Asunto : Informe sobre eficacia de acuerdo plenario aprobatorio de modificación de créditos con cargo a superávit presupuestario con arreglo a Real Decreto 27/2020, de 4 de agosto, no convalidado.
Solicitante : **Ilmo.Ayuntamiento de Fuente Obejuna**
Expte. : 203/2020

INFORME JURÍDICO

ANTECEDENTES

- El Ayuntamiento de Fuente Obejuna remite escrito por el que se expone que acordó en sesión de Pleno ordinaria celebrada el día 10 de septiembre de 2020 a las 19:00 horas, expediente de crédito extraordinario para la aplicación del superávit presupuestario con destino a la compra de un terreno de interés municipal (Inversiones Financieramente Sostenibles) de conformidad con el reciente Real Decreto 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales.
En este sentido, vista la derogación con fecha 11 de septiembre de 2020 del citado Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales y considerando que la referida modificación de crédito no ha sido sometida a exposición pública, por lo que no se ha producido su aprobación definitiva y su posterior ejecución en el presupuesto, se solicita de este Servicio Jurídico asesoramiento jurídico en cuanto a la validez legal del acuerdo y su posterior ejecución en el Presupuesto, así como la posibilidad de financiar la adquisición del terreno con dicha modificación de crédito.

NORMATIVA APLICABLE

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil (CC).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- 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 (LRHL).
- Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. (derogado).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982.

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/9/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/11395

30-09-2020 08:24:05

pie_registro_dipu_02

En virtud de ello, se emite el presente

INFORME

PRIMERO.- La facultad de aprobación por el Gobierno de la Nación de los Decretos-Leyes viene amparado en lo previsto en la Constitución Española de 1978 (CE), la cual, en su artículo 86 viene a disponer al respecto que :

"Artículo 86

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia."

La CE pues es parca en este asunto y no establece ninguna otra circunstancia al respecto de la validez y eficacia de este tipo de normas -a salvo de lo indicado sobre el pronunciamiento del Congreso de los Diputados que se remite al Reglamento de esta Cámara-, por lo que habrá que estarse en relación con esa cuestión a lo que dispongan otras normas de carácter general en cuanto a la eficacia de las leyes como es el Código Civil, y asimismo a lo que referido Reglamento cameral disponga en cuanto al procedimiento a seguir por dicho estamento legislativo.

El Código Civil en su artículo 2, relativo a la entrada en vigor de las leyes y su eficacia. dispone lo siguiente :

"Artículo 2

1. Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su ***completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado»****, si en ellas no se dispone otra cosa.*

2. Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/9/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/11395

30-09-2020 08:24:05

pie_registro_dipu_02

3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario.

En virtud de ello el Gobierno de la Nación, con fecha 4 de agosto de 2020, aprobó el Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, que fué publicado íntegramente en el Boletín Oficial del Estado Núm. 211, de fecha 5 de agosto de 2020.

Habida cuenta que este RD-Ley en su Disposición Final Decimocuarta "*Entrada en vigor*" disponía que : "*El presente real decreto-ley entrará en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», sin perjuicio de lo establecido en su disposición adicional cuarta*." quiere ello decir que desde el mismo día en que dicha norma apareció publicada en el BOE desplegó toda su eficacia en todos los sentidos (a salvo de lo previsto en la D.A.4ª que se refiere a la aplicación de determinados tipos impositivos de IVA que, como resulta obvio, carece de relación alguna con lo el objeto del presente informe).

SEGUNDO.- El Ayuntamiento consultante, con fecha 10 de septiembre de 2020, aprobó inicialmente, en sesión plenaria de carácter ordinaria, Expediente de Crédito Extraordinario para la aplicación del superávit presupuestario refrendado por el remanente de tesorería para gastos generales, sobre la base del citado Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, el cual permite la prórroga en 2020 de los destinos alternativos del superávit de 2019 en aplicación de las reglas contenidas en la D.A. 6ª de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la D.A. 16ª del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Este acuerdo plenario, conforme a lo indicado por dicho Ayuntamiento en su escrito, se celebró a las 19:00 horas del día reseñado, siendo aprobado referido Expediente por la mayoría absoluta de miembros de la corporación sin voto en contra alguno.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), "*Los actos de las entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda de acuerdo con la Ley*.", lo que quiere ello decir que, al no estar sometido dicho acuerdo a su autorización externa ni a publicación de clase alguna para su validez, éste, en cuanto aprobación inicial del procedimiento de modificación de créditos del presupuesto ordinario de la entidad, adquirió eficacia jurídica como tal en el mismo momento de su adopción, es decir, el día 10 de septiembre de 2020, a las 19:00 horas (salvando la circunstancia relativa únicamente al procedimiento modificatorio como tal en cuanto que éste, a semejanza del Presupuesto General de la entidad, debe ser sometido a información pública con arreglo a lo dispuesto en 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-).

En cuanto a la ejecutoriedad inmediata de los actos de las Administraciones Públicas en general conviene recordar igualmente que ello viene recogido en el artículo 98.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

pie_firma_conv_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):
0719 824E 2F81 23DB F483
0719824E2F8123DBF483

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/9/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/11395

30-09-2020 08:24:05

pie_registro_dipu_02

Públicas (LPACAP), el cual establece una serie de excepciones a dicho principio ninguna de las cuales se verifican en el presente caso.

Con arreglo a lo que ya indicado respecto del procedimiento de convalidación por el Congreso de los Diputados de los Reales Decretos-Leyes aprobados por el Gobierno de la Nación en virtud de lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Española, y conforme consta en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente) correspondiente al día 10 de septiembre de 2020, el ya referido Real Decreto-Ley fué sometido a consideración de la Cámara Baja ese mismo día en sesión plenaria Núm. 40 -sesión que comenzó a las 9:00 horas de la mañana y que finalizó a las 14:10 horas- que fué rechazado en la respectiva votación y por tanto declarado derogado por la Presidenta de dicha estamento.

Como consecuencia de ello, el rechazo de la Cámara de diputados a la convalidación de dicha norma emanada del Ejecutivo provoca la desaparición inmediata de la misma del ordenamiento jurídico español, ahora bien, esta desaparición no es automática en el tiempo, esto es, a diferencia del acuerdo plenario del Ayuntamiento que es ejecutorio desde el momento en que se adopta, en este caso no se produce la derogación de la norma de forma de instantánea al momento de la finalización de la votación, pues ésta otra sí está sometida a un requisito de publicación para su efectividad. Requisito que, a falta de una regulación específica en la propia Constitución Española ni en ninguna otra norma con rango de ley, viene determinado por lo previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados, en los artículos 151 a 153, en cuanto que regulan el control del Legislativo sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de Ley, específicamente en lo dispuesto en el artículo 151 que textualmente dispone que :

"Artículo 151

1. El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86,2, de la Constitución. En todo caso, la inserción en el orden del día de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad.

3. Concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.

4. Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):
0719 824E 2F81 23DB F483
0719824E2F8123DBF483

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/9/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/11395

30-09-2020 08:24:05

pie_registro_dipu_02

tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución.

5. La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el Procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas.

*6. **El acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».”***

Quiere ello decir que la eficacia del acuerdo adoptado por el Congreso de los Diputados queda condicionada a la publicación del mismo en el Boletín Oficial del Estado, a semejanza de cualesquiera otras normas emanadas de las Cortes Generales, por lo que habrá que estarse a la fecha en que dicha inserción se produce para verificar la derogación acordada por aquél.

En virtud de ello, se comprueba que la publicación de la Resolución de referencia se insertó en el Boletín Oficial del Estado Núm. 243, de 11 de septiembre de 2020, es decir, al día siguiente de su adopción por el Congreso de los Diputados y, en lo que aquí interesa, de la adopción asimismo del acuerdo plenario por el Ayuntamiento consultante en los términos ya indicados. Y es por ello que, en este orden de cosas, procede acudir nuevamente al Código Civil cuando en su artículo 2 exige expresamente la publicación de las normas en el Boletín Oficial del Estado para su eficacia “erga omnes”, lo que quiere ello decir que es a partir de la fecha indicada que cabe entender que tal RD-ley desapareció del ordenamiento jurídico español.

Por ende, a juicio del que suscribe, si la eficacia de la Resolución de la Cámara Baja no se verificó hasta el 11 de septiembre de 2020, fecha de publicación en BOE, y por tanto de la efectiva derogación de la norma no convalidada, cabe entender que el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento el día 10 de septiembre de 2020 se hizo sobre la base de una norma todavía vigente hasta ese momento, adquiriendo plena validez a los efectos pretendidos.

Si acudimos al texto del RD-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, su artículo 6 sólo permitía la utilización del remanente de tesorería para gastos generales siempre que se cumpliera por el Ayuntamiento con el equilibrio presupuestario al cierre de este ejercicio, circunstancia ésta que, en nuestro caso, quedó acreditada al momento de adoptarse el respectivo acuerdo en virtud de lo informado por la Intervención municipal en su informe de 7 de septiembre de 2020, nos resulta obvio que el acuerdo plenario así adoptado es ajustado a derecho. Cabe añadir a ello que dicho precepto no indica nada más, no afectando tal circunstancia al procedimiento para realizar la modificación presupuestaria que se pretendía, de tal manera que si cuando todavía estaba en vigor el RD-ley 27/2020, circunstancia ésta que, como ya hemos visto en el párrafo anterior, entendemos cabría jurídicamente apreciarla al día 10 de septiembre de 2020, se utilizó tal habilitación presupuestaria sobre la base del precepto citado, no queda por menos que concebir como correcto en ese momento tal acuerdo, pues, a nuestro juicio, el hecho de que produjera la derogación de dicho RD-ley porque no se

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/9/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/11395
30-09-2020 08:24:05

pie_registro_dipu_02

ha convalidado por el Congreso ese mismo día, no afectaría al acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, aunque éste sea inicial.

TERCERO.-Por último, como así se pronuncian otros foros jurídicos en orden a consultas realizadas en parecidos términos a los que aquí estamos tratando, conviene señalar que las modificaciones presupuestarias, como es el caso que nos ocupa, siguen el régimen de la aprobación del Presupuesto General de la entidad local, tal cual ocurre cuando se financia una modificación de créditos mediante el Remanente de Tesorería para Gastos Generales, por tratarse de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito, cuyo expediente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 177.2 TRLRHL-, habrá de ser previamente informado por la Intervención, sometiéndose seguidamente a la aprobación del Pleno de la Corporación, con sujeción a los mismos trámites y requisitos que los presupuestos. Serán, asimismo, de aplicación respecto de dicho expediente las normas sobre información, reclamación y publicidad de los presupuestos a que se refiere el art. 169 de indicada ley.

En consecuencia, la norma aplicable al procedimiento en sí de la modificación presupuestaria, esto es, la tramitación ordinaria de la misma, no es el RD-ley 27/2020, de 4 de agosto -aplicable cuando estuvo vigente en cuanto a la esencia de los fondos que son objeto de modificación- sino el TRLRHL, que evidentemente al día de hoy sigue vigente. Por ello, en la cuestión procedimental no cabe duda que la derogación del RD-ley 27/2020 no produce efectos en el acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, porque éste lo adoptó cuando el RD-ley aún estaba vigente.

Por otra parte, el hecho de que la aprobación que realizara el Pleno de la Corporación sea la inicial no afecta a lo dicho pues el TRLRHL distingue entre una aprobación inicial y otra final o definitiva, pero de una a otra sólo quedaría afectada por las alegaciones o reclamaciones que se interpusieran contra el expediente por los legitimados para ello y por las causas expresamente tasadas por la norma; teniéndose en cuenta además, tal y como prevé el art. 169.1 TRLRHL, que el Presupuesto (y a semejanza suya, los expediente de modificaciones de créditos como el que es objeto de este informe) se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; pues caso en caso contrario, el Pleno de la corporación dispondría de un plazo de un mes para resolverlas y, en su caso, dar la aprobación definitiva al expediente. La aprobación inicial se eleva automáticamente a definitiva si no existen reclamaciones al expediente, lo que ratifica la posición de que lo verdaderamente importante es la aprobación inicial, y que la aprobación definitiva expresa queda relegada al supuesto de que pudieran producirse reclamaciones al expediente.

Es cuanto tengo que informar, señalando que la opinión jurídica que se recoge en el presente informe se somete a la de cualquiera otra mejor fundada en derecho.

Córdoba, a *(fecha y firma electrónica)*.
El Consultor Técnico adscrito al Servicio de Asesoría Jurídica. Diputación de Córdoba.
José Antonio Del Solar Caballero.

pie_firma_conv_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/9/2020

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/11395

30-09-2020 08:24:05

pie_registro_dipu_02