

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 26 de Julio de 2016 (rec.2427/2013)

Encabezamiento

SENTENCIA

En Madrid, a 26 de julio de 2016

Esta Sala ha visto vista constituida en su **sección tercera** por los magistrados al margen relacionados, el recurso de casación número 2427/2013, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE MADRID representada por el Letrado del Ayuntamiento, contra la *sentencia de 30 de abril de 2013, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso número 3316/2012* . Ha sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO representada por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Maria Isabel Perello Domenech

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento contencioso-administrativo número 3316/2012, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictó sentencia de fecha 30 de abril de 2013* , en cuya parte dispositiva se dice:

« FALLAMOS: Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 3316/12 seguido ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, promovido por el letrado de la Corporación Municipal en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE MADRID, 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 fecha 14 de Septiembre de 2010 por la que se acuerda denegar la autorización solicitada por el citado Ayuntamiento para concertar operaciones de crédito a largo plazo por el importe total máximo de 202.081.353 euros, conforme lo establecido en el *artículo 53.7 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales* , confirmando la citada resolución por ser ajustada a Derecho. Todo ello sin hacer expresa imposición de costas.»

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia, el representante legal del Ayuntamiento de Madrid manifestó ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid su intención de interponer recursos de casación, que la Sala de instancia tuvo por preparado y al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la representación procesal del Ayuntamiento de Madrid presentó escrito de interposición del recurso de casación en el cual se formulan los siguientes motivos:

Primero.- Al amparo del *artículo 88.1.c) LJCA* , por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se

haya producido indefensión para la parte, por incongruencia. - *artículo 218.2 LEC , artículos 33.1 y 67.1 de la LJCA , artículo 248.3 LOPJ , y artículos 24.1 y 120.3 CE .*

Segundo.- Al amparo del *artículo 88.1.d) LJCA ,* por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. Invoca la infracción del principio de autonomía municipal consagrada en los *artículos 137 y 140 Ce ,* en su vertiente de suficiencia financiera del *artículo 142 CE ,* en relación al alcance de la tutela financiera del Estado sobre verificación del informe municipal de objetivo de estabilidad presupuestaria para la autorización de endeudamiento, en concordancia con la jurisprudencia constitucional *STC 134/2011 , y 157/2011 , 189/2011* y todas las que citan.

Tercero.- Al amparo del *artículo 88.1.d) de la LJCA* por infracción de las normas de ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, invoca la infracción de la jurisprudencia del *TS, Sala Tercera, de 19 y 20 de enero de 2004 , 30 de enero de 2008 y la reciente de 11 de marzo de 2013 ,* en relación a los *artículos 49 y 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 2/2004 (TRLHL), artículo 23 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria* y artículo 4 del Reglamento, sobre el carácter restrictivo con que deben interpretarse los límites a la obtención de crédito por las entidades locales y la necesidad de que la denegación se acoja a las causas contempladas en el artículo 53 TRLHL e incidencia de las sociedades mercantiles a efectos de la estabilidad presupuestaria para dicha autorización.

Cuarto.- Al amparo del *artículo 88.1.d) de la LJCA* por infracción de los *artículos 19.3 Texto Refundido de ley General de Estabilidad Presupuestaria , RD-ley 2/2007, y artículos 16 y 25 RD 1463/2007 ,* en relación al artículo 53.7, primer inciso, del TRLHL, sobre los criterios de evaluación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria e incumplimiento del artículo 53.7, segundo párrafo, en relación con el cálculo del ahorro neto del artículo 53.1 del TRLHL.

Quinto.- Al amparo del *artículo 88.1.d) de la LJCA* por infracción de los *artículos 25 y 28 del RD 1463/2007 ,* que aprobó el reglamento de desarrollo de la *Ley 18/2001 de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (REPEL), en cuanto al alcance y competencias de verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, en relación al artículo 53.7 del TRLHL.*

Sexto.- Al amparo del *artículo 88.1.d) LJCA ,* por infracción de los principios de confianza legítima, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y tutela judicial efectiva, sin indefensión, consagrados en los *artículos 9.3 y 24.1 CE* al hacerse una serie de afirmaciones sin ningún sustento jurídico o fáctico en cuanto al nivel de endeudamiento de la Corporación y falta de incidencia del precedente administrativo.

Terminando por suplicar dicte sentencia por la que se estime el recurso de casación, case la sentencia recurrida y declare la nulidad de la resolución que acordó denegar la autorización solicitada por el Ayuntamiento de Madrid para concertar operaciones de crédito a largo plazo, y condene al Ministerio de Economía y Hacienda a otorgar la autorización en el plazo máximo de un mes desde la notificación de la sentencia y a indemnizar al Ayuntamiento de Madrid con la cantidad que se determine en ejecución de sentencia.

CUARTO.- Admitido el recurso de casación el Abogado del Estado presentó escrito de oposición en el que suplicó dicte sentencia por la que lo desestime con

confirmación de la sentencia recurrida.

QUINTO.- Se señaló para votación y fallo del recurso de casación, el día 12 de julio de 2016, en que se ha llevado a efecto con observancia de las disposiciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se interpone por el Ayuntamiento de Madrid contra la *sentencia de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, de fecha 30 de abril de 2013* . La *sentencia desestimó el recurso contencioso-administrativo número 3316/2013* deducido contra la resolución de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de 14 de septiembre de 2010, que acordó la denegación de la autorización para formalizar una operación de crédito a largo plazo por importe total máximo de 202.081.353 Euros con arreglo a lo establecido en el *artículo 53.7 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales* .

El 5 de abril de 2010 el Ayuntamiento de Madrid solicitó a la aludida Dirección General la autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo por un importe total máximo inicial de 257.381.385 Euros -cuantía que después fue reducida al importe total de 202.081.353 Euros- exigida en el mencionado *artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (LHL)*, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, solicitud que fue rechazada por la resolución antes reseñada.

SEGUNDO .- Las consideraciones jurídicas en cuya virtud se desestima por el Tribunal de instancia el recurso contencioso administrativo son del siguiente tenor literal:

«[...] Para dirimir esta controversia, es preciso el recordatorio de algunas cuestiones:

1. Debe advertirse previamente, que como se señala por el *TSJ de Navarra, en Sentencia núm. 295/2008, de 11 /junio* : 'La Jurisdicción Contencioso- Administrativa no está llamada a ejercer el control de las cuentas de un ente público, porque verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que conforme a las disposiciones aplicables debe formar cada órgano o entidad es función atribuida a los órganos no jurisdiccionales (con la excepción del Tribunal de Cuentas en la función de enjuiciamiento contable), o sea, a los órganos que tienen atribuidas por ley la fiscalización de las cuentas y de *a gestión* económico-financiera del sector público. Si hay una acción pública en materia presupuestaria (*artículo 1 70.1 a). 2 y 171 del R.D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo*; ...y también para instar el procedimiento de enjuiciamiento contable ante el Tribunal de Cuentas (*artículo 47 de la LO. 2/1982*) no hay una acción de esa naturaleza para instar ante la Administración o ante los tribunales la revisión de la contabilidad pública con arreglo a las Normas, Criterios e Instituciones aplicables a las entidades públicas (por ejemplo, la Orden E.H.A./4041/2004 de 23 de noviembre que aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad loca]). Podrá *invocarse* un interés público en el cumplimiento de la legalidad contable (sic, artículo 2 12.3 del R.D. Legislativo 2/2004) más no puede invocarse un interés privado en esa materia porque el acto contable no afecta a la esfera jurídica de los ciudadanos. No es susceptible de crear derechos y obligaciones o de modificar la situación jurídica de terceros,

Por esa razón las resoluciones del Tribunal de Cuentas y de las instituciones autonómicas análogas en materia de fiscalización financiera o contable no están sujetos al control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; tan solo los actos y disposiciones en materia de personal, *administración* y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público (*artículo 1.3 .a) de la L.J.C.A*)".

Sentado lo anterior, el ámbito del control jurisdiccional queda limitado, tanto a los aspectos procedimentales -que no aparecen cuestionados- como al cumplimiento de las exigencias del TRLI-1L de 2.004, cuyo art. 165.4 impone que cada uno de los presupuestos o partidas que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial, y ello en relación con los motivos impugnatorios de los supuestos b) y c) del art. 170.2 de la citada normativa, es decir: por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de tales obligaciones, o por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de estos respecto a las necesidades para las que este previsto,

2. En cuanto al presupuesto:

Los arts. 162 y ss. del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, definen los presupuestos municipales como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Corporación y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente; su ámbito temporal coincidirá con el año natural y a él se imputarán los derechos liquidados en el ejercicio, cual quiera que sea el período de que deriven y las obligaciones reconocidas durante el ejercicio. y por ello debe procederse a la aprobación definitiva del presupuesto general por el Pleno de la Corporación antes del día 31/diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse, aunque la jurisprudencia ha admitido su válida aprobación aún traspasado tal límite temporal, siempre que sus efectos puedan retrotraerse al 1/enero del ejercicio en que hubiese debido empezar a regir (*Ss. TS de 18/enero , 20/mayo/2000 , 23/enero/2003*).

El artículo 170.2 de la citada LRHL, restringe a tres supuestos los motivos de impugnación 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 obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto Legal o de cualquier otro título legítimo.

c) Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de estos respecto a las necesidades para las que esté previsto.

3. Sobre **la estabilidad** presupuestaria.

Y finalmente, el último de los argumentos impugnatorios viene constituido por haber contraído la Corporación un exceso de deuda sin la debida autorización, El art.165.l de TRLHL dispone que el presupuesto general atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se

integren: a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones y b) Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio. Asimismo, los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso (núm.3), y cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial (núm.4). Su art. 193, añade que en caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno de la corporación deberá proceder, en la primera sesión que celebre, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido, y 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, y 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.

Señala el *Tribunal Supremo, en Sentencia de 20/noviembre/2008 (rec. 4209/2006 . Pte; Celsa Picó)*; "Sobre la cuestión de la nivelación presupuestaria en las Corporaciones Locales se ha manifestado este Tribunal en sus sentencias de 23/mayo/2001 y 22/febrero/2002 , en que tuvo ocasión de pronunciarse respecto del art. 174,3 de la Ley de Haciendas Locales , 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."

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.

Por su parte, con posterioridad se ha publicado el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 /diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria , aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir del 1 ienero/2007 (Disposición Final única), y que dispone que con

relación a los entes locales, el principio de estabilidad presupuestaria será entendido como la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (art. 19).

Según señala la *Sentencia de la Sala 3º del Tribunal Supremo de 20 de Noviembre de 2008* dictada en el Recurso de casación 420912006 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 artículo 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 apruebe un reglamento de aplicación de la Ley 8/2001, 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. 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 presupuestaria, 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". 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.

Debiendo añadirse que la nivelación presupuestaria es una exigencia legal establecida en el *art. 165 de la Ley de Haciendas Locales* que dispone que el presupuesto general atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, vigente en el momento de aprobación del presupuesto, y que cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial."

[...] Retomando las alegaciones de la Corporación, en cuanto a la citada incompetencia de la Dirección General de Coordinación Financiera, determinar ahora que como bien expresa la parte demandada, el régimen de autorización de operaciones

de endeudamiento a largo plazo es una manifestación del ejercicio de la tutela financiera por parte en este caso de la Administración General del Estado, pero también es una forma de control del acceso al crédito por parte de las Entidades Locales, ello en evitación de que se rebasen los límites legales de endeudamiento dentro de los cuales se ejerce libremente la autonomía financiera, límites recogidos y regulados en el *artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, *artículo 23 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria* y *artículo 25 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de Noviembre* por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de aquella.

El ejercicio de tal control financiero pues, ha de determinar que no sea asaz la aportación de los correspondientes informes, pues a ello ha de añadirse, además de su mera presentación. el análisis de su contenido y su cotejo con las bases de datos de presupuestos y liquidaciones gestionadas por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, verdadero órgano de control y tutela financiera, del que no es posible entonces predicar su incompetencia con fundamento en el cumplimiento del mero trámite, es decir, con la simple aportación del informe de la Intervención Local, pues en este caso quedaría aquel vacío de contenido, en clara vulneración del artículo 28.1 del Reglamento citado, todo ello, con la finalidad de que quede verificado y analizado el supuesto concreto de endeudamiento que se pretende, en este supuesto, por una entidad local, para con el mismo, verificar también el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en torno al cual gira dicha normativa.

[...] En otro orden de cuestiones, el *artículo 25.1 del citado Reglamento de desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria* exige que la evaluación del cumplimiento de la estabilidad tenga en cuenta no sólo las cifras del presupuesto aprobado para el año en cuestión, sino también las modificaciones en su caso ya aprobadas, a la fecha de la solicitud, y la incidencia en el cumplimiento del objeto de las modificaciones previsible hasta final de ejercicio, no instrumentadas a la fecha, con especial referencia a las incorporaciones de crédito de ejercicios anteriores. Por ello la evaluación ha de realizarse sobre el presupuesto en ejecución a la fecha de la solicitud, y sobre el presupuesto previsible a fin del ejercicio, observándose que consideradas las modificaciones presupuestarias ya realizadas y las previsibles hasta fin del ejercicio 2010, la Corporación no tenía capacidad de financiación, sino que incurría en déficit en términos de Contabilidad Nacional, (o que posteriormente se ha corroborado en el expediente seguido mediante los datos resultantes de la liquidación aprobada para el citado año 2010. que han sido grabados por el Ayuntamiento en la Base de Datos de Liquidaciones gestionadas por la Dirección General de Coordinación Financiera. Resulta en conclusión de los datos obrantes en el expediente seguido, en concreto, según el informe de la Intervención Local, que se produce un incumplimiento de la estabilidad presupuestaria en la liquidación del ejercicio 2010, apareciendo una necesidad de financiación negativa resultante de dicha liquidación, lo que sería sin otras consideraciones, suficiente para denegar la autorización solicitada.

[...] Tras lo anterior, hay que tener en cuenta que el alargamiento del plazo de las previas operaciones de refinanciación realizadas y en especial los dos años de carencia, permiten a la Corporación liberar los ingresos corrientes con los que tendría que atender las amortizaciones anuales del endeudamiento bancario anterior a la refinanciación, trasladando a las corporaciones futuras la carga financiera actual. En definitiva esa Corporación, por la vía indirecta de la refinanciación, está financiando un mayor gasto corriente, o, alternativamente, está incrementando su remanente de tesorería de libre disposición; en ambos casos, con endeudamiento bancario a largo

plazo, supuestos que. de conformidad con los arts. 177 y 193 TRLRHL, solo resultan aplicables a las situaciones excepcionales y con los límites cuantitativos y temporales establecidos en los referidos artículos. El importe refinanciado afecta a la práctica totalidad del endeudamiento vigente. La Ley de Haciendas Locales solo permite la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes cuando no suponga una mayor carga financiera, ni la traslación a futuras corporaciones de la carga financiera actual derivada de operaciones de inversión realizadas en el pasado. Es así, que las operaciones de endeudamiento a largo plazo están reservadas por la Ley para financiación de operaciones de inversión, sin que puedan ser utilizadas para atender gasto corriente o cancelar deuda con acreedores.

Ha de recordarse la distinción esencial entre la inversión, con una utilidad económica y social, de la que se benefician los ciudadanos durante toda su vida económica (de ahí que las operaciones de inversión puedan financiarse con endeudamiento a largo plazo no superior al de su vida económica) y los gastos corrientes que no tienen vida económica más allá de] propio ejercicio y son de carácter repetitivo, por lo que han de financiarse con ingresos corrientes. Las dos únicas excepciones en las que se permite el endeudamiento a largo plazo para finalidad distinta a la financiación de las inversiones son las previstas en los arts. 177.5 y 193.2 en relación con el art. 49 del TRLRHL, sin que las operaciones de refinanciación que se pretenden realizar mediante el nuevo endeudamiento cuya autorización se solicita. cumplan tales exigencias.

En relación a las consideraciones realizadas en relación a la liquidación del año 2009. manifiesta la demandante que en los criterios establecidos por el artículo 57.3 del TRLRHL para el otorgamiento de autorizaciones de endeudamiento, no se hace referencia a la incidencia de las sociedades mercantiles en la entidad petitionaria. Pero contrariamente, no se tiene en cuenta, que la norma reglamentaria en tal particular viene a establecer una distinción en relación con el principio de estabilidad presupuestaria. artículo 4, entre entidades de mercado no clasificadas como administraciones públicas, y entes de mercado no sectorizados como sociedades no financieras. Por ello, la evaluación de la estabilidad presupuestaria de la entidad local y sus entidades dependientes clasificadas en el sector de administraciones públicas, se ha realizar de forma consolidada, sin que ello suponga excluir la evaluación en su caso individual de cada una de tales entidades, y ello ha de realizarse en términos de capacidad o necesidad de financiación y con aplicación de criterios de Contabilidad Nacional. En relación con las entidades dependientes clasificadas en el sector de sociedades no financieras, la estabilidad se evaluará en términos de equilibrio financiero, entendido como el resultado cero o positivo de la cuenta de pérdidas y ganancias de acuerdo con el Plan General de Contabilidad que les resulte aplicable. Y cuando una entidad de mercado incumple la estabilidad por incurrir en pérdidas deducidas de sus estados contables, viene obligada a la elaboración de un Plan de Saneamiento para corregir ese desequilibrio, entendido aquel, como la eliminación de pérdidas o aportación de beneficios en el plazo de tres años, artículo 24 del Reglamento, y en el caso de que dicho plan no haya sido elaborado, el saneamiento requerirá la dotación de recursos en el escenario de estabilidad de la entidad a quien corresponda aportarlos, recursos que deberán estar previstos como gastos en un plan económico financiero de la entidad matriz que en este caso, resulta ser el Ayuntamiento de Madrid.

En este supuesto, constatado por la Dirección la existencia de perdidas en el año 2009 en dos de los entes de mercado dependientes del Ayuntamiento, Empresa Municipal de la Vivienda. SA, y Fundación Mercamadrid, sin que se hubiere aportado el

Plan de Saneamiento para cada una de tales entidades o se justificara la inclusión de los recursos necesarios para el mismo, no queda acreditado el saneamiento de aquellos. Se trata entonces de un extremo que también, como así se hizo, se debió, como así se hizo, tener en cuenta en el estudio y valoración del incumplimiento de la estabilidad, de forma que no era posible descartar el estudio de situación financiera de estas entidades y remitirse por la Dirección exclusivamente al estudio de su matriz, el propio Ayuntamiento. Volviendo al ajuste que se practicó en el informe de la Intervención Local por inejecución de gastos, el mismo no está incluido dentro de los que el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. aprobado por Reglamento CE 2516/2000, establece para el cálculo del objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades locales, por lo que no cabe su aplicación al supuesto que nos ocupa.

Y dado que las operaciones cuya autorización se solicitaba eran de vencimiento único o con dilatados períodos de carencia, ello supone una concentración del riesgo de impago en el mismo año de vencimiento de la operación o en unos pocos años del período de vigencia. correspondiendo dicha consecuencia al previo análisis de la capacidad real de pago que ha de realizar el órgano autorizante. De esta forma, el pretendido ahorro neto que cita la Corporación en cuantía de 180.615.887,52 euros no es tal, al haber liquidado el ejercicio anterior con ahorro neto negativo, que debió ser calculado como establece el artículo 53.1 del TRLHL, método de cálculo que a nuestro juicio no resulta adecuado para determinar la capacidad real de pago, ya que en él se incluye ingresos que no deben considerarse en un análisis real de la misma, o en cambio, mediante el mismo, no se tienen en cuenta determinados gastos que si deben figurar, tales como los ingresos extraordinarios no consolidables en los ejercicio inmediatos siguientes; o los ingresos afectados a operaciones de capital que figuran en el capítulo 3 de ingresos, tales como los ingresos urbanísticos.

[...] En fin, el nivel de endeudamiento del Ayuntamiento en el año 2010, momento de la solicitud, era elevado y se trataba de un nivel mantenido en los últimos cuatro años, sin que para desvirtuar tal alegación contenida en el acto recurrido se pueda acudir al argumento del endeudamiento suscrito al amparo del RDL 5/2009, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar el pago a empresas y autónomos, pues los importes correspondientes son deuda viva también, en tanto no se produzca su total amortización o cancelación, ya se trate de operaciones a corto o largo plazo, o instrumentadas a través de un decreto de medidas urgentes. Por otro lado, y como expresa la resolución recurrida, no es posible achacar la alteración de las previsiones recogidas en el Plan 2005-2008 a la situación de crisis económico financiera, pues aprobadas en Sesión del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 17 de Julio de 2008 las medidas cautelares que la Dirección General había solicitado, en orden a la modificación de los compromisos inicialmente aprobados, a efectos de que los nuevos compromisos se ajustaran a la situación económica del momento, fueron incumplidos, pese a constituir acuerdos vinculantes en la gestión económico financiera.

Y anteriores autorizaciones de operaciones de endeudamiento no pueden constituir un precedente administrativo, incompatible con el incumplimiento en cada caso, y en cada solicitud de autorización, de los requisitos que anteriormente han sido expuestos, habida cuenta además la cambiante realidad económica, todo lo que determina que ha de decaer al solicitud indemnizatoria municipal, pues no existe relación alguna de causa efecto en la actuación de la Administración con los daños que se le dicen causados a la Corporación.

En consecuencia, el recurso contencioso-administrativo debe ser desestimado.»

TERCERO.- El recurso de casación se articula en seis motivos de impugnación acogido el primero de ellos al cauce del *apartado c) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional* en el que se denuncia el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia que se recogen en dicho *artículo 88.1 de la Ley 29/1998 Contencioso-Administrativa, de 13 de julio, por incurrir la sentencia de instancia en incongruencia omisiva. Los restantes motivos se acogen al apartado d) del artículo 88.1 de la mencionada ley jurisdiccional.*

La imputación de incongruencia consiste en que la Sala de instancia habría omitido en la sentencia toda referencia a la pretensión principal oportunamente suscitada en la demanda, de que se declarara la nulidad de la resolución impugnada por incompetencia de la Dirección General de Coordinación Financiera «para alterar, recalcular, precisar o sustituir el informe de la intervención local» al que se refiere el *artículo 16 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre*, al hilo de su aportación en el expediente de solicitud de endeudamiento tramitado ante dicha Dirección General. Sostiene la Corporación recurrente que esta concreta alegación sobre la falta de competencia para modificar el contenido del informe de la intervención local no se analiza ni se examina en la sentencia.

El motivo debe ser desestimado. Con arreglo a reiterada jurisprudencia, la incongruencia omisiva o *ex silentio*, se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución. Por consiguiente, no cabe apreciar la incongruencia por la ausencia de pronunciamiento del tribunal cuando la argumentación suscitada no presentaba un carácter sustancial o cuando la alegación pueda entenderse desestimada tácitamente del conjunto de los argumentos expuestos en la sentencia.

La respuesta del tribunal de instancia podrá ser discutible para la parte recurrente, que la califica de incongruente, pero ello no significa que se haya producido la falta de respuesta o la omisión que se denuncia, pues cabe entender que la Sala dió respuesta expresa y coherente a la singular alegación de incompetencia de la Dirección General de Coordinación Financiera. Es cierto que el pronunciamiento de la sala de instancia pudo ser mas detallado y pormenorizado, pero los razonamientos expuestos a raíz de las alegaciones planteadas por el recurrente sobre la competencia del órgano son suficientes. La sala refiere en el quinto de los fundamentos jurídicos de la sentencia que el ejercicio del control financiero por parte de dicha Dirección General no se limita a la aportación de los informes correspondientes, pues, indica «a ello ha de añadirse, además de su mera presentación, el análisis de su contenido y su cotejo con las bases de datos de presupuestos y liquidaciones gestionadas por la reseñada Dirección General, verdadero órgano de control y tutela financiera», y añade a lo anterior «no es posible predicar su incompetencia con el fundamento del cumplimiento de un mero trámite, pues en ese caso aquel quedaría vacío de contenido, con vulneración del artículo 28.1 del Reglamento, todo ello, con la finalidad de que quede verificado y analizado el supuesto concreto» consideraciones que pueden fácilmente entenderse como un rechazo de la alegación esgrimida.

CUARTO.- En el segundo motivo de casación se invocan los principios de autonomía local y de suficiencia financiera, con cita de los *artículos 137, 140 y 142 CE*, citando también la jurisprudencia constitucional contenida en las *SSTC 134/2011, 157/2011 y 189/2011*, en las que -en la síntesis que la parte recurrente hace- se

declara que la autonomía financiera de los entes locales se manifiesta en la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias propias.

En el motivo de casación la Corporación Municipal recurrente insiste en el argumento clave que reitera a lo largo de su escrito de demanda, que consiste en que el control financiero estatal en caso de autorizaciones de endeudamiento ha de partir del contenido de los informes de la intervención local, sin que pueda cotejar o recalcular los datos económicos, ni en fin, sustituir el resultado del informe municipal sobre el cumplimiento de estabilidad de la propia entidad local y de sus organismos dependientes. Considera el Ayuntamiento de Madrid que la Sentencia de instancia yerra al admitir que la Dirección General de Coordinación Financiera puede modificar y sustituir el dictamen municipal por el suyo propio, obviando que el principio de coordinación financiera de competencia estatal puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento pero sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado.

El motivo así planteado no puede ser acogido, pues la intervención de la Dirección General de Coordinación Financiera en el ejercicio de sus facultades de control financiero no implica una vulneración de los principios constitucionales invocados. La Dirección General aludida en el ámbito de la función de coordinación y colaboración que le corresponde, prevista por el legislador orgánico, se limita a verificar los singulares datos ofrecidos por el Ayuntamiento de Madrid *ex artículos 53 TRHL, 23 del Texto Refundido de la ley reguladora de Estabilidad Presupuestaria y 25.1 del Reglamento de desarrollo de dicha Ley, Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre* . A tenor de lo dispuesto en dichos preceptos comprueba si concurren los presupuestos exigidos para la autorización de la operación solicitada, entre los que se encuentra la observancia de la estabilidad presupuestaria, contrastando a tal fin los datos contables ofrecidos por el Ayuntamiento de Madrid actualizados con las ulteriores modificaciones presupuestarias. No cabe entender que esta actuación de la Administración del Estado, enmarcada en la autorización de una operación a largo plazo incida de manera negativa en la competencia propia del Ayuntamiento, pues no se produce un desplazamiento en la competencia municipal de la elaboración del informe de la intervención local como refiere la parte, sino la valoración de los datos económicos contenidos en dicho informe y su contraste con los que dispone el órgano autorizante.

Conforme a la jurisprudencia constitucional contenida en las *SSTC 4/1981 , 57/1983 , 118/1996 , 31 /2010 y 134/2011* , el principio de autonomía local es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, y en las facultades de coordinación no cabe que la Administración del Estado sustituya a los entes locales en materias de su competencia.

En la *STS de 19 de enero de 2004 (RC. 9272/1998)* sintetizamos dicha doctrina «los controles que el Estado realiza a las operaciones de endeudamiento de los Entes locales no pueden ser genéricos e indeterminados hasta el extremo de que los sitúen en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica. Es preciso que el ejercicio de esa actividad de fiscalización se realice, en cada caso, atendiendo a las circunstancias que concurran en la operación de crédito y en la entidad que la solicita, en la medida que la misma pueda incidir en la actividad económica del Estado y en la política de endeudamiento del Sector Público. Así lo dice expresamente el artículo 54.2 de LHL, en relación con el primer aspecto, cuando señala que *"Para el otorgamiento de la autorización de la operación a que se refiere el presente apartado y*

el anterior, se atenderá a la situación económica de la Entidad Local peticionaria, plazo de amortización, futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y condiciones de todo tipo del crédito a concertar". Y hay que inferirlo, en el segundo aspecto, de la competencia que se atribuye al Estado por el art. 149.13ª y 14ª de la Constitución , que ya con anterioridad a ella venía impuesta por la Orden de 26 de diciembre de 1967 y el Decreto de 19 de septiembre de 1977.»

En este supuesto, el órgano estatal de control ha valorado el conjunto de los datos económicos aportados por la intervención municipal, ha verificado la situación real existente y tras ello ha rechazado de forma motivada y razonada la operación interesada para concertar crédito a largo plazo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 54 a que se ha hecho referencia. En este análisis la Dirección General de Coordinación Financiera expresa cual es la razón de ser de la denegación, sin limitarse a apelaciones genéricas o indeterminadas, antes bien, en su resolución, dicha Dirección explica los diversos aspectos que toma en consideración, la incidencia de la operación, el nivel de endeudamiento del Ayuntamiento de Madrid, la capacidad de pago, y en fin, la concentración del riesgo de impago al vencimiento de la operación o a los años siguientes del periodo de vigencia.

El ejercicio de las potestades de coordinación financiera por parte de la Administración del Estado se sustenta en las facultades que le corresponden de verificación de las operaciones de endeudamiento, se encuentra motivada y no implica la sustitución de la competencia del ente local como afirma la recurrente, en términos que afecten al núcleo de su autonomía local.

QUINTO.- En el tercer motivo de casación, la Corporación Municipal recurrente denuncia, al amparo del *artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción* , la infracción de la jurisprudencia de esta Sala Tercera del *Tribunal Supremo, recogida en las sentencias de 19 y 20 de enero de 2004 , 30 de enero de 2008 y 11 de marzo de 2013* , en relación a los arts. 49 y 53 del *texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales 2/2004 (TRLHL)* , *art. 23 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLEP)*, y artículo 4 de su reglamento, sobre -dice la recurrente- " *el carácter restrictivo con el que deben interpretarse los límites a la obtención de crédito por las entidades locales y la necesidad de que la denegación se acoja a las causas contempladas en el artículo 53 TRLHL e incidencia de las sociedades mercantiles a efectos de la estabilidad presupuestaria para dicha autorización* ".

Alega la recurrente que de acuerdo con el art. 57.3 TRLHL y 23.1 TRLEP, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria constituye el criterio esencial para denegar la autorización de las operaciones de crédito; y añade que el art. 53 TRLHL establece los criterios para poder otorgar la autorización de endeudamiento, indicando que se atenderá a la situación económica de la entidad peticionaria (el Ayuntamiento de Madrid), sin que existe ninguna referencia en el precepto a la incidencia de las sociedades mercantiles de la peticionaria.

Dicho esto, aduce que la sentencia de instancia incurre en dos infracciones claras de la jurisprudencia:

a) Se infringe la jurisprudencia sobre el carácter restrictivo con que deben interpretarse los límites a la obtención de crédito por las entidades locales y la necesidad de que la denegación se acoja a las causas contempladas en el art. 53 precitado. Se remite la recurrente a las *sentencias de 19 y 20 de enero de 2004 y 30 de enero de 2008 , así como a la de 11 de marzo de 2013* , las cuales -siempre según

la exposición de la recurrente- vienen a establecer que la autorización de endeudamiento no permite que el control del órgano autorizante pueda llegar al extremo de condicionar la autorización a su libre antojo, toda vez que el Estado sólo está facultado para otorgar la autorización, denegarla u otorgarla con condiciones, y eso siempre de forma motivada y no discrecional.

b) Se infringe asimismo -añade- la jurisprudencia sobre la no incidencia de las sociedades mercantiles sectorizadas como sociedades no financieras, en la entidad peticionaria a los efectos de la estabilidad presupuestaria, por no estar incluidas en el entorno de contabilidad nacional de la entidad solicitante del endeudamiento (art. 4 del reglamento) ni tener el mismo tratamiento presupuestario que el Ayuntamiento (entidad matriz). Alega en este punto la recurrente que la *sentencia de 11 de marzo de 2013* dice justamente lo contrario que la sentencia ahora combatida en casación.

El motivo no puede prosperar. Según doctrina constante de esta Sala, cuando se invoca como motivo de casación la infracción de la jurisprudencia, no basta con citar y en su caso transcribir las sentencias del Tribunal Supremo que, a juicio de la parte recurrente, sientan un criterio hermenéutico y/o aplicativo de las normas en liza contradictorio o incompatible con el que ha seguido el Tribunal de instancia. Por el contrario, resulta necesario dar un paso más, razonando la pertinencia de la invocación de tales sentencias y la utilidad de lo que se dice en las mismas para la resolución del concreto litigio en el que se ha dictado la resolución judicial combatida en casación.

En este sentido, a título de muestra, y por mencionar una de las últimas, dice la reciente *sentencia de esta Sala de 18 de mayo de 2016, RC 124/2015*, que « *para el planteamiento como motivo de la infracción de la jurisprudencia "no basta la mera cita y transcripción parcial de una o varias sentencias de este Tribunal, sino que es necesario que se relacionen las circunstancias concurrentes en los precedentes citados con el caso examinado, lo que en este caso se ha omitido"*, añadiendo la de 5 de febrero de 2004, que *"no es útil en casación la cita de pasajes sueltos de sentencias sin explicar el caso a que se refieren, la similitud o diferencia con el debatido y la razón de decidir del Tribunal, única forma de venir en conocimiento de la posible existencia de una infracción jurisprudencial"* ».

Pues bien, desde esta perspectiva se aprecia en seguida la inconsistencia de este tercer motivo de casación.

La parte recurrente dice denunciar la infracción de la jurisprudencia, y a tal efecto sienta unas afirmaciones genéricas sobre el marco normativo aplicable al pleito, para, a continuación, afirmar que la Sala de instancia ha vulnerado en dos aspectos la jurisprudencia que ha interpretado y aplicado esas normas. Ahora bien, la recurrente se limita a mencionar y transcribir en parte las sentencias de las que, según afirma, se ha apartado el Tribunal a quo, pero no da el imprescindible paso añadido de explicar y justificar, *primero*, por qué las sentencias que cita son, en efecto, de aplicación al caso; *segundo*, por qué la sentencia de instancia las ha desconocido o infringido la doctrina que en ellas se expresa, y *tercero*, por qué esa doctrina incide precisamente la resolución del concreto litigio aquí concernido. Nada de esto hace la recurrente, que se limita a apuntar dichas sentencias y transcribir los párrafos de las mismas que, según su parecer, sientan un criterio distinto al expresado en la ahora combatida en casación; sin argumentos añadidos que justifiquen la proyección sobre el caso de lo que en esos párrafos se indica.

Y no puede decirse que semejante explicación resulte supérflua por ser obvia tal

proyección. La recurrente cita sentencias de enero de 2004 (la de 2008 que también se cita se remite se remite a estas), pero ocurre que la legislación sobre Haciendas locales y sobre estabilidad presupuestaria examinada en aquellas sentencias, experimentó, como es notorio, modificaciones cualitativamente relevantes con posterioridad, por lo que habría sido necesario justificar que lo que se dijo en dichas sentencias, cuya infracción ahora se denuncia, sigue siendo útil en relación con el marco normativo sobrevenido de aplicación al caso que ahora nos ocupa; resultando que sobre esto no se dice nada en el recurso de casación.

Por lo demás, si bien se examinan esas sentencias de 2004, lo que entonces dijo esta Sala Tercera del Tribunal Supremo fue, en síntesis, que la imposición de condiciones a la autorización de una operación crediticia de un Ayuntamiento no puede ser genérica, sino debe apoyarse en un examen concreto de las circunstancias concurrentes y que consten en el expediente, debiendo tener su reflejo tal juicio específico en la motivación del acto, en el que se habrá de expresar la razón de la denegación de la autorización o, en su caso, del establecimiento de condiciones, sin que basten las formulaciones teóricas contenidas en abstracto en normas legales, ni las meras referencias a un considerable endeudamiento, que pueden aplicarse en casi todos los casos, ni la simple apelación a criterios de convergencia exterior sin explicar la incidencia de la operación en los mismos, ni la apelación genérica al principio de prudencia.

Pues bien, la parte recurrente invoca con énfasis la doctrina que acabamos de reseñar, pero no justifica de forma circunstanciada, como corresponde, que en este caso se haya producido un apartamiento de la misma; sin que pueda decirse, una vez más, que ello resulta obvio hasta el punto de poder ser constatado directamente por esta Sala, pues basta leer la resolución administrativa impugnada en la instancia para constatar sin margen para la duda que la denegación de la autorización de endeudamiento pretendida no se basa en formulaciones teóricas, afirmaciones abstractas, enunciados genéricos o vagas alusiones al principio de prudencia, sino que es resultado de un examen pormenorizado de la situación presupuestaria y financiera del Ayuntamiento de Madrid.

Así las cosas, no se exponen ni cabe apreciar en la exposición de este tercer motivo de casación argumentos convincentes para concluir que la jurisprudencia sentada en aquellas sentencias ha sido infringida por la sentencia impugnada.

En fin, por lo que respecta a la *sentencia de 11 de marzo de 2013, RC 6826/2009*, tampoco su mera cita y transcripción parcial resulta suficiente a los efectos pretendidos por la recurrente, no sólo por lo ya dicho, sino también porque esta sentencia de 2013 indica en su fundamento jurídico tercero (que es precisamente el que razona la estimación del recurso examinado) que la normativa aplicable al caso es "*anterior a las limitaciones impuestas al endeudamiento de las entidades locales a causa de la crisis económica*", a diferencia del supuesto que ahora nos ocupa, al que es aplicable ese convencional y descriptivamente llamado "Derecho de la crisis", como se aprecia sin ir más lejos en la toma en consideración, por la resolución administrativa impugnada en el proceso, 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. Una vez más, la pertinencia de la cita de esta *sentencia de 11 de marzo de 2013* hubiera requerido la justificación argumental de lo que entonces se dijo sigue siendo de aplicación ahora, atendidas las peculiares circunstancias del caso aquí examinado.

Más todavía, el objeto del pleito resuelto en aquella sentencia se presenta cuantitativa y cualitativamente distinto del presente, y eso impide extender sin más a este lo que allí se dijo.

En efecto, la *sentencia de 11 de marzo de 2013* versa sobre la impugnación, por parte de un Ayuntamiento, de la denegación por la Comunidad Autónoma de la solicitud de autorización de refinanciación a largo plazo de una deuda contraída a corto por una empresa municipal, o lo que es lo mismo, para concertar un crédito a largo plazo a favor de dicha sociedad mercantil municipal, destinado a sustituir varios créditos a corto plazo, por un importe total de catorce millones de euros. La *sentencia de 11 de marzo de 2013* estima el recurso desde la perspectiva que marca ese limitado objeto, y, siempre valorando las circunstancias casuísticas del pleito, declara el derecho de dicho Ayuntamiento a obtener la autorización pretendida, examinando la cuestión desde el punto de vista de la normativa contable, financiera y presupuestaria aplicable a las sociedades mercantiles municipales.

Muy diferente es el supuesto que ahora analizamos, pues el acto administrativo impugnado en el proceso no tiene el limitado objeto de autorizar un crédito a largo plazo a favor de una empresa municipal, sino que versa sobre la pretensión del propio Ayuntamiento de Madrid, como entidad local territorial, de autorización de concertación de operaciones de crédito a largo plazo por un importe total de más de doscientos cincuenta y siete millones de euros. Claro es que la valoración y apreciación de las exigencias de la estabilidad presupuestaria, desde el punto de vista de la autorización para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo, no se considera con los mismos parámetros según se proyecte sobre una petición concerniente tan sólo a una sociedad mercantil municipal, o bien sobre la propia Corporación Municipal y con un importe mucho mayor, más aún cuando las normas aplicables a uno y otro pleito no son enteramente coincidentes ni tampoco lo es el contexto de una y otra pretensión.

En definitiva, no habiendo sido argumentada, como corresponde, por la parte recurrente la infracción de la jurisprudencia que se denuncia en este tercer motivo, el mismo ha de decaer.

SIXTO.- En el cuarto motivo de casación se aduce por el Ayuntamiento de Madrid la vulneración de los *artículos 19.3 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, RD-ley 2/2007, de 28 de diciembre, y *artículos 16 y 25 del Real Decreto 1463/2007*, en relación con el *artículo 53.7, primer inciso, del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 2/2004 (TRLHL)*, sobre los criterios de evaluación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria e incumplimiento del *artículo 53.7, segundo párrafo*, en relación con el cálculo del ahorro neto del *artículo 53.1 del TRLHL*.

Aduce en este motivo que la sentencia de instancia infringe los preceptos citados al no tener en cuenta para la autorización de endeudamiento los datos reflejados en los informes a los que se refiere el *artículo 25 del Reglamento de Estabilidad Presupuestaria*, en su aplicación a las Entidades Locales (REPEL), sino los datos posteriores que se van manifestando a lo largo del nuevo ejercicio presupuestario, tras los requerimientos efectuados por la Dirección General de Coordinación Financiera y de liquidación del presupuesto. Añade a lo anterior que el Ayuntamiento presentaba capacidad de financiación positiva, cumpliendo el requisito de estabilidad presupuestaria que se demuestra a través de los diferentes informes de verificación del cumplimiento emitidos por la intervención local en la fecha de la solicitud de endeudamiento y referidos a la liquidación del presupuesto de 2009, a la

aprobación del presupuesto de 2010 y a la ejecución del presupuesto en vigor. Afirma que «el órgano autorizante recalcula por su cuenta la capacidad de financiación del Ayuntamiento y obtiene un resultado negativo, sin aportar detalle de su cálculo y con ello, deniega la operación de endeudamiento».

El motivo no puede tener favorable acogida por las razones que ya hemos expuesto, pues el Ayuntamiento de Madrid se limita a mantener la misma crítica contra la sentencia que ya efectuó en los precedentes motivos, insistiendo en el argumento central de su impugnación, denunciando el «recálculo» y «sustitución» de los informes municipales

Sin necesidad, pues, de reproducir las consideraciones vertidas en los precedentes fundamentos, y remitiéndonos a ellas, bastará que indiquemos que la actuación de la Dirección General de Coordinación Financiera consistió en el análisis y evaluación de los datos económicos suministrados por la Corporación solicitante y en esta función de control financiero que le incumbe, utiliza los parámetros establecidos en las normas vigentes y lo dispuesto en el *artículo 25.1 del Reglamento de desarrollo de la ley General Presupuestaria*, con las modificaciones previsibles, alcanzando así sus conclusiones sobre la capacidad de ahorro de la Corporación recurrente, la concentración del riesgo de impago en el vencimiento de la operación y en fin, el incumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

Los razonamientos jurídicos de la resolución de la Dirección General de Coordinación Financiera y los expuestos en la Sentencia impugnada sobre los plazos de las operaciones de refinanciación, los ingresos y gastos corrientes no han resultado desvirtuados por los argumentos esgrimidos en el motivo en el que la Corporación recurrente expone su subjetiva versión sobre la capacidad financiera del Ayuntamiento y su situación económica, obviando todo lo razonado. El órgano autorizante valora los informes municipales emitidas y considera los datos más actuales que responden y son los más coherentes con la realidad de la situación financiera del Ayuntamiento y su capacidad de endeudamiento, con expresión de los concretos criterios utilizados en la evaluación de la operación económica a los efectos de su autorización. Por lo demás, y en lo que se refiere a los criterios de cálculo de ahorro neto basta recordar lo razonado en la resolución de la Dirección General de Coordinación y la conclusión de la negativa situación económico financiera del Ayuntamiento, que no se ha rebatido eficazmente en el motivo. Igual sucede con la en lo que se refiere a la valoración de determinadas entidades dependientes clasificadas en el sector de sociedades no financieras que se consideran a los efectos de la evaluación global de la situación financiera del Ayuntamiento desde la perspectiva de la estabilidad presupuestaria. En fin, la crítica de la sentencia se sustenta en una diferente valoración de los aspectos implicados en la concertación de operaciones de crédito a largo plazo por un elevado importe a la que se refiere la solicitud de autorización, sin que resulte acreditada la quiebra de los preceptos invocados.

SEPTIMO .- En el quinto motivo de casación denuncia la Corporación recurrente la infracción de los *artículos 25 y 28 del Real Decreto 1463/ 2007, de 2 de noviembre*, que aprobó el Reglamento de Desarrollo de la *ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales (REPEL), en cuanto al alcance y competencia de verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, en relación al artículo 53.7 del TRLHL*

En el desarrollo del motivo sostiene que la Sentencia declara que corresponde al órgano autorizante verificar los informes de cumplimiento del principio de estabilidad

presupuestaria de la intervención local cuando se solicite autorización de endeudamiento «en evitación de que se rebasen los límites legales de endeudamiento dentro de los cuales se ejerce libremente la autonomía financiera». Aduce que la Intervención local es la competente para la verificación del cumplimiento de estabilidad del presupuesto inicial y de sus modificaciones en todas las entidades locales, con cita de lo dispuesto en el artículo 4.1, 16.2, 25, 28 REPEL y 168.4 TRLRHL, insistiendo en su tesis afirmando que «se desconoce en base a que competencia la Dirección General de Coordinación Financiera realiza este recálculo de la verificación del objetivo de estabilidad del Ayuntamiento de Madrid».

El Ayuntamiento de Madrid plantea nuevamente en este motivo la cuestión suscitada en los precedentes motivos, al discutir el alcance de la «verificación» que del informe de la intervención local puede realizar el órgano autorizante. Y cabe reiterar nuestra respuesta de que no se produce en este caso una «sustitución» del contenido de los informes por parte del órgano autorizante, antes bien, la Dirección General de Coordinación Financiera, en la función que le compete, comprueba y contrasta los datos económicos aportados por la Corporación Local y razona de forma suficiente sobre sus apreciaciones que le llevan al rechazo de la operación. Como hemos expuesto, esta actuación de la Dirección General se enmarca en el ejercicio del control financiero sobre operaciones de endeudamiento de las entidades locales, y dentro de sus cometidos, se encuentra el de cotejar y comprobar los datos en los que se va a sustentar su decisión de autorización o denegación de la concertación solicitada. La tesis de la Corporación recurrente parte de una intervención meramente formal del órgano autorizante que debería aceptar acríticamente el contenido del dictamen municipal, que implicaría que el control financiero sobre la autorización no pudiera ser eficazmente realizado. No se ha producido el desplazamiento de la entidad local en sus competencias al que alude el motivo, sino una distinta valoración de los dictámenes municipales a la vista de los datos más recientes y de las modificaciones producidas que inciden en la situación financiera del Ayuntamiento de Madrid y en la toma de decisión de la autorización.

OCTAVO.- En el último de los motivos de casación se afirma la infracción del principio de confianza legítima, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y la tutela judicial efectiva sin indefensión garantizados en los *artículos 9.3 y 24 CE* y ello «al hacerse una serie de afirmaciones sin ningún sustento jurídico o fáctico en cuanto al nivel de endeudamiento de la Corporación recurrente y la falta de incidencia del precedente administrativo».

La queja así formulada no puede tener favorable acogida. Las precedentes autorizaciones de operaciones de endeudamiento no sirven de sustento a la alegación de arbitrariedad, ni a la de la quiebra de la confianza legítima, pues se trata de operaciones singulares que han de ser examinadas en cada supuesto a la luz de las condiciones económicas concurrentes en cada caso, que no resultan idénticas. La propia resolución de la Dirección General de Coordinación Financiera recuerda que «con carácter excepcional» se otorgaron autorizaciones de endeudamiento en los años 2006, 2007 y 2008, con base en las previsiones contenidas en el documento único aprobado por el Pleno de la Corporación en fecha 26 de septiembre de 2005, modificado en el 20 de noviembre siguiente y -continúa la resolución- no se dan actualmente las condiciones «para repetir la excepcionalidad de aquellas operaciones» asociadas a un plan económico financiero con compromisos en cuanto al cumplimiento del objetivo de estabilidad y de reducción del nivel de endeudamiento -que no se pudo cumplir- además de estar determinada en aquellas ocasiones la modalidad en la que se formalizaría la operación y sus límites máximo y mínimo.

La solicitud aquí enjuiciada fué rechazada por la Dirección General tras el análisis exhaustivo de los distintos factores y aspectos de la operación interesada, que suponía una concentración del riesgo de impago en atención a la capacidad real del Ayuntamiento de Madrid, con valoración de la situación económico- financiera, el elevado nivel de endeudamiento en los últimos años, los incumplimientos de acuerdos vinculantes en la gestión económica financiera y en fin, el criterio de no autorizar operaciones con vencimiento único o con dilatados plazos de carencia no justificados por las razones que expone con invocación del Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril. Se explican de forma suficiente las razones objetivas por las que se rechaza la autorización interesada y los factores diferenciadores respecto a las autorizaciones precedentes que se otorgaron con un carácter «excepcional» y a la luz de ciertas circunstancias que aquí no concurren.

NOVENO.- De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio*, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, 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, 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 la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a cada una de las recurridas, por todos los conceptos enumerados en el *artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, hasta una cifra máxima de 4.000 euros.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1.- DESESTIMAR el recurso de casación número 2427/2013, interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid, contra la *sentencia de fecha 30 de abril de 2013, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso número 3316/2012*. 2.- IMPONER, a la parte recurrente las costas de su recurso en los términos precisados en el último de los fundamentos de la sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

Pedro Jose Yague Gil Eduardo Espin Templado Eduardo Calvo Rojas Maria Isabel Perello Domenech Jose Maria del Riego Valledor Diego Cordoba Castroverde
PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excm.a Sra. D^a. Maria Isabel Perello Domenech, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.