



El Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de -----, solicita un informe jurídico en relación con la posibilidad legal de que este Ayuntamiento pudiera (sic.):

“1º. Por un lado amortizar el único préstamo que tenemos con entidades bancarias, préstamo a largo plazo con el BANCO ----- del que a 31/12/2.020 queda pendiente de amortizar 26.504 €.

2º. Comprar un local que está en manos de un banco para hacer oficinas municipales, puesto que el Ayuntamiento se ha quedado pequeño.

Se solicita informe sobre si son viables las dos actuaciones y sobre qué tipo de modificaciones tendríamos qué hacer y la forma de financiarlas, teniendo en cuenta el superávit o el RTGG.”

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 3 de marzo del actual, el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de ----- ha dirigido escrito al Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales de esta Diputación Provincial, en el que en base al cumplimiento de una serie de indicadores por parte del Ayuntamiento se solicita informe jurídico sobre la viabilidad de las actuaciones descritas, teniendo en cuenta la situación del Remanente de Tesorería para Gastos Generales (RTGG), el destino del superávit presupuestario y el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En cumplimiento de este deber, se emite el siguiente:

INFORME

PRIMERO. El régimen jurídico aplicable es el siguiente:

- Los artículos 3, 4, 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- El artículo 16 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su Aplicación a las Entidades Locales.
- El artículo 182 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).

- Los artículos 9.d), 34, 47, 48 y 98 a 100 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos.
- El Reglamento de la Unión Europea n° 2223/96 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95).
- El artículo 22.2.a) de la Ley de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- El artículo 42 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de presupuestos de las entidades locales.
- La Resolución de 14 de septiembre de 2009, de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, por la que se dictan Medidas para el Desarrollo de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la Estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales.
- El Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales, elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda.
- La Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
- El Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

SEGUNDO. SUSPENSIÓN DE LAS REGLAS FISCALES.

El Congreso de los Diputados en su sesión de 20 de octubre de 2020 apreció, por mayoría absoluta de sus miembros, que existe una situación de emergencia extraordinaria que motiva la suspensión de las reglas fiscales, requisito que establece el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF).

En base a dicho acuerdo, quedan suspendidos el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020 por el que se adecúan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el año 2020 para su remisión a las Cortes Generales, así como el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020 por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2021-2023 para su remisión a las Cortes Generales, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2021.

Por lo tanto, los objetivos de estabilidad, deuda pública y la regla de gasto, aprobados por el Consejo de Ministros en fecha el 11 de febrero de 2020 no resultan de aplicación al haberse aprobado la suspensión, tal y como se expone en el texto de la consulta planteada.

En cualquier caso, es importante tener en cuenta que la suspensión de las reglas fiscales para 2020 y 2021 no implica la suspensión de la aplicación de la LOEPSF, del TRLHL, ni del resto de la normativa hacendística, sino que todas continúan en vigor.

Así las cosas, el principio de responsabilidad fiscal al que se refiere el artículo 8 de la referida LOEPSF no se ha suspendido, y en atención al mismo, las Entidades Locales, aún con las reglas fiscales en suspenso, deberán seguir trabajando con la misma conducta prudente, en términos financieros y presupuestarios, que en años anteriores

TERCERO. UTILIZACIÓN DEL REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES.

Uno de los principales efectos de esta suspensión es la libre utilización del remanente de tesorería para gastos generales, para financiar modificaciones presupuestarias mediante crédito extraordinario o suplemento de crédito.

A través de dichas modificaciones se habilita gasto en los capítulos 1 a 7 y el remanente de tesorería se registra presupuestariamente en el capítulo 8 de ingresos. Por ello, este tipo de modificaciones siempre afectan negativamente al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla del gasto; razón por la cual debe utilizarse el RTGG con la diligencia debida.

Pues bien, la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 determina que el empleo del remanente de tesorería del ejercicio 2019 y del ejercicio 2020 no lleve consigo la posibilidad de provocar incumplimientos de estas reglas, o dicho de otro modo, aunque produzcan un incumplimiento, no se tendrán que aplicar medidas de corrección.

No obstante debe tenerse presente a la hora de utilizar el remanente de tesorería para gastos generales que, aplicando el criterio de prudencia, los gastos pendientes de aplicar a presupuesto deben atenderse en primer lugar, con preferencia a asumir otros, pues se trata de obligaciones ya contraídas por la Entidad Local.

CUARTO. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 32 DE LA LOEPSF

Directamente relacionados con los efectos sobre la utilización del remanente de tesorería se encuentran los efectos sobre la regla general del destino del superávit presupuestario a la que se refiere el artículo 32 de la LOEPSF.

Al igual que la suspensión de las reglas fiscales determina que el uso del remanente de tesorería, aunque produzcan incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y la regla del gasto, no dará lugar a medidas de corrección, no existe obligación de destinar el superávit a reducir deuda pública.

Recordemos que el artículo 32 de la LOEPSF establece que *“En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el nivel de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda”*.

Como puede observarse, la regla general del destino del superávit se encuentra condicionada por el objetivo de estabilidad presupuestaria, el de deuda pública y la regla del gasto. Así, aun siendo deseable que el superávit se destine a reducir deuda pública, la regla general puede no aplicarse a partir del momento en que se encuentran suspendidas estas reglas fiscales.

De esta manera, no se exigirá el cumplimiento del artículo 32 de la LOEPSF, no siendo obligatorio destinar el superávit de 2019 y de 2020 a amortizar deuda en 2020 y 2021, respectivamente.

Por ello, al no ser aplicable la regla general, tampoco es necesaria la regla especial de destinar el superávit a inversiones financieramente sostenibles.

Y es que debemos pensar que al estar suspendida la aplicación de las reglas fiscales no se requerirá la aplicación de las disposiciones relacionadas con ellas, de forma que si la regla general no se exige, tampoco procede habilitar su alternativa.

En resumen, respondiendo a las preguntas planteadas, cabe indicar que la Entidad podrá destinar el saldo total del RTGG a financiar cualquier tipo de gasto (ya sea corriente o de inversión). Sin embargo, visto lo anterior, es importante destacar que nunca tendría la consideración de inversión financieramente sostenible.

QUINTO. COMPRA DE LOCAL POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO.

El artículo 9 del RBEL reconoce la capacidad jurídica de las entidades locales para adquirir y poseer bienes y derechos, así como para ejercer las acciones y recursos necesarios para la protección y defensa de su patrimonio.

En cuanto a los requisitos para la adquisición, el artículo 11 del RBEL regula las actuaciones y trámites formales para llevar a cabo la adquisición de bienes o derechos a título oneroso, que son los siguientes:

1. Informe pericial previo, cuyo objeto será la valoración del bien, así como la justificación de la conveniencia de la adquisición, en atención a las características y circunstancias del bien y su adecuación al destino que se le pretende dar.
2. Informe del órgano competente de la Comunidad Autónoma cuando se trate de bienes de valor histórico o artístico, o en el supuesto de que el bien tenga un valor de adquisición superior al 1% de los recursos ordinarios del presupuesto de la corporación.
3. Tramitación del correspondiente expediente de contratación, con arreglo al procedimiento establecido en la legislación de contratos.

La adquisición de bienes a título oneroso se instrumenta a través del procedimiento de contratación correspondiente que, de conformidad con el artículo 131 de la LCSP se realizará, ordinariamente, utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido. Sólo en los supuestos del artículo 168 de la LCSP podrá seguirse el procedimiento negociado sin publicidad; son los siguientes:

“a) En los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, en los casos en que:

- 1º. No se haya presentado ninguna oferta; ninguna oferta adecuada; ninguna solicitud de participación; o ninguna solicitud de participación adecuada en respuesta a un procedimiento abierto o a un procedimiento restringido, siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen sustancialmente, sin que en ningún caso se pueda incrementar el presupuesto base de licitación ni modificar el sistema de retribución, y que se envíe un informe a la Comisión Europea cuando esta así lo solicite.*

Se considerará que una oferta no es adecuada cuando no sea pertinente para el contrato, por resultar manifiestamente insuficiente para satisfacer, sin cambios sustanciales, las necesidades y los requisitos del órgano de contratación especificados en los pliegos que rigen la contratación. Se considerará que una solicitud de participación no es adecuada si el empresario de que se trate ha de ser o puede ser excluido en virtud de los motivos establecidos en la presente Ley o no satisface los criterios de selección establecidos por el órgano de contratación.

- 2º. Cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones: que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte o representación artística única no integrante del Patrimonio Histórico Español; que no exista competencia por razones técnicas; o que proceda la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial.*

La no existencia de competencia por razones técnicas y la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial solo se aplicarán cuando no exista una alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no sea consecuencia de una configuración restrictiva de los requisitos y criterios para adjudicar el contrato.

- 3º. Cuando el contrato haya sido declarado secreto o reservado, o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado de conformidad con lo previsto en la letra c) del apartado 2 del artículo 19.*

b) En los contratos de obras, suministros y servicios, en los casos en que:

- 1º. Una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119.*
- 2º. Cuando se dé la situación a que se refiere la letra e) del artículo 167, siempre y cuando en la negociación se incluya a todos los licitadores que, en el procedimiento antecedente, hubiesen presentado ofertas conformes con los requisitos formales del procedimiento de contratación, y siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen sustancialmente, sin que en ningún caso se pueda incrementar el precio de licitación ni modificar el sistema de retribución.*

c) En los contratos de suministro, además, en los siguientes casos:

- 1º. Cuando los productos se fabriquen exclusivamente para fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo; esta condición no se aplica a la producción en serie destinada a establecer la viabilidad comercial del producto o a recuperar los costes de investigación y desarrollo.*
- 2º. Cuando se trate de entregas adicionales efectuadas por el proveedor inicial que constituyan bien una reposición parcial de suministros o instalaciones de uso corriente, o bien una ampliación de los suministros o instalaciones existentes, si el*

cambio de proveedor obligase al órgano de contratación a adquirir material con características técnicas diferentes, dando lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso y de mantenimiento desproporcionadas. La duración de tales contratos, no podrá, por regla general, ser superior a tres años.

3º. Cuando se trate de la adquisición en mercados organizados o bolsas de materias primas de suministros que coticen en los mismos.

4º. Cuando se trate de un suministro concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.

d) En los contratos de servicios, además, en el supuesto de que el contrato en cuestión sea la consecuencia de un concurso de proyectos y, con arreglo a las normas aplicables deba adjudicarse al ganador. En caso de que existan varios ganadores, se deberá invitar a todos ellos a participar en las negociaciones.

Asimismo, cuando se trate de un servicio concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.

e) En los contratos de obras y de servicios, además, cuando las obras o servicios que constituyan su objeto consistan en la repetición de otros similares adjudicados al mismo contratista mediante alguno de los procedimientos de licitación regulados en esta ley previa publicación del correspondiente anuncio de licitación, siempre que se ajusten a un proyecto base que haya sido objeto del contrato inicial adjudicado por dichos procedimientos, que la posibilidad de hacer uso de este procedimiento esté indicada en el anuncio de licitación del contrato inicial, que el importe de las nuevas obras o servicios se haya tenido en cuenta al calcular el valor estimado del contrato inicial, y que no hayan transcurrido más de tres años a partir de la celebración del contrato inicial. En el proyecto base se mencionarán necesariamente el número de posibles obras o servicios adicionales, así como las condiciones en que serán adjudicados estos”.

Otro de los supuestos que cabe aplicar, con carácter supletorio, es el artículo 116.4 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que prevé la adquisición directa de inmuebles en supuestos en los que concurren "*peculiaridades de la necesidad a satisfacer, condiciones del mercado inmobiliario o la especial idoneidad del bien*", entre otras.

Ha de recordarse, a estos efectos, la necesidad de acreditar la concurrencia de alguno de los supuestos concretos en que, por excepción, nuestro ordenamiento jurídico admite la utilización del procedimiento negociado y sin concurrencia para la adquisición de bienes inmuebles por la Administración Pública, incluyendo los entes locales. En este sentido la Dirección General de Registros y Notariado ha rechazado la inscripción de escrituras de compraventa por las que un ayuntamiento adquiere un bien inmueble, habiendo sido autorizada dicha compra mediante un procedimiento negociado directamente con los vendedores, sin concurrencia (a modo de ejemplo, véase la Resolución de 09 de julio de 2014 (BOE 185/2014, de 31 Julio 2014). El control de legalidad en relación con los actos inscribibles corresponden al registrador de la propiedad, y no queda excluido por el hecho

de que concurra en el expediente el informe favorable del órgano administrativo competente, pues tal aprobación está sometida igualmente a la calificación registral (en los términos del artículo 99 del Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario).

En cuanto al órgano competente para contratar, se regula por los apartados 9 y 10 de la disposición adicional segunda de la LCSP en los siguientes términos:

“9. En las entidades locales corresponde a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales la competencia para la celebración de los contratos privados, así como la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando el presupuesto base de licitación, en los términos definidos en el artículo 100.1, no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.

10. Corresponde al Pleno la competencia para celebrar contratos privados, la adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial así como la enajenación del patrimonio cuando no estén atribuidas al Alcalde o al Presidente, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor”.

Será exigible la mayoría absoluta del Pleno, cuando el valor del bien que se pretenda enajenar exceda del 20% de los recursos ordinarios del presupuesto municipal, por así exigirlo el artículo 47.2.m) de la LRRL. En este caso, con carácter previo a la adopción del acuerdo deberá emitirse informe por esta Secretaría General, en virtud de lo previsto en el artículo 173.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Tras esta elemental exposición podemos formular la siguiente:

CONCLUSIÓN

Primera. El Congreso de los Diputados en su sesión de 20 de octubre de 2020 apreció, por mayoría absoluta de sus miembros, que se da una situación de emergencia extraordinaria que motiva la suspensión de las reglas fiscales, requisito que establece el artículo 11.3 de la LOEPSF.

Así las cosas, los objetivos de estabilidad, de deuda pública y la regla de gasto, aprobados por el Consejo de Ministros en fecha el 11 de febrero de 2020 no resultan de aplicación al haberse aprobado la suspensión.

Segunda. Como consecuencia de la suspensión de las reglas fiscales no es aplicable la regla general, que exige el destino del superávit a amortizar deuda, ni tampoco la regla especial de destinar el superávit a inversiones financieramente sostenibles. En conclusión, si la regla general no se exige, tampoco procede habilitar su alternativa. Por tanto, el Ayuntamiento de ----- tendrá potestad para aplicar su remanente de tesorería para gastos generales, cuando sea positivo, a la amortización del préstamo a largo plazo que

tiene pendiente con el Banco -----, siempre que la normativa por la cual se reguló su concesión contemple la posibilidad de la amortización anticipada del préstamo.

Tercera. Dando respuesta a la última pregunta planteada en la consulta, el saldo del remanente de tesorería para gastos generales se podrá destinar a financiar cualquier tipo de gasto (ya sea corriente o de inversión). Por tanto, se podría destinar el remanente de tesorería para gastos generales a la compra del local para su destino a oficinas municipales, tal como se especifica en la consulta, pero nunca tendría la consideración de inversiones financieramente sostenibles.

La tramitación del expediente de compra deberá desarrollarse con arreglo a las previsiones de la LCSP, la LBRL y el RBEL, en los términos expuestos en el fundamento de derecho quinto, teniendo en cuenta la necesidad de acreditar, en caso de optar por el procedimiento negociado y sin concurrencia, la concurrencia de alguno de los supuestos concretos en que, excepcionalmente, nuestro ordenamiento jurídico admite su utilización para la adquisición de bienes inmuebles por los entes locales.