

En la Villa de Madrid, a veintiséis de junio de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, el recurso de casación número 4271/2011, que ante la misma pende de resolución, interpuesto por la Administración del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado, contra la sentencia de seis de junio dos mil once, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección Primera, recaída en los autos número 83/2010.

Habiendo comparecido en calidad de parte recurrida en este recurso de casación el Ayuntamiento de Durango, representado por el Procurador D. Fernando Pérez Cruz.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección Primera, en los autos número 83/2010, dictó sentencia el día seis de junio de dos mil once, cuyo fallo era del siguiente tenor literal:

“Que desestimamos el recurso contencioso administrativo formulado por la administración del Estado contra las bases aprobadas por el Ayuntamiento de Durango, (publicadas en el B.O.B. núm. 228, de 27 de noviembre de 2009), y mediante las que se regulan las ayudas individuales de transporte a familiares de personas en régimen penitenciario y, en consecuencia, confirmamos dicha actuación, sin especial imposición de costas”.

SEGUNDO.- La representación procesal de la actora preparó el recurso de casación el 8 de julio de dos mil once. En fecha once de julio de dos mil once la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación formulado, acordando el emplazamiento de las partes.

Una vez recibidas las actuaciones en esta Sala, y formulado escrito de interposición por la representación procesal del recurrente, la Sección Primera acordó por Providencia de catorce de noviembre de dos mil once la admisión del mismo, y se acordó la remisión de las actuaciones a la Sección Cuarta, que otorgó plazo de treinta días para la formalización del escrito de oposición.

TERCERO.- La Administración demandada presentó escrito de oposición el 27 de enero de dos mil doce, en el que solicita la desestimación del recurso.

CUARTO.- Se acordó que las actuaciones quedaran pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo que se acordó para el día doce de junio dos mil doce, fecha en que tuvo lugar, habiéndose observado los trámites establecidos por la ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Martí,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia objeto de impugnación desestima el recurso en base, entre otras consideraciones y a lo que nos interesa en este recurso de casación, al siguiente razonamiento:

“Respecto de la afectación por el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, plasmada en la ausencia de “Plan estratégico de subvenciones”, aún siendo materia que no ha dado lugar a particular examen contradictorio en el proceso, la irrupción de esa norma de ámbito estatal vendría caracterizada, de acuerdo con su D.A. Primera, por ser de legislación básica, al decir en su punto 1 que, “Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13, 14 y 18 de la Constitución, constituyendo legislación básica del Estado, los siguientes preceptos: En el título preliminar, el capítulo 1 y el capítulo I excepto, el párrafo d) del apartado 4 del artículo 9, el artículo 10, el apartado 2 y los párrafos d, e, f, g, h, i, j, k y l del apartado 3 del artículo 16, los apartados 1, 2, y los párrafos c, f, f, i, j, k, l, m y n del apartado 3 del artículo 17 y el artículo 21.

En todo caso, entiende la Sala que la observancia de un requisito como el del referido artículo 8.1 a nivel de “Principios generales (según el que “Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”), no exige necesariamente una formalización o instrumentalización externa predeterminada, que imponga en todo caso, y hasta en las Administraciones públicas más modestas, un elemento tan escasamente definible como el denominado “plan estratégico”, pues sabido es que los planes, al igual que los programas y directrices de gobierno, no son disposiciones reglamentarias ni tan siquiera de carácter orgánico, ni normas jurídicas objetivas, sino simples estudios y materiales documentales con propuestas o enunciaciones de bases y medios para lograr determinados fines y políticas públicas. Su mención en el ordenamiento jurídico es solo tangencial y no sistemática, como corresponde a su naturaleza esencialmente preprocedimental, -así, artículo 5.1 de la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre-, y solo se materializan como tales disposiciones jurídico-administrativas en la medida en que sea preciso para su imperatividad y eficacia ad extra.

Y en función de ello, aun cuando se omita la específica cita de un “plan estratégico”, no puede considerarse que esté ausente la actividad programadora, planificadora y presupuestaria interna, que, para racionalizar los recursos públicos aquellas disposiciones presuponen, y que se hace, en la sustancialidad última, de ardua comprobación con los escasos elementos que las partes nos ofrecen”.

SEGUNDO.- La parte articula los siguientes motivos de impugnación:

1.- Al amparo del artículo 88.a.d) LRJCA, por infracción del artículo 8.1 de la ley 38/2003, General de Subvenciones. Se alude a la ausencia del Plan estratégico de subvenciones, que no consta en el expediente de elaboración de la disposición impugnada. La sentencia de instancia considera dicho requisito como tangencial, por lo que se aparta de la interpretación adecuada de la norma y dicha exigencia es una forma de cumplimentar los principios de transparencia y eficacia en el gasto público.

2.- Al amparo del artículo 88.a.d) LRJCA, por infracción del artículo 106.1 CE y 70 LRJCA, en relación con la jurisprudencia sobre desviación de poder. Se critica que la sentencia considere constatada la situación de necesidad subjetiva a que se refieren las bases. En realidad se afirma que las bases no se atienen a criterios asistenciales, pues el fin de la misma sería apoyar económicamente a los familiares de reclusos con independencia de su situación económica y más concretamente apoyar a los familiares de presos que cumplen condena por pertenencia a banda terrorista.

TERCERO.- A la vista de las alegaciones de las partes, del acto impugnado y de las consideraciones que efectúa la sentencia de instancia, entendemos que procede estimar el primer motivo de impugnación.

Efectivamente, el artículo 8.1 de la ya citada Ley General de Subvenciones establece:

“1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

De este precepto pueden obtenerse, sin esfuerzo dialéctico, dos conclusiones: el Plan Estratégico tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención; y el precepto es imperativo y categórico.

Consideramos que la dicción del precepto, exigiendo con carácter previo el Plan Estratégico, no es tangencial y no sistemático, como sostiene la sentencia de instancia, sino requisito esencial y previo a la regulación de la subvención, de tal forma que sí requiere una formalización o instrumentalización externa que, aunque no es exigible una determinada formalidad, sí una definición específica que pueda ser identificada.

Apoya esta interpretación el mismo artículo 8, en su apartado 3, al establecer:

“3. La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad igualdad y no discriminación.

b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.

c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.

Es decir, la propia norma -y de ahí también su imperatividad y no mera tangencialidad- alude a los objetivos de transparencia, eficacia y eficiencia, que debe presidir la gestión de las subvenciones. Lo que puede relacionarse también con la Disposición Adicional 13ª de la misma ley, para darnos definitiva interpretación de la imperatividad del precepto, de carácter básico como recoge la sentencia de instancia.

Es claro, por no ser ni siquiera discutido en el proceso, que dicho Plan Estratégico no ha sido elaborado por lo que procede, pues, estimar el primer motivo de impugnación y, con ello siendo innecesario examinar el segundo, estimar el recurso y decidir la cuestión litigiosa en primera instancia.

CUARTO.- El examen de la cuestión planteada requiere que decidamos con carácter prioritario la excepción de falta de legitimación del Abogado del Estado -que fue discutida en autos y examinada en la sentencia de instancia-. Respecto de esta cuestión debemos comenzar señalando que la competencia del Estado para dictar normativa básica (lo que ocurre en este caso al tratarse de la Ley General de Subvenciones, artículo 8, en lo que se refiere al Plan Estratégico) se entiende o completa si a dicha competencia se le vincula la correspondiente legitimación estatal, a través de la Abogacía del Estado, para velar por el correcto cumplimiento de la misma por parte de otras administraciones públicas. Y esto que podríamos considerar como principio general, sólo tendría excepción si una norma con rango de ley niega expresamente dicha legitimación, lo que exige examinar los artículos 65 y 66 LRBRL.

Hemos señalado en nuestra sentencia de 3 de julio de 2006, recurso 132/2004, que debía reconocerse o no discutirse la legitimación del Abogado del Estado respecto de la impugnación de actos de administraciones locales que se refieren al uso del idioma.

Es cierto que hemos dicho, en nuestra sentencia de fecha 14 de junio de 2006, recurso 4748/2000, que “una vez más debe recordarse que la sentencia de esta Sala de 2 de enero de 2002 (Recurso 8098/1996) declara que, según reiterada jurisprudencia, el procedimiento de impugnación de acuerdos de las Corporaciones locales por la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas debe ser interpretado restrictivamente, en cuanto implica una limitación de la autonomía local en aras de facultades de tutela reconocidas a las Administraciones territoriales de ámbito superior”. Si bien esta sentencia no matiza dicho carácter restrictivo y se limita a afirmar que lo impugnado debe ser un acto o acuerdo de la administración local. Pero el referido carácter restrictivo no debe llevarse hasta el extremo de impedir la impugnación cuando se trata de velar por el cumplimiento efectivo de normativa que tiene carácter básico. No se trata de una amplia defensa de la legalidad, sino de la estricta defensa de competencias normativas propias que tienen dicho carácter básico.

En nuestra sentencia de 9 de marzo de 2006, recurso 3605/2001, estimábamos que la acción se había ejercitado tardíamente, confirmando la inadmisibilidad declarada en la

instancia, pero dando por sentado que la legitimación del Abogado del Estado no era cuestionable, tratándose de un acto municipal de aprobación del Convenio Colectivo del Ayuntamiento.

También se han dictado sentencias, por las Salas de instancia y confirmadas en casación, en que no se discute la legitimación del Abogado del Estado respecto de la aprobación de los presupuestos de las corporaciones locales, si estos vulneran lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, como es el caso de la sentencia de fecha 28 de junio de 2001, recurso 6756/2009.

La enumeración podría ampliarse, pero consideramos que es suficientemente indicativa del otorgamiento de legitimación a la administración del estado, siempre que se cumplan los términos de los citados artículos 65 y 66 de la ley reguladora correspondiente ya citada.

En nuestra sentencia de 17 de abril de 2007, que se remite a la de fecha 13 de octubre de 1998 (ambas citadas en la sentencia impugnada) hemos indicado que la legitimación del Estado y de las Comunidades Autónomas para impugnar actos y acuerdos de las entidades locales no es absoluta, sino “una legitimación que responde a la naturaleza bifronte del régimen jurídico de las entidades locales, en cuanto Estado y Comunidades Autónomas concurren a su determinación. De esta manera se legitima a uno y otras en función del ordenamiento eventualmente infringido, bien por ser materia en la que es competente el Estado o la Comunidad Autónoma (artículo 65 LBRL), o bien por invasión del respectivo ámbito de competencias (artículo 66 LBRL)...En consecuencia ... a la administración del Estado, a través de la legitimación procesal que le atribuyen los indicados preceptos de la LBRL, le corresponde el control de legalidad para impugnar los acuerdos de los Entes locales que infrinjan la legislación del Estado o aquellos que invadan competencias propias de la administración estatal”.

Y, expuesto lo anterior, como señalábamos al principio, no es dable negar legitimación al Abogado del Estado, para impugnar actos o acuerdos de las entidades locales que infrinjan normativa básica estatal, como es el caso que nos ocupa.

Consideramos que la Abogacía del Estado estaba y está legitimada para impugnar las bases objeto de recurso y, despejada esta cuestión es evidente que procede estimar el recurso contencioso administrativo, declarando la nulidad de dicho acto administrativo por su disconformidad con el ordenamiento jurídico.

QUINTO.- De conformidad con lo establecido por el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo procede no hacer expresa mención de las costas causadas en ninguna de las instancias.

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

FALLAMOS

Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Administración del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado, contra la sentencia de seis de junio dos mil once, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección Primera, recaída en los autos número 83/2010, sentencia que casamos y anulamos.

Rechazando la causa de inadmisibilidad respecto de la legitimación de la Abogacía del Estado, estimamos el recurso interpuesto por la misma, declarando la disconformidad a derecho del acto impugnado que, por tanto, anulamos.

Sin hacer expresa mención de las costas causadas en ninguna de las instancias.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Ricardo Enríquez Sancho.- Segundo Menéndez Pérez.- Enrique Lecumberri Martí.- Celsa Pico Lorenzo.- Santiago Martínez-Vares García.- Antonio Martí García.

Publicación.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Martí, en audiencia pública celebrada en el día de la fecha, de lo que yo, la Secretaria, doy fe.