

ACUERDOS ADOPTADOS EN LA SESIÓN EXTRAORDINARIA CELEBRADA POR EL PLENO DE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL EL DÍA 1 DE SEPTIEMBRE DE 2016.

ASUNTO ÚNICO.-

PROPUESTA DE DECLARACIÓN DE NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LA CARTA DE CONFORMIDAD FIRMADA EL 26 DE ENERO DE 2011 POR D. FRANCISCO JAVIER LEÓN DE LA RIVA, EN SU CONDICIÓN DE ALCALDE DE VALLADOLID, EN EL MARCO DEL CONTRATO DE LÍNEA DE CRÉDITO SUSCRITO POR LA SOCIEDAD VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A CON SEIS ENTIDADES BANCARIAS.

"Vistas las actuaciones contenidas en el expediente núm. 2/2016, relativo a la revisión de oficio de la Carta de Conformidad firmada por el anterior Alcalde, D. Francisco Javier León de la Riva, el 26 de enero de 2011, en adelante Carta de Conformidad, en el marco del contrato de línea de crédito suscrito por la SOCIEDAD VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A. con seis entidades bancarias y atendiendo a los siguientes:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 6 de noviembre de 2002 se firmó un Convenio entre el Ministerio de Fomento, la Junta de Castilla y León, y el Ayuntamiento de Valladolid para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la red arterial ferroviaria de Valladolid.

**SEGUNDO.-** El 10 de enero de 2003, en cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio de 2002, se constituyó la "Sociedad Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A.", participada por los firmantes del convenio. La participación accionarial en la Sociedad se estructuró de la siguiente forma:

1. El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) (37,5%).
2. Renfe Operadora (12,5%).
3. La Junta de Castilla y León (25%).
4. El Ayuntamiento de Valladolid (25%).

**TERCERO.-** El 14 de febrero de 2011 la "Sociedad Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A." firmó un contrato de línea de crédito con las entidades bancarias: BBVA, Caja Madrid, Banco Santander, ICO, Caja España y La Caixa, por un importe máximo total de 400 millones de euros, al objeto de cancelar los endeudamientos existentes en esa fecha y financiar los costes del proyecto.

**CUARTO.-** En octubre de 2015 el Ayuntamiento de Valladolid tuvo conocimiento de la existencia de una carta de conformidad suscrita en el marco de la operación del Contrato de Línea de Crédito, señalado en el apartado anterior, y firmada el 26 de enero de 2011 por el entonces Alcalde de Valladolid, D. Francisco Javier León de la Riva. La Carta de Conformidad a la que nos referimos, cuya copia se incluye en el expediente, tiene el siguiente literal:

<i>«Ayuntamiento de</i>	<i>Fco. Javier León de la</i>
<i>Valladolid</i>	<i>Riva</i>
<i>El Alcalde</i>	<i>26 de enero de 2011</i>

*Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.*  
*Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid*  
*Instituto de Crédito Oficial*  
*Banco Santander, S.A.*  
*Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria,*  
*Caja de Ahorros y Monte de Piedad*  
*Caixa D'Estalvis i Pensions de Barcelona*

*Muy señores nuestros:*

*Nos dirigimos a ustedes en su calidad de Entidades Acreditantes bajo un contrato de línea de crédito por importe máximo de Cuatrocientos millones*

de euros a suscribir, con fecha de de de 2011 (en adelante, el "Contrato de línea de Crédito") a favor de la sociedad Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A. (en adelante, la "Acreditada") y en su calidad de Entidades de Cobertura bajo los correspondientes contratos de cobertura de tipos de interés (en adelante, los "Contratos de Cobertura") a suscribir con la Acreditada no más tarde de los 15 días a contar desde la firma del Contrato de Línea de Crédito, de la que el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid, la Junta de Castilla y León, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias ("ADIF") y RENFE Operadora son actualmente los únicos accionistas (en adelante, los "Accionistas" y cada uno de ellos, un "Accionista"). En adelante, el Contrato de Línea de Crédito y los Contratos de Cobertura serán referidos conjuntamente como los "Contratos de Financiación" y cada una de las Entidades Acreditantes y cada una de las Entidades de Cobertura serán referidas, según corresponda, como una "Entidad Financiera" y, conjuntamente, como las "Entidades Financieras".

En relación con dichos Contratos de Financiación les confirmamos:

1. Que el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid mantendrá su actual participación accionarial durante todo el plazo de vigencia de los Contratos de

*Financiación. Actualmente el reparto del capital social es el siguiente: el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid posee un porcentaje del 25%, la Junta de Castilla y León otro 25% y el Grupo Fomento el 50% restante (RENFE Operadora un 12,5% y el ADIF el 37,5% restante).*

*En el supuesto de contemplar la pérdida de esta condición de Accionista o alteración de su actual participación, inmediatamente se pondrá en conocimiento de las Entidades Financieras a través del Agente (tal y como estos términos se definen en los Contratos de Financiación) y la misma no se llevará a efecto sin que previamente la Acreditada hubiese cancelado las obligaciones derivadas de los Contratos de Financiación o se hubiese llegado a un acuerdo satisfactorio para las Entidades Financieras.*

*2. Que el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid conoce todos los términos y condiciones de los Contratos de Financiación, a los cuales presta su conformidad, así como que su condición de Accionista ha sido esencial para la concesión de los Contratos de Financiación.*

*3. Que cualquier modificación de la relación contractual existente entre la Acreditada y las Entidades Financieras en relación con los Contratos de Financiación se entiende expresamente consentida por*

*el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid, de forma que renunciamos desde ahora a excepcionarles la extinción de nuestros compromisos. En consecuencia, nuestros compromisos surtirán efectos y permanecerán subsistentes y en vigor hasta que les hayan sido totalmente abonados todos los importes que la Acreditada les adeude por cualquier concepto en virtud de los Contratos de Financiación.*

*4. Que el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid declara en este acto que cualesquiera actuaciones, así como todos los acuerdos, autorizaciones y consentimientos necesarios para el válido otorgamiento del presente documento (así como de los Contratos de Financiación, del Convenio de colaboración firmado el 6 de noviembre de 2002 entre, entre otros, el Ministerio de Fomento, la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Valladolid para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la red arterial ferroviaria de Valladolid -publicado en el Boletín Oficial del Estado de 30 de mayo de 2003- (el "Convenio") y los diferentes convenios firmados con la Acreditada) han sido debidamente realizadas y adoptados y que no existen circunstancias ni se ha interpuesto reclamación alguna que pudiera resultar en la invalidez, no ejecución o anulabilidad de los acuerdos adoptados y de las obligaciones asumidas por*

los Accionistas en este y en todos los documentos referidos, y que las personas firmantes de este documento, en nombre y representación de la misma, poseen las facultades suficientes a tal efecto.

5. Que la finalidad de la línea de crédito será la de financiar y/o refinanciar parcialmente las obras necesarias para la transformación de la Red Arterial Ferroviaria de Valladolid y su integración urbana como consecuencia de la llegada del Tren de Alta Velocidad, el desarrollo urbanístico de los terrenos liberados de su uso ferroviario, y los gastos de gestión de la Acreditada, todo ello en el marco del Convenio. La finalidad de la operación de cobertura será cubrir el riesgo de tipo de interés de la línea de crédito.

6. Que el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid se compromete a cumplir sus respectivas obligaciones bajo el Convenio y a no modificarlo ni terminarlo en perjuicio de la Acreditada sin autorización de las Entidades Financieras.

7. En concreto, el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid (i) aportará libres de cargas los terrenos necesarios para la construcción del nuevo Complejo Ferroviario en la variante Este; y (ii) transmitirá gratuitamente a la Acreditada el aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria, según aplicación

del Convenio.

8. Que el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid se compromete a promover el planeamiento urbanístico de acuerdo con los planes vigentes en la actualidad y que han servido para elaborar el Caso Base que se adjunta al Contrato de Línea de Crédito como Anexo . Cualquier modificación que pudiera alterar la edificabilidad bruta total, su desglose en edificabilidad bruta residencial y edificabilidad bruta terciaria o el porcentaje de reserva de edificabilidad residencial con destino a la construcción de vivienda de protección pública no alterará, en perjuicio de la Acreditada ni de las Entidades Financieras (las cuales, con carácter previo, deberán ser consultadas por la Acreditada a los efectos de manifestar su conformidad), el equilibrio económico de beneficios y cargas derivado de los parámetros urbanísticos contenidos en el instrumento de planeamiento originalmente aprobado y que han servido para elaborar el Caso Base.

9. Que el Ayuntamiento de Valladolid se obliga, frente a las Entidades Financieras, a no permitir que la Acreditada incumpla sus obligaciones derivadas de los Contratos de Financiación como consecuencia de la adopción de decisiones en los órganos de dirección o decisión de la misma.

10. Que la línea de crédito, en ningún caso, financiará sobrecostes entendidos como el importe de las desviaciones producidas por incremento de costes en construcción de las infraestructuras respecto del Caso Base que se adjunta como Anexo al Contrato de Línea de Crédito.

11. Que el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid supervisará y vigilará permanentemente el desarrollo del proyecto, arbitrará todos los medios que sean necesarios para su buen funcionamiento y, en el caso de que se prevea en cualquier momento durante la vigencia de los Contratos de Financiación que los recursos de la Acreditada vayan a ser insuficientes, se compromete frente a las Entidades Financiadoras y de forma mancomunada con los restantes Accionistas (en función de su actual participación en la Acreditada), a llevar a cabo las aportaciones económicas que sean precisas para la gestión, desarrollo y mantenimiento de la Acreditada y para que ésta pueda cumplir íntegra y puntualmente sus obligaciones bajo los Contratos de Financiación.

12. Que, en el caso de que el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid haya concedido préstamos o créditos o tenga previsto conceder préstamos o créditos a la Acreditada, el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid reconoce el carácter subordinado de los

*mismos con respecto a los Contratos de Financiación.*

*Atentamente.*

*(firma autógrafa)*

*EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID (en ejecución de los acuerdos internos suficientes adoptados a este respecto)».*

Sin atacar la veracidad de este antecedente de hecho, los escritos de alegaciones, suscritos por todas las entidades bancarias, así como por RENFE-Operadora, a los que luego me referiré, muestran extrañeza sobre su contenido.

A este respecto cabe señalar lo dispuesto en el apartado 1 del informe del director de la Asesoría Jurídica General de fecha 20 de junio de 2016, que se transcribe en el apartado TERCERO de CONSIDERACIONES JURÍDICAS de esta propuesta de acuerdo, junto con la respuesta a todas las alegaciones formuladas.

**QUINTO.-** El 23 de diciembre de 2015 el Secretario General del Ayuntamiento emite informe en el que señala "*Que, examinadas las Actas y Registros correspondientes entre las fechas 1 de septiembre de 2010 hasta el 26 de enero de 2011 no se encuentra ningún acuerdo ni resolución de los órganos de gobierno municipales aprobatorio ni relacionado con la Carta de Conformidad suscrita por el Excmo. Sr. Alcalde de Valladolid el 26 enero de 2011.*".

**SEXTO.-** El 15 de febrero de 2016 el Interventor municipal, en referencia a la Carta de Conformidad antes transcrita, emite informe en el que señala que *"...esta Intervención Municipal no tuvo conocimiento en el momento de su firma, por lo que no fue informada por la Intervención ni se tiene noción de su aprobación por el órgano competente."*

**SÉPTIMO.-** Mediante escrito de fecha 19 de abril de 2016 el Sr. Secretario General del Ayuntamiento da traslado al Área de Hacienda, Función Pública y Promoción Económica del informe del Sr. Director de la Asesoría Jurídica General, emitido con fecha 18 de febrero de 2016, relativo a la *"posibilidad de iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la Carta de Conformidad firmada por el anterior Alcalde, D. Francisco Javier León de la Riva, el 26 de enero de 2011, en el marco del contrato de línea de crédito suscrito por la Sociedad VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A. con seis entidades bancarias, y sobre las posibles responsabilidades en que hubiera podido incurrir el firmante."*

A la vista de este informe el Sr. Secretario General propone que se inicien los trámites procedimentales para someter a la consideración del Ayuntamiento Pleno la propuesta de inicio del expediente de revisión de oficio de la Carta de

Conformidad, por nulidad radical.

**OCTAVO.-** Con fecha 5 de mayo de 2016 el Pleno de la Corporación acuerda "*Iniciar el expediente de revisión de oficio de la Carta de Conformidad firmada por el anterior Alcalde, D. Francisco Javier León de la Riva, el 26 de enero de 2011, en el marco del contrato de línea de crédito suscrito por la Sociedad VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A. con seis entidades bancarias, y una vez recabados los informes y dictámenes que sean preceptivos, elévese al órgano que corresponda para la resolución que proceda.*".

**NOVENO.-** Con fecha 16 de mayo de 2016 se ha dado traslado del acuerdo señalado en el punto anterior a las entidades y personas físicas que se relacionan:

- VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A. (NIF: A-47509229)
- RENFE - OPERADORA (NIF: Q-2801659-J)
- ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF) (NIF: Q-2801660-H)
- ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF) - ALTA VELOCIDAD (NIF: Q-2802152-E)<sup>1</sup>
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (NIF: S-4711001-J)
- D. FRANCISCO JAVIER LEÓN DE LA RIVA (DNI: 12163731-C)

- BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, S.A. (NIF: A-48265169)
- BANCO SANTANDER, S.A. (NIF: A-39000013)
- BANKIA, S.A. (NIF: A-14010342)<sup>2</sup>
- CAIXABANK, S.A. (NIF: A-08663619)<sup>3</sup>
- INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (NIF: Q-2876002-C)
- BANCO DE CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES, SALAMANCA Y SORIA, S.A. (EspañaDuro) (NIF: A-86289642)<sup>4</sup>

Consta en el expediente el listado de registro de salida departamental de las correspondientes comunicaciones.

1 ADIF-Alta Velocidad ha pasado a ser titular de una parte de la participación accionarial que inicialmente correspondía a ADIF, ostentando aquélla en este momento la titularidad de un treinta por ciento (30%) del capital social de VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A. y conservando ADIF la titularidad del siete coma cinco por ciento restante (7,5%) de dicho capital social.

2 BANKIA ostenta actualmente la posición de Entidad Acreditante bajo el Contrato de Crédito original en la proporción que correspondía a CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID.

3 CAIXABANK ostenta actualmente la posición de Entidad Acreditante bajo el Contrato de Crédito Original en la proporción que correspondía a CAIXA D'ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA (La Caixa).

4 BANCO DE CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES, SALAMANCA Y SORIA, S.A. ostenta actualmente la posición de Entidad Acreditante bajo el Contrato de Crédito

Original en la proporción que correspondía a Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, Caja de Ahorros y Monte de Piedad.

**DÉCIMO.-** Mediante escrito de fecha 26 de mayo de 2016 se dio traslado de la propuesta de acuerdo relativa a la nulidad de pleno derecho de la Carta de Conformidad, que figura en las páginas 70 a 83 del expediente, a todas las entidades y personas físicas señaladas en el punto noveno anterior, concediéndoles trámite de audiencia por un plazo de diez días.

**DECIMOPRIMERO.-** Dentro del plazo de audiencia señalado, las entidades Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.; BANKIA, S.A.; Banco de Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, S.A.; CAIXABANK, S.A.; Instituto de Crédito Oficial; Banco Santander, S.A.; solicitan la ampliación del mismo.

Mediante escrito de fecha 10 junio de 2016, páginas 350 a 361 bis del expediente, se comunica a los anteriores solicitantes la denegación de la ampliación de plazo solicitado, por no justificar en su petición las circunstancias que aconsejaban la ampliación de plazo fijado.

**DECIMOSEGUNDO.-** Han formulado alegaciones las siguientes personas y entidades:

- D. José Jesús Vega Simón, en nombre y representación del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (páginas 366 a 397). El escrito de alegaciones ha

sido presentado dentro del plazo señalado al efecto.

- D. José Marcos Llamazares Fuertes, en nombre y representación de Banco de Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, S.A. (páginas 398 a 429). El escrito de alegaciones ha sido presentado dentro del plazo señalado al efecto.

- D. Francisco Javier León de la Riva, en su propio nombre y representación, (páginas 430 y 431). El escrito de alegaciones ha sido presentado dentro del plazo señalado al efecto.

- D. Juan Manuel Miguélez Medina, en nombre y representación de RENFE-Operadora (páginas 432 a 447). El escrito de alegaciones ha tenido entrada fuera del plazo señalado al efecto, pues éste concluía el día 11 de junio de 2016 y la presentación del mismo ha tenido lugar con fecha 13 de junio de 2016.

- D. Ciriaco César Rodríguez Media y D.<sup>a</sup> Marta Gómez García, en nombre y representación del Banco Santander, S.A. (páginas 448 a 479). El escrito de alegaciones ha tenido entrada fuera del plazo señalado al efecto, pues éste concluía del día 11 de junio de 2016 y la presentación del mismo ha tenido lugar con fecha 13 de junio de 2016.

- D. Gerardo Revilla Tejerina, en nombre y representación de CAIXABANK, S.A. (páginas 480 a 513). El escrito de alegaciones ha sido presentado dentro

del plazo señalado al efecto.

- D. Gerardo Harguindey Valero, en nombre y representación del Instituto de Crédito Oficial (páginas 582 a 613). El escrito de alegaciones ha sido presentado dentro del plazo señalado al efecto.

- D. José Manuel Sala Arquer, en nombre y representación de BANKIA, S.A. (614 a 1.114). El escrito de alegaciones ha sido presentado dentro del plazo señalado al efecto.

- D. Gonzalo Ferre Moltó, en nombre y representación de Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) (páginas 1.173 a 1.178). El escrito de alegaciones ha tenido entrada fuera del plazo señalado al efecto, pues éste concluía del día 11 de junio de 2016 y la presentación del mismo ha tenido lugar con fecha 20 de junio de 2016.

- D. Gonzalo Ferre Moltó, en nombre y representación de Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) - Alta Velocidad (páginas 1.179 a 1.184). El escrito de alegaciones ha tenido entrada fuera del plazo señalado al efecto, pues éste concluía del día 11 de junio de 2016 y la presentación del mismo ha tenido lugar con fecha 20 de junio de 2016.

**DECIMOTERCERO.-** Constan en el expediente, a efectos de motivación del presente acuerdo, los siguientes informes:

- Informe del Interventor General Municipal, de 2 de diciembre de 2015, sobre operación de crédito de la Sociedad Valladolid Alta Velocidad.
- Informe de Secretaría General, de 23 de diciembre de 2015, acerca de la falta de constancia de acuerdos o resoluciones municipales sobre la citada Carta de Conformidad.
- Informe del Interventor General Municipal, de 15 de febrero de 2016, sobre los posibles efectos en el nivel de endeudamiento de la concesión de un aval en enero de 2011.
- Informe del Director de la Asesoría Jurídica General, emitido con fecha 18 de febrero de 2016, relativo a la "posibilidad de iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la Carta de Conformidad firmada por el anterior Alcalde, D. Francisco Javier León de la Riva, el 26 de enero de 2011, en el marco del contrato de línea de crédito suscrito por la Sociedad VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A. con seis entidades bancarias, y sobre las posibles responsabilidades en que hubiera podido incurrir el firmante."

- Informe del Director de la Asesoría Jurídica General, de fecha 20 de junio de 2016, relativo a las alegaciones presentadas por los interesados.
- Informe del Interventor General Municipal, de fecha 22 de junio de 2016, relativo a las alegaciones presentadas por los interesados.

**DECIMOCUARTO.-** Mediante Decreto de Alcaldía, de fecha 23 de junio, se resuelve recabar al Consejo Consultivo de Castilla y León el preceptivo dictamen a que se refieren los artículos 102.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 4.1.i).2.º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

En el mismo Decreto de Alcaldía de fecha 23 de junio, de conformidad con lo previsto en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se acuerda suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver y notificar el procedimiento por el tiempo que medie entre la fecha de petición y la recepción del dictamen del Consejo.

Del anterior Decreto se dio cuenta a las partes interesadas mediante escrito de fechas 27 y 28

de junio, en el que se informaba además de que la petición de dictamen y envío del expediente había tenido lugar con fecha 27 de junio.

Con fecha 1 de agosto de 2016 se recibió en el Ayuntamiento el dictamen solicitado, circunstancia comunicada a las partes interesadas, junto con una copia del propio dictamen, mediante escrito de fecha 2 de agosto de 2016.

## II

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERO:** Se mantienen las consideraciones jurídicas incluidas en la propuesta de acuerdo de fecha 26 de mayo de 2016, páginas 70 a 83 del expediente, que fue trasladada a las partes interesadas junto con la concesión de plazo para la formulación de alegaciones; son las siguientes:

#### **1º.- Competencia para resolver**

A la vista de la motivación reflejada en el apartado 6 del informe del Director de la Asesoría Jurídica General, emitido con fecha 18 de febrero de 2016, y conforme a lo dispuesto el artículo 110.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 123.1.1) de dicha Ley, así como en el artículo 103.5 de la Ley 30/1992, el órgano competente para resolver el presente expediente es el Pleno de la Corporación.

**2°.- Procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos**

El artículo 4.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local reconoce a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos. Por su parte, el artículo 53 de dicha Ley establece que las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Conforme a esta revisión habrá de estarse a lo dispuesto en los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El citado artículo 102.1 dispone que *"Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el*

artículo 62.1."

Por su parte el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho, entre otros, en los siguientes casos:

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

**3º.- La Carta de Conformidad como acto administrativo que pone fin a la vía administrativa**

Tal y como se indica en el apartado 4 del informe del Director de la Asesoría Jurídica General del Ayuntamiento de Valladolid, de fecha 18 de febrero de 2016. *«Se puede definir el acto administrativo como el "acto jurídico de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo dictado por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria". El acto administrativo exige, entre otros requisitos, que sea dictado por el titular de un órgano administrativo con*

*competencias para ello y que se haga conforme al procedimiento legalmente establecido.*

*La sumisión del actuar administrativo a un determinado procedimiento es una exigencia constitucional, como consagra su artículo 105. Y las normas de procedimiento, a través de las cuales el Ordenamiento determina el cauce al que ha de someter su actuación la Administración en cada momento, son de derecho necesario y de estricta observancia, sin que el titular de la Administración pueda disponer libremente de las mismas.*

*Por tanto, todo documento que en ejercicio de una potestad administrativa exprese una declaración de voluntad firmado por el titular de un órgano administrativo en tal condición, tiene la naturaleza de acto administrativo. Pero para que despliegue toda su validez y eficacia debe sujetarse al procedimiento legalmente establecido, que puede implicar, como en el presente caso, la necesidad de recabar informe de la intervención municipal sobre la adecuación presupuestaria de la operación y si superaba el límite de endeudamiento, el sometimiento al órgano colegiado municipal correspondiente y en su caso la autorización del Ministerio de Hacienda o del órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma si la operación fuese viable. Por ello el ordenamiento*

*jurídico sanciona con la nulidad de pleno derecho a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Nulidad de pleno derecho que implica que el acto nunca ha producido efectos jurídicos y es ineficaz desde el momento mismo de su firma, no pudiendo por ello ser objeto de subsanación ni convalidación.».*

La Carta de Conformidad es pues un acto administrativo del Alcalde y conforme al artículo 52.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, pone fin a la vía administrativa.

#### **4º.- Naturaleza jurídica de la Carta de Conformidad, equiparable a contrato de fianza**

Tal y como señala el apartado 3 del informe del Director de la Asesoría Jurídica General del Ayuntamiento de Valladolid, de fecha 18 de febrero de 2016, «Las Cartas de Conformidad o Cartas de Compromiso (en la terminología utilizada en el presente caso), o en su terminología anglosajona "Comfort letters", "Letter of responsibility", "Letter of patronage", "Letter of support" o "Letter of intention", constituyen una figura reciente en nuestro panorama jurídico, con origen en el Derecho Bancario y Financiero, desde el que se han extendido al ámbito inmobiliario.

*La Carta de Conformidad o Compromiso es un instrumento contractual, documental, consensual y unilateral, emitido por una empresa matriz con el fin de acreditar cierto grado de garantía o de solvencia patrimonial de alguna empresa filial. Su valor jurídico y utilización en España ha ido asentándose en la práctica mercantil hasta alcanzar el reconocimiento jurisprudencial explícito en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 13 de febrero de 2007, si bien ya se había pronunciado sobre ellas en Sentencias de 1985, 1988 y 2005.*

*Estas cartas están generalmente destinadas a manifestar confianza en la capacidad de gestión de los administradores de una sociedad que aspira a obtener un crédito de una entidad financiera, o en la viabilidad del proyecto que esta sociedad acomete. Se pretende con ello dar seguridad a la acreditante sobre la solvencia de la sociedad patrocinada por su pertenencia a un grupo o, simplemente, asegurar al destinatario de la carta que la sociedad obligada seguirá perteneciendo a éste.*

*El Tribunal Supremo explica en su Sentencia de 13 de febrero de 2007, que doctrinalmente ha surgido la distinción de dos clases de cartas de conformidad, las "cartas fuertes" y las "cartas débiles". Las segundas suelen ser emitidas generalmente para*

*declarar la confianza en la capacidad de gestión de los administradores de la sociedad que aspiran al crédito y la viabilidad económica de la misma. Estas "cartas débiles" pueden estimarse como simples recomendaciones que no sirven de fundamento para que la entidad crediticia pueda exigir el pago del crédito a la entidad patrocinadora.*

*Las "cartas fuertes" pueden entenderse como contrato atípico de garantía personal con un encuadramiento específico en alguna de las firmas negociales o categorías contractuales tipificadas en el ordenamiento jurídico como contrato de garantía, o como contrato a favor de terceros, o como promesa de crédito, criterio seguido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1985, que lo refiere al contrato de fianza, la cual puede constituirse por carta del fiador al banco (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1988).*

*La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de julio de 2015 precisó que "La carta de patrocinio, en sentido propio, esto es, en su calificación de fuerte, responde a la estructura del negocio jurídico unilateral con transcendencia obligacional, como declaración unilateral de voluntad, de carácter no formal, dirigida a la constitución o creación de una relación obligatoria.*

*Conforme al desenvolvimiento del tráfico patrimonial, es decir, a la función de garantía personal que se deriva de la carta de patrocinio en orden a la concesión de financiación empresarial, el patrocinador asume una obligación de resultado con el acreedor, o futuro acreedor, por el buen fin de las operaciones o instrumentos de financiación proyectados; de forma que garantiza su indemnidad patrimonial al respecto".».*

En esta misma línea, a la vista del contenido de la Carta de Conformidad, el Interventor municipal en su informe de fecha 15 de febrero de 2016, en su apartado "1.- Efectos de esta carta de conformidad" señala que «Es reiterada la jurisprudencia, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 1985 que equipara las "cartas de conformidad de carácter fuerte" a contratos de fianza.».

#### **5º.- Incumplimiento del procedimiento legalmente exigible para la aprobación de la Carta de Conformidad**

Con fecha 15 de febrero de 2016 emite informe el Interventor General del Ayuntamiento de Valladolid en el que señala que "A petición de la Alcaldía se emite el presente informe sobre las consecuencias que hubiera tenido sobre el endeudamiento municipal la carta de conformidad firmada por el anterior alcalde

*D. Francisco Javier León de la Riva, el 26 de enero de 2011 en el marco del contrato de línea de crédito suscrita por la Sociedad Valladolid Alta Velocidad 2003 S.A."*.

Como ya he señalado, en su apartado "1.- Efectos de esta carta de conformidad" señala el Interventor que «*Es reiterada la jurisprudencia, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 1985 que equipara las "cartas de conformidad de carácter fuerte" a contratos de fianza.*».

El citado informe de Intervención, en su apartado 2, define el procedimiento establecido para la aprobación de una carta de conformidad. Señala en este apartado que «*El procedimiento legalmente establecido para la aprobación de una carta de conformidad de carácter fuerte, teniendo en cuenta sus efectos de contrato de afianzamiento, es el establecido para la concesión de avales, regulado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) arts. 49, 52 y 53, y en enero de 2011 (fecha en la que se "firmó la carta") era de aplicación la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, concretamente su disposición final 15ª.2.*».

Prosigue el informe indicando que el artículo

52.2 del TRLRHL «dispone que "la concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse previo informe de la Intervención en el que se analizará especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven para ésta".

Y en cuanto al órgano competente es el Pleno del Ayuntamiento, para la concertación de operaciones de crédito que superan el 10 por ciento de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto.

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

El informe del Interventor General del Ayuntamiento de Valladolid afirma que "consultada la Central de Información de Riesgo, estando obligadas a declarar las entidades de crédito, de los riesgos directos e indirectos (que son los que garantizan o

*avalan a otros clientes que tienen concedidos préstamos por la entidad) no consta la anotación de esta carta de conformidad."*

Respecto al cumplimiento del procedimiento legalmente exigible para la aprobación de la Carta de Conformidad, señala el Interventor en su informe que la Intervención Municipal no tuvo conocimiento, en el momento de su firma, de la Carta de Conformidad, por lo que no fue informada, ni se tiene noción de su aprobación por el órgano competente.

En este mismo sentido el informe del Secretario General del Ayuntamiento, de fecha 23 de diciembre de 2015, señala "*Que, examinadas las Actas y Registros correspondientes entre las fechas 1 de septiembre de 2010 hasta el 26 de enero de 2011 no se encuentra ningún acuerdo ni resolución de los órganos de gobierno municipales aprobatorio ni relacionado con la Carta de Conformidad suscrita por el Excmo. Sr. Alcalde de Valladolid el 26 enero de 2011."*

Es evidente que el preceptivo informe de la Intervención Municipal resultaba imprescindible para la adecuada tramitación del procedimiento de aprobación de la Carta de Conformidad, dado que su contenido hubiera puesto de manifiesto que el órgano competente de aprobación era el Pleno y que el nivel de endeudamiento municipal impedía, tal y como se

expone en el siguiente apartado 6°, la firma de la Carta de Conformidad.

Así pues, la ausencia de este informe ha conculcado de modo terminante y claro el procedimiento legalmente establecido, dado que resultaba esencial en la tramitación del mismo.

**6°.- Incumplimiento de requisito esencial para la aprobación de la Carta de Conformidad**

En el informe de fecha 15 de febrero de 2016, ya citado, señala el Interventor General del Ayuntamiento de Valladolid como legislación aplicable en esta materia, la Disposición Final decimoquinta número dos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, que dispone:

*"En el ejercicio económico 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas que liquiden el ejercicio 2010 con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes*

*liquidados o devengados, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.*

*A efectos del cálculo del capital vivo se tendrán en cuenta todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2010, incluido el riesgo deducido de avales e incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación u operaciones proyectadas en 2011.*

*Las entidades que no cumplan los requisitos anteriores no podrán concertar en 2011 operaciones de crédito a largo plazo".*

*De acuerdo con esta disposición, señala el Interventor en su informe que, "... para la concesión de un aval en enero de 2011, se requería dos requisitos esenciales: tener ahorro neto positivo y un nivel de endeudamiento incluida la operación a concertar que no exceda del 75 por ciento de los recursos ordinarios.*

*Conforme al informe de Intervención, la Liquidación del Presupuesto del año 2010, presentaba ahorro neto positivo.*

*En cuanto al nivel de endeudamiento conforme al informe del Interventor suscrito el 26 de octubre de 2010 en el expediente de autorización del órgano de*

tutela financiera para la celebración de cuatro operaciones financieras por un importe total de 72.601.050,00 € informaba que el nivel de endeudamiento, incluida estos préstamos era el 96,70 por ciento".

Prosigue el Interventor en su informe señalando que «Y para mayor abundamiento, y conforme a lo dispuesto por el art. 53 del TRLRHL, si se hubiera aprobado "la carta" en dicha fecha (sin haber aprobado la liquidación de 2010) garantizando el 25 por 100 de una operación de crédito de 400 millones, habrá de acudir a los ingresos corrientes que se deducen de la liquidación del presupuesto de 2009 y considerando que se otorga un aval de 100 millones, lo que hubiera supuesto un nivel de endeudamiento de:

Deuda viva a 31-12-2010	222.667.510,01€
Aval/Carta de conformidad	100.000.000,00€

**SUMA ENDEUDAMIENTO 322.667.510,01€**

Ingresos corrientes 2009	231.203.207,67€
--------------------------	-----------------

**NIVEL DE ENDEUDAMIENTO 139,56 por ciento.**

Por ello la única conclusión en lo que se refiere a este punto es que el Ayuntamiento de

*Valladolid no cumplía un requisito esencial para poder otorgar una carta de conformidad "fuerte" con carácter de aval por importe de 100 millones de euros.».*

*El informe de Intervención concluye que "En este caso además de haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido, el Ayuntamiento al no cumplir, en esas fechas, uno de los requisitos esenciales e incontrovertible, tal como señala el Tribunal Supremo Sala 3ª sentencia 16 de enero de 2015, para poder conceder un aval, aunque hubiera sido aprobado por órgano competente y siguiendo el procedimiento legalmente establecido el acto hubiera sido nulo de pleno derecho porque hubiera supuesto reconocer una facultad cuando se carecía de un requisito esencial, que era contraria a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2011.".*

Así, la señalada incapacidad financiera del Ayuntamiento es un vicio sustancial, que imposibilitaba absolutamente al Ayuntamiento para la aprobación de la Carta de Conformidad.

#### **7º.- Causas de nulidad que concurren en la Carta de Conformidad**

**7º.1.-** Existe un procedimiento legalmente establecido, detallado en el apartado **PRIMERO.5º** de las CONSIDERACIONES JURÍDICAS de esta propuesta de acuerdo, conforme al cual, en cumplimiento del

artículo 52.2 del TRLRHL, ha de figurar preceptivamente informe de la Intervención en el que se analice, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven para ésta; siendo el órgano competente para aprobar la Carta de Conformidad el Pleno del Ayuntamiento.

Al respecto señala el Interventor en su informe de fecha 15 de febrero de 2016 que la Intervención Municipal no tuvo conocimiento, en el momento de su firma, de la Carta de Conformidad, por lo que no fue informada, ni se tiene noción de su aprobación por el órgano competente.

Conforme indica el informe del Secretario General del Ayuntamiento, de fecha 23 de diciembre de 2015 *"Que, examinadas las Actas y Registros correspondientes entre las fechas 1 de septiembre de 2010 hasta el 26 de enero de 2011 no se encuentra ningún acuerdo ni resolución de los órganos de gobierno municipales aprobatorio ni relacionado con la Carta de Conformidad suscrita por el Excmo. Sr. Alcalde de Valladolid el 26 enero de 2011."*.

De todo ello cabe concluir, conforme señala el artículo 62.1.e de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que la Carta

de Conformidad es un acto nulo de pleno derecho por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

7º.2.- Conforme se acredita en el apartado **PRIMERO.6º** de las CONSIDERACIONES JURÍDICAS de esta propuesta de acuerdo, el Ayuntamiento de Valladolid no cumplía, en la fecha en la que se firmó la Carta de Conformidad, con el nivel de endeudamiento exigible para otorgar una carta de conformidad "fuerte", con carácter de aval, por importe de 100 millones de euros; el nivel de endeudamiento a estos efectos se encontraba establecido en la Disposición Final decimoquinta número dos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. De esta forma, aunque hubiera sido aprobado por órgano competente y siguiendo el procedimiento legalmente establecido, la Carta de Conformidad sería nula de pleno derecho por carecer de un requisito esencial expresamente establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2011.

De todo ello cabe concluir, conforme señala el artículo 62.1.f de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que la Carta de Conformidad es también nula de pleno derecho por ser un acto contrario al ordenamiento jurídico por el

que se adquieren facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

**SEGUNDO:** Frente a las anteriores consideraciones jurídicas se formulan las alegaciones señaladas en el antecedente de hecho DECIMOSEGUNDO.

El contenido de estas alegaciones, incluidas las presentadas fuera del plazo establecido a esos efectos, en síntesis, sería el siguiente:

- Que la Carta de Conformidad no es un acto administrativo, sino un contrato, por lo que no puede ser objeto de un procedimiento de revisión de oficio y que tampoco sería de aplicación el mecanismo de revisión de oficio respecto de los actos de preparación o adjudicación de la misma.
- Que no concurren los motivos de nulidad a los que aluden los artículos 62.1.e y 62.1.f de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Que se dan las circunstancias del artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para enervar el expediente de revisión

de oficio.

- La responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Valladolid y de las autoridades y funcionarios que intervinieron en todo el proceso de negociación del Contrato de Línea de Crédito y en el otorgamiento de la Carta de Conformidad de 26 de enero de 2011.

**TERCERO:** En contestación a estas alegaciones, así como al cuestionamiento del ANTECEDENTE DE HECHO CUARTO, ya señalado en su momento, se incorporan al expediente informe del director de la Asesoría Jurídica General de fecha 20 de junio, e informe de la Intervención General de fecha 22 de junio de 2016.

Señala el informe del director de la Asesoría Jurídica General que *"En este informe vamos a analizar todas las alegaciones presentadas por los interesados, pero será el instructor del expediente quién deberá determinar cuál de ellas se admite y cuál resulta extemporánea, atendiendo al plazo de diez días concedido para contestar la propuesta de acuerdo."*

Prosigue el citado informe:

«1.- En primer lugar esgrimen la duda de que el Ayuntamiento de Valladolid no conociese la existencia de esa Carta de Comformidad hasta octubre de 2015:

*El punto Quinto (página 5) del escrito común de alegaciones de las entidades bancarias y en la página 3 del escrito de Renfe: alegan que les causa extrañeza la afirmación de que el Ayuntamiento conoció la carta de conformidad en octubre de 2015. Dicen (las entidades bancarias) que el contrato de línea de crédito se negoció durante 2010 hasta su firma en 2011 con los representantes de los accionistas de la Sociedad Valladolid Alta Velocidad. Y "Como tanto VAV como el Ayuntamiento de Valladolid siguen siendo las mismas personas jurídicas - en el 2011 como en el 2015- los meros cambios o sucesión en sus representantes no pueden justificar la amnesia de lo conocido (o de lo que pudo conocerse o debió conocerse) por la persona jurídica con anterioridad". (página 6)*

*Por otra parte, en la página 3 del escrito presentado por Renfe se afirma que "Es difícil asumir que el Pleno y los servicios municipales implicados se mantuviesen en absoluta ignorancia. Por el contrario, lo lógico sería suponer que la firma del Alcalde se realizó con conocimiento y aquiescencia de los órganos colegiados municipales de los que forma parte".*

*Fruto de las elecciones celebradas en 2015, el 14 de junio de ese año tomó posesión el nuevo equipo de gobierno, del Partido Socialista Obrero Español y*

*Valladolid Toma la Palabra, que sustituyó al anterior del Partido Popular.*

*En octubre de 2015, en una reunión en Madrid, se tiene conocimiento de la existencia de la Carta de Conformidad firmada por el anterior Alcalde, D. Francisco Javier León de la Riva el 26 de enero de 2011. Y prueba de que no se conocía y se firmó prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, es que desde este Ayuntamiento se ha presentado una denuncia el 20 de abril de 2016, que ha sido turnada y admitida por el Juzgado de Instrucción número 4 de Valladolid, dando lugar al Procedimiento Abreviado 860/2016 C.*

*Como ya se puso de manifiesto en el informe de esta Asesoría Jurídica 35/2016, de 18 de febrero, constan en el expediente certificados e informes del Secretario General, de 23 de diciembre de 2015, y del Interventor Municipal, del 15 de febrero de 2016, en los que se acredita que "no se encuentra ningún acuerdo ni resolución de los órganos de gobierno municipales aprobatorio ni relacionado con la Carta de Conformidad suscrita por el Excmo. Sr. Alcalde de Valladolid el 26 de enero de 2011" y que "La Intervención Municipal no tuvo conocimiento en el momento de su firma, por lo que no fue informada por la Intervención ni se tiene noción de su aprobación*

por el órgano competente". Por esta causa se invoca desde este Ayuntamiento la nulidad de pleno derecho de la Carta de Conformidad y la posible comisión de algún tipo de delito, lo que sustentan tanto el presente procedimiento de revisión de oficio, como el procedimiento penal que se sigue al efecto.

2.- El segundo de los argumentos esgrimidos en las alegaciones de los interesados es que **la Carta de Conformidad no es un acto administrativo y, por tanto, no puede ser objeto del procedimiento de revisión de oficio.** (páginas 7 a 14 del escrito común de las entidades bancarias, 6 a 14 del de Renfe y 1 y 2 de Adif y Adif Alta Velocidad)

2.1.- **La Carta de Conformidad firmada el 26 de enero de 2011 es un acto administrativo.**

Señalábamos en nuestro informe 35/2016 de 18 de febrero que "Se puede definir el acto administrativo como el "acto jurídico de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo dictado por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria". El acto administrativo exige, entre otros requisitos, que sea dictado por el titular de un órgano administrativo con competencias para ello y que se haga conforme al procedimiento legalmente establecido.

La sumisión del actuar administrativo a un

determinado procedimiento es una exigencia constitucional, como consagra su artículo 105. Y las normas de procedimiento, a través de las cuales el Ordenamiento determina el cauce al que ha de someter su actuación la Administración en cada momento, son de derecho necesario y de estricta observancia, sin que el titular de la Administración pueda disponer libremente de las mismas.

Por tanto, todo documento que en ejercicio de una potestad administrativa exprese una declaración de voluntad firmado por el titular de un órgano administrativo en tal condición, tiene la naturaleza de acto administrativo. Pero para que despliegue toda su validez y eficacia debe sujetarse al procedimiento legalmente establecido, que puede implicar, como en el presente caso, la necesidad de recabar informe de la intervención municipal sobre la adecuación presupuestaria de la operación y si superaba el límite de endeudamiento, el sometimiento al órgano colegiado municipal correspondiente y en su caso la autorización del Ministerio de Hacienda o del órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma si la operación fuese viable. Por ello el ordenamiento jurídico sanciona con la nulidad de pleno derecho a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Nulidad de

pleno derecho que implica que el acto nunca ha producido efectos jurídicos y es ineficaz desde el momento mismo de su firma, no pudiendo por ello ser objeto de subsanación ni convalidación”.

La Carta de Conformidad es un acto administrativo porque fue dictado por el Alcalde de Valladolid que actuó como tal, no solo como socio de VAV sino como Alcalde, para garantizar con el patrimonio municipal el cumplimiento de la garantía aceptada por la Sociedad VAV. Por ello, su naturaleza es la de un acto administrativo, aunque sus efectos los fuese a desplegar en el mundo jurídico privado, ante los Bancos que concedieron el crédito, pero también ante las arcas municipales de donde obtendría la cantidad que “avalase” esa operación.

## **2.2.- No es un contrato:**

Se alega que no procede la revisión de oficio porque no es un acto administrativo, sino un contrato, y que los actos administrativos deben ser unilaterales. Al respecto debemos citar **la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona del 6 de marzo de 2013 conforme a la cual “la Carta de Patrocinio constituye un documento unilateral pero recepticio en cuya virtud se obtiene el apoyo financiero para un tercero - patrocinado - con fuerza vinculante - en nuestro caso - para los patrocinadores en garantía del**

cumplimiento de las obligaciones financieras del patrocinado frente a la entidad crediticia”.

En el mismo sentido se pronuncia la **Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 28 de julio de 2015** al señalar que “La carta de patrocinio, en sentido propio, esto es, en su **calificación de fuerte**, responde a la **estructura del negocio jurídico unilateral con transcendencia obligacional, como declaración unilateral de voluntad, de carácter no formal, dirigida a la constitución o creación de una relación obligatoria**”.

En este caso, la Carta de Compromiso fue un documento unilateral (emitido por el Alcalde en su condición de tal) de carácter recepticio (se emitió y firmó a satisfacción de los Bancos concedentes del crédito) en cuya virtud se obtuvo el apoyo financiero para un tercero (la Sociedad VAV) con fuerza vinculante para el Ayuntamiento.

Como decimos es un acto unilateral de reconocimiento de una obligación, de carácter recepticio. Y lo es porque a diferencia de un contrato que supone la confluencia de la voluntad de dos partes y su firma en el documento en que se plasme, en este caso es una de las partes, el Ayuntamiento quien se reconoce unilateralmente como responsable solidario de la obligación de la sociedad VAV para pagar el 25% de

la deuda contraída por aquella. Y no aparece la firma de las seis entidades bancarias en la carta de conformidad, solo se requiere su aceptación. Pero aunque ese reconocimiento de una obligación no sea un contrato requiere una tramitación procedimental por lo que se asimila a la figura jurídica a la que puede ser más semejante, que es el aval o el contrato de fianza. Y es ahí donde hay que acudir al Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales que exige informe del interventor municipal que determine si la operación es viable por no superar el techo de endeudamiento y someterla a la aprobación del Pleno Municipal o de la Junta de Gobierno Local, e incluso, dependiendo de la cuantía de la operación, ser aprobada por la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León. Como nada de esto se hizo para la firma de la Carta de Conformidad del 26 de enero de 2011 es por lo que es nula de pleno derecho.

**2.3.- No es un contrato, pero subsidiariamente, si llegase a considerarse que nos encontramos ante un contrato privado, debería aplicarse la doctrina de los actos separables:**

Se alega que nos encontramos ante un contrato privado y que por tanto no procede la revisión de oficio del mismo.

No vamos a entrar a calificar la naturaleza

jurídica de las Cartas de Compromiso o Comfort Letters, porque a los efectos de un procedimiento de revisión de oficio no es relevante, lo que procede en este caso es que es un acto administrativo, no un contrato, que fue dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, por el que se obtuvo el apoyo financiero para la SVAV, reconociendo una obligación subsidiaria si aquella no cumplía con sus compromisos.

Pero es que si subsidiariamente se llegase a entender que la Carta de Compromiso es un contrato privado (de garantía, fianza o mandato) debería aplicarse la doctrina de los "actos separables". Esta doctrina determina que para la preparación y adjudicación de los contratos privados (civiles, mercantiles o laborales) se deben seguir los trámites que determina la legislación administrativa, que en este caso es el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

La jurisprudencia se ha referido en numerosas ocasiones al alcance de la doctrina de los actos separables, pudiendo citar la **Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1987**, que indica:

"Incluso cuando el resultado final de una actuación administrativa sea un contrato de Derecho privado, la formación de la voluntad de la

*Administración está sometida a normas de naturaleza jurídico-administrativa: el interés público, siempre presente en toda actuación de la Administración, exige que ésta observe en todo caso las reglas sobre competencia y procedimiento. Ha surgido así la doctrina de los actos separables que implica:*

*»I.- Que aunque la voluntad administrativa desemboque en la perfección de un contrato privado, su preparación y adjudicación está sometida al Derecho Administrativo.*

*»II.- Que, por consecuencia, corresponde a la Jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con dichos actos preparatorios y de adjudicación.*

**La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2002** señaló que "las actuaciones preparatorias que conforman el procedimiento para la selección del contratista son separables del negocio jurídico, con arreglo a una vieja construcción jurisprudencial. Así pues, estos actos que por su naturaleza intrínseca son administrativos, en el sentido estricto de la expresión, pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, juez común de las Administraciones públicas, como pone de relieve el

art. 106 de la Constitución. La convocatoria y la adjudicación del concurso forman parte de este grupo y, por ello, su enjuiciamiento no cabe deferirlo al orden jurisdiccional civil (fundamento jurídico segundo de la sentencia de esta Sala de 31 Ene. 1990)“.

**El Dictamen del Consejo de Estado 3.412/1999, de 9 de marzo de 2000,** es trasladable al caso que nos ocupa, por la analogía del supuesto que en él se presenta. Su tenor literal es como sigue:

»En efecto, puede apreciarse la concurrencia de causas de Derecho Administrativo que vicien de nulidad la actuación previa a la formalización del contrato. Siendo así vendrán referidas a un acto concreto, y no al contrato. Tales podrían ser las de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, (...). Es necesario identificar, por lo tanto, correctamente y con precisión cuál sea el acto a anular“.

**El Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 414/2010, de 30 de junio, sobre la revisión de oficio de un convenio de permuta** determinó que “La preparación y adjudicación de estos contratos queda regida por la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones Públicas“, a la que expresamente remite el artículo 9.1 de la LCAP, a la

sazón aplicable. Siendo así, el dictamen de este Consejo Consultivo debe deslindar claramente el análisis de los vicios de nulidad que puedan afectar a la fase preparatoria y a la adjudicación de otros motivos alegados por el actor que operan en un plano distinto, cual es el de los incumplimientos que condicionan la eficacia de un negocio jurídico. Como se ha dicho en otros dictámenes, por la propia naturaleza de la permuta en cuestión y el ámbito competencial de este Consejo Consultivo, **queda fuera del alcance del presente dictamen el análisis de las consecuencias del alegado incumplimiento de las partes que, en su caso, habría de ser enjuiciado en el orden jurisdiccional civil.**

(...) la permuta en cuestión fue celebrada por el Alcalde, como se ha dicho, aun conociendo que no existía previa habilitación por parte del Pleno. Siendo así, éste Consejo Consultivo considera que cabe reconocer que **se incurrió en el vicio de nulidad** previsto en el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992; conclusión que está en línea con la doctrina del Tribunal Supremo sentada, entre otras, en las sentencias de 18 de octubre de 1982, 30 de marzo de 1994 y 19 de enero de 2004.

Más palmaria aún que la anterior es la concurrencia de la causa de nulidad del artículo

62.1.e) de la Ley 30/1992, pues se prescindió total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, hasta el punto de que no existió expediente de ningún tipo, omitiéndose todos los actos preparatorios exigidos por la normativa reguladora de la enajenación de los bienes municipales. (...)

En consecuencia, no habiendo existido expediente de ningún tipo que avalara la permuta, como reconoce paladinamente la Administración consultante (oficio remitido por la Secretaría del Excelentísimo Ayuntamiento de Marbella de fecha 18 de agosto de 2008, que indica la inexistencia de expediente administrativo) y denuncia el actor, ha de concluirse que concurre la causa de nulidad invocada de haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento; conclusión que por lo demás se anticipa en la sentencia del Juzgado que ha motivado la revisión de oficio, con cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2008, aunque aquélla no llegara declarar la nulidad”.

Volviendo al caso que analizamos, el acto administrativo que identificamos como nulo de pleno derecho es la firma de la Carta de Conformidad por el anterior Alcalde, es decir, el acto de formalización de la obligación unilateral pero recepticia, o si se quiere, del contrato, prescindiendo total y

absolutamente del procedimiento contemplado al efecto.

Pero el concepto de acto separable no solo se aplica a los contratos públicos o privados que celebren las Administraciones Públicas, sino también, a los contratos laborales, y de la doctrina sentada al efecto podemos extraer consecuencias favorables para entender que procede la revisión de oficio de la Carta de Conformidad objeto de este procedimiento.

Según el Consejo de Estado, en su Dictamen 202/1994, de 15 de junio, "estos condicionamientos previos de la relación laboral que se establezca mediante contrato, permiten introducir el concepto de **"acto separable"** en la contratación laboral de las Administraciones Públicas. Expone que "el fundamento lógico de dicha categoría no es otro que la diversa legalidad que incide sobre la Administración Pública. Por una parte, la Administración, tanto la del Estado como las Locales, son personas jurídicas, configuradas y reguladas por una especial rama del Derecho Público, el Administrativo, que se relaciona con terceros de acuerdo, ya con normas del mismo Derecho Administrativo, ya con otras normas de Derecho Público, ya con normas de Derecho Privado, ya, en fin, como es el caso presente, con normas de Derecho Laboral. Ello permitiría distinguir, en consecuencia, dos planos de legalidad: el que configura la

Administración y regula la producción de sus actos y el que regula las relaciones que, mediante dichos actos, la Administración pueda llegar a establecer con terceros. Esto es lo que la doctrina más autorizada en la materia ha llamado "doble legalidad".

Añade que "la propia legalidad administrativa incide sobre la Administración en dos sentidos. No sólo configura su personalidad, como es propio de toda persona jurídica, sino que, en virtud de la vinculación positiva que, para la Administración, implica el principio de legalidad, se establece un procedimiento ineludible de decantación y formulación de la voluntad administrativa, unos límites infranqueables a la potestad que dicha voluntad ejerce y unos fines fungibles a los que dicha potestad debe servir y dicha voluntad debe orientarse. Fuera de tales condicionamientos, la Administración no actúa legítimamente como tal".

Por ello, considera que la categoría de "acto separable", que ya es general y no solo relativa a la contratación administrativa (cuya legislación es la única que la recoge de forma expresa), permite distinguir los actos antecedentes, condicionantes o preparatorios de la relación ulterior, contractual o no, que se regirán por el Derecho Administrativo, "sin perjuicio de que, en su momento, la declaración de

voluntad de esas Administraciones Públicas dé lugar a una relación ajena al Derecho Administrativo regulado por el Derecho Internacional, Civil, Mercantil o, como en este caso, Social”.

Los Dictámenes 402/2009, de 21 de mayo, y 1.372/2009, de 13 de enero de 2010, del Consejo Consultivo de Castilla y León entendieron que las contrataciones de personal, mediante la celebración de contratos de trabajo, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido pueden ser declaradas nulas de pleno derecho mediante un procedimiento de revisión de oficio.

“Del expediente remitido se desprende con claridad que la contratación de la trabajadora se ha realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, toda vez que, según manifiesta el Ayuntamiento, no se ha realizado un proceso selectivo y la plaza para la que fue contratada no está contemplada en la plantilla de personal.

Así las cosas, este Órgano Consultivo estima, en relación con el supuesto de hecho examinado, que media un supuesto de infracción normativa grave y sustancial de las normas que rigen las convocatorias de personal, lo que viene a determinar la invalidez del acto de formalización examinado en el presente

dictamen. Por ello, a la vista de lo expuesto, este Consejo considera que, en el presente caso, concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En este mismo sentido se manifiesta el Consejo de Estado (Dictamen 202/94, de 15 de junio) cuando indica, en relación con los actos expresos en virtud de los cuales una autoridad municipal celebró expresamente contratos indefinidos, apartándose de las exigencias legales mencionadas, que "los actos de prestación del consentimiento contractual, en virtud de las consideraciones anteriores tenidos por separables, están afectos de nulidad radical, y como tal, puede y deben ser declarados a través del correspondiente procedimiento de revisión de oficio".

De todo lo expuesto se desprende que la Carta de Conformidad es un acto administrativo, pero si se llegase a entender que nos encontramos ante un contrato privado de garantía, aval o fianza, la preparación y adjudicación de los mismos, requeriría realizar una serie de actos administrativos (actos separables) que deben sujetarse a un procedimiento legalmente establecido y que si éste falta, totalmente, como ocurre en el presente caso, debe declararse su nulidad de pleno derecho. Así ha sido

reconocido por la Jurisprudencia y la doctrina de los Consejos Consultivos al analizar los actos separables en los contratos privados, patrimoniales e, incluso, laborales.

**3.- Se afirma que no concurren los motivos de nulidad a los que aluden los artículos 62.1.e) y 62.1.f) de la Ley 30/1992.** (páginas 17 a 20 del escrito común de las entidades bancarias y 4 y 5 del escrito de alegaciones de Renfe).

**3.1.- Sostienen que falta el vicio de nulidad al que alude el artículo 62.1.e) de la LPAC:**

En el escrito común de las entidades bancarias se alega que no se ha vulnerado el procedimiento legalmente establecido, pasando en unos párrafos a considerarla un acto administrativo y en otros un contrato de fianza. Terminan afirmando (página 20) que en base a la atipicidad de las cartas de compromiso "no resultando de aplicación ninguno de estos artículos (49, 52 y 53 del TRLRHL), huelga decir que no se alcanza a entender la infracción de dichos preceptos por la expedición de la Carta de Conformidad ni menos aún el procedimiento legalmente exigido para su aprobación".

En el informe 35/2016 de esta Asesoría Jurídica ya indicábamos la falta absoluta de procedimiento administrativo seguido en la firma de la

*Carta de Conformidad.*

*"En el Informe del Interventor General del Ayuntamiento de Valladolid de 2 de diciembre de 2015 sobre la Operación de crédito de la Sociedad Valladolid Alta Velocidad, se afirma que "La Intervención Municipal no ha tenido conocimiento de ningún compromiso del Ayuntamiento respecto a este préstamo".*

*El Secretario General del Ayuntamiento de Valladolid ha emitido un informe el 23 de diciembre de 2015 en el que afirma "que examinadas las Actas y Registros correspondientes entre las fechas de 1 de septiembre de 2010 hasta 26 de enero de 2011 no se encuentra ningún acuerdo ni resolución de los órganos de gobierno municipales aprobatorio ni relacionado con la Carta de Conformidad suscrita por el Excmo. Sr. Alcalde de Valladolid el 26 de enero de 2011".*

*Por su parte, en el Informe del Interventor General del Ayuntamiento de Valladolid del 15 de febrero de 2016 se indica que "El procedimiento legalmente establecido para la aprobación de una carta de conformidad de carácter fuerte, teniendo en cuenta sus efectos de contrato de afianzamiento, es el establecido para la concesión de avales, regulado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley*

*Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) arts. 49, 52 y 53, y en enero de 2011 (fecha en la que se "firmo la carta") era de aplicación la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, concretamente su disposición final 15ª.2".*

*El artículo 52.2 TRLRHL dispone que "La concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse previo informe de la Intervención en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven para ésta".*

*El informe continua señalando que "Y en cuanto al órgano competente es el Pleno del Ayuntamiento, para la concertación de operaciones de crédito que superan el 10 por ciento de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto".*

*El informe concluye "En lo que se refiere a esta carta, como ya he indicado, esta Intervención Municipal no tuvo conocimiento en el momento de su firma, por lo que no fue informada por la Intervención ni se tiene noción de su aprobación por el órgano competente".*

**3.2.- Sostienen que falta el vicio de nulidad al que alude el artículo 62.1.f) de la LPAC:** (página 21 del escrito de las entidades bancarias y 5 y 6 del

de Renfe)

Las entidades bancarias afirman al respecto (página 21) que "Se advierte nuevamente, por lo que respecta al vicio de nulidad al que alude el transcrito artículo 62.1.f) de la LPAC, que la nota de especial gravedad preside en su regulación, al precisarse que se ha de carecer de los requisitos "esenciales" para su adquisición, no bastando por tanto con cualquier carencia".

Nos reiteramos en la fundamentación ofrecida a la anterior alegación. Hablan de que se exige que se hayan vulnerado los "requisitos esenciales" y en este caso se han vulnerado todos los requisitos, los esenciales y los no esenciales, al haber firmado la carta el Alcalde sin haber seguido ningún tipo de procedimiento, sin el informe de la Intervención Municipal, vulnerando el techo de endeudamiento, sin la aprobación de la Junta de Gobierno ni del Pleno Municipal y comprometiendo a las arcas municipales por una importantísima cantidad de dinero en base a un documento cuya nulidad de pleno derecho se declarará en este procedimiento de revisión de oficio.

**4.- Se invocan las circunstancias del artículo 106 de la LPAC para enervar el expediente de revisión de oficio:** (páginas 21 a 31 del escrito común de las entidades bancarias y páginas 2 a 5 de Adif y Adif

Alta Velocidad)

**4.1.-** Las entidades bancarias argumentan que como ya se ha dispuesto de todo el crédito por la Sociedad Valladolid Alta Velocidad esto supondría para el Ayuntamiento "un auténtico enriquecimiento injusto" (página 24 del escrito de las entidades bancarias). Al respecto debemos volver a recordar que el crédito lo concertó la Sociedad Valladolid Alta Velocidad y es ella quién debe responder ante los Bancos de los compromisos adquiridos frente a ellos. La Carta de Conformidad era el instrumento que vinculaba a la Sociedad VAV con cada uno de sus Socios, para que respondieran o "avalaran" con su patrimonio público de la operación crediticia concertada por la Sociedad. Una vez acreditada la nulidad de pleno derecho de la Carta de Conformidad firmada por el Ayuntamiento de Valladolid, se rompe esa vinculación entre la Sociedad y el patrimonio municipal.

Negando, por otra parte, ese supuesto "enriquecimiento injusto" del Ayuntamiento, lo que supone desconocer o ignorar el régimen de limitación de la responsabilidad de las deudas y obligaciones de una sociedad respecto de su patrimonio, sin extenderlo al de cada uno de sus socios.

**4.2.-** Por otra parte y en cuanto al tiempo para ejercitar la revisión de oficio: Afirman (página

30 del escrito de las entidades bancarias) que "El Ayuntamiento de Valladolid ha dejado transcurrir ("retraso desleal") 5 años y 4 meses, para iniciar el procedimiento de revisión de oficio, sin que sea legítimo alegar desconocimiento o ignorancia de la existencia de la Carta de Conformidad hasta octubre de 2015". Añaden que "Este dilatado período es indicativo de la ausencia de buena fe por parte del Ayuntamiento de Valladolid".

En la página 3 del escrito de alegaciones de Adif y Adif Alta Velocidad se afirma, en el mismo sentido, que "desde entonces han transcurrido más de cinco años durante los cuales dicho Ayuntamiento no ha puesto en tela de juicio la legalidad de la decisión de su otorgamiento".

Respecto de esta alegación debemos recordar, como ya expusimos en el punto primero, que hasta octubre de 2015 el Ayuntamiento no tuvo conocimiento de la Carta de Conformidad firmada por el anterior Alcalde y no lo tuvo porque no fue informada por la Intervención Municipal, ni sometida a la aprobación de la Junta de Gobierno ni del Pleno Municipal. Esta actuación ha dado lugar a que además del procedimiento de revisión de oficio de la Carta de Conformidad, el 20 de abril de 2016 se ha presentado denuncia que ha sido turnada y admitida por el Juzgado de Instrucción

número 4 de Valladolid, dando lugar a las Diligencias Previas, Procedimiento Abreviado 860/2016 C.

4.3.- En cuanto a la vulneración de la confianza legítima de los Bancos concedentes del crédito en la actuación del Ayuntamiento:

**Se esgrime que los Bancos confiaron en la firma del Alcalde de Valladolid en la Carta de Conformidad, sin embargo la Jurisprudencia ha determinado que los Bancos, en tanto receptores de los documentos de garantía y beneficiarios del buen fin de la operación crediticia, unido a su condición de entidades especializadas en este tipo de operaciones, debieron comprobar si el firmante de la Carta la suscribió conforme al procedimiento legalmente establecido, lo cual implicaba aportar los informes de la Intervención Municipal, la autorización, en su caso, de la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León y la autorización del Pleno Municipal.**

**La Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona 72/2013, de 6 de marzo, afirmó que "A Banesto le era exigible la comprobación y constatación formal de las facultades del firmante para obligar al patrocinador frente a dicha entidad y ello no sólo por cuanto dichas facultades constaban publicadas e inscritas en el Registro correspondiente con anterioridad a la firma del " confort letter " sino**

además por cuanto ella interesaba la prestación y obtención de la garantía para la concesión del crédito a la sociedad acreditada - patrocinada - Debió comprobar y cerciorarse, lo cual no exigía una diligencia exquisita sino normal u ordinaria de que los firmantes de la carta tenían facultades para obligar al patrocinador. Y dicha obligación de comprobación debió cumplimentarla la entidad crediticia en tanto receptor del documento en garantía y beneficio del buen fin de la operación crediticia a formalizar con el patrocinado-acreditado. Pues fue el banco quien en definitiva instó a las sociedades la firma de la garantía de la carta de patrocinio o confort para dar el crédito al tercero - acreditado Picking Pack - para lograr así la efectiva concesión de crédito de aquél. Y ello además en atención precisamente a la condición o carácter empresarial especializado de la entidad crediticia en operaciones para la obtención y otorgamiento de créditos. Como empresario cualificado y especializado en el sector bancario Banesto debió extremar la diligencia y prudencia a fin de comprobar y asesorarse si quienes decían representar a otros tenían facultades para ello, máxime si como dice la entidad no era una operación habitual del tráfico bancario.

Y ninguna trascendencia guarda si como dice el

Banco debía tener conocimiento la sociedad patrocinadora de los actos realizados por sus administradores. El órgano de administración de LONSETI era mancomunado desde unos meses antes de la firma de la Carta de Patrocinio, y dicha administración constaba inscrita y publicada en el Registro oportuno - Sociedad que si bien participaba la sociedad patrocinada lo era en una participación minoritaria. Y además había modificado sus estatutos y modificado el órgano de representación a mancomunado y bicéfala. Y además la entidad crediticia era una entidad experta en el sector de la concesión de créditos y operaciones relacionadas con estos lo cual exigía extremar las cautelas y celo a fin de cerciorarse y comprobar si quien decía representar a las sociedades tenía facultades bastantes para obligar al patrocinador, diligencia que además no requería de especial complejidad o dificultad sino que resultaba de fácil comprobación y aseveración por la entidad crediticia, quien con una mínima diligencia debió exigir en su caso la firma del otro administrador mancomunado al no hallarse el firmante Patrocinador LONSETI debidamente representado por el órgano de administración".

Por otra parte, el informe de la Intervención General del Ayuntamiento de Valladolid de 15 de

febrero de 2016 afirma que además de lo ya expuesto, el artículo 55 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 dispone que "El Ministerio de Hacienda mantendrá una central de riesgos que provea de información sobre las distintas operaciones de crédito concertadas por las entidades locales y las cargas financieras que supongan. Los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones públicas remitirán los datos necesarios a tal fin, que tendrán carácter público en la forma que por aquel se señale".

El informe señala que "Consultada la Central de Información de Riesgo, estando obligadas a declarar las entidades de crédito, de los riesgos directos e indirectos (que son los que garantizan o avalan a otros clientes que tienen concedidos préstamos por la entidad) no consta la anotación de esta carta de conformidad".

**5.- Se invoca la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Valladolid y de las autoridades y funcionarios que intervinieron en todo el proceso de negociación del Contrato de Línea de Crédito y en el otorgamiento de la Carta de Conformidad de 26 de enero de 2011.**

En la página 31 del escrito de alegaciones de las entidades bancarias se afirma que "se anuncia desde ya- la necesidad de incoar el procedimiento administrativo para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial, por los daños derivados de la extinción de los derechos declarados por la Carta de Conformidad".

Al respecto simplemente debemos indicar que sería oportuno esperar a la finalización del presente procedimiento de revisión de oficio y de la determinación de las eventuales responsabilidades penales que puedan determinarse en el procedimiento seguido ante el Juzgado de Instrucción nº 4 de Valladolid, antes de iniciar un tercer tipo de procedimiento, cuyos parámetros deberán determinarse en el de revisión de oficio y en el penal ya iniciados.

**6.- D. Francisco Javier León de la Riva ha alegado:**

1.- "Que cuando el Alcalde firma una resolución o cualquier otro documento administrativo en su condición de tal, lo hace en la confianza de que se han realizado los procedimientos y los trámites necesarios. Para ello, en cada caso, está el correspondiente Concejal Delegado, que tiene que "impulsar los asuntos", y los profesionales de la

*municipalidad, que deben realizar o informar los trámites que fueran precisos".*

*2.- "Que es imposible que un Alcalde, en una gran ciudad como Valladolid, supervise y controle personalmente si se realizan todos los trámites que, en cada supuesto, exigen las normas. El sistema funciona en base a la confianza".*

*3.- "En el caso que nos ocupa fue así, no por la coletilla que figura tras la firma: "en ejecución de los acuerdos internos suficientes adoptados a este respecto" (que pudiera ser incluso introducida después, con otro tipo de letra, ya que no figuraba en el borrador de 22 de septiembre), sino porque se me presentó a la firma por quien debía realizar o comprobar esos trámites previos, ofreciéndome por ello la confianza de que existían y eran correctos".*

*En estas alegaciones, D. Francisco Javier León de la Riva reconoce la autenticidad de la carta, su contenido y haberla firmado en su condición de Alcalde. La alegación, transcrita en el punto tercero, sobre la frase "en ejecución de los acuerdos internos suficientes adoptados a este respecto" y "que no figuraba en el borrador de 22 de septiembre" no niega que sí figuraba en el texto que él firmó el 26 de enero de 2011.*

*Por otra parte sus alegaciones no contradicen*

*la nulidad de pleno derecho de la Carta de Conformidad que se aborda en el presente procedimiento de revisión de oficio, pues no afirma haber sometido la Carta al informe de la Intervención Municipal, ni al Pleno o Junta de Gobierno, simplemente alega que tuvo confianza en la actuación del Concejal Delegado que tenía que impulsar ese procedimiento.».*

Por su parte, el referido informe del Interventor General de fecha 22 de junio, que se inicia señalando que en él se estudian todas las alegaciones presentadas, incluidas las formuladas fuera del plazo contemplado a estos efectos, da respuesta a lo alegado en la siguiente forma:

**«I. La Carta de Conformidad no es un acto administrativo y por tanto no puede ser objeto del procedimiento. La Carta de Conformidad es un contrato atípico de garantía personal diferenciado del contrato de fianza.»**

*Alegan que la sentencia del Tribunal Supremo (dese ahora STS) de 18 de marzo de 2009, refiriéndose a las denominadas doctrinalmente cartas "fuertes", y reseñando la sentencia de la misma sala de 13 de febrero de 2007, las califica "como contrato atípico de garantía personal, criterio (recoge esta misma sentencia) seguido en la STS de 16 de diciembre de 1985 que lo refiere al contrato de fianza, la cual*

puede constituirse por carta del fiador al banco (STS de 14 de noviembre de 1988) (el subrayado es mío).

Sostienen que su naturaleza jurídica es la de un contrato atípico de garantía personal distinto del contrato de fianza, como sentencia la STS de 28 de julio de 2015: la carta de patrocinio no puede quedar embebida o ser reconducida al contrato de fianza o a una mera aplicación analógica de la misma pues conforme a su tipicidad básica se trata de una modalidad de garantía personal con personalidad propia y diferenciada (STS de 30 de junio de 2015). En consecuencia el contenido obligacional que se establece en la relación jurídica entre el patrocinador y el acreedor resulta claramente especificado respecto del contenido típico que regula esta misma relación en el contrato de fianza...

En definitiva sostienen que resulta de todo punto evidente que la pretendida aplicación del art. 52 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, (desde ahora TRLHL), justificada según la propuesta de equiparación de la carta de conformidad con un contrato de fianza, carece de todo fundamento.

El objeto en este punto de esta contestación versa sobre la determinación de si el régimen jurídico previsto en el art. 52 del TRLRHL es aplicable a las

cartas de conformidad, en sus diversas acepciones, denominadas "fuerte".

En primer lugar, conforme al art. 48 bis del TRLRLH, se consideran financieras todas aquellas operaciones que tengan por objeto los instrumentos siguientes: **c)** La concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario, (el subrayado es mío).

Además, la Resolución de 9 de septiembre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se define el principio de prudencia financiera de las entidades locales de las operaciones financieras que tengan por objeto activos financieros o la concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extra presupuestario, dispone:

**I.** Ámbito de aplicación El presente capítulo se aplicará a las operaciones de avales concedidos por las entidades locales en garantía de operaciones de crédito a personas físicas o jurídicas distintas de las recogidas en el ámbito de aplicación del artículo 2.1.c) de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, sin perjuicio de las autorizaciones requeridas en aplicación del apartado 2 del artículo 20 de la LOEPSF.

*II. Definiciones A efectos de este capítulo **se entenderá por: «Avales»**: Operaciones de fianza, aval, reaval o cualquier otra clase de garantía, incluidas las cartas de compromiso concedidas por las entidades locales, (el subrayado y negrita es mío).*

*En este mismo sentido, según recoge la Resolución de 22 de diciembre de 2014 de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Presidencia del Senado, por la que se dispone la publicación del Dictamen de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2012 (BOE 27 de enero de 2015), en cuanto a la equiparación de los Avaless y otras garantías el Tribunal de Cuentas dispone: Entre otras garantías se incluyen las cartas de compromiso, cartas de patrocinio, cartas de conocimiento o comfort letter emitidas por diversas entidades con motivo de operaciones realizadas por alguna de sus sociedades filiales, en las que se recoge un compromiso de actuación por parte de las primeras destinado a evitar que resulten perjudicados los intereses de las entidades acreedoras, en consecuencia, se trata de garantías de las que pueden derivarse situaciones que comprometen el patrimonio neto de las entidades que las emiten, (el subrayado es mío).*

Por tanto la regulación de las Haciendas Locales y el Tribunal de Cuentas, equiparan las cartas de conformidad fuertes a los avales.

Y en el mismo sentido, la STS de 13 de febrero de 2007, cuando al recoger los requisitos que han de cumplir estas cartas sentencia que: el firmante de la carta tenga facultades para obligar al patrocinador en un contrato análogo al de fianza (el subrayado es mío).

Por otra parte, la reiterada STS de 13 de febrero de 2007 dice que: las cartas de conformidad en sus diversas denominaciones, se ha asentado en nuestro Derecho bajo el principio de libertad de contratación que recoge el art. 1.255 del Código Civil. Principio de libertad de contratación en materia financiera que no rige en el Derecho Público Local Español. El TRLHL solo permite la celebración de las operaciones financieras recogidas en el citado art. 48 bis. Y dentro de estas operaciones solo se pueden destinar a los fines tasados por esta legislación local. Y que además exige para su **aprobación** el cumplimiento de unos estrictos procedimientos, donde se requiere para su celebración, entre otros, que la Corporación Local tenga ahorro neto positivo, informe del interventor, autorizaciones del órgano de tutela en determinados casos (e incluso si se sobrepasa el límite de

endeudamiento está prohibido su concertación) y la aprobación por órgano competente.

Seguir la línea argumental de los alegantes, aunque ya hemos visto que no se sostiene, supondría que si las cartas de conformidad fuertes no se equiparan a los avales, en **ningún caso una Administración Local podría otorgar ninguna Carta aunque se hubiese adoptado siguiendo el procedimiento legal y consecuentemente sería nula de pleno derecho.**

Solo se podría admitir lo alegado, si las Entidades Financieras alegantes reconocieran que la presente carta es una carta de conformidad de carácter "débil" y por tato, como indica esta sentencia, "pueden estimarse como simples recomendaciones que no sirven de fundamento para que las entidades crediticias puedan exigir el pago del crédito a la entidad patrocinadora."

Sin embargo, estoy de acuerdo con los alegantes en que el contenido de las cartas de conformidad fuertes, están sujetas al derecho privado y que su alcance respecto a los avales, sobre la base de que ambas son una forma de garantía personal, presenta algunas diferencias en cuanto a la extensión de las garantías y en cuanto a que en las cartas la relación del patrocinador firmante y del patrocinado tiene que ser de matriz-filial o disponer al menos el

50 por ciento del capital (aspecto importante que se ha omitido y que trataré en su momento), tal como mantiene el Tribunal Supremo y el Tribunal de Cuentas.

Pero los alegantes han incurrido en el error de confundir el contenido de las Cartas con el régimen jurídico, competencias y procedimiento para su concertación y aprobación en el ámbito de la Administración local, que está sujeto al derecho administrativo, seguramente por desconocer la asentada doctrina administrativa de los actos separables.

Y así el art. 52 del TRLRHL: En la concertación o modificación de toda clase de operaciones de crédito con entidades financieras de cualquier naturaleza, cuya actividad esté sometida a normas de derecho privado,..., será de aplicación... (el subrayado es mío).

Para concluir este punto, si se considera que las cartas de conformidad fuerte no están recogidas en el ordenamiento jurídico regulador de las Haciendas Locales no se hubiera podido aprobar por el Ayuntamiento de Valladolid. Sin embargo, nuestro TRLRHL, y la legislación que la desarrolla, incluye dentro de la definición de aval las cartas de compromiso concedidas por las entidades locales. Y su concertación y aprobación está sujeta al ordenamiento jurídico público, especialmente por los art. 52 del

*TRLRHL que regula la "Concertación de operaciones de crédito: régimen jurídico y competencias", y el art. 53 regulador del régimen de autorización de operaciones de crédito a largo plazo, donde se incluye la concesión de avales. En tanto que nuestro ordenamiento jurídico considera como operaciones financieras los avales, término en el que están incluidas las cartas de compromiso.*

**III. La Carta de Conformidad no es un contrato sometido al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.**

*Estoy conforme, porque efectivamente esta Carta no está sujeta a este texto refundido que fue aprobado por R. Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre y la Carta fue suscrita nueve meses antes, el 14 de febrero.*

*Parafraseando la propia alegación: La verdad es que parece que los alegantes no se han esforzado demasiado a la hora de basar su fundamentación en el ordenamiento jurídico a aplicar.*

*En lo que sí discrepo es que ahora alegue una interpretación analógica, cuando en el punto anterior se alegaba que no procede tal aplicación dentro de la redacción de contratos excluidos de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 30/2007 vigente en el momento de la firma de la Carta, art. 4.1.1. letra l):*

*Los contratos relativos a servicios financieros relacionados con la emisión, compra, venta y transferencia de valores o de otros instrumentos financieros, en particular las operaciones relativas a la gestión financiera del Estado, así como las operaciones destinadas a la obtención de fondos o capital por los entes, organismos y entidades del sector público, así como los servicios prestados por el Banco de España y las operaciones de tesorería, NO estando recogidas las cartas de conformidad. Y en todo caso no debemos olvidar el número 2 de este mismo artículo: Los contratos, negocios y relaciones jurídicas enumerados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.*

*Insistiendo en lo dicho en el apartado anterior, siguiendo el argumento de los alegantes, nos llevaría a la conclusión que, por ejemplo, un contrato de préstamo celebrado por el Ayuntamiento que está claramente excluido de la legislación de contratos del Sector Público al ser un contrato privado solo se sujetaría a la legislación civil y mercantil (dice en el segundo párrafo de su página 14) y de ahí deduciríamos que no es aplicable el TRLHL. Lo que llevaría al absurdo, y que no aplica nunca ninguna*

entidad financiera cuando celebra cualquier operación financiera con el Ayuntamiento, que solicita que se acredite el cumplimiento de todos los requisitos de nuestra legislación hacendística que es de naturaleza pública.

**IV. No concurrencia de los motivos de nulidad a los que aluden los artículos 62.1.e) y 62.1.f) de la LPAC**

Los alegantes reiteran que: ninguno de los defectos formales puestos de manifiesto por la Intervención del Ayuntamiento posee justificado fundamento. Los reparos de la Intervención parten de una premisa doblemente errónea: que la naturaleza de la carta de conformidad es la de un acto administrativo y que al mismo tiempo es un contrato de fianza.

Sostienen, debo entender por desconocimiento, además que las cartas de patrocinio o conformidad no se encuentran reguladas en nuestro ordenamiento..., lo que no es cierto, como hemos visto el TRLRHL y la Resolución de 9 de septiembre de 2015 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local recoge dentro de la definición de aval estas Cartas.

Por ello, no es sostenible que no son de aplicación los arts. 49, 52 y 53 del TRLHL, en tanto que el art. 48.bis de la misma incluye a estas

operaciones en la definición de aval, y el propio art. 53.1 y 2 incluye en la regulación de las operaciones de crédito a largo plazo la concesión de avales. Y así, en el 53.2 segundo párrafo se habla de la necesidad de solicitar autorización de las operaciones de avales, y que en el cálculo del nivel de deuda de las Haciendas Locales, el riesgo derivado de los avales se computará... Además el art. 52.2 exige el informe de intervención para todas las operaciones de crédito y requiere acuerdo del presidente o del pleno según sea la cuantía de estas operaciones.

Los alegantes argumentan sobre el régimen local sobre concesión de avales.

La aceptación de esta alegación conllevaría que el Ayuntamiento de Valladolid no podría otorgar ninguna clase de garantía, incluidas las cartas fuertes a la Sociedad Valladolid Alta Velocidad S.A, lo que añadiría otra causa de nulidad, e impediría que en un futuro el Ayuntamiento presentase nuevas garantías, que entiendo que no es un deseo de las Entidades Financieras.

**V. Falta del vicio de nulidad al que alude el art. 62.1.f) de la LPAC**

Se alega que difícilmente podría infringirse la disposición adicional final 15ª.2 de la Ley de Presupuestos Generales para 2011 porque en dicha fecha

los Presupuestos del año 2010 no se hallaban todavía liquidados por el Ayuntamiento de Valladolid.

Si bien sigo manteniendo la aplicación de la disposición final 15ª.2, la inaplicación de esta Ley supondría que la normativa a aplicar en el momento de la negociación y firma era el Real Decreto Ley 8/2010 que en su art. 14.2 disponía "A partir del 1 de enero de 2011 y hasta 31 de diciembre de 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos (el subrayado es mío). Es decir, la prohibición era más tajante que la Ley de Presupuestos 2011 que "solo" prohibía la celebración de operaciones de crédito cuando la operación a suscribir supusiese la superación del 110 por cien del nivel de endeudamiento, que es lo que hubiera sucedido si la carta de conformidad se hubiera calificado como "fuerte" y hubiera sido suscrito conforme a ley.

**VI. Circunstancias del art. 106 de la LPAC para enervar el expediente de revisión de oficio.**

*En este punto básicamente se alegan los principios de buena fe y confianza legítima que deben regir toda actuación pública.*

*Hasta ahora he ido desgranando sobre si la presente carta de conformidad fuerte es o no un aval y si está sujeta o no su aprobación al derecho administrativo concretamente al TRLRHL y si el Ayuntamiento de Valladolid en el año 2011 podía o no firmar este documento.*

*Los alegantes sostienen sistemáticamente que estamos ante una carta de conformidad que se trata de un contrato atípico de garantía personal y que no es un aval, a lo que he contestado que las Cartas de Conformidad fuertes tienen la consideración de aval y que su concertación y aprobación está sujeta al TRLRHL, y que en el momento de su celebración el Ayuntamiento de Valladolid no reunía las condiciones para firmar este contrato.*

*En este punto considero conveniente detenernos en otro aspecto igual de trascendente que los anteriores, tratando de translucir si las entidades financieras actuaron conforme a los principios alegados a la hora de la firma de esta carta.*

*En primer lugar hay que recordar que las entidades financieras son entidades altamente especialidades en materia financiera y que no solo*

están sujetas al "Derecho" sino que tienen que colaborar en la exigencia de su cumplimiento, asesorando a sus clientes y comprobando el cumplimiento del ordenamiento jurídico en una materia tan sensible como es el "crédito" en una economía de mercado, como es la nuestra. Y así sentencia la Audiencia Provincial de Barcelona 72/2013 de 6 de mayo:

A Banesto le era exigible la comprobación y constatación formal de las facultades del firmante para obligar al patrocinador frente a dicha entidad y ello no sólo por cuanto dichas facultades constaban publicadas e inscritas en el Registro correspondiente con anterioridad a la firma del "comfort letter " sino además por cuanto ella interesaba la prestación y obtención de la garantía para la concesión del crédito a la sociedad acreditada - patrocinada - Debió comprobar y cerciorarse, lo cual no exigía una diligencia exquisita sino normal u ordinaria de que los firmantes de la carta tenían facultades para obligar al patrocinador. Y dicha obligación de comprobación debió cumplimentarla la entidad crediticia en tanto receptor del documento en garantía y beneficio del buen fin de la operación crediticia a formalizar con el patrocinado-acreditado. Pues fue el banco quien en definitiva instó a las sociedades la

firma de la garantía de la carta de patrocinio o confort para dar el crédito al tercero - acreditado ...  
- para lograr así la efectiva concesión de crédito de aquél. Y ello además en atención precisamente a la  
condición o carácter empresarial especializado de la  
entidad crediticia en operaciones para la obtención y  
otorgamiento de créditos. Como empresario cualificado  
y especializado en el sector bancario Banesto debió  
extremar la diligencia y prudencia a fin de comprobar  
y asesorarse si quienes decían representar a otros  
tenían facultades para ello, máxime si como dice la  
entidad no era una operación habitual del tráfico  
bancario.

Las entidades financieras son entidades especializadas en operaciones financieras que conocen o deben conocer todos los requisitos procedimientos que ha de cumplir la operación que se pretenda celebrar.

En cualquier operación financiera a concertar con un ayuntamiento, las entidades financieras solicitan informes de la intervención, informes, en su caso, del Órgano de Tutela Financiera y certificados del acuerdo aprobatorio. Si hay alguna duda de esto se puede remitir la operación de crédito firmada por este Ayuntamiento con el BBVA este mismo ejercicio. Entonces, **¿por qué en este caso es suficiente la firma**

**del alcalde sin más comprobación por parte de las entidades prestatarias?**

Las entidades, como órganos especializados conocen o deben conocer los requisitos o presupuestos que ha de reunir estas cartas fuertes, tal como dispone la STS de 13 de febrero de 2007 (que conviene recordar que el recurrente era el Banco de Comercio hoy Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A. y que fue desestimado su recurso y con imposición de las costas procesales):

La STS de 16 de diciembre de 1985, en doctrina que sigue la de 30 de junio de 2005, establece a tal efecto los siguientes requisitos o presupuestos necesarios para que pueda atribuirse a una carta de patrocinio el efecto propio de un contrato de garantía:

1) que exista intención de obligarse la sociedad matriz a prestar apoyo financiero a la filial o a contraer deberes positivos de cooperación a fin de que la Compañía subordinada pueda hacer efectivas las prestaciones que le alcanzan en sus tratos con el tercero favorecido por la carta, careciendo de aquella obligatoriedad las declaraciones meramente enunciativas;

2) que la vinculación obligacional resulte clara, sin que pueda basarse en expresiones equívocas,

por aplicación analógica de los requisitos de la declaración constitutiva de la fianza del art. 1827 CC;

3) que el firmante de la carta tenga facultades para obligar al patrocinador en un contrato análogo al de fianza;

4) que las expresiones vertidas en la carta sean determinantes para la conclusión de la operación que el patrocinado pretenda realizar; y

5) que la relación de patrocinio tenga lugar en el ámbito o situación propia de sociedad matriz de sociedad filial, lo que es algo distinto de la posición de accionista mayoritario de la patrocinadora en la patrocinada, haciendo referencia además a que la traslación de responsabilidad -sólo admisible en casos excepcionales- que dichas cartas significan tienen su actuación propia en la esfera de los créditos bancarios solicitados por la sociedad filial, con promesa de garantía asumida por la sociedad cabeza de grupo. Requisito que la STS de 13 de febrero de 2007 lo matiza en la titularidad de la mayoría de las acciones de aquella (el subrayado y negrita es mío).

Pues bien, en el presente caso, de forma clara no se dan al menos (ya que al no ser objeto de alegación no se analiza el contenido de la carta) dos de los cinco requisitos exigidos para que esta carta

*pueda ser considerada una garantía:*

*Uno: que el firmante de la carta tiene que tener facultades para obligar al Ayuntamiento en un contrato análogo al de fianza, como ya hemos expuesto anteriormente. Que el alcalde de un Ayuntamiento sea su representante no quiere decir que tenga todas facultades para obligar al Municipio a un contrato análogo al de fianza. La competencia en este caso la determina el art. 52.2 del TRLRHL, siendo el Pleno del Ayuntamiento de Valladolid el órgano facultado. Y esto lo sabían o lo debían saber las entidades financieras y además estaban obligadas a comprobarlo.*

*Dos: la relación de sociedad matriz-sociedad filial es un requisito esencial para que la carta de conformidad sea considerada como contrato de garantía, si no existe esta relación, sentencia el TS, no hay carta fuerte.*

*Y lo mismo sostiene nuestro Tribunal de Cuentas cuando circunscribe siempre estas cartas fuertes a esta relación matriz-filial y no considera la existencia de estas cartas de compromiso fuera de la relación sociedad matriz con sus sociedades filiales. Así, la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2012 (BOE 27 de enero de 2015): Entre otras garantías se incluyen las cartas de compromiso, cartas de patrocinio, cartas*

de conocimiento o comfort letter emitidas por diversas entidades con motivo de operaciones realizadas por alguna de sus sociedades filiales... (el subrayado es mío).

En el caso la Sociedad Valladolid Alta Velocidad 2003 S.A., no es una entidad dependiente del Ayuntamiento de Valladolid porque no es el socio mayoritario al disponer del 25 por ciento de la sociedad patrocinada, es decir NO reunía otro de los requisitos establecidos por el Tribunal Supremo para firmar este documento. Me vuelvo a preguntar **¿por qué, sabiéndolo las entidades financieras, proponen la firma de esta Carta al Alcalde de Valladolid, si el Ayuntamiento de Valladolid es un socio minoritario?.**

Pero hay más preguntas que me hago: La Circular 3/1995, de 25 de septiembre, del Banco de España. Entidades de crédito. Central de Información de Riesgos (BOE de 7 de octubre) dispone que:

**NORMA SEGUNDA. Riesgos y titulares declarables**

1. Las Entidades referidas en la norma primera (bancos, cajas de ahorro...) informarán mensualmente de los riesgos contraídos y de sus titulares.

**DE LOS RIESGOS**

2. Los riesgos que habrán de declararse serán los siguientes:

b) Riesgos indirectos: son los contraídos por

la entidad con quienes garantizan o avalan operaciones de riesgo directo, y en especial:

- los avales, afianzamientos y garantías personales en cualquier clase de crédito dinerario, sea cual fuere la expresión formal del mismo; ello alcanza, en los efectos financieros, a las firmas comprometidas en los mismos distintas de la del titular directo, y en los comerciales, a aquellas que hayan sido tenidas en cuenta por la declarante para la asunción del riesgo, y en todo caso, a las que figuren en efectos de importe unitario superior a sesenta mil euros; y

- los contraavales recibidos en garantía de los prestados.

**LA NORMA DÉCIMA:** Las ocultaciones, falseamientos e inexactitudes, así como el incumplimiento, en general, de las normas contenidas en la presente Circular, serán sancionables con arreglo a lo establecido en las disposiciones vigentes, en cuanto sean específicamente aplicables a la entidad declarante.

Las entidades financieras alegantes sostienen de forma continua que la carta de conformidad es un contrato de garantía personal atípico. **¿Por qué se oculta a la Central de Información de Riesgo del Banco de España, CIRBE, la firma de estas cartas?**

**¿Por qué se extrañan que los funcionarios municipales no conociésemos de la existencia de estas cartas si se ocultaron por las propias entidades bancarias ahora alegantes?.**

Las respuestas que se me ocurren a estas preguntas son:

\* O que las entidades financieras que intervinieron han considerado que estamos ante una carta de conformidad suave, que no contiene una garantía personal y por tanto no requería cumplir ninguno de los requisitos de validez establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ni los criterios del Tribunal de Cuentas. Y que no habiendo riesgo, por tanto, no era necesario su publicación en el CIRBE.

\* O que estas entidades, sabiendo que el Ayuntamiento de Valladolid en 2011 tenía prohibido otorgar cualquier clase de garantía diseñaron este "ingenio" de una forma no transparente, con el único fin de eludir esta prohibición. Y así entendería al BBVA, cuando al motivar su recurso en la STS de 13 de febrero de 2007 dice: El recurso de los operadores económicos a las cartas de patrocinio sólo se justifica por la insuficiencia de las fórmulas jurídicas disponibles. (el subrayado es mío).

**VII. Responsabilidad Patrimonial del**

**Ayuntamiento de Valladolid y de las autoridades y funcionarios que intervinieron en todo el proceso de negociación del Contrato de Línea de Crédito y el otorgamiento de la Carta de Conformidad.**

Se anuncia la necesidad de incoar procedimiento administrativo para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial, por negligencia imputable directamente a los funcionarios y autoridades que, por acción u omisión en el desempeño de sus funciones, permitieron o consintieron que la carta de conformidad se expidiese...

El Ayuntamiento de Valladolid como Administración Pública de tamaño grande está fuertemente estructurado y todo su funcionamiento está sistematizado. La Intervención Municipal del Ayuntamiento de Valladolid, dispone de un Registro de Entrada y Salida donde se registran todas las peticiones de informe y su emisión respectivamente. Y hechas las comprobaciones oportunas, no consta ninguna petición de informe o consulta sobre este asunto, ni ninguna notificación de la suscripción de esta carta. Y menos ha podido tener conocimiento si se ha ocultado al CIRBE y a la Central de Información de Riesgos del Ministerio de Hacienda, art. 55 del TRLRHL.

Además, los alegantes hablan de los funcionarios que intervinieron en todo el proceso de

*negociación pero no indican quienes fueron, y yo, desde luego, lo desconozco. Unas afirmaciones tan preocupantes necesitan pruebas.*

*Por otra parte, vuelvo a recordar que las entidades financieras estaban obligadas a **conocer y comprobar** si se había seguido el procedimiento exigido, y si el Alcalde estaba facultado.*

*Pero además de lo dicho anteriormente, existe el agravante que estas Entidades alegantes proponen e inducen a su firma sabiendo o debiendo saber lo anterior y que el Ayuntamiento de Valladolid es un socio minoritario y no podía otorgar una carta de conformidad de carácter fuerte. Además de conocer que en el momento de la firma el Ayuntamiento incurría en causa de prohibición*

*Por último, el BBVA S.A. y CAIXABANC S.A. piden que se le facilite la identidad de todos los empleos que han tenido intervención o debieron haber intervenido por razón de sus cargos, ex antes o ex post, en el proceso de otorgamiento o fiscalización de la Carta de Conformidad o del Contrato de Crédito, para ventilar sus posibles responsabilidades.*

*En contestación a su requerimiento paso a identificarme: Rafael Salgado Gimeno, con DNI 12.238.884 D, con domicilio a efectos de notificaciones: Intervención, Plaza Mayor 1, 47001*

Valladolid. Que en el momento de la firma de la carta era el Vicesecretario General del Ayuntamiento y desde el mes de julio de 2012 soy el Interventor General Municipal.

Y con el mismo alcance que esta petición solicito se identifique a todos los responsables de las entidades financieras que han tenido intervención o debieron haber intervenido por razón de sus cargos, ex antes o ex post, en el proceso de otorgamiento de la Carta de Conformidad o del Contrato de Crédito, para exigir sus posibles responsabilidades, al inducir a la firma de esta Carta que de ser fuerte no se daban las condiciones para su firma, y los responsables de no haber informado a la CIRBE del otorgamiento de esta Carta, lo que ha causado graves perjuicios al Ayuntamiento de Valladolid.

**VIII. RENFE, alega que la simple firma de carta de patrocinio no constituye compromiso de gasto ni obliga a una consignación presupuestaria y no constituye en rigor una operación de crédito y por tanto considera incorrecta la interpretación extensiva de la legislación presupuestaria.**

Aunque considero que ya se ha dado contestación a este tema, he de decir que efectivamente no hay que presupuestar el gasto ni consignar presupuestariamente hasta que se procede a

la ejecución de la carta fuerte, pero como ya he indicado, el art. 48 bis del TRLRHL considera que estas cartas fuertes tienen la consideración de operaciones financieras y las incluye dentro de la definición de aval. Y, como también he dicho, el art. 53 que regula las operaciones de crédito a largo plazo incluye los avales y el riesgo derivado de los avales se computará al efecto de la determinación del nivel de endeudamiento, y así lo habría recogido, lo que hubiera tenido importantes consecuencias para el Ayuntamiento.

Por todo lo expuesto **CONCLUYO:**

**1.-** Que no procede la aceptación de ninguna de las alegaciones presentadas porque si se considera que la carta de conformidad es de carácter fuerte, tendría la consideración de garantía personal y se tenía que haber aprobado siguiendo el procedimiento legalmente establecido, del que se ha prescindido total y absolutamente. Y además el Ayuntamiento de Valladolid estaba en el momento de su firma en causa de prohibición para su contratación.

**2.-** Solo procedería la admisión de las alegaciones, si las entidades financieras reconocen formalmente que la carta de conformidad firmada por el que fue Alcalde de Valladolid es una carta de conformidad de carácter suave, y por tanto no recoge

*una garantía personal.*

*3.- Que si las entidades financieras exigen cualquier clase de responsabilidad al Ayuntamiento de Valladolid o a sus funcionarios o autoridades con motivo de esta carta, cuya firma se exigió e indujo, se identifique a todos los empleados de las entidades financieras que han tenido intervención o debieron haber intervenido por razón de sus cargos, ex antes o ex post, en el proceso de otorgamiento de la carta de conformidad o del Contrato de Crédito, para dirimir sus posibles responsabilidades y de las propias entidades financieras.».*

De conformidad con lo señalado en los anteriores informes, deben desestimarse todas las alegaciones formuladas, y en consecuencia también las peticiones de las entidades bancarias identificadas en sus escritos como primero, segundo, tercero y cuarto, éste último sólo incluido en los escritos de alegaciones presentados por Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. y CAIXABANK, S.A.

Las alegaciones formuladas por D. Francisco Javier León de la Riva no cuestionan ni los hechos ni los fundamentos de derecho incorporados a la propuesta de acuerdo a que se refieren ni contradicen la declaración de nulidad de pleno derecho de la Carta de Conformidad que se aborda en el presente procedimiento

de revisión. Se solicita, como única petición concreta, que se tengan por presentadas y que se incorporen en el expediente administrativo.

Por su parte el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, emitido con fecha 28 de julio de 2016 (páginas 1.417 a 1.442, ambas incluidas del expediente), concluye señalando que:

*"Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la carta de conformidad suscrita por el Alcalde de Valladolid el 26 de enero de 2011, en el marco de la línea de crédito suscrito por la Sociedad Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A. con seis entidades bancarias."*

Con base en lo señalado, de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León

### III

#### SE ACUERDA

**PRIMERO:** Declarar la extemporaneidad de las alegaciones formuladas por las siguientes entidades:

- RENFE - Operadora.
- Banco Santander, S.A.
- Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).
- Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) - Alta Velocidad.

**SEGUNDO:** Desestimar, con base en el contenido de los informes de la Asesoría Jurídica General y de la Intervención General, así como del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, antes señalados, todas las alegaciones incluidas en el ANTECEDENTE DE HECHO DECIMOSEGUNDO de esta propuesta de acuerdo, así como las peticiones identificadas en los escritos de alegaciones de las entidades bancarias como primero, segundo, tercero y cuarto, éste último sólo incluido en los escritos de alegaciones presentados por Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. y CAIXABANK, S.A., incorporando al expediente administrativo las alegaciones formuladas por D. Francisco Javier León de la Riva, sin más pronunciamiento en este caso, toda vez que no cuestionan la declaración de nulidad de la Carta de Conformidad objeto de este expediente.

**TERCERO:** Declarar la nulidad de pleno derecho de la Carta de Conformidad firmada el 26 de enero de 2011 por D. Francisco Javier León de la Riva, en su condición de Alcalde de Valladolid, en el marco del contrato de línea de crédito suscrito por la Sociedad VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A. con seis entidades bancarias, por los siguientes motivos:

- Infracción del artículo 52.2 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 estar por ello afectada de un vicio de nulidad radical contemplado en el apartado e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- Infracción de la Disposición Final decimoquinta número dos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 y estar por ello afectada de un vicio de nulidad radical contemplado en el apartado f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

#### **VOTACIÓN.**

Efectuada la votación ordinaria, se obtiene el resultado de dieciséis votos a favor de los concejales de los Grupos Municipales Socialista; Valladolid Toma La Palabra; Sí Se Puede Valladolid y Ciudadanos. Cero votos en contra. Y doce abstenciones de los concejales del Grupo Municipal Popular y del concejal no adscrito de este Ayuntamiento, D. Jesús J. Presencio Peña.

#### **ACUERDO.**

El Ayuntamiento, por dieciséis votos a favor de los concejales de los Grupos Municipales Socialista, Valladolid Toma La Palabra, Sí Se Puede Valladolid y Ciudadanos, y doce abstenciones de los concejales del Grupo Municipal Popular y del concejal de este Ayuntamiento, D. Jesús J. Presencio Peña, adoptó el acuerdo propuesto.