Lexnet 11-5-2016

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
SALA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

POR 190/14

En la Ciudad de Valencia, Veintiséis de abril de dos mil dieciséis.

VISTO por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana compuesta por:

Presidente:

Ilmo. Sr. D. Fernando Nieto Martín.

Magistrados Ilmos. Srs:

D. José Bellmont Mora.
D. Edilberto Narbón Lainez.
Dña. Begoña García Melendez

SENTENCIA NUM 342/2016

En el recurso núm. 190/2014, interpuesto como parte demandante AYUNTAMIENTO DE VILA-REAL, representado por el Procurador Dña. SILVIA GASTALDI ORQUÍN y defendido por el Letrado D. FERNANDO DONAT PUCHE contra "desestimación tácita de requerimiento de anulación interpuesto por el Ayuntamiento contra el acuerdo del Consell de la Generalidad Valenciana en virtud del cual se acordaba autorizar el reajuste de las anualidades previstas en determinados convenios y resolución incluido en el Capítulo VII del Programa 454.10 "Promoción Cultural".

Habiendo sido parte en autos como parte demandada GENERALIDAD VALENCIANA, representada y dirigida por los SERVICIOS JURÍDICOS DE LA GENERALIDAD VALENCIANA y Magistrado ponente la Ilmo. Sr. D. EDILBERTO NARBÓN LAINEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la Ley, se emplazó al demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito en que suplica se dicte sentencia declarando no ajustada a derecho la resolución recurrida.

SEGUNDO.- La representación de la parte demandada contestó a la demanda, mediante escrito en el que solicitó se dictara sentencia por la que se confirmase la resolución recurrida.

TERCERO.- No habiéndose recibido el proceso a prueba, se emplazó a las partes para que evacuasen el trámite de conclusiones prevenido por el artículo 62 de la Ley de la Jurisdicción y, verificado, quedaron los autos pendientes para votación y fallo.

CUARTO.- Se señaló la votación para el día veintiséis de abril de dos mil dieciséis.

QUINTO.- En la tramitación del presente proceso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente proceso la parte demandante AYUNTAMIENTO DE VILA-REAL, interpone recurso contra "desestimación tácita de requerimiento de anulación interpuesto por el Ayuntamiento contra el acuerdo del Consell de la Generalidad Valenciana en virtud del cual se acordaba autorizar el reajuste de las anualidades previstas en determinados convenios y resolución incluido en el Capítulo VII del Programa 454.10 "Promoción Cultural".

SEGUNDO.- Para la resolución del caso examinado debemos partir de los siguientes elementos de hecho:

1. Con fecha 18.5.2007, el Ayuntamiento de Vila-Real y la Consellería de Cultura, Educación y Deporte suscriben un "Protocolo de intenciones" para la construcción de una nueva biblioteca en el Municipio, el Protocolo quedaba supeditado a la firma de un convenio y a la existencia de crédito presupuestario.
2. Con fecha 11.06.2007, se firma el convenio entre ambas administraciones en el que con cargo a las transferencias de capital destinadas a la creación y mejora de infraestructura cultural período 2006-2013, la Consellería de Cultura, Educación y Deporte se comprometía a transferir al Ayuntamiento de Vila-Real la cantidad total de 2.425.000 €, en el período 2007-2012, con el siguiente iter:

-2007.....25.000 €.
-2008.....100.000 €
-2009.....75.000 €
-2010.....450.000 €.
-2011.....850.000 €.
-2012.....925.000 €.

3. Los presupuestos de la Generalidad Valenciana correspondiente a los ejercicios 2007-20012 contenían una partida presupuestaria dentro del Programa de Promoción Cultural, nº 454.10, con asignación presupuestaria, entre otros, la firma del convenio objeto de las presentes actuaciones. El programa plurianual de transferencias había sido aprobada por el Consell, el 6 de Octubre de 2006, para el período 2006-2013.

4. Respecto a los pagos efectuados por la Generalidad Valenciana en el período comprometido, son los siguientes:

-Años 2007 y 2008 por importe 125.000 €, no paga porque afirma que no se justificó la inversión.
-Años 2009, 2010, 2011 y 2012 no paga sin justificación de ningún tipo.

5. El Consell de la Generalidad, con fecha 23 de Julio de 2010, a propuesta de la Consellería de Cultura y Deporte acuerda -sin notificar o comunicar la decisión al Ayuntamiento- modifica el Capítulo VII del Programa 454.10, Promoción cultural, que había sido aprobado por acuerdo de 6.10.2006 -período 2006-2013- autorizando nuevos compromisos:

-2011.....12.000.000 €
-2012.....13.000.000€
-2013.....13.900.000 €.
-2014.....14.500.000 €
-2015.....15.300.000€
-2016.....15.500.000 €
2017.....8.500.000€

6. Con fecha 4.10.2013, el Consell de la Generalidad Valenciana a propuesta de la Consellería, acordó nuevamente modificar el Capítulo VII del Programa 454.10, Promoción cultural, con los siguientes límites:

2014.....2.011.000 €
2015.....2.445.000 €
2016.....4.000.000 €
2017.....5.000.000 €
2018.....5.000.000 €
2019.....5.000.000 €

2020.....5.000.000 €
2021.....5.000.000 €
2022.....5.000.000 €
2023.....5.000.000 €
2024.....3.730.506,30 €

7. Con fecha 23.10.2013, la Consellería pone en conocimiento del Ayuntamiento de Vila-Real el acuerdo del Consell, determinando que para su concreto proyecto las transferencias serían las siguientes:

2012.....335.000 €
2013.....87.000 €
2014.....120.000 €
2015.....120.000 €
2016.....150.000 €
2017.....380.000 €
2018.....350.000 €
2019.....299.162,42€
2020.....283.837,58€
2021.....200.000 €
Total.....2.425.000 €.

8. Con fecha 4.10.2013, el Ayuntamiento de Vila-Real formula requerimiento de anulacion que, ante la falta de respuesta de la Generalidad Valenciana entiende desestimado, dando lugar al presente proceso contencioso-administrativo.

TERCERO.- Los motivos que esgrime el Ayuntamiento en defensa de su posición jurídica son los siguientes:

1. Interpretación errónea del art. 29 de la entonces vigente Ley de Hacienda Pública Valenciana por falta de justificación en las decisiones.
2. Vulneración de principios constitucionales del art. 9, 103.1; asimismo, vulneración de los artículos 3, 4, de la Ley de Procedimiento Administrativo y 55 de la Ley 7/1985, de bases de régimen local.
3. Vulneración de la jurisprudencia de esta Sala y Sección Tercera sobre convenios de colaboración 6.7.2000 y 14.11.2001, que cita el recurrente de forma expresa.

La posición de la Generalidad Valenciana, es la siguiente:

1. El propio convenio preveía el reajuste por parte de la Consellería adecuar las anualidades a la realidad económica.

2. El informe del Servicio de Programación Económica y Presupuestaria de la Consellería, con fecha 26.09.2013, señala la necesidad de ajustarse a la nueva realidad presupuestaria prevista por el Consell en el acuerdo 15 de febrero de 2013.
3. El acuerdo está motivado.
4. El art. 29 de la Ley de Hacienda Pública Valenciana establece la previsión de reajuste.

CUARTO.-Para resolver las cuestiones planteadas en el proceso que nos ocupa debemos analizar con carácter previo dos cuestiones:

A. Competencias de cada una de las administraciones.
B. Naturaleza jurídica de los convenios de colaboración.

A. En cuanto a las competencias, el art. 25.2.m) de la Ley 7/1985, de bases de régimen local, establece las actividades e instalaciones culturales como competencia de los municipios:

(…) *Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.*(…)

Por su parte, el art. 49.1.4ª y 6ª de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, establece como competencia exclusiva de la Generalidad Valenciana tanto cultura como las bibliotecas:

(…) *4ª. cultura.....6ª. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito que no sean de titularidad estatal. Conservatorios de música y danza, centros dramáticos y servicios de Bellas Artes de interés para la Comunitat Valenciana*.(…).

La primera conclusión que obtenemos es que ambas administraciones cuando firman el convenio de colaboración en 2007 estaban actuando en el ámbito de sus competencias. Prueba de lo expuesto es la Ley 4/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Bibliotecas de la Comunitat Valenciana, donde las bibliotecas municipales se integran en la Red de Bibliotecas Públicas de la Comunitat Valenciana.

B. Consecuencia de sus respectivas competencias, el convenio de colaboración no puede considerarse como una subvención, cada Administración en el ámbito de sus competencias aúna esfuerzos para la construcción y mantenimiento de una biblioteca municipal en Vila-Real. La posibilidad de suscribir convenios entre la Administración Local y Estado o Comunidades Autónomas, está prevista en el art. 57 de la Ley 7/1985:

(…) *La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban.*(…).

Por su parte, el art. 8 de la Ley 30/1992, fija con claridad su carácter obligatorio:

(…) *Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.*(…).

La segunda conclusión es que los convenios de colaboración entre administraciones públicas, no afecta a las competencias de cada administración y, además, por su naturaleza contractual sinalagmática-que no contrato-, obliga al cumplimiento de lo pactado.

QUINTO.- El convenio suscrito entre ambas partes contenía dos tipos de obligaciones:

1. Por parte de la Administración Local, la construcción de la biblioteca. Lo que implicada llevar a cabo un proceso de selección del contratista y la supervisión, control y pago de la obra.

2. Por parte de la Generalidad Valenciana, teniendo la obra un presupuesto de 4.000.000 €, debía abonar en los plazos previstos la cantidad 2.425.000 €, el resto correspondía al Ayuntamiento de Vila-Real.

La Generalidad Valenciana no pone objeción alguna al cumplimiento del Ayuntamiento, buena prueba de ello es que consta documento fechado el 28.06.2011 donde se reciben las obras de la biblioteca, el acta fue suscrita por los representantes del Municipio y de la Adjudicataria BECSA S.A.U (CIF. A46041711).

SEXTO.-Procede en este momento examinar las objeciones -motivos de oposición- por parte de la Generalidad Valenciana:

1. Motivación.

Sobre este punto trae a colación la Generalidad Valenciana dos cuestiones: (1) el acuerdo está motivado; (2) tiene soporte legal -art. 29 de la Ley Presupuestaria Valencia- y contractual; además, está previsto en el propio convenio.

No estamos de acuerdo con el argumento de la Generalidad Valenciana. Se aducen razones presupuestarias, es de suponer, aunque no consta, que serán debidas a la crisis económica. No obstante, no se hace un análisis de la afectación a las distintas partidas presupuestarias, se trata de una motivación genérica "la no disponibilidad en un 30% de los créditos de los Capítulos IV y VII" que obligaba a las Consellerías a reajustar el presupuesto. De todas formas, aunque diésemos por buena la motivación de la resolución administrativa, choca con dos principios elementales en el cumplimiento de las obligaciones:

a. El art. 1256 del Código Civil, la validez y cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de una de las partes.
b. Los artículos 1283 y 1285 del Código Civil, en el sentido de que no puede entenderse comprendidos en él cosas distintas y casos diferentes de aquellos sobre lo que los interesados se propusieren contratar. Las cláusulas de los contratos deben interpretarse las unas con las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas ellas, lo que nos lleva a la siguiente cuestión.

2. Las propias clausulas del contrato prevén el ajuste de las anualidades, de la misma forma, el art. 29 del Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, por el que se aprueba el Texto refundido de las normas reguladoras de la Hacienda Pública (vigente hasta la Ley 1/2015).

El art. 29 en sus números 1 y 3, establece:

(…) *1. La autorización de gastos de alcance plurianual se subordinará a los créditos que, para cada ejercicio, se consignen a tal efecto en el Presupuesto de la Generalidad. …..3. Cuando por causas justificadas se pusieran de manifiesto desajustes entre las anualidades previstas en el contrato, o en el convenio de colaboración, o en la resolución de concesión, y la realidad económica que su ejecución exigiese, <u>se podrán reajustar las anualidades</u>, siempre que los remanentes crediticios lo permitan. Los reajustes se acordarán por el Consejo, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, o por este último en los supuestos a los que se refiere el párrafo segundo del número cuatro del presente artículo.*(…).

El precepto autonómico que acabamos de citar debemos ponerlo en relación con la situación de hecho creada por el reajuste de las anualidades y la obligatoriedad del convenio del art. 8 de la Ley 30/1992. Respecto del primer punto, a juicio de la Sala no se trata de un reajuste de las anualidades sino pura y llanamente de un incumplimiento manifiesto llevado a cabo unilateralmente por la Generalidad Valenciana.

La situación creada choca con el art. 6.2.f) de la Ley 30/1992 que establece que el convenio no se podrá prorrogar salvo acuerdo de ambas partes; en nuestro caso, el convenio tenía una vigencia hasta 2012 -fecha del último pago por parte de la Generalidad-, en su lugar, en una primera modificación en 2010 se prolonga de forma unilateral hasta 2017 y en una segunda hasta 2021, lo cierto es que cuando la biblioteca se ha construido en 2011 la Generalidad Valenciana no ha entregado prácticamente un sólo euro. El problema para el Ayuntamiento de Vila-Real se produce desde el momento que está obligado a abonar al contratista el importe total de la obra, es decir, los cuatro millones de euros. La interpretación del conjunto de preceptos que acabamos de examinar es la siguiente: uno, cuando dos Administraciones suscriben un convenio de colaboración, por su naturaleza contractual sinalagmática, el cumplimiento del mismo no puede dejarse al arbitrio de una sola de las partes, en el mismo sentido, el art. 8 de la Ley 30/1992; dos, el reajuste presupuestario a que hace referencia el art. 29.1 y 3 del Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, por el que se aprueba el Texto refundido de las normas reguladoras de la Hacienda Pública no puede significar, una prórroga indefinida y unilateral en el cumplimiento de las obligaciones de una de las partes; tres, la Generalidad, con carácter previo al "reajuste" a que hacen referencia los preceptos citados (art. 29 de la Ley y el propio convenio) debería haber analizado la situación en que dejaba al Ayuntamiento -desde el punto de vista financiero- y pactar un solución que pudiese minimizar sus efectos, una vez alcanzado este acuerdo, el Consell podría adoptar una decisión consecuente con lo pactado; cuatro, los preceptos citados, pueden interpretarse de forma conjunta con el resultado que hemos dejado expuesto, es decir, el art. 29 de la Ley Valenciana no es contrario ni choca con los preceptos del Código Civil ni con los de la Ley 30/1992.

SÉPTIMO.-La interpretación que se acaba de exponer sobre la obligatoriedad del cumplimiento de los compromisos y las consecuencias de incumplimiento, la podemos ver reflejada en los artículos 47 y ss de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -no aplicable por razones temporales-. Hasta tal punto se ha creado un problema a la estabilidad presupuestaria de los municipios en España que el artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local,

tuvo que introducir el art. 57.bis en la Ley 7/1985 obligando en los convenios entre la Comunidades Autónomas y Municipios que impliquen obligaciones financieras -supuesto que nos ocupa- a incluir una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación; cierto que el precepto fue declarado inconstitucional en el fundamento de derecho nº 16 de la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional nº 41/2016, de 3 de marzo de 2016, no obstante, lo fue por tratarse de una ley ordinaria en lugar de Ley Orgánica. El precepto ha sido reproducido por el apartado cinco del artículo primero de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el número 5 de la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA), ha quedado con la siguiente redacción:

(…) *El Estado podrá deducir o retener de los importes satisfechos por todos los recursos de los regímenes de financiación de las Comunidades Autónomas no adheridas al compartimento Fondo Social del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, las cantidades necesarias para abonar las obligación es pendientes de pago por parte de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales derivadas de transferencias y convenios suscritos en materia de gasto social que sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014.*(…).

En consecuencia con lo expuesto, se estima el recurso.

OCTAVO.-De conformidad con el art. 139 de la Ley 29/1998 procede la condena en costas al tratarse de una estimación total del recurso.

Vistos los artículos citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

ESTIMAR el recurso planteado por AYUNTAMIENTO DE VILA-REAL, contra "desestimación tácita de requerimiento de

anulación interpuesto por el Ayuntamiento contra el acuerdo del Consell de la Generalidad Valenciana en virtud del cual se acordaba autorizar el reajuste de las anualidades previstas en determinados convenios y resolución incluido en el Capítulo VII del Programa 454.10 "Promoción Cultural". SE ANULA LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS, en su lugar, SE ESTIMA EL RECURSO Y RECONOCE EL DERECHO A PERBIBIR DE LA GENERALIDAD VALENCIANA LAS CANTIDADES PENDIENTES DE PAGO EN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES DEL CONVENIO SUSCRITO ENTRE LAS PARTES EL 11.06.2007. Todo ello con expresa condena en costas a la Generalidad Valenciana.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Frente a la misma, cabe recurso de casación ordinaria ante el Tribunal Supremo del art. 86 de la Ley 29/1998, se preparará ante esta Sala en el plazo de diez días contados desde el siguiente de la notificación de la presente, conforme al art. 90 de la citada Ley.

PUBLICACION.-Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente del presente recurso, estando celebrando Audiencia Pública esta Sala, de la que, como Secretaria de la misma, certifico,