

TÍTULO: Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de comunidades autónomas y de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional

REGISTRO NORM@DOC:	62904
BOMEH:	14/2019
PUBLICADO EN:	BOE n.º 77 de 30 de marzo de 2019
Disponible en:	
VIGENCIA:	En vigor desde 31 de marzo de 2019.
DEPARTAMENTO EMISOR:	Jefatura del Estado
ANÁLISIS JURÍDICO:	Referencias posteriores SE PUBLICA Acuerdo de convalidación, por Resolución de 3 de abril de 2019 Referencias anteriores PRORROGA: la aplicación, en la forma indicada, de la disposición adicional 116 de la Ley 6/2018, de 3 de julio la disposición adicional 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril DE CONFORMIDAD con la disposición transitoria 4 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre CITA Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo
MATERIAS:	Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas Administración Local Gestión presupuestaria Comunidades Autónomas

I

El artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), regula la regla de gasto aplicable a la Administración Central, a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales. Esta regulación tiene su origen en el Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, siendo normativa comunitaria de obligado cumplimiento para nuestro país.

Se trata de una herramienta esencial para garantizar que la evolución del gasto público estructural se sitúa en línea con el crecimiento potencial de la economía, garantizando, en una situación de equilibrio presupuestario a medio plazo, la sostenibilidad financiera del gasto.

Con los datos de ejecución presupuestaria correspondientes al cuarto trimestre de 2018, algunas comunidades autónomas y un buen número de entidades locales están presentando superávit en sus cuentas. La LOEPSF establece, en su artículo 32, que el superávit alcanzado por Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales, debe ir destinado a la reducción del nivel de endeudamiento neto. En aplicación de esta norma, las Administraciones Territoriales están consiguiendo una reducción considerable de su nivel de deuda pública y el saneamiento financiero.

La paulatina consolidación de la situación financiera de los entes territoriales aconseja que, aprovechando dichos superávits, los niveles de inversión pública, que habían caído con motivo de la crisis económica, se puedan recuperar por parte de las respectivas Administraciones. Estas prestan servicios públicos fundamentales, ligados al desarrollo del Estado de Bienestar, y se encuentran más próximas a los ciudadanos, pues su actuación tiene una alta capacidad para influir directamente en la mejora de su calidad de vida. Por ello se han establecido reglas especiales para dichas Administraciones Territoriales en relación con el destino del superávit recogido en el artículo 32 de la LOEPSF.

Así, la disposición adicional sexta de la LOEPSF, introducida mediante la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, permite, desde el año 2014, a las corporaciones locales que presentan superávit y remanente de tesorería para gastos generales positivo, así como un nivel de deuda pública inferior al límite a partir del cual está prohibido el recurso al endeudamiento, y un período medio de pago a proveedores que no supera el plazo máximo de pago establecido en la normativa de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, destinar su superávit a financiar inversiones que deben ser financieramente sostenibles a lo largo de la vida útil de la inversión, no computando el gasto en estas inversiones a efectos de la aplicación de la regla de gasto definida en el artículo 12 de la LOEPSF, aunque sí a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

La disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, desarrolla y define el concepto de sostenibilidad financiera que debe concurrir en aquellas inversiones, así como el procedimiento y el ámbito objetivo de aplicación.

Por tanto, con respecto a las corporaciones locales la primera vez que se adoptó esta medida fue en 2014 y se preveía, en el apartado 5 de la disposición adicional sexta de la LOEPSF, en relación con los ejercicios posteriores a 2014, la posibilidad, atendiendo a la coyuntura económica, de prórroga anual de la misma mediante habilitación en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta medida se prorrogó para 2015 mediante la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico y se ha prorrogado en los años 2016 y 2017 a través de las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Estas medidas de flexibilidad en el destino del superávit se aplicaron a las comunidades autónomas mediante la aprobación de la disposición adicional centésima décima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, previendo la posibilidad de destinar el superávit presupuestario de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía a inversiones financieramente sostenibles siempre que cumplan determinados requisitos y reglas fiscales que garantizan la estabilidad presupuestaria y su sostenibilidad financiera.

En el momento actual, se dan las circunstancias que aconsejan la aprobación de la prórroga de las normas mencionadas, que permitiría a las entidades territoriales que cumplan los requisitos establecidos destinar su superávit a realizar inversiones financieramente sostenibles. Entre esas inversiones se incluyen las que corresponden a grupos de programas de asistencia social primaria de las corporaciones locales.

Por las circunstancias actuales, no se ha podido proseguir con la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019, no habiendo sido posible, con respecto a las corporaciones locales, la adopción de la prórroga prevista en la disposición adicional sexta de la LOEPSF mencionada, en los términos recogidos en el proyecto de aquella norma.

Los trámites necesarios relacionados con la iniciación y desarrollo del procedimiento de ejecución del gasto requieren de unos plazos que hacen que, para que la medida pueda surtir efectos y las comunidades autónomas y corporaciones locales puedan llevar a cabo la ejecución de las inversiones en el presente ejercicio presupuestario, sea necesario aprobar de forma inmediata aquella prórroga.

De no aprobarse, las comunidades autónomas y las corporaciones locales quedarían obligadas, en aplicación del artículo 32 de la LOEPSF, a la reducción del endeudamiento neto. La adecuada programación presupuestaria del ejercicio 2019 por parte de las comunidades autónomas y de las entidades locales requiere que conozcan con la suficiente antelación si deben aplicar aquella medida, o, si reuniendo los requisitos necesarios para ello, pueden destinar el superávit a financiar inversiones financieramente sostenibles. En este sentido es preciso subrayar que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, define en su artículo 28 como infracción muy grave en materia de gestión económico-presupuestaria, el incumplimiento del citado artículo 32 de la LOEPSF. Por lo tanto, por razones de urgencia y de carácter extraordinario, resulta necesario incluir la prórroga en un real decreto-ley, como ya se hizo en el Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo.

Teniendo en cuenta, además, que la prórroga de las reglas especiales del destino del superávit podría carecer de operatividad si se exigiese en todo caso que en 2019 se realizasen las fases del procedimiento de ejecución del gasto de autorización y disposición o compromiso, se considera necesario no requerir el desarrollo de esta última en el mismo ejercicio, lo que no contradice el carácter urgente de la presente norma, ya que un buen número de proyectos de inversión requieren el desarrollo de un procedimiento de contratación que, por su naturaleza y cuantía, debe iniciarse cuanto antes al objeto de que la fase de autorización del gasto pueda concluirse en el presente ejercicio.

De lo anterior resulta además que, en este caso, el real decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional, que subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

Por tanto, en el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan, concurren, por su naturaleza y finalidad, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como presupuestos habilitantes para la aprobación de un real decreto-ley.

II

Desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las entidades locales menores de ámbito territorial inferior al municipio carecen de la condición de entidad local, y solo pueden constituirse como entidad desconcentrada sin personalidad jurídica. No obstante, mantienen su condición de Entidad Local las existentes a la fecha de la entrada en vigor de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013.

La disposición adicional quinta del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, regula el desempeño de las funciones reservadas a este colectivo de funcionarios en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

La citada disposición adicional quinta establece el régimen por el que se regula el ejercicio de las funciones reservadas de fe pública, asesoramiento legal preceptivo, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y contabilidad, tesorería y recaudación, en aquellas entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, que, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, continúan manteniendo su condición de entidades locales tras la entrada en vigor de dicha ley.

Esta misma disposición atribuye las funciones reservadas, anteriormente citadas, en las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, que ejerzan las mismas en el municipio del que dependan las citadas entidades. Únicamente en el caso de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio con población inferior a 5.000 habitantes, podrán asignarse estas funciones a un funcionario de carrera de la propia corporación, que preferentemente pertenezca al subgrupo A1 o cuente con una titulación universitaria.

Asimismo, desaparece en esta nueva regulación, la posibilidad, recogida en el anterior artículo 8 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, de que dichas funciones reservadas, en el caso de que fuera imposible su desempeño por funcionario público, pudieran desempeñarse por «cualquier otra persona con capacitación suficiente». Tampoco se contempla en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, remisión alguna a la regulación específica autonómica de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, para el ejercicio de las funciones reservadas, tal como ocurría en la anterior regulación.

Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio dependen del Ayuntamiento del municipio correspondiente; existen municipios con solo dos o tres de estas entidades, pero en otros pueden tener más de 40. Ello hace inviable, en la gran mayoría de los casos, que el funcionario con habilitación nacional del Ayuntamiento correspondiente pueda ejercer las funciones reservadas en todas las entidades de ámbito territorial inferior al municipio dependientes del mismo. Si a esto se une que dicho funcionario es, casi siempre, el único funcionario de la corporación se puede entender de una manera clara la dificultad de aplicar la nueva regulación. Además el problema afecta a una gran cantidad de municipios, puesto que en la actualidad existen 3.704 entidades de ámbito inferior al municipio, de las cuales 2.227 se ubican en la Comunidad de Castilla y León.

Por otra parte, una vez se celebren las próximas elecciones locales, en mayo de 2019, las nuevas Juntas Vecinales que se constituyan, tendrán que designar secretarios conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, lo que implicaría efectuar nuevos nombramientos, que por los motivos que se han explicado en el presente texto son de facto imposibles, por lo que urge buscar una solución al problema planteado con anterioridad a la celebración de dichas elecciones.

En consecuencia, la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar esta medida viene determinada por las circunstancias expuestas, y en particular en aras de garantizar la imprescindible seguridad jurídica, debido a los conflictos que se pueden generar tras la celebración de las elecciones locales, en las citadas entidades de ámbito inferior al municipio.

En relación con el empleo del real decreto-ley como instrumento para la introducción de estas modificaciones en el ordenamiento, se deben tener en cuenta dos aspectos referidos a las materias vedadas a este instrumento normativo y a la concurrencia de los presupuestos habilitantes que justifican la utilización de esta clase de norma. En relación con los primeros, como señala el artículo 86.1 de nuestra Constitución, los reales decretos-leyes «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». En el caso del presente real decreto-ley no se realiza afectación alguna a cualquiera de estas materias.

En relación con la concurrencia de los presupuestos habilitantes de extraordinaria y urgente necesidad, debe tenerse en cuenta la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, resumida en el fundamento jurídico IV de la sentencia 61/2018, de 7 de junio de 2018. Conforme a la misma, se requieren, por un lado, «la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación», es decir, lo que ha venido en denominarse, la situación de urgencia; y, por otro, «la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella».

Como señala el Tribunal Constitucional, generalmente «se ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que se han calificado como «coyunturas económicas problemáticas», para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8). Finalmente, también se debe advertir que el hecho de que se considere una reforma estructural no impide, por sí sola, la utilización de la figura del decreto-ley, pues el posible carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluye que dicho problema pueda convertirse en un momento dado en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, que justifique la aprobación de un decreto-ley, lo que deberá ser determinado atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (STC 137/2011, FJ 6; reiterado en SSTC 183/2014, FJ 5; 47/2015, FJ 5, y 139/2016, FJ 3)».

Este real decreto-ley se adecua, igualmente, a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, toda vez que el principio de necesidad ha quedado sobradamente justificado «supra».

En lo que concierne a los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y eficacia, debe destacarse que la modificación se limita estrictamente a abordar de forma puntual, precisa y clara este aspecto, mediante la mejor alternativa posible, la aprobación de un real decreto-ley, dado el rango legal exigible y la urgente necesidad ya referida. En cuanto al principio de transparencia, dado que se trata de un real decreto-ley, su tramitación se encuentra exenta de consulta pública previa y de los trámites de audiencia e información públicas. Finalmente, respecto del principio de eficiencia, este real decreto-ley no impone cargas administrativas.

En su virtud, en uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución, a propuesta de la Ministra de Hacienda y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 29 de marzo de 2019,

DISPONGO:

Artículo 1. Destino del superávit de las comunidades autónomas correspondiente a 2018.

En relación con el destino del superávit presupuestario de las comunidades autónomas correspondiente al año 2018 se prorroga para 2019 la aplicación de las reglas contenidas en la disposición adicional centésima décima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, para cuya aplicación se deberá tener en cuenta que las referencias al superávit de 2017 y al déficit de 2018, contenidas en el apartado dos de dicha disposición, deberán entenderse realizadas los ejercicios 2018 y 2019 respectivamente.

Artículo 2. Destino del superávit de las entidades locales correspondiente a 2018.

En relación con el destino del superávit presupuestario de las entidades locales correspondiente al año 2018 se prorroga para 2019 la aplicación de las reglas contenidas en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para lo que se deberá tener en cuenta la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

En el supuesto de que un proyecto de inversión no pueda ejecutarse íntegramente en 2019, la parte restante del gasto autorizado en 2019 se podrá comprometer y reconocer en el ejercicio 2020, financiándose con cargo al remanente de tesorería de 2019 que quedará afectado a ese fin por ese importe restante y la Corporación Local no podrá incurrir en déficit al final del ejercicio 2020.

Artículo 3. Ejercicio de las funciones reservadas en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que sean entidades locales.

El ejercicio de las funciones reservadas en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que sean entidades locales, se ejercerá de la forma que se establezca en la normativa autonómica que les sea de aplicación.

En su defecto, se podrán ejercer por el funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional de la corporación a la que pertenezca la entidad de ámbito territorial inferior al municipio, por funcionario de la corporación, por los servicios de Asistencia de la Diputación Provincial o en defecto de los anteriores, por cualquier otra persona con capacitación suficiente.

Asimismo, se podrán crear puesto o puestos reservados en la entidad local de ámbito territorial inferior al municipio de forma independiente para el ejercicio de las funciones reservadas, que deberán clasificarse por la comunidad autónoma respectiva.

DISPOSICIONES FINALES

Disposición final primera. Títulos competenciales.

Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo, 149.1.13.^a, 14.^a y 18.^a de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; Hacienda general y Deuda del Estado, y las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios, respectivamente.

Disposición final segunda. Habilitación normativa.

Se autoriza al Gobierno y a la Ministra de Hacienda, en el ámbito de sus competencias, a dictar las disposiciones y adoptar las medidas necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en este real decreto-ley.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

Este real decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 29 de marzo de 2019.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,

PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN