



Roj: STS 6807/2008  
Id Cendoj: 28079130042008100604  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 4  
Nº de Recurso: 4209/2006  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: CELSA PICO LORENZO  
Tipo de Resolución: Sentencia

### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veinte de noviembre de dos mil ocho.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 4209/06, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Alvaro José de Luis Otero en nombre y representación del Ayuntamiento de Bailén, contra la sentencia de fecha 29 de mayo de 2006, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, Sección 1ª, en el recurso núm. 2314/04, interpuesto por D. Ricardo , D. Jose Francisco , D. Luis Enrique , Dª María Angeles , D. Alexander , D. Diego y D. Jose Luis contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Bailen en Pleno de 10 de Junio de 2004 de aprobación definitiva del Presupuesto General de la Corporación para el año 2004. Ha sido parte recurrida D. Ricardo y otros representados por la Procuradora de los Tribunales doña Cristina Gonzalez Alonso.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- En el recurso contencioso administrativo núm. 2314/04, seguido ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, Sección 1ª, se dictó sentencia con fecha 29 de mayo de 2006 , cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "Estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. Ricardo , D. Jose Francisco , D. Luis Enrique , Dª María Angeles , D. Alexander , D. Diego y D. Jose Luis , contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Bailén (Jaén) de 10 de Junio de 2004, de aprobación definitiva del Presupuesto General de la Corporación para el ejercicio de 2004; declarando la nulidad del mismo en cuanto no atendió el desequilibrio originado por el remanente negativo del ejercicio de 2002; y sin costas".

SEGUNDO.- Notificada dicha resolución a las partes, por la representación procesal del Ayuntamiento de Bailen se prepara recurso de casación y teniéndose por preparado, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

TERCERO.- Por escrito presentado el 19 de julio de 2006, formaliza recurso de casación e interesa la estimación de los motivos alegados y que se case la sentencia recurrida resolviendo conforme al suplico contenido en el recurso contencioso- administrativo.

CUARTO.- La representación procesal de D. Ricardo y otros formalizó el 26 de julio de 2007, escrito de oposición al recurso de casación interesando su desestimación.

QUINTO.- Por providencia de fecha 30 de septiembre de 2008 se señaló para votación y fallo el 12 de noviembre de 2008, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente la Excm. Sra. Dª. Celsa Pico Lorenzo, Magistrada de la Sala

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- La representación procesal del Ayuntamiento de Bailén interpone recurso de casación 4209/2006 contra la sentencia de fecha 29 de mayo de 2006, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, Sección 1ª, en el recurso núm. 2314/04, interpuesto por D. Ricardo , D. Jose Francisco , D. Luis Enrique , Dª María Angeles , D.

Alexander , D. Diego y D. Jose Luis contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Bailen en Pleno de 10 de Junio de 2004 de aprobación definitiva del Presupuesto General de la Corporación para el año 2004. Resuelve la Sala estimar el recurso contencioso administrativo declarando la nulidad del Acuerdo en cuanto no atendió el desequilibrio originado por el remanente negativo del ejercicio de 2002.

Identifica la sentencia el acto impugnado en su PRIMER fundamento, mientras recoge en el mismo los argumentos de la parte recurrente que son rebatidos por la administración y consignados en el SEGUNDO.

Ya en el TERCERO subraya la Sala que "el art. 170,2 del RD Legislativo 2/2004, del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales , dispone que "...podrán entablarse reclamaciones contra el presupuesto.... a) por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta Ley, b) por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de las obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo, y c) por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de éstos respecto a las necesidades para las que esté previsto", estableciéndose, correlativamente, en el art. 193 del propio texto, que "... en caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno de la Corporación... deberá proceder... a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido....", de manera que "si ello no resultara posible...., se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe...", y debiendo aprobarse el presupuesto del ejercicio siguiente"... si no se adoptasen ninguna de aquellas medidas, con un superávit no inferior al repetido déficit".

En el CUARTO afirma que "en el presente caso el estudio del informe de la Intervención Municipal de 29 de Marzo de 2004, puso de manifiesto que el presupuesto del Ayuntamiento de Bailén para dicho ejercicio económico"... presentaba idéntica cifra - 16.753.802,33 #- tanto en cuanto al estado de ingresos como al de gastos, existiendo una efectiva nivelación del mismo, con cumplimiento de lo dispuesto en el art. 165,4 del TRLHL "; claro, que ello no obstó a que en otro lugar del trabajo profesional mencionado se expusiera que "...dado el resultado de la liquidación del presupuesto del ejercicio de 2002, que arrojó un remanente negativo de tesorería y la no adopción de las medidas previstas en el art. 174 de la LHL , se exige la aprobación del presupuesto con superávit inicial para la absorción de dicho remanente".

Por todo ello en el QUINTO concluye que al haberse infringido el deseable objetivo de las nivelación de ingresos y gastos procede estimar el recurso.

SEGUNDO.- Funda el recurso en un único motivo apoyado en el art. 88.1.d) LJCA al entender que la sentencia vulnera las letras b) y c) del art. 170.2 en relación con el art. 193 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por RDLegislativo 2/2004, de 5 de marzo , TRLHL, artículo idéntico al precedente art. 174 Ley Haciendas Locales .

Defiende que el vicio inicial quedó subsanado en el pleno de noviembre de 2004 en que el Ayuntamiento elaboró un plan de saneamiento financiero para eliminar el remanente líquido de tesorería negativo y la reducción del ahorro neto por lo que debe atenderse al art. 193 del TRLHL .

Objeta el motivo la parte recurrida que defiende que la sentencia es ajustada a derecho pues en tal línea se han pronunciado también otros Tribunales Superiores de Justicia.

TERCERO.- Nos desenvolvemos en el ámbito de un recurso de casación ordinario por lo que la doctrina emanada de otros Tribunales Superiores de Justicia no resulta invocable.

Sobre la cuestión de la nivelación presupuestaria en las Corporaciones Locales se ha manifestado este Tribunal en sus sentencia de 23 de mayo de 2001, recurso de casación 8202/95 y 22 de febrero de 2002 , recurso de casación 574/1997 en que tuvo ocasión de pronunciarse respecto del art. 174,3 de la Ley de Haciendas Locales, LHL , antecedente del actual art. 193 contenido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales plasmado en el RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo . En aquellas sentencias respecto del art. 174.3 LHL se decía que "impone la aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente con superávit de modo tal que se compensen los déficit anteriores, siempre que el ente local no haya tomado otras medidas. Sin que la alegación de las reglas que contiene la Instrucción de Contabilidad pueda ser admitida, pues estas reglas regulan la mecánica de elaboración de los presupuestos, pero no amparan el incumplimiento de las obligaciones reconocidas ni autorizan para ignorar el mandato que inequívocamente se contiene en la Ley de Haciendas Locales."

CUARTO.- Como dice el preámbulo de la Ley 15/2006, de 26 de mayo , de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria , el equilibrio en las cuentas públicas es un elemento esencial de una política económica sostenible en el tiempo. Realiza una nueva definición del principio

de estabilidad presupuestaria, remarcando su art. 5 el principio de transparencia que permita verificar los Presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria.

Y, significativamente, su Disposición final cuarta confiere un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley para que el Gobierno aprueba un reglamento de aplicación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, a las Entidades Locales, que atienda a la particularidad de su régimen de organización, funcionamiento y económico financiero y, en particular, a lo establecido en el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Previsión que determinó la aprobación del RD 1463/2007, de 2 de noviembre.

Sin embargo, las normas antedichas aunque puedan ayudar a interpretar las normas sobre estabilidad presupuestaria y los procedimientos de aprobación de los planes económicos financieros de reequilibrio para la corrección de las situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no estaban en vigor al aprobarse el presupuesto para 2004 del Ayuntamiento de Bailen en sesión plenaria del 10 de junio de 2004.

QUINTO.- A lo vertido en razonamientos precedentes debemos adicionar que la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local 2004 define la naturaleza del remanente de Tesorería en las siguientes palabras "El Remanente de Tesorería se ha configurado como una magnitud de carácter fundamentalmente presupuestario, frente a su configuración anterior (en la Instrucción de 1990) como magnitud esencialmente financiera. Esta nueva concepción del Remanente de Tesorería responde de manera más fiel al significado que el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales atribuye a esta magnitud: recurso para financiar gasto, si es positivo, déficit a financiar, si es negativo. Desde esta perspectiva el remanente de Tesorería viene a ser la acumulación de Resultados presupuestarios de ejercicios anteriores y no, como actualmente, el excedente de liquidez a corto plazo".

No obstante la citada Orden de 23 de noviembre de 2004 por la que se aprueba la Instrucción del modelo Normal de Contabilidad Local no entró en vigor hasta el 1 de enero de 2006 rigiendo, por tanto, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990 que aprobó la Instrucción para Contabilidad para la Administración local.

La anterior Instrucción definía el Remanente de Tesorería como magnitud financiera permitiendo conocer al final del ejercicio la solvencia o capacidad económica que tiene una administración para hacer frente a sus deudas.

Tanto bajo una como otra normativa partimos de que el resultado de las operaciones presupuestarias de cada ejercicio está determinado por la diferencia entre los derechos presupuestarios liquidados durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias reconocidas durante el mismo período.

Por ello, no ofrece duda que cuando el Remanente de Tesorería es negativo se rompe el equilibrio presupuestario en un sentido desfavorable lo que contraviene una de las esencias básicas de la confección del presupuesto. Se manifiesta una insuficiencia de recursos financieros para atender a las obligaciones que son exigibles básicamente de liquidez porque los recursos del corto plazo no cubren las obligaciones en que ha incurrido la Corporación Local.

SEXTO.- Para atender a una situación de liquidación con remanente de tesorería negativo el art. 193 TRLHL y su antecedente art. 174 LHL ofrece tres medidas para solventar tal situación con un orden de prelación, primero, segundo y tercero, ya que la segunda se prevé de no ser posible la primera y la tercera para el caso de no adoptarse ninguna de las medidas previstas en los apartados anteriores.

Precepto con contenido reiterado en el art. 105 del RD 500/1990, de 20 de abril y en la Regla 354.3 de la Orden de 17 de julio de 1990.

La elaboración de un plan de saneamiento financiero incluyendo medidas de reducción del gasto de distintos capítulos, actuaciones tendentes a la obtención de quita o espera en el pago de distintas deudas, medidas de gestión tributaria, etc presentado en la primera sesión que celebre la Corporación tras la liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo encaja en una interpretación conjunta de tales medidas, máxime al incluir la reducción de gasto en primer lugar. Comporta haber actuado conforme a lo establecido en las normas legales y reglamentarias antes mencionadas.

Por todo ello se estima el motivo.



SEPTIMO.- Estimado el motivo del recurso procede resolver el recurso contencioso administrativo conforme al art. 95. 2. d) LJCA .

A la vista de lo expuesto en razonamientos precedentes no hay razón para atender a la pretensión de nulidad del acto de aprobación del presupuesto por lo que procede desestimar el recurso.

OCTAVO.- No procede hacer expresa imposición legal de costas.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución,

## **FALLAMOS**

1º.- Ha lugar al recurso de casación presentado por la representación procesal del Ayuntamiento de Bailén contra la sentencia de fecha 29 de mayo de 2006, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, Sección 1ª, en el recurso núm. 2314/04, interpuesto por D. Ricardo , D. Jose Francisco , D. Luis Enrique , Dª María Angeles , D. Alexander , D. Diego y D. Jose Luis contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Bailen en Pleno de 10 de Junio de 2004 de aprobación definitiva del Presupuesto General de la Corporación para el año 2004. Resuelve la Sala estimar el recurso contencioso administrativo declarando la nulidad del Acuerdo en cuanto no atendió el desequilibrio originado por el remanente negativo del ejercicio de 2002, la cual se anula y se deja sin efecto.

2º.- Se desestima el recurso contencioso administrativo 2314/04.

3º.- No ha lugar al pronunciamiento en costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente de la misma, Doña Celsa Pico Lorenzo, hallándose celebrando audiencia pública, ante mi la Secretaria, certifico.