

Roj: **STS 1129/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:1129**Id Cendoj: **28079130032017100123**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **3**Fecha: **28/03/2017**Nº de Recurso: **3201/2014**Nº de Resolución: **536/2017**Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En Madrid, a 28 de marzo de 2017

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado bajo el número 3201/2014, interpuesto por el procurador don José Ramón Rego Rodríguez, en representación de la DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CUENCA, bajo la dirección letrada de don José Manuel Ruiz Muñoz, contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de julio de 2014, que desestimó el recurso contencioso-administrativo 1646/2012, formulado contra la resolución del Secretario General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 3 de julio de 2012, que confirmó en todos sus términos la resolución de dicha autoridad administrativa de 4 de abril de 2012, que comunicó a la citada Entidad local y a su Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Recaudación que las operaciones de crédito a largo plazo destinadas a conceder anticipos reintegrables a los Ayuntamientos de la provincia, suscritos por el Organismo Autónomo en el año 2009, la refinanciación de estas operaciones en 2010, prolongando el plazo de cancelación, resolviendo que los avales de la Diputación de estas operaciones y los préstamos otorgados a los Ayuntamientos, carecen de amparo legal en las previsiones contenidas en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y están incursas en los supuestos de nulidad de pleno derecho tipificados en el artículo 62.1 b) y e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al haberse concertado "por órgano manifiestamente incompetente" y "prescindido total y absolutamente del procedimiento legal establecido", además de haberse concertado omitiendo el trámite de autorización preceptiva regulado en el artículo 52.1 del TRLRHL. Ha sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo número 1646/2012, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia el 28 de julio de 2014, cuyo fallo dice literalmente:

« Que debemos desestimar y desestimamos el Recurso Contencioso-Administrativo nº 1646/12, interpuesto por la Diputación Provincial de Cuenca, representada por el Procurador D. José Ramón Rego Rodríguez, asistida del Letrado D. José Manuel Ruiz Muñoz, siendo parte demandada el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, representado y asistido por la Abogacía del Estado, frente a la resolución de Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local de 3/7/2012, confirmatoria de la resolución de fecha 4/4/2012, en la que se acuerda comunicar a la parte recurrente, en relación a las operaciones de crédito a largo plazo destinadas a conceder anticipos reintegrables a los Ayuntamientos, la falta de amparo legal de las mismas según las previsiones contenidas en el TRLRHL, comunicando la nulidad de las operaciones realizadas. Declaramos la conformidad a derecho de la resolución recurrida, debiendo estar y pasar por la presente resolución. Procede la imposición de costas a la parte recurrente, en vigor la Ley 37/2011. » .



La Sala de instancia fundamenta la decisión de desestimar el recurso contencioso-administrativo con base en las siguientes consideraciones jurídicas:

« [...] Entrando a conocer de los motivos esgrimidos por la parte recurrente en la demanda. En el *fundamento de derecho primero*, se esgrime por dicha parte que se establece en la resolución la nulidad de las operaciones de crédito a largo plazo destinadas a conceder anticipos reintegrables a los Ayuntamientos de la provincia, suscritas por el organismo autónomo 2009, para la concesión de préstamos concertados por el OAGTR de anticipos reintegrables a los Ayuntamientos de la provincia, con aval concedido por la Diputación, y la refinanciación de estas operaciones en el año 2010, prolongando el plazo de cancelación, de los préstamos concertados por OAGTR, oponiéndose a la misma.

Se ha opuesto en la contestación a la demanda la Abogacía del Estado alegando que la resolución debe ser confirmada ya que, en el año 2009 el OAGTR, dependiente de la Diputación de Cuenca, concertó un préstamo a cuatro años, con aval de la Diputación destinado a conceder anticipos reintegrables a diversos Ayuntamientos, con el fin de que atendieran sus deudas impagadas con diversos acreedores, siendo refinanciada dicha operación en el año 2010, con aval de la Diputación y que con cargo al principal de dicho préstamo el OAGTR, concedió diversos préstamos a unos cien pueblos de Cuenca. Que la resolución recurrida es de 4/4/2012, siendo hecho plenamente acreditado que se incumplieron disposiciones legales, al formalizar operaciones de crédito a largo plazo para financiar gastos corrientes, sin comunicarse al M. Hacienda, conforme prescribe el artículo 53.8 del TRLRHL que establece como regla general que los préstamos a largo plazo solo pueden destinarse a financiar inversiones y no gastos corrientes que deben cubrirse con ingresos corrientes según establecen los artículos 177.5 y 193.3 de dicha Ley.

En el caso sometido a la consideración de esta Sala y Sección debemos tener en cuenta la normativa aplicable, TRLRHL, RD Legislativo 2/2004, establece en su artículo primero, que tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del art. 149.1.18ª de la Constitución, los preceptos contenidos en esta ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del art. 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el art. 133 de la Constitución y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el art. 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.14ª de la Constitución.

Por lo que se refiere a los recursos de las Haciendas Locales, el mismo texto establece en su artículo segundo, que estarán constituidos: a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado. b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales. c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas. d) Las subvenciones. e) Los percibidos en concepto de precios públicos. f) El producto de las operaciones de crédito. g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias. h) Las demás prestaciones de derecho público.

Igualmente tenemos que tener en consideración lo que se establece en los artículos 48 a 53 del ya citado texto legal, en los que se determina en lo concerniente a las operaciones de crédito de estas entidades locales y sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes en lo relativo a la concertación de operaciones de crédito y operaciones financieras de cobertura mayoritaria con ingresos de mercado, podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

Establece el artículo 53, con toda claridad, un régimen de autorización expresa y se dice: <<< 1. no se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales con o sin intermediación de terceros, ni conceder avales, ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado sin previa autorización de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda o, en el caso de operaciones denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea y con entidades financieras residentes en alguno de dichos países, de la comunidad autónoma a que la entidad local pertenezca que tenga atribuida en su Estatuto competencia en la materia, cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo. A estos efectos se entenderá por ahorro neto de las entidades locales y sus organismos autónomos de carácter administrativo la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la



operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso.(...)

2. Precisarán de autorización de los órganos citados en el apartado 1 anterior, las operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, incluido el riesgo deducido de los avales, cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquél, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados de las entidades citadas en el apartado 1 de este artículo .(...)

6. En los casos en que, de acuerdo con las reglas establecidas en este artículo, se precise autorización para concertar la operación de endeudamiento, no podrán adquirir firmeza los compromisos de gasto vinculados a tal operación, hasta tanto no se disponga de la correspondiente autorización.

7. Para el otorgamiento de la autorización de las operaciones a que se refieren los apartados anteriores el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. (...) Asimismo, se atenderá a la situación económica de la entidad, organismo autónomo o sociedad mercantil local peticionarios, deducida al menos de los análisis y de la información contable a la que se hace referencia en el apartado 1 de este artículo, incluido el cálculo del remanente de tesorería, del estado de previsión de movimientos y situación de la deuda y, además, el plazo de amortización de la operación, a la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y a las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar o a modificar.

8. Los órganos competentes del Ministerio de Hacienda habrán de tener conocimiento de las operaciones de crédito autorizadas por las comunidades autónomas, así como de las que no requieran autorización, en la forma en que reglamentariamente se establezca.

9. Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán, anualmente, fijar límites de acceso al crédito de las entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general.

Por su parte el artículo 55 dispone lo siguiente: 1. El Ministerio de Hacienda mantendrá una central de riesgos que provea de información sobre las distintas operaciones de crédito concertadas por las entidades locales y las cargas financieras que supongan. Los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones públicas remitirán los datos necesarios a tal fin, que tendrán carácter público en la forma que por aquel se señale.

2. El Banco de España colaborará con los órganos competentes del Ministerio de Hacienda con el fin de suministrar la información que se reciba a través de su Servicio Central de Información de Riesgos, establecido en virtud del art. 16 del Decreto Ley 18/1962, de 7 de junio, de Nacionalización y Reorganización del Banco de España , sobre endeudamiento de las corporaciones locales en la forma y con el alcance y periodicidad que se establezca.

3. Con independencia de lo anterior, los órganos competentes del Ministerio de Hacienda podrán requerir al Banco de España la obtención de otros datos concretos relativos al endeudamiento de las corporaciones locales con entidades financieras declarantes al Servicio Central de Información de Riesgos en los términos que se fijen reglamentariamente.

4. Igualmente, las corporaciones locales informarán a los órganos competentes del Ministerio de Hacienda sobre el resto de su endeudamiento y cargas financieras, en la forma y con el alcance, contenido y periodicidad, que reglamentariamente se establezca.

[...] Una vez que por esta Sala y Sección se ha examinado el material probatorio que se ha aportado, debemos anticipar desde este momento que no asiste la razón a la parte recurrente, en lo concerniente a sus alegaciones. Se llega a dicha convicción del examen de los datos que constan aportados en el expediente administrativo, en relación con la normativa transcrita en lo que interesa al presente caso, se acredita que la parte recurrente, ha incumplido el deber exigible y así podemos constatarlo a través del examen del expediente administrativo del que se desprende que el Ministerio de Economía y Hacienda mediante las resoluciones que vamos a ir enumerando, ha requerido información a la parte recurrente.

En primer lugar la resolución de la Administración demandada de fecha 31/7/2009 <<< (...) se expresa recibida documentación y contrastada con los datos existentes en la oficina virtual de la DGFEL, se pone de manifiesto determinadas carencias, en relación al contenido mínimo del plan económico financiero (...) en el caso de la Diputación (...) requiere para que se complete la base general de datos de entidades locales, subsane



las carencias observadas en relación al cumplimiento del objetivo de estabilidad, y en relación con el plan económico financiero (...) en la documentación remitida y se apruebe nuevamente por el pleno el plan remitido, que deberá ser comunicado a la DGCF con entidades locales>>> folios 19/21 del expediente administrativo.

En la resolución de 31/10/2010, por el Ministerio de Hacienda se remite comunicación a la parte recurrente, poniendo de manifiesto que <<< (...) "con motivo de la tramitación de un expediente promovido por el Ayuntamiento de San Clemente, en relación al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, se ha tenido conocimiento del anticipo reintegrable que el OAGTR concedió a la mencionada entidad local, de acuerdo con la convocatoria (...) Según las bases de la convocatoria publicada se trata de anticipos reintegrables destinados a satisfacer deudas contraídas por los ayuntamientos de la provincia con anterioridad al 31/12/2008 (...) la normativa aplicable a las operaciones de endeudamiento está recogida en la LRHL (...) Que esta DG como órgano que tiene atribuida la tutela financiera sobre esa Diputación y sobre los ayuntamientos de la provincia, requiere de la siguiente información (...) importe total de los anticipos concedidos al amparo de la convocatoria con expresión de los beneficiarios (...) marco legal que se aplicó a estas operaciones y régimen de autorizaciones al que se sometieron (...) que según la información grabada por esa Diputación (...) se observa que para la financiación de estos anticipos a las entidades locales, el OAGTR suscribió dos préstamos, uno concertado con Banesto y otro con Caja Madrid, (...). Se requiere información de ambas operaciones, de conformidad con lo que establece el artículo 52.2 del RD Legislativo 2/2004 (...) y se recuerda el deber de colaboración 56 Ley 7/85 folios 23/26 del expediente administrativo.

En la resolución de 18/1/2012, por el Ministerio de Hacienda se remite comunicación a la parte recurrente en la que se hace referencia a documentos remitidos, e informes en relación a la evaluación del objetivo del plan de estabilidad de la Diputación y estabilidad presupuestaria. Se expresa en el documento que la parte recurrente no ha cumplido los requerimientos, y que debe completarse, folios 177/181 del procedimiento.

En la resolución de 4/4/2012, se expresa por el Ministerio de Hacienda, que examinada la documentación recibida, se pone de manifiesto lo siguiente: <<<A).- En cuanto a las operaciones de endeudamiento a largo plazo suscritas por la Diputación en 2009/2010, destinadas a financiar inversiones (...) se da por cumplida la obligación de comunicación. B).- En cuanto al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (...) no ha sido contestado. C).- En cuanto a las operaciones destinadas a conceder anticipos reintegrables sin interés a los Ayuntamientos de la provincia (...) todas estas operaciones carecían de amparo legal en la legislación vigente recogida en el TRLRHL (...) se comunica a la parte recurrente que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento, por lo que son nulas dichas operaciones al amparo de lo dispuesto en el artículo 62 1 b) de la Ley 30/92 (...) que en tanto no se proceda a la cancelación no se podrá concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo al amparo del TRLRHL.>>> folios 183/189 del procedimiento.

Una vez valorado el material probatorio, debemos coincidir con la resolución administrativa impugnada, en el sentido de que por la parte recurrente no se han cumplido los requisitos establecidos en la normativa aplicable al caso. Así tenemos que se ha incumplido el trámite procedimental en relación a las operaciones crediticias concertadas, al haberse omitido la preceptiva autorización del Ministerio de Hacienda, en los términos en que se señala por los artículos 48/53 del RD Legislativo 2/2004, en particular en los términos que establece el artículo 53, y en este sentido por la normativa aplicable existe un mandato imperativo negativo en el sentido que en dicho artículo se indica, con toda claridad, <<< no se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales con o sin intermediación de terceros, ni conceder avales, ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado sin previa autorización de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda >>>. Deducimos por tanto que las operaciones que se han realizado por la Diputación de Cuenca, o por sus Organismos Autónomos, no se ajustan a la legalidad al haberse realizado sin la preceptiva autorización del Ministerio de Hacienda, que se ha visto obligado a requerir en varias ocasiones a la parte recurrente para que remitiese la necesaria documentación, en la forma en que hemos expresado anteriormente, resultando carentes y huérfanas de toda autorización y por ende, debemos manifestar nuestra conformidad con la resolución recurrida en el sentido de que dichas operaciones resultan nulas, al haberse infringido el procedimiento, conforme establecen los artículos 62 y 63 de la Ley 30/92.

A lo anteriormente expuesto debemos añadir que las resoluciones que constan en el expediente y a las que hemos hecho referencia, en síntesis en esta resolución, ponen de manifiesto el incumplimiento aludido, por parte de la parte recurrente. En concreto, la resolución de fecha 4/4/2012, que es la resolución recurrida, se analiza de forma pormenorizada en los distintos apartados: Apartado A) .- (...) de conformidad con la documentación aportada se da por cumplida la obligación. Apartado B).- (...) requerimiento no contestado. Apartado C) .- (...) operaciones destinadas a conceder anticipos reintegrables sin interés a los Ayuntamientos



de la Provincia. Se expresa la cronología de las operaciones y se concluye:(...) todas estas operaciones carecían de amparo legal en la legislación vigente, TRLRHL artículos 48 a 55, sin que puedan concertarse operaciones a largo plazo para financiar inversiones, sujetas a régimen de autorización preceptiva, y en su caso habrá de tenerse en cuenta la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y por tanto, los motivos aducidos en la demanda no pueden tener favorable acogida.

[...] Se reitera por la parte recurrente en la demanda la legalidad de las operaciones concertadas por el OAGTR, Diputación de Cuenca y Ayuntamientos a los que se concedieron los préstamos reintegrables. Se argumenta la competencia del OAGTR para realizar las operaciones concertadas, de acuerdo con lo que establecen los artículos 177.5 y 193.2 del RD Legislativo 2/2004 , al haberse destinado las inversiones a los anticipos reintegrables a los Ayuntamientos para pago de proveedores, sin que puedan conceptuarse en inversiones financieras y no en la financiación de gastos corrientes, siendo desde el punto de vista presupuestario activos financieros, siendo errónea la resolución recurrida.

La Abogacía del Estado se opone a los motivos aducidos, expresando que la diputación de Cuenca se ha endeudado a largo plazo con determinadas entidades de crédito y ha destinado tales empréstitos sufragar el pago de las deudas corrientes por parte de diversos Ayuntamientos de la provincia, para financiar el déficit por cuenta corriente, de forma fraudulenta, siendo el OAGTR manifiestamente incompetente para endeudarse en operaciones a largo plazo, y para los anticipos reintegrables y entraña la nulidad de pleno derecho de tales operaciones crediticias.

Para realizar el análisis de los argumentos de la demanda, debemos tener en consideración los datos fácticos que hemos expuesto en el anterior fundamento jurídico y la prueba documental obrante en el expediente administrativo, en relación con el bloque normativo ya indicado anteriormente.

Debemos declarar acreditado que el OAGTR dependiente de la Diputación, concertó en el año 2009 operaciones a largo plazo, siendo el periodo de amortización de cuatro años, para conceder anticipos reintegrables a los Ayuntamientos, con objeto de atender las deudas impagadas con los acreedores, según listado que obra en el expediente administrativo, siendo dicha operación avalada por la Diputación, según consta, en el Pleno de fecha 11/3/2009, otorgándose por el OAGTR a los Ayuntamientos, préstamos a cuatro años , sin coste financiero por intereses, siendo refinanciada la operación en el año 2010, estableciéndose en la misma una prolongación de los plazos de amortización a diez años . Fue avalada igualmente por la Diputación según acuerdo de pleno de fecha 20/10/2010.

De ello se deriva incumplimiento de lo establecido en el artículo 51 en relación con el artículo 53 del RD Legislativo 2/2004 , sin que pueda el OAGTR concertar dichas operaciones de crédito de acuerdo con lo que se establece en el artículo 177.5 del ya citado texto legal , por no cumplirse los requisitos que en el mismo se establecen con carácter de excepcionalidad, circunstancia que en el presente caso no se acredita, al haberse dedicado los créditos obtenidos de las entidades bancarias Banco Español de Crédito y Caja Madrid, a financiar gastos corrientes de proveedores acreedores de los Ayuntamientos que aparecen en los listados ya indicados, cuando es lo cierto que la previsión normativa contempla dicha posibilidad únicamente para financiación de inversiones, pero no para gastos corrientes, con las excepciones que se establecen en los artículos 177.5 y 193.3. De ahí que la derivación al OAGTR, lleve aparejada la consecuencia de una financiación no conforme a legalidad para financiar deudas derivadas de gastos corrientes de funcionamiento de los Ayuntamientos que aparecen en los listados del expediente administrativo. De lo anterior se colige que los motivos y argumentos expresados por la parte recurrente, no pueden tener favorable acogida y, por ende, la pretensión instada debe desestimarse. » .

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación procesal de la DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CUENCA recurso de casación, que la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de 18 de septiembre de 2014 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la representación procesal de la DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CUENCA recurrente, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y con fecha 31 de octubre de 2014, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« Tenga por interpuesto recurso de casación contra la sentencia dictada en estos autos y en su virtud se dicte nueva sentencia casando la recurrida y dicte en su lugar resolución por la que se estime la demanda y declare la nulidad de la Resolución del Sr. Secretario General de Coordinación Autonómica y Local dependiente de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de fecha 3 de julio de 2012, notificada a esta parte el día 12 de julio de 2012 (registro de entrada en la Diputación



Provincial de Cuenca número 8301), por la que, resolviendo alegaciones presentadas contra previa resolución de 4 de abril de 2012 del mismo centro directivo, CONFIRMA, en todos sus términos, dicha resolución y, en consecuencia, extienda dicha nulidad a esta última resolución. » .

CUARTO.- Por providencia de 13 de enero de 2015, se admite el recurso de casación.

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de fecha 21 de enero de 2015, se acordó entregar copia del escrito de interposición del recurso de casación a la parte comparecida como recurrida (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO) a fin de que, en el plazo de treinta días formalice el escrito de oposición, lo que efectuó el Abogado del Estado en escrito presentado el día 3 de marzo de 2015, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPLICO:

« Que, teniendo por presentado este escrito con sus copias, se sirva admitirlo; tenerle, en la representación que ostenta, por opuesto al presente recurso ordinario de casación; seguir el procedimiento por todos sus trámites y, en su día, dictar sentencia por la que, con desestimación del recurso confirme la que en el mismo se impugna y se impongan las costas causadas a la parte recurrente de conformidad con lo previsto en la LJCA. » .

SEXTO.- Por providencia de fecha 19 de enero de 2017, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 14 de marzo de 2017, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación.

El recurso de casación que enjuiciamos se interpuso por la representación procesal de la DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CUENCA contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de julio de 2014 , que desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra la resolución del Secretario General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 3 de julio de 2012, que confirmó en todos sus términos la resolución de dicha autoridad administrativa de 4 de abril de 2012, que comunicó a la citada Entidad local y al Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Recaudación que las operaciones de crédito a largo plazo destinadas a conceder anticipos reintegrables a los Ayuntamientos de la provincia, suscritos por el Organismo Autónomo en el año 2009, la refinanciación de estas operaciones en 2010, prolongando el plazo de cancelación, resolviendo que los avales de la Diputación de estas operaciones y los préstamos otorgados a los Ayuntamientos, carecen de amparo legal en las previsiones contenidas en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y están incursas en los supuestos de nulidad de pleno derecho tipificados en el artículo 62.1 b) y e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , al haberse concertado "por órgano manifiestamente incompetente" y "prescindido total y absolutamente del procedimiento legal establecido", además de haberse concertado omitiendo el trámite de autorización preceptiva regulado en el artículo 52.1 del TRLRHL.

El recurso de casación se articula en la formulación de cuatro motivos de casación.

El primer motivo de casación, que se funda al amparo del artículo 88.1 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, imputa a la sentencia recurrida haber incurrido en incongruencia omisiva, infringiendo el artículo 33.1 del citado texto legal .

En el desarrollo del motivo de casación se aduce que la sentencia impugnada no da respuesta a una cuestión planteada, relativa a la ilegalidad de la resolución impugnada por imposibilidad de declarar la nulidad de los acuerdos adoptados por las Administraciones locales, al deber seguir el procedimiento establecido en la regulación de régimen local, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 63 a 68 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local que legitima a la Administración del Estado y a las Administraciones de las Comunidades Autónomas para impugnar tales actos ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El segundo motivo de casación se formula al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, por infracción de los artículos 53.1 y 62.1 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , en relación con los artículos 52 , 63.1 a), 65 , 66 y 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local , en cuanto no hay ninguna atribución de competencias de la Administración General del Estado para que pueda dejar sin efecto, por sí misma, acuerdos adoptados por las Entidades locales.



El tercer motivo de casación, también fundamentado al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se sustenta en la infracción del artículo 53 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al considerar la sentencia que existe un régimen de autorización expresa para este tipo de operaciones sin tener en cuenta que la autorización sería necesaria -como indica dicho precepto- cuando de los estados financieros que reflejan la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio se deduzca un ahorro neto negativo.

El cuarto motivo de casación, fundado al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se basa en la infracción de los artículos 177 y 193 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

SEGUNDO.- Sobre la improsperabilidad del recurso de casación.

El primer motivo de casación, fundamentado en el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, que se sustenta en la alegación de que la sentencia recurrida incurre en incongruencia omisiva en infracción del artículo 33.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no puede prosperar.

En efecto, aunque constatamos que el Tribunal de instancia no da una respuesta lo suficientemente detallada y precisa al motivo de impugnación formulado en el escrito de demanda, basado en la alegación de ilegalidad de la resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 4 de abril de 2012, debido a la imposibilidad de que dicha autoridad administrativa anule acuerdos adoptados por las Administraciones locales sin seguir el procedimiento establecido en los artículos 63 a 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, apreciamos que cabe deducir del contenido del fundamento jurídico segundo de la sentencia impugnada, que el régimen jurídico aplicable para enjuiciar la legalidad de la resolución impugnada, se contiene en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuya regulación desplaza -en este concreto ámbito normativo- la aplicación de la referida Ley 7/1985.

Cabe subrayar al respecto, que en el referido fundamento jurídico de la sentencia de instancia se transcribe el artículo 1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que establece que tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local los preceptos contenidos en dicha Ley, dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, así como se recogen las disposiciones del citado texto legal que constituyen el marco jurídico regulador de las relaciones interadministrativas entre la Administración General del Estado y las Entidades locales, en el ámbito económico-financiero, que se rigen por los principios de colaboración, cooperación y coordinación -según la naturaleza de las funciones que se ejerciten- al estar en juego intereses generales vinculados a la observancia de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad de las Haciendas Locales.

Este contexto argumental permite a la parte demandante en la instancia, conocer cuáles han sido las razones jurídicas por las que cabe reconocer la competencia del Ministerio de Hacienda -en ejercicio de las atribuciones conferidas por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales-, para declarar que carecen de amparo legal aquellas «operaciones de crédito a largo plazo» que hayan concertado entidades locales o sus organismos autónomos o los entes o sociedades mercantiles dependientes que incumplan las obligaciones impuestas en el referido texto legal, y, en consecuencia, para advertir que están incursas en los supuestos de nulidad de pleno derecho o de anulabilidad establecida en los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administración Común.

Por ello, no estimamos que la sentencia recurrida incurra en incongruencia omisiva o ex silentio, en cuanto el Tribunal de instancia no ha dejado sin dar una respuesta, aún de forma tácita, a uno de los argumentos jurídicos en que se sustentaba la pretensión de nulidad de las resoluciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas impugnadas, que fue sometido a su consideración, que cabe entender desestimado en razón del conjunto de razonamientos jurídicos expuestos en la sentencia.

El segundo motivo de casación, basado en la infracción de los artículos 53.1 y 62.1 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administración Común, en relación con los artículos 63.1 a), 65, 66 y 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en que se cuestiona la competencia del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para adoptar las resoluciones impugnadas, no puede ser acogido.

Esta Sala no comparte la tesis argumental que desarrolla la defensa letrada de la Entidad local recurrente, respecto de que el Tribunal de instancia debió declarar la nulidad de pleno derecho de la resolución de



la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 4 de abril de 2012, por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente, por razón de la materia, al carecer dicho órgano administrativo de habilitación para declarar la nulidad de acuerdos adoptados por las Administraciones locales, al corresponder esa potestad a los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Procede señalar, en primer término, que, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.2 del Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, el incumplimiento de la obligación de comunicación al Ministerio de Economía y Hacienda, en el plazo fijado, de las operaciones de endeudamiento formalizadas por las Entidades locales «determinará la nulidad de los acuerdos adoptados por el Pleno de la Corporación local». Y añade dicha disposición que el incumplimiento referido «será condición resolutoria, por ministerio de la Ley y sin necesidad de ejercitar acción alguna, de la operación de endeudamiento formalizada».

Ello, no obstante, ante la falta de una disposición del mismo tenor en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción vigente en el momento de concertarse las operaciones de endeudamiento por el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Recaudación de la Diputación Provincial de Cuenca, cabe entender que la resolución del Secretario General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 4 de abril de 2012, se limita a comunicar a la Diputación Provincial de Cuenca y al Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Recaudación «que considera que las operaciones de crédito a largo plazo destinadas a conceder anticipos reintegrables a los Ayuntamientos de la provincia, suscritas por el Organismo Autónomo en el año 2009, y la refinanciación de estas operaciones en 2010 que prolongan el plazo de cancelación, avaladas por la Diputación, y los préstamos otorgados a los Ayuntamientos en base a las mismas, carecen de amparo legal en las previsiones contenidas en el texto refundido de la Ley reguladora de Haciendas Locales.

Esta conclusión jurídica puede inferirse de la liberalidad de la parte dispositiva de la citada resolución administrativa, que advierte que dichas operaciones «están incursas en los supuestos de nulidad de pleno derecho tipificados en el artículo 62.1.b) y e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», al haberse concertado por "órgano manifiestamente incompetente" y "prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, además de haberse concertado omitiendo el trámite de autorización preceptiva regulado en el artículo 53.1 del TRLRHL».

Por ello, aunque constatamos que en este supuesto, la citada resolución del Secretario General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas no contiene una cláusula de carácter administrativo por la que la Entidad local se encuentra compelida a adoptar los acuerdos necesarios para dejar sin efecto las operaciones de crédito, los préstamos concedidos y los avales prestados que se reputan ilegales -como acontece en otros precedentes administrativos enjuiciados por esta Sala-, del contenido de la resolución administrativa se desprende que la competencia ministerial se circunscribe a «valorar la adecuación de las operaciones de endeudamiento que realicen las Corporaciones locales a la normativa legal y, en caso de que se produzcan desviaciones, comunicar, en cualquier momento en que tenga constancia, las deficiencias apreciadas y señalar las medidas necesarias para su corrección», tal como literalmente se refiere.

Esta interpretación que propugnamos resulta acorde con la doctrina jurisprudencial formulada en la sentencia de esta Sala de 20 de octubre de 2016 (RC 36/2014), en que hemos fijado la interpretación del artículo 53 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, en el sentido de que esta disposición atribuye al órgano competente del Ministerio de Hacienda la facultad de reaccionar frente a aquellas operaciones de crédito concertadas por las Entidades locales, que requieren de autorización, en los supuestos en que no se hubiera solicitado o no se hubiera obtenido, denegando la convalidación cuando no fuera posible por estar incurso en causa de anulabilidad, pudiendo requerir a la entidad a que adopte los acuerdos necesarios para dejar sin efecto las operaciones de crédito ilegalmente formalizadas, con la exposición de los siguientes razonamientos jurídicos:

« [...] Que la competencia para otorgar o denegar la autorización a que se refiere el artículo 53.1 del Texto Refundido, incluye, también, cuando un Ayuntamiento ha concertado un préstamo que requiere esa autorización sin solicitarla (o sin obtenerla), la de instar, en trance de denegar la convalidación por no ser ésta posible, la de ordenar a la Corporación que deje sin efecto el préstamo, dado que ello es una consecuencia necesaria de la falta de autorización, y la reacción de la Administración de tutela se refiere a la misma operación crediticia examinada en el caso. Remitir en este supuesto a la Administración de tutela al régimen general de impugnación del artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local sería tanto como negar la tutela misma. » .



En la sentencia de esta Sala jurisdiccional de 14 de noviembre de 2016 (RC 1914/2014), hemos declarado que el principio de autonomía local, garantizado en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución española, según una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, sentada en las sentencias 4/1981, de 2 de febrero y las posteriores 32/1981, de 28 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 148/1991, de 4 de julio; 46/1992, de 2 de abril; 40/1998, de 19 de febrero; 159/2001, de 5 de julio; 240/2006, de 20 de julio, y la 111/2016, de 9 de junio, y de esta Sala de lo Contencioso - Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en las sentencias de 18 de julio de 1997 (RA 6333/1992), 20 de enero de 2005 (RC 6904/2001) y 26 de julio de 2006 (RC 1346/2004), no se opone a que la Administración del Estado ejerza, por razones de interés general y con base en una específica previsión legal, control sobre actuaciones de las Entidades locales que comprometan gravemente el ejercicio de competencias de titularidad estatal, siempre que éste no sea establecido con carácter indeterminado o genérico.

En el mismo sentido, en la sentencia de esta Sala de 20 de enero de 2005 (RC 6904/2001), hemos determinado el alcance del principio de autonomía local enunciado en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución española, en los siguientes términos:

« [...] El principio de autonomía local consagrado en la Constitución como principio estructural rector de la organización territorial, cuyo desarrollo corresponde al legislador, que garantiza a los Entes territoriales de ámbito municipal o provincial la capacidad de decidir libremente y bajo su plena responsabilidad entre varias opciones legalmente posibles, aquella que estime oportuna con arreglo a criterios esencialmente políticos, que es circunstancial a su caracterización como poder público territorial y a su capacidad de autodeterminación de sus propios intereses, es compatible con la existencia de controles de legalidad ejercidos por otra Administración de ámbito territorial superior por razones puntuales, siempre que ostenten un título competencial habilitante y que no sea susceptible de configurarse como un control genérico, indeterminado o jerárquico. » .

El tercer motivo de casación, sustentado en la infracción del artículo 53 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tampoco puede ser acogido.

Esta Sala no comparte la tesis argumental que desarrolla la defensa letrada de la Entidad local recurrente, respecto de que el Tribunal de instancia yerra al considerar que concurren los presupuestos de aplicación del artículo 53 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, sin tomar en consideración que -según se aduce- la autorización del Ministerio de Hacienda sólo es preceptiva cuando de la liquidación del presupuesto se deduzca un ahorro neto negativo, lo que en el caso de autos no se produce.

En efecto, consideramos que el Tribunal de instancia no ha realizado una interpretación inadecuada del artículo 53 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al sostener que ha quedado acreditado que la Diputación Provincial de Cuenca y el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Recaudación dependiente de dicha Entidad local han incumplido la obligación de obtener autorización previa en relación con las operaciones de crédito a largo plazo formalizadas, que era exigible conforme a lo dispuesto en el citado precepto legal, en razón de que, para el cálculo del ahorro neto de la liquidación presupuestaria correspondiente al ejercicio de 2008, la Entidad que se endeuda no disponía de datos individuales, así como se había omitido la obligación de comunicar dichas operaciones a la que alude el artículo 53.8 del citado texto legal.

El cuarto motivo de casación, basado en la infracción de los artículos 177 y 193 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, no puede prosperar.

Esta Sala considera que el Tribunal de instancia acierta al sostener que no concurren los presupuestos de aplicación del artículo 177.5 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que dispone que con carácter excepcional y por acuerdos adoptados con el quórum establecido por el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se considerarán recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes, que expresamente sean declarados necesarios y urgentes, los procedentes de operaciones de crédito en que se den conjuntamente las siguientes condiciones, y rechazar que quepa calificar de «inversiones financieras» -e incardinables en dicho precepto- las operaciones de endeudamiento destinadas al pago de proveedores, atendiendo a los principios que informan el Derecho presupuestario.

Y tampoco entendemos que resulte injustificada o extravagante la declaración que efectúa el Tribunal de instancia respecto de que no concurren los requisitos para aplicar el artículo 193.3 del citado texto legal, que prevé, en relación de la liquidación de presupuesto, que en caso de no adoptarse ninguna de las medidas previstas en los dos apartados anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit, al no cumplirse los requisitos que en dichos preceptos se establecen, al haberse destinado los créditos obtenidos por el Organismo Autónomo de Gestión



Tributaria y Recaudación de la Diputación Provincial de Cuenca y avalados por la citada Diputación Provincial, a financiar gastos corrientes (pago a proveedores acreedores de los Ayuntamientos a los que se conceden los préstamos), cuando las previsiones normativas analizados sólo lo admite para financiar inversiones.

En consecuencia con lo razonado, al desestimarse íntegramente los cuatro motivos de casación articulados, procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la de la DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CUENCA contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de julio de 2014, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 1646/2012

TERCERO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente.

A tenor del apartado tercero de dicho artículo 139 de la Ley jurisdiccional, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ha de satisfacer la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima de cuatro mil euros más IVA cuando proceda, a la parte recurrida.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido : **Primero.- Desestimar el recurso de casación** interpuesto por la representación procesal de la DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CUENCA contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de julio de 2014, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 1646/2012 . **Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales** causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente, en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.