por su clara aplicación al caso dada la naturaleza presupuestaria de la Norma Foral aquí cuestionada, conduce a la estimación del segundo motivo de casación articulado por el Ayuntamiento recurrente, en el que cabalmente se denuncia la incompetencia en esta materia del órgano del que emana la disposición impugnada.



www.civil-mercantil.com

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 la Procuradora de los Tribunales doña Paloma Solera Lama, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de fecha 16 de enero de 2014 , dictada en el procedimiento ordinario núm. 609/2012, sobre impugnación de norma foral de las Juntas Generales de Álava por la que se modifica la norma anterior, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales del Territorio Histórico, que se casa y anula.

Segundo.

Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz contra el artículo 1 de la Norma Foral 11/2012, de 18 de junio, de modificación de la Norma Foral 19/1997, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava, anulando el mencionado precepto 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.

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.