



Roj: **STS 4876/2016 - ECLI:ES:TS:2016:4876**

Id Cendoj: **28079130032016100445**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **14/11/2016**

Nº de Recurso: **1914/2014**

Nº de Resolución: **2437/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 4102/2014,**
STS 4876/2016

SENTENCIA

En Madrid, a 14 de noviembre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado bajo el número 1914/2014, interpuesto por la procuradora doña María Luisa Aguiar Merino (sustituida con posterioridad por la procuradora doña María Moreno de Barrera Rovira), en representación del AYUNTAMIENTO DE LAS ROZAS (MADRID), asistida del letrado don Ignacio Miguel-Romero de Olano (sustituido con posterioridad por la letrada doña Mercedes González de Estrada), contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de enero de 2014, que desestimó el recurso contencioso-administrativo 1174/2011, formulado contra la resolución del Director General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 2011, que resolvió que tres operaciones de endeudamiento concertadas en 2008 por importe de 9.000.000, 5.000.000 y 7.000.000 de euros, estaban incursas en anulabilidad por infracción del ordenamiento jurídico y no son convalidables, requiriéndose a la Entidad local para que adopte los acuerdos necesarios para dejar sin efecto las referidas operaciones de crédito ilegalmente formalizadas. Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado; y las entidades mercantiles BANCO DE SANTANDER, S.A., representada por el procurador don Alberto Hidalgo Martínez y defendida por el letrado don Manuel Román Román, BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, S.A., representada por el procurador don Esteban Jabardo Margareto y representada por la letrada doña Nuria Sánchez Muñoz, y BANKIA, S.A., representada por el procurador don Francisco José Abajo Abril.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo número 1174/2011, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia de fecha 31 de enero de 2014 cuyo fallo dice literalmente:

« Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora D^a. María Luisa Aguiar Merino actuando en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE LAS ROZAS (MADRID) contra la Resolución de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales de 1 de febrero de 2011 por la cual se declaró que determinadas operaciones de endeudamiento concertadas en el año 2008 por la Corporación actora estaban incursas en causa de anulabilidad y no resultaban convalidables, y se requería a la misma para que adoptase los acuerdos necesarios para dejarlas sin efecto, debemos declarar y declaramos que dicha Resolución es ajustada a Derecho. Sin hacer expresa imposición de costas. » .



SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE LAS ROZAS (Madrid) recurso de casación, que la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de fecha 16 de mayo de 2014 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE LAS ROZAS (Madrid) recurrente, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 2 de julio de 2014, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó SOLICITANDO:

« que, habiendo por presentado este escrito y sus copias, se sirva admitirlo, tenerme por comparecido y por interpuesto RECURSO DE CASACIÓN contra la sentencia referida, seguir el procedimiento por sus trámites y, en su día, dictar sentencia por la que, acogiendo los motivos invocados, estime este recurso, casando y anulando la Sentencia recurrida y, en su lugar, se dicte nueva sentencia ajustada a Derecho, con imposición de las costas a la contraparte en caso de oponerse al presente recurso. » .

CUARTO.- Por providencia de fecha 5 de septiembre de 2014 se admitió el recurso de casación.

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de fecha 29 de septiembre de 2014, se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO y las mercantiles BANCO DE SANTANDER, S.A., BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, S.A. y BANKIA, S.A.) a fin de que, en el plazo de treinta días, pudieran oponerse al recurso, lo que efectuó el Abogado del Estado en escrito de fecha 8 de octubre de 2014, en el que expuso las alegaciones que consideró oportunas, y lo concluyó con el siguiente SUPLICO:

« que, teniendo por presentado este escrito y por evacuado el trámite de oposición al recurso interpuesto, dicte Setnencia por la que lo INADMITA, o subsidiariamente lo DESESTIME, con imposición a la contraparte de las costas causadas. » .

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 17 de noviembre de 2014, se declara caducado el trámite de oposición concedido a las recurridas BANCO DE SANTANDER, S.A., BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, S.A. y BANKIA, S.A., al no haber presentado escrito alguno en el plazo otorgado.

SÉPTIMO.- Por providencia de 22 de septiembre de 2016, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 8 de noviembre de 2016, 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 del AYUNTAMIENTO DE LAS ROZAS (Madrid) contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de enero de 2014 , que desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra la resolución del Director General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 2011, que resolvió que tres operaciones de endeudamiento concertadas en 2008 por importe de 9.000.000, 5.000.000 y 7.000.000 de euros, estaban incursas en anulabilidad por infracción del ordenamiento jurídico y no son convalidables, requiriéndose a la Entidad local para que adopte los acuerdos necesarios para dejar sin efecto las referidas operaciones de crédito ilegalmente formalizadas.

La Sala de instancia fundamenta la decisión de desestimar el recurso contencioso-administrativo, en base a la exposición de los siguientes razonamientos jurídicos:

« [...] Se dice también en la demanda que la Resolución recurrida incurre en incongruencia omisiva al no haber resuelto la Dirección General de Coordinación Financiera la solicitud que sobre el Plan Económico Financiero correspondiente al período 2011-2013, aprobado en sesión ordinaria del Ayuntamiento de 30 de septiembre de 2010, le fue remitida a los efectos del artículo 22.2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria ; considerando que esa omisión constituye motivo de nulidad del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , al suponer que se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido.

Recordemos que el citado artículo 22 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria , disponía en su apartado 2 - reproducido en igual artículo por su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, hoy derogado por la Ley Orgánica Ley Orgánica 2/2012,



de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera-, que "En el caso de las Entidades Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en el art. 111 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el plan económico-financiero de reequilibrio será remitido para su aprobación al Ministerio de Economía y Hacienda, que, además, será el órgano responsable de su seguimiento, salvo en el supuesto de que la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre la Entidad Local tenga atribuida en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera sobre las Entidades Locales".

Por su parte, el artículo 111 del TRLHL establece que "Con el alcance y condiciones establecidas en este capítulo, se cede en la proporción establecida en el art. 112 el rendimiento obtenido por el Estado en los impuestos relacionados en aquel, en favor de los municipios en los que concurra alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que sean capitales de provincia, o de comunidad autónoma, o
- b) Que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. A estos efectos, se considerará la población resultante de la actualización del Padrón municipal de habitantes vigente a la entrada en vigor del modelo regulado en la presente sección".

Aun admitiendo que pesara sobre la Administración del Estado, y en concreto sobre el Ministerio de Hacienda, la carga de aprobar, en su caso, el Plan Económico Financiero del período 2011-2013 remitido por el Ayuntamiento de Las Rozas conforme a lo prevenido en el transcrito artículo 22.2, es ciertamente difícil apreciar una correlación entre su falta de contestación y la decisión aquí recurrida, que trae causa como hemos reiterado del hecho de que la Corporación actora concertase en el año 2008 unas operaciones de crédito que requerían de la previa comunicación a los órganos competentes del Ministerio de Hacienda conforme a lo dispuesto en el artículo 53.8 del mismo Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales , y que la Corporación demandante obvió.

Ese incumplimiento es el que determina la decisión aquí recurrida, que en nada se ve afectada por un hecho posterior como es la remisión del Plan Económico Financiero.

Cronológicamente la sucesión es clara y desvincula un procedimiento del otro hasta el punto de que no puede en modo alguno considerarse que la resolución recurrida ha sido dictada "prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido" cuando esa omisión se dice producida en el ulterior procedimiento de aprobación del Plan.

Consecuencia de ello es que no existe incongruencia ya que la Resolución de 1 de febrero de 2011 impugnada no da respuesta a la petición de aprobación del Plan, sino al previo incumplimiento de comunicación de los acuerdos que suponían el endeudamiento municipal.

[...]Procede entonces analizar la legalidad de la actuación administrativa desde la perspectiva de la motivación que se aduce para sostener la anulabilidad de las operaciones de crédito suscritas por el Ayuntamiento, motivación que se concreta en la infracción de dos preceptos: el artículo 23 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria , y el artículo 193 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales .

El primero de dichos artículos establecía -perdió su vigencia a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que derogó la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y su Texto Refundido-, bajo la rúbrica "Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda", lo siguiente: "1. La autorización a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el art. 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales , aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. 2. Las Entidades Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en el art. 111 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que, incumpliendo el objetivo de estabilidad, tengan aprobado un plan económico-financiero de reequilibrio, deberán someter a autorización administrativa las operaciones de crédito a largo plazo que pretendan concertar. 3. Asimismo, las Entidades Locales mencionadas en el apartado anterior deberán solicitar autorización para concertar cualquier operación de endeudamiento, con independencia de su plazo, cuando no hayan presentado el plan económico-financiero o éste no hubiera sido aprobado por el Ministerio de Economía y Hacienda o, en su caso, por la Comunidad Autónoma correspondiente. 4. Las restantes Entidades Locales que incumplan el objetivo de estabilidad deberán solicitar autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo en los supuestos recogidos en los apartados 1 y 2 del art. 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales , y expondrán, en la correspondiente solicitud, las medidas de corrección del desequilibrio presupuestario aprobadas. 5. Deberán ser objeto, en todo caso, de autorización por el Ministerio de Economía



y Hacienda las operaciones recogidas en el apartado 5 del art. 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales antes citado".

A los efectos previstos en dicho artículo, el artículo 20.1 añade que "El Ministerio de Economía y Hacienda formulará la propuesta de objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Entidades Locales, propuesta que se someterá a informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local antes de su aprobación por el Gobierno". Resultando incontrovertido que el Ayuntamiento de Las Rozas no cumplía el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido en el "Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran, para el periodo 200-2008, el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2006", cuyo Anexo IV se refería precisamente al "Objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las entidades locales trienio 2006-2008".

La Corporación actora considera no obstante que el artículo 23, en la redacción transcrita, no es de aplicación al presente supuesto pues su literalidad resulta de la modificación de la Ley 18/2001 operada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, cuya Disposición Final Quinta, sobre entrada en vigor de la Ley, establecía que ésta se produciría el 1 de enero del año siguiente al de la fecha de su publicación en el BOE añadiendo que "será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de esa fecha", pronunciándose en sentido análogo el Real Decreto 1463/2007, por el que se aprobó el Reglamento de Estabilidad Presupuestaria.

Comoquiera que la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales parte en su Resolución de 1 de febrero de 2011 de que la liquidación de 2007 incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria, estaría aplicando el transcrito artículo 23 en sus apartados 2 y 3 al presupuesto de 2007, siendo así que, como se acaba de exponer, la norma sólo alcanzaría a los ejercicios presupuestarios de 2008 y posteriores. Se remite además en este sentido la demanda al informe emitido por la Intervención municipal con fecha 15 de julio de 2008 en el que se hacía la misma observación.

La tesis no puede ser compartida si se advierte cual es el tenor literal del precepto, que claramente alude a la autorización de operaciones de crédito, de tal modo que es precisamente a ese momento, al de la necesaria autorización, al que debe atenderse para determinar la vigencia de la norma: es tan simple como constatar si la operación de crédito y la preceptiva y anterior solicitud de autorización se produjeron o, respecto de ésta última, debió producirse, antes o después del día 1 de enero de 2008.

Teniendo en cuenta que el Acuerdo del Pleno sobre autorización de la concertación de los créditos se produjo en sesión de 23 de julio de 2008, no hay duda sobre la vigencia y aplicabilidad al caso del precepto y en consecuencia de la obligación que pesaba sobre el Ayuntamiento de solicitar del entonces Ministerio de Economía y Hacienda la correspondiente autorización para poder contratar los créditos cuestionados.

Por lo demás, ha de recordarse que el artículo 53 del Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, al que se remite el transcrito artículo 23 del Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, bajo el título "Operaciones de crédito a largo plazo: régimen de autorización", dispone en su apartado 1, párrafo primero que "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".

Pues bien, la decisión de la Dirección General impugnada justifica también la exigencia de sometimiento al régimen de previa autorización en dicho precepto argumentando que de la estimación efectuada por el mismo órgano "cabe presumir la existencia de ahorro neto negativo ya que la comparación del remanente negativo para gastos generales de la liquidación de 2007 grabado en la oficina virtual y el consignado en las páginas 41 y 42 del PEF 2011-2013 hace suponer la existencia en dicho ejercicio de unas obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto por un importe de 4.352.000 euros. Esto, junto a la existencia de ingresos afectados a operaciones de capital, también recaudados en dicho ejercicio, podría haber conllevado la sujeción a autorización preceptiva en aplicación de lo dispuesto en el artículo 53.1 del TRLRHL, además de estarlo por el artículo 23 del TRLGEP".



En todo caso, insistimos, resulta incuestionable la aplicación del artículo 23 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria y con ella la obligación que sobre la Corporación actora pesaba de someter a previa autorización del Ministerio de Economía y Hacienda las operaciones de crédito aprobadas.

[...] Aprecia además la Resolución de 1 de febrero de 2011 el incumplimiento de lo establecido en el artículo 193 del TRLRHL por considerar que su concertación resulta incompatible con el procedimiento que dicho precepto establece para el saneamiento del remanente de tesorería negativo.

Conforme a dicho artículo, y bajo la rúbrica "Liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo. Remisión a otras Administraciones públicas", dispone el Texto Refundido lo siguiente: "1. En caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno de la corporación o el órgano competente del organismo autónomo, según corresponda, deberán proceder, en la primera sesión que celebren, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. La expresada reducción sólo podrá revocarse por acuerdo del Pleno, a propuesta del presidente, y previo informe del Interventor, cuando el desarrollo normal del presupuesto y la situación de la tesorería lo consintiesen. 2. Si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe, siempre que se den las condiciones señaladas en el art. 177.5 de esta ley. 3. 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....".

Reconocida por la Corporación recurrente la existencia de un remanente de tesorería negativo por importe de 11.290.719,57 euros, argumenta que sí adoptó una de las medidas posibles de acuerdo con el citado artículo, pues procedió a aprobar el presupuesto correspondiente al año 2009 con un superávit de 11.919.970,76 euros, acogiéndose por lo tanto al apartado 3.

Esto, que en rigor fue así, no puede hacernos olvidar cual sea la verdadera razón del precepto: ante una situación de remanente negativo de tesorería, las exigencias de estabilidad presupuestaria imponen la corrección de la situación deficitaria en la forma más eficaz posible, que no es desde luego la concertación de operaciones de crédito que, al contrario, profundizan en esa situación y hacen más difícil el saneamiento financiero de la Corporación.

Como ha tenido ocasión de manifestar el Tribunal Supremo en Sentencia de 20 de noviembre de 2008 -a la que se remite la más reciente de 29 de enero de 2013-, "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".

En lugar de proceder de inmediato -"en la primera sesión que celebren", dice el precepto- a la reducción de gastos, el Pleno de la Corporación aprobó el endeudamiento aquí cuestionado por lo que parece desde luego difícilmente conciliable esta decisión con la exigencia legal.

No es por lo tanto que la Corporación no acudiera, o no pudiera hacerlo, a la tercera de las medidas que contempla el artículo 193 del TRLRHL con el objeto de enjugar el déficit, sino que antes de hacerlo aumentó considerablemente la situación de endeudamiento municipal y esa decisión, que es precisamente la ahora controvertida, sí resultaba contraria a la letra y el espíritu del artículo 193.

Ha de insistirse en todo caso en que el principio general que inspira esta regulación es el de estabilidad presupuestaria, ontológicamente incompatible con la perpetuación de remanentes negativos de tesorería para cuya superación resulta insuficiente la aprobación de sucesivos presupuestos que reflejen superávit si nunca llega a producirse el saneamiento real.

[...] Por último, se denuncia en la demanda la vulneración del principio de autonomía local, reconocido con el más alto rango normativo en el artículo 140 de la Constitución, invocando además la Carta Europea de Autonomía Local y la Ley de Bases de Régimen Local, considerando que la intervención de la Dirección General de Coordinación Financiera ha invadido el ámbito de competencia exclusiva de la Corporación, con cita de jurisprudencia y de pronunciamientos del Tribunal Constitucional que avalarían su postura.

El argumento debe rechazarse. Y así lo ha hecho el Tribunal Supremo en un supuesto análogo con motivo de igual alegación al señalar que "... es inocua la referencia a la autonomía local reconocida constitucionalmente toda vez que la misma no se desconoce en este supuesto, ya que si bien la misma puede ser libremente ejercida por las Corporaciones Locales a las que les está institucionalmente garantizada, ello se hará con sujeción a lo dispuesto en las normas que rigen el ejercicio de la misma que en todo caso se han de respetar" (Sentencia de 29 de enero de 2013).



También el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión al enjuiciar precisamente la constitucionalidad del artículo 23 de la Ley 18/2001 en sus Sentencias de Pleno de 13 de diciembre de 2011 señalando en la 197/2011 lo siguiente:

"DECIMOQUINTO.- Se recurren asimismo el art. 23 y la disposición adicional única, apartado uno de la Ley 18/2001 por suponer, se afirma, una exclusión general del recurso a las operaciones de crédito.

"Art. 23. Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda:

1. La autorización a las entidades locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

2. Cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio podrá concederse la autorización a que se refiere el apartado precedente." "Disposición adicional única. Modificación de los artículos 54 y 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales.

Uno. El apartado 7 del artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, quedará redactado de la siguiente forma: 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." Una vez más debemos remitirnos a la argumentación realizada en la STC 134/2011. Como dijimos respecto al artículo 23.2 - STC 134/2011, FJ 14 b):-

a) " Es un supuesto en que... ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que el acto de autorización puede significar en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacan los aspectos que afectan al conjunto, y, desde esta estimativa, son invocables los títulos competenciales del art. 149.1.11 y 13" de la Constitución .

b) " El apartado 2 del art. 23 (en su conexión con el apartado 1 del precepto, no impugnado) no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, sino que tan sólo condiciona dicha autorización a que desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero".

Tal declaración permite sustentar la plena competencia del Estado, en este caso de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, para ejercer el control que habilita el artículo 23 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y por lo tanto obliga a concluir que su aplicación no lesiona el principio de autonomía local en ninguna de las manifestaciones que se relacionan en la demanda: artículos 52.2, 56 y 65 de la Ley de Bases de Régimen Local y artículos 42 y 89.1 y 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre .».

El recurso de casación se articula en la formulación de cuatro motivos de casación, que se fundan al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

En el primer motivo de casación se denuncia que la sentencia de instancia vulnera lo establecido en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el 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, y el artículo 23 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

En el desarrollo de este motivo de casación se aduce que la sentencia impugnada efectúa una interpretación errónea del principio de especialidad que excluye indebidamente la aplicación del artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece con carácter general, en defecto de norma especial, el procedimiento de impugnación de los actos y acuerdos locales.



Se alega, además, que la sentencia elude la firmeza y causación de estado de los acuerdos municipales no impugnados, en el marco del procedimiento legal establecido con clara infracción de los apartados 1 y 3 del artículo 9 de la Constitución .

El segundo motivo de casación se sustenta en la infracción, por inaplicación, del artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local , lo que comporta, a su vez, la infracción del principio de autonomía local garantizado por el artículo 149 de la Constitución , al eludirse el régimen de impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales, establecido en los artículos 65 y siguientes del mencionado texto legal.

El tercer motivo de casación se basa en la infracción, por inaplicación, de los artículos 42 y 89 de la Ley 30/1992 , de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Se cuestiona la fundamentación jurídica de la sentencia, en cuanto no toma en debida consideración el hecho de que el Ayuntamiento de Las Rozas presentó, como consecuencia del desequilibrio presupuestario puesto de manifiesto en la liquidación del presupuesto de 2009, ante la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, su Plan Económico-Financiero correspondiente al periodo 2011-2013, recibiendo por toda respuesta la resolución de 1 de febrero de 2011 recurrida en el proceso de instancia.

El cuarto motivo de casación se fundamenta en la infracción, por aplicación indebida, del artículo 23 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, con vulneración del régimen transitorio de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Al respecto, se aduce que la sentencia yerra al no tomar en consideración lo dispuesto en la disposición final quinta de la Ley 15/2006, de 26 de mayo , que da nueva redacción al artículo 23 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria , que determina que será aplicable a los presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de 1 de enero de 2007, que, en consecuencia, será aplicable a los presupuestos de 2008, por lo que la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda no era aplicable a la liquidación de los presupuestos de 2007.

SEGUNDO.- Sobre la causa de inadmisibilidad del recurso de casación aducida por el Abogado del Estado.

La pretensión de que se declare la inadmisión del recurso de casación, que formula el Abogado del Estado con base en la defectuosa preparación, por no contener el juicio de relevancia a que se refiere el artículo 86.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , debe ser rechazada.

Esta Sala advierte que dicha pretensión carece manifiestamente de fundamento, porque la lectura del escrito de preparación evidencia que la parte recurrente ha cumplido el requisito establecido en el artículo 86.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , al exponer de forma razonada la infracción del Derecho estatal en que había incurrido la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de enero de 2014 .

TERCERO.- Sobre la improsperabilidad del recurso de casación.

El primer motivo de casación, fundado en la infracción del artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local , en relación con lo dispuesto en el 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, y en el artículo 23 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, no puede ser acogido.

Esta Sala no comparte la tesis argumental que desarrolla la defensa letrada de la Corporación local recurrente, respecto de que la sentencia impugnada ha efectuado una interpretación inadecuada del principio de especialidad, al sostener que, en este supuesto, no estamos ante «el caso del requerimiento de anulación del artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen local».

Al respecto, advertimos que la resolución del Director General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 2011, que resolvió que tres operaciones de endeudamiento concertadas en 2008 por importe de 9.000.000, 5.000.000 y 7.000.000 de euros, estaban incursas en anulabilidad por infracción del ordenamiento jurídico y no son convalidables, requiriéndose a la Entidad local para que adopte los acuerdos necesarios para dejar sin efecto las referidas operaciones de crédito ilegalmente formalizadas, se fundamenta en la aplicación del artículo 53 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, que establece que las operaciones de crédito que conciertan a largo plazo las Entidades locales precisan de autorización, que será



otorgada por el órgano competente del Ministerio de Hacienda, que deberá tener en cuenta la situación económica de la entidad peticionaria y las circunstancias del crédito solicitado.

En la sentencia de esta Sala de 20 de octubre de 2016 (RC 36/2014), hemos fijado la interpretación del artículo 53 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, 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 una Entidad local, 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. » .

Por ello, también rechazamos el argumento formulado por la Corporación local recurrente, relativo a que la sentencia elude la firmeza de actos administrativos firmes, porque cabe tener en cuenta que la resolución de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 2011, no anula el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas de 23 de julio de 2008, sobre endeudamiento municipal por importe de 21.000.000 de euros, sin seguir el procedimiento de impugnación establecido en el artículo 65.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local , al limitarse a ordenar a la referida Entidad local a que adopte los acuerdos necesarios para dejar sin efecto las referidas operaciones de crédito con el Bando Bilbao Vizcaya Argentaria, el Banco de Santander y la Caja de ahorros y Monte de Piedad de Madrid, ilegalmente formalizados.

El segundo motivo de casación, que descansa en la vulneración, por inaplicación, de lo establecido en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local , lo que comporta la infracción del principio de autonomía local garantizado en el artículo 140 de la Constitución , no puede prosperar.

Esta Sala advierte que en el planteamiento de este motivo de casación, la defensa letrada de la Corporación local recurrente insiste en que la sentencia de instancia ha ignorado el régimen de impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales establecido en los artículos 65 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local , lo que hemos rechazado, por no ser de aplicación dicho precepto al caso enjuiciado, de acuerdo con el principio de «lex specialis», ya que resulta de aplicación prevalente la regulación establecida en el 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.

En este sentido, cabe referir 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 la sentencia de esta Sala de 20 de enero de 2005 (RC 6904/2001), hemos fijado 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, basado en la infracción de los artículos 42 y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no puede ser estimado.

Esta Sala no comparte la tesis argumental que desarrolla la defensa letrada de la Corporación local recurrente, respecto de que la sentencia de instancia debió acoger el motivo de impugnación formulado, fundado en la incongruencia de la resolución del Director General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales de 1 de febrero de 2011, al no haber resuelto la solicitud presentada por el Ayuntamiento de Las Rozas con el objeto de que se aprobara el Plan Económico-Financiero 2011-2013, al limitarse a declarar -incurriendo en desviación del procedimiento incoado- que tres operaciones de crédito concertadas en 2008 estaban incursas en anulabilidad.

Consideramos que, como sostiene acertadamente la Sala de instancia, no procede anular la resolución de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 2011, por prescindir -según se aduce- del procedimiento legalmente establecido, puesto que dicha resolución da respuesta al «incumplimiento de comunicación de los acuerdos que supone el endeudamiento municipal» (sic), que había sido puesto de manifiesto al evaluar el cumplimiento por el Ayuntamiento de Las Rozas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a la liquidación de 2008 y examinar el Plan Económico-Financiero 2011-2013 remitido por esa Corporación.

Debe, además, añadirse que el reproche que se formula a la resolución del Ministerio de Economía y Hacienda impugnada en la instancia, por no dar respuesta a la solicitud de aprobación del Plan Económico-Financiero 2011-2013 resulta infundado si atendemos al contenido de dicha resolución que transcribimos a continuación, en que se exponen las razones que justifican la no aprobación, por lo que resulta improcedente tacharla de incongruente, en los términos del artículo 89.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común :

«La ampliación de plazos solicitada, al amparo del artículo 21.2 del reglamento de estabilidad, no puede ser atendida ya que habiendo sido aprobada la liquidación de 2009 el 8 de julio de 2010, según consta en la Oficina virtual, el plazo de tres meses para la elaboración del plan expiraba el 8 de octubre de 2010, por lo que de acuerdo con lo que el mencionado artículo 21.2 establece, la solicitud de prórroga debió ser presentada antes de dicha fecha y no podría exceder del 31 de octubre.

Respecto a la petición alternativa de elaborar un plan 2012-2014, deben efectuarse las siguientes consideraciones:

De acuerdo con la normativa de estabilidad presupuestaria, el incumplimiento del objetivo de equilibrio o superávit, dos o más años seguidos, con el límite de tres a contar desde el primer incumplimiento, solo es posible en el marco de un Plan económico-financiero aprobado por el Pleno, que incorpore los compromisos máximos de necesidad de financiación en cada uno de los años intermedios y el de equilibrio o superávit en el último de su vigencia.

En el caso concreto de ese ayuntamiento, habiéndose incumplido el objetivo de estabilidad en la liquidación de 2009, el presupuesto de 2010 sólo podía haberse aprobado y ejecutado con desequilibrio no financiero, en el marco de un. Plan económico-financiero aprobado por el Pleno que incorporara los compromisos mencionados en el párrafo anterior.

Puesto que dicho Plan no ha sido aprobado por este Ministerio en los plazos legales, a fecha actual ya no resulta posible la aprobación de Plan alguno, en tanto no se liquide el presupuesto en equilibrio o superávit. Por consiguiente, y a results del informe de evaluación de la liquidación de 2010, el presupuesto de 2011 debe aprobarse y ejecutarse con equilibrio o superávit, debiendo esa Corporación adoptar las medidas que resulten oportunas para alcanzar este objetivo en el presente ejercicio, Si la liquidación de 2010 cumpliera el objetivo de estabilidad, se podría elaborar un nuevo Plan que incorporase el importe máximo de necesidad de financiación correspondiente a los años 2011, 2012 y 2013 y el de equilibrio o superávit en 2014, pudiendo aprobarse, en todo caso, un plan por un período inferior al máximo legal.».

El cuarto motivo de casación, basado en la infracción por aplicación indebida del artículo 23 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, no puede ser acogido.



Esta Sala comparte el criterio de la Sala de instancia respecto de la plena aplicación del artículo 23 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en la redacción dada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la citada Ley 18/2001, al caso enjuiciado, porque los acuerdos de endeudamiento que fueron adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas el 23 de julio de 2008, estando vigente dicho texto legal, conforme a lo dispuesto en la disposición final quinta de dicha Ley 15/2006.

En este sentido, resulta incuestionable -como subraya la sentencia de instancia-, la exigencia de someter las operaciones de crédito que concierten las entidades locales en supuestos de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria al régimen de previa autorización por el Ministerio de Hacienda, conforme a lo dispuesto en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al que se remite el artículo 23 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Por ello, la circunstancia de que las operaciones de crédito concertadas en 2008 por el Ayuntamiento de Las Rozas sean consecuencia -según se aduce- de la liquidación de los presupuestos de 2007, no excluiría la aplicabilidad del régimen de autorización establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en la redacción introducida por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, pues no cabe interpretar de forma exorbitante y descontextualizada la disposición final quinta de este texto legal, en el sentido de que difiere la aplicabilidad del régimen de autorización de aquellas operaciones de endeudamiento que se vinculan a ejercicios presupuestarios posteriores al 2008.

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 del AYUNTAMIENTO DE LAS ROZAS (MADRID) contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de enero de 2014, dictada en el recurso contencioso-administrativo 1174/2011.

CUARTO.- 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 total de cuatro mil euros, más IVA si procede, a la Administración del Estado, que se ha opuesto al recurso de casación.

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 del AYUNTAMIENTO DE LAS ROZAS (MADRID) contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de enero de 2014, dictada en el recurso contencioso-administrativo 1174/2011. **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.