



Roj: **STS 3588/2015** - ECLI: **ES:TS:2015:3588**

Id Cendoj: **28079130042015100256**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **14/07/2015**

Nº de Recurso: **2465/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JESUS CUDERO BLAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ PV 1548/2014,**
STS 3588/2015

SENTENCIA

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

Visto por la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. **2465/2014**, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Cermeño Roco, en nombre y representación de D. Ambrosio, Dña. María Purificación, Dña. Elvira, Dña. Mónica, D. Eulogio, D. Joaquín y D. Rodolfo, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de fecha 16 de mayo de 2014, dictada en el procedimiento ordinario núm. 427/2012, 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. La representación procesal de D. Ambrosio, Dña. María Purificación, Dña. Elvira, Dña. Mónica, D. Eulogio, D. Joaquín y D. Rodolfo interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco el recurso núm. 427/2012, turnado a su Sección Primera, contra 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 27 de junio de 2012, pretendía la parte actora la nulidad de la citada norma foral por entender que incurría en desviación de poder (al dirigirse exclusivamente al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz) y, en todo caso, por considerar que los Territorios Históricos carecen de competencia normativa para regular la materia presupuestaria y contable de las Entidades locales, vulnerando los artículos 149.1.18º, 134.4, 137 y 140 de la Constitución, así como la normativa básica estatal en materia de régimen local y Haciendas Locales.

TERCERO. La representación procesal de las Juntas Generales de Álava, en su escrito de contestación a la demanda de fecha 20 de julio de 2012, interesó, en primer lugar, la inadmisión del recurso con amparo en el artículo 69.b) de la Ley Jurisdiccional por cuanto, a su juicio, los actores, en cuanto concejales, carecen de legitimación activa para impugnar el instrumento normativo emanado de las Juntas Generales de Álava. Subsidiariamente, solicitaba la desestimación del recurso por entender que la Norma Foral recurrida no incurre en las infracciones constitucionales y legales denunciadas.

CUARTO. Concluso 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 mayo de 2014, cuya parte dispositiva declaraba la inadmisibilidad del recurso. La razón de ser de dicha desestimación la encontramos en el



fundamento de derecho segundo de la citada sentencia, según el cual no presentan los recurrentes un interés distinto al de la defensa de la legalidad ya que su esfera jurídica es la suya propia y no la del Ayuntamiento, respecto de la que carecen de capacidad de actuación, " *pues no son el órgano depositario de la voluntad municipal* ".

QUINTO . Los actores en la instancia han interpuesto recurso de casación contra la anterior sentencia, alegando, como único motivo de impugnación, amparado en el artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional , la infracción del artículo 24 de la Constitución , con lesión del derecho fundamentales a la tutela judicial efectiva, en relación con el artículo 19.1.a) de la Ley Jurisdiccional y 5.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , infringiendo la doctrina jurisprudencial sobre la legitimación para recurrir y el derecho a obtener de los Tribunales una sentencia sobre el fondo del asunto.

SEXTO . La representación procesal de las Juntas Generales de Álava se opuso al recurso mediante escrito de 24 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 23 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 interés legítimo de los recurrentes se ampara en su condición de concejales integrantes de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento, considerando que " *ellos mismos* " resultan lesionados por la Norma Foral recurrida en su derecho a ejercer libremente y con las debidas condiciones la función municipal que les corresponde.

A su juicio, el error de la sentencia radica en considerar que los actores se arrogaban, al recurrir la Norma Foral, una representación del municipio o estaban realmente impugnando un acuerdo municipal.

Aunque, ciertamente, no se explicita mínimamente en el escrito de interposición del recurso de casación en qué medida la disposición impugnada afecta a ese " *libre ejercicio de la función municipal que les corresponde* ", la justificación de su interés legítimo está más desarrollada en el escrito de 19 de septiembre de 2012 en el que, contestando a la excepción opuesta por las Juntas Generales de Álava, señalan los recurrentes que su legitimación deriva de que no se trata de concejales aislados, sino que todos y cada uno de ellos son ediles del Partido Popular que suponen la tercera parte de los integrantes de la Corporación, circunstancia de la que extraen la conclusión de que " *no puede haber la menor duda de la existencia de ese interés concreto en relación con el objeto del proceso, dado el manifiesto y evidente perjuicio que la Norma Foral impugnada causa a la Corporación cuyo Gobierno ostentan y siguen ostentando los actores* ".

SEGUNDO . Una buena parte de los argumentos contenidos en el presente recurso de casación ha sido ya contestada por esta Sala en la sentencia de esta misma fecha, dictada en el recurso de casación núm. 1071/2014 , en la que hemos afirmado que ni el Alcalde, ni la Junta de Gobierno Local ostentan competencia para ejercitar una acción impugnatoria de una norma foral cuando, como aquí sucede, el Pleno de la Corporación ha mostrado su oposición expresa a esa misma impugnación.

Recordemos que, según consta en autos, la decisión del Alcalde y de la Junta de Gobierno Local de impugnar esta disposición fue expresamente desautorizada por el Pleno de la Corporación, cuyo acuerdo ejecutivo de 27 de abril de 2012 manifestó su oposición a la interposición de recurso contra la Norma Foral que ahora nos ocupa.

Decíamos en aquella sentencia, y reiteramos ahora, que del estudio de los preceptos aplicables de la Ley de Bases de Régimen Local -artículos 123.1.m), 124.4.l) y 127.1.j)- se desprende que la competencia para el ejercicio de una acción consistente en la impugnación de la Norma Foral que nos ocupa no puede reconocerse en los órganos municipales de gestión y gobierno en contra de la decisión del máximo órgano de representación popular del municipio, ni ese ejercicio de las facultades litigiosas de la Corporación puede responder a un estado de cosas fraccional que haga prevalecer la posición de cualquier órgano de la estructura del municipio sobre la decisión contraria y expresamente desautorizatoria del Pleno .

Si ello es así, mucho menos podrá reconocerse capacidad para el ejercicio de la acción a un grupo de concejales de la Corporación, por más que integren su Junta de Gobierno Local, cuya legitimación también hemos rechazado.



No entendemos, por tanto, que pueda admitirse la existencia de ese interés legitimador en los concejales integrantes de la Junta de Gobierno Local. Desde luego, no resulta de aplicación al caso la legitimación especial que reconoce a los concejales el artículo 63.1.b de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (posibilidad de los ediles de impugnar los actos y acuerdos de la Corporación a los que hubieran votado en contra). Como tuvo ocasión de declarar la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 173/2004, de 18 de octubre, la excepción que se contiene en aquel precepto de la Ley de Bases " responde al obligado interés del concejal disidente en el correcto y ajustado a Derecho funcionamiento de la corporación local a que pertenece (porque ya se ha dicho que se trata de un título legitimador distinto del derivado del "interés legítimo" que caracteriza la legitimación general -la del artículo 19.1.a de la Ley de esta Jurisdicción) y ha de presuponer lógicamente el prius de la legitimación del concejal o representante popular de una entidad local para impugnar jurisdiccionalmente las actuaciones contrarias al Ordenamiento en que hubiera podido incurrir su corporación, de la que la excepción legal -la del art. 63.1.b LRBRL - sería una consecuente aplicación " .

Decimos que ese supuesto especial de legitimación no es aplicable al caso en cuanto los concejales recurrentes no impugnan un acuerdo de la Corporación a la que pertenecen, sino una disposición emanada de otro poder (las Juntas Generales de Álava). Dicho de otro modo, el precepto legal que permite a los concejales el ejercicio de acciones judiciales sólo les legitima para defender la legalidad y correcta actuación de las Corporaciones de las que forman parte. Cabría incluso añadir que, amparándose en esa especial legitimación que el citado artículo 63.1.b) les reconoce, pudieron los concejales ahora demandantes -como les advierte la Sala en la sentencia recurrida en casación- impugnar el acuerdo ejecutivo del Pleno del Ayuntamiento de 27 de abril de 2012 (en el que se rechazaba el ejercicio de la acción), pero no lo hicieron, optando exclusivamente por recurrir la Norma Foral siendo así que, insistimos, el ordenamiento jurídico no les reconoce capacidad.

Obviamente, tampoco les alcanza la legitimación prevista en los apartados 2 y 3 del artículo 63 de la Ley de Bases de Régimen Local (para impugnar disposiciones y actos de otras Administraciones), pues el propio precepto solo reconoce interés a " las entidades locales territoriales " .

En cualquier caso, conviene insistir en la razón esencial que conduce a la inadmisión del recurso: de los citados artículos 123, 124 y 127 de la Ley de Bases de Régimen Local se desprende, como ya dijimos en la sentencia recaída en el recurso de casación núm. 1071/2014, que solo el Pleno de la Corporación ostenta la facultad de impugnar una Norma Foral como la que nos ocupa, pues el contenido de esa disposición afecta de lleno a una competencia material propia del Pleno (la aprobación de los presupuestos), sin que quepa fragmentar artificialmente los aspectos de esa Norma Foral que, también, podrían afectar al Alcalde, a la Junta de Gobierno o, añadimos nosotros, a alguno o algunos de los concejales de la Corporación.

Por otra parte, y como también afirmamos en aquella sentencia, no tendría sentido admitir el ejercicio de una acción impugnatoria en contra del criterio expresado por el Pleno de la Corporación que, no lo olvidemos, rechazó expresamente la procedencia de la interposición del recurso que ahora nos ocupa. Resultaría cuando menos extraño que el Alcalde, la Junta de Gobierno o los propios concejales pudieran reaccionar contra una disposición reglamentaria emanada de otro poder para defender las competencias municipales cuando, al mismo tiempo, se ha constatado que el máximo órgano de la Corporación (que ostenta, además, la legitimidad democrática directa) no considera conveniente cuestionar aquella disposición.

Por último, la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa de la parte recurrente no vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es reiterada en cuanto a que, con carácter general, la decisión sobre la admisión o no de una pretensión, así como la verificación de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales de la misma son cuestiones de legalidad, cuya resolución corresponde a los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad que privativamente les confiere el art. 117.3 CE, pues es facultad propia de la jurisdicción ordinaria determinar cuál sea la norma aplicable al supuesto controvertido (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 158/2000, de 12 de junio), siendo así que, en el supuesto de autos, los preceptos contenidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local no permiten reconocer el interés legítimo que se aduce.

TERCERO. Procede, en atención a lo razonado, desestimar el único motivo de casación, lo que impide abordar el fondo del asunto, pues la falta de legitimación activa constituye un óbice procesal que no permite analizar la legalidad de la Norma Foral recurrida, disposición -por otra parte- que ha sido anulada por esta Sala, declarando la falta de competencia de las Juntas Generales para regular materias presupuestarias respecto de los entes locales, en la sentencia de 9 de julio de 2015, dictada en el recurso de casación núm. 2939/2013.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción, la desestimación del recurso lleva aparejada la imposición de las costas a la parte recurrente. Haciendo uso de la facultad prevista en el apartado tercero del mencionado precepto legal, quedan las costas fijadas para la parte recurrida en un máximo de 3.000 euros por todos los conceptos.



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

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Cermeño Roco, en nombre y representación de D. Ambrosio , Dña. María Purificación , Dña. Elvira , Dña. Mónica , D. Eulogio , D. Joaquín y D. Rodolfo , contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de fecha 16 de mayo de 2014 , dictada en el procedimiento ordinario núm. 427/2012, 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, con imposición a la parte recurrente de las costas causadas en este recurso, en los términos establecidos en el último fundamento de derecho de la presente resolución.

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.