

I. DISPOSICIONS GENERALS

CAP DE L'ESTAT

- 4669** *Reial decret llei 10/2019, de 29 de març, pel qual es prorroga per a 2019 la destinació del superàvit de les comunitats autònomes i de les entitats locals per a inversions sostenibles financerament i s'adopten altres mesures en relació amb les funcions del personal de les entitats locals amb habilitació de caràcter nacional.*

I

L'article 12 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF), regula la regla de despesa aplicable a l'Administració central, a les comunitats autònomes i a les corporacions locals. Aquesta regulació té el seu origen en el Reglament (UE) núm. 1175/2011 del Parlament Europeu i del Consell, pel qual es modifica el Reglament (CE) núm. 1466/97 del Consell, relatiu al reforç de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques, que és la normativa comunitària de compliment obligat per al nostre país.

Es tracta d'una eina essencial per garantir que l'evolució de la despesa pública estructural se situa en línia amb el creixement potencial de l'economia, i garanteix, en una situació d'equilibri pressupostari a mitjà termini, la sostenibilitat financera de la despesa.

Amb les dades d'execució pressupostària corresponents al quart trimestre de 2018, algunes comunitats autònomes i un bon nombre d'entitats locals estan presentant un superàvit en els seus comptes. La LOEPSF estableix, a l'article 32, que el superàvit assolit per l'Estat, les comunitats autònomes i les corporacions locals, ha d'anar destinat a la reducció del nivell d'endeutament net. En aplicació d'aquesta norma, les administracions territorials estan aconseguint una reducció considerable del seu nivell de deute públic i el sanejament financer.

La consolidació gradual de la situació financera dels ens territorials aconsella que, aprofitant els superàvits esmentats, els nivells d'inversió pública, que havien caigut amb motiu de la crisi econòmica, els puguin recuperar les administracions respectives. Aquestes presten serveis públics fonamentals, lligats al desenvolupament de l'Estat del benestar, i són més properes als ciutadans, atès que la seva actuació té una capacitat alta per influir directament en la millora de la seva qualitat de vida. Per això s'han establert regles especials per a les administracions territorials esmentades en relació amb la destinació del superàvit que recull l'article 32 de la LOEPSF.

Així, la disposició addicional sisena de la LOEPSF, introduïda mitjançant la Llei orgànica 9/2013, de 20 de desembre, de control del deute comercial en el sector públic, permet, des de l'any 2014, a les corporacions locals que presenten un superàvit i romanent de tresoreria per a despeses generals positiu, així com un nivell de deute públic inferior al límit a partir del qual està prohibit el recurs a l'endeutament, i un període mitjà de pagament a proveïdors que no supera el termini màxim de pagament que estableix la normativa de mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials, destinar el seu superàvit a finançar inversions que han de ser sostenibles financerament al llarg de la vida útil de la inversió, i la despesa no computa en aquestes inversions als efectes de l'aplicació de la regla de despesa que defineix l'article 12 de la LOEPSF, encara que sí als efectes del compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària.

La disposició addicional setzena del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, desplega i defineix el concepte de sostenibilitat financera que ha de concórrer en aquelles inversions, així com el procediment i l'àmbit objectiu aplicables.

Per tant, respecte a les corporacions locals la primera vegada que es va adoptar aquesta mesura va ser el 2014, i l'apartat 5 de la disposició addicional sisena de la LOEPSF preveia, en relació amb els exercicis posteriors a 2014, la possibilitat, atenent la conjuntura econòmica, de pròrroga anual d'aquesta mitjançant una habilitació a la Llei de pressupostos generals de l'Estat. Aquesta mesura es va prorrogar per a 2015 mitjançant la disposició addicional novena del Reial decret llei 17/2014, de 26 de desembre, de mesures de sostenibilitat financera de les comunitats autònomes i entitats locals i altres de caràcter econòmic, i als anys 2016 i 2017 s'ha prorrogat a través de les lleis respectives de pressupostos generals de l'Estat.

Aquestes mesures de flexibilitat en la destinació del superàvit es van aplicar a les comunitats autònomes mitjançant l'aprovació de la disposició addicional cent setzena de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, i es preveia la possibilitat de destinar el superàvit pressupostari de les comunitats autònomes i ciutats amb Estatut d'autonomia a inversions sostenibles finançament sempre que compleixin determinats requisits i regles fiscals que garanteixin l'estabilitat pressupostària i la seva sostenibilitat financera.

En el moment actual, es donen les circumstàncies que aconsellen l'aprovació de la pròrroga de les normes esmentades, que permetria a les entitats territorials que compleixen els requisits establerts destinar el seu superàvit a fer inversions sostenibles finançament. Entre aquestes inversions s'inclouen les que corresponen a grups de programes d'assistència social primària de les corporacions locals.

Per les circumstàncies actuals, no s'ha pogut prosseguir amb la tramitació de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2019, i no ha estat possible, respecte a les corporacions locals, l'adopció de la pròrroga que preveu la disposició addicional sisena de la LOEPSF esmentada, en els termes que recull el projecte d'aquella norma.

Els tràmits necessaris relacionats amb la iniciació i el desenvolupament del procediment d'execució de la despesa requereixen uns terminis que fan que, perquè la mesura pugui tenir efectes i les comunitats autònomes i corporacions locals puguin portar a terme l'execució de les inversions en aquest exercici pressupostari, sigui necessari aprovar de manera immediata la pròrroga.

En cas que no s'aprovi, les comunitats autònomes i les corporacions locals quedarien obligades, en aplicació de l'article 32 de la LOEPSF, a la reducció de l'endeutament net. La programació pressupostària adequada de l'exercici 2019 per part de les comunitats autònomes i de les entitats locals requereix que coneguin amb l'antelació suficient si han d'aplicar la mesura, o, en cas que compleixin els requisits necessaris per fer-ho, poden destinar el superàvit a finançar inversions sostenibles finançament. En aquest sentit, és necessari subratllar que la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, defineix a l'article 28 com a infracció molt greu en matèria de gestió economicopressupostària l'incompliment de l'esmentat article 32 de la LOEPSF. Per tant, per raons d'urgència i de caràcter extraordinari, és necessari incloure la pròrroga en un reial decret llei, com ja ho va fer el Reial decret llei 1/2018, de 23 de març.

Tenint en compte, a més, que la pròrroga de les regles especials de la destinació del superàvit podria no tenir operativitat si s'exigeix en tot cas que el 2019 es portin a terme les fases del procediment d'execució de la despesa d'autorització i disposició o compromís, es considera necessari no requerir el desenvolupament d'aquesta última en el mateix exercici, fet que no contradueix el caràcter urgent de la present norma, ja que un bon nombre de projectes d'inversió requereixen el desenvolupament d'un procediment de contractació que, per la seva naturalesa i quantia, s'ha d'iniciar com més aviat millor per tal que la fase d'autorització de la despesa es pugui concloure en aquest exercici.

D'això en resulta a més que, en aquest cas, el reial decret llei representa un instrument lícit constitucionalment, al mateix temps que és pertinent i adequat per a la consecució del fi que justifica la legislació d'urgència, que no és cap altre, tal com reiteradament ha exigint el nostre Tribunal Constitucional, que subvenir a una situació concreta, dins dels objectius governamentals, que per raons difícils de preveure requereix una acció normativa

immediata en un termini més breu que el requerit per la via normal o pel procediment d'urgència per a la tramitació parlamentària de les lleis.

Per tant, en el conjunt i en cadascuna de les mesures que s'adopten, concorren, per la seva naturalesa i finalitat, les circumstàncies de necessitat extraordinària i urgent que exigeix l'article 86 de la Constitució espanyola com a pressupòsits habilitadors per a l'aprovació d'un reial decret llei.

II

Des de l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, les entitats locals menors d'àmbit territorial inferior al municipi no tenen la condició d'entitat local, i només es poden constituir com a entitat desconcentrada sense personalitat jurídica. No obstant això, mantenen la seva condició d'entitat local les existents a la data de l'entrada en vigor d'aquesta, d'acord amb el que disposa la disposició transitòria quarta de la Llei 27/2013.

La disposició addicional cinquena del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, regula l'exercici de les funcions reservades a aquest col·lectiu de funcionaris en les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi.

La disposició addicional cinquena esmentada estableix el règim pel qual es regula l'exercici de les funcions reservades de fe pública, assessorament legal preceptiu, control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària i comptabilitat, tresoreria i recaptació, a les entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi, que, d'acord amb el que estableix la disposició transitòria quarta de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, continuen mantenint la seva condició d'entitats locals després de l'entrada en vigor de la Llei esmentada.

Aquesta mateixa disposició atribueix les funcions reservades, esmentades anteriorment, en les entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi, als funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que les exerceixin en el municipi del qual depenguin les entitats esmentades. Únicament en el cas d'entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi amb una població inferior a 5.000 habitants, es poden assignar aquestes funcions a un funcionari de carrera de la mateixa corporació, que preferentment pertanyi al subgrup A1 o tingui una titulació universitària.

Així mateix, desapareix en aquesta nova regulació, la possibilitat, que recull l'anterior article 8 del Reial decret 1732/1994, de 29 de juliol, sobre provisió de llocs de treball reservats a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que les funcions reservades esmentades, en cas que sigui impossible el seu exercici per un funcionari públic, es puguin exercir per «qualsevol altra persona amb capacitat suficient». Tampoc preveu el Reial decret 128/2018, de 16 de març, cap remissió a la regulació específica autonòmica de les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi, per a l'exercici de les funcions reservades, tal com passava a la regulació anterior.

Les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi depenen de l'ajuntament del municipi corresponent; hi ha municipis amb només dues o tres d'aquestes entitats, però en d'altres en poden tenir més de 40. Això fa inviable, en la gran majoria dels casos, que el funcionari amb habilitació nacional de l'ajuntament corresponent pugui exercir les funcions reservades en totes les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi que en depenen. Si a això s'uneix que el funcionari esmentat és, gairebé sempre, l'únic funcionari de la corporació es pot entendre d'una manera clara la dificultat d'aplicar la nova regulació. A més el problema afecta una gran quantitat de municipis, atès que en l'actualitat hi ha 3.704 entitats d'àmbit inferior al municipi, de les quals 2.227 s'ubiquen a la Comunitat de Castella i Lleó.

D'altra banda, una vegada tinguin lloc les properes eleccions locals, el maig de 2019, les noves juntes veïnals que es constitueixin han de designar secretaris de conformitat amb el que preveu la disposició addicional cinquena del Reial decret 128/2018, de 16 de març, fet que implicaria efectuar nous nomenaments, que pels motius que s'han explicat en aquest text són impossibles *de facto*, per la qual cosa és urgent buscar una solució al problema plantejat amb anterioritat a la celebració de les eleccions esmentades.

En conseqüència, la necessitat extraordinària i urgent d'adoptar aquesta mesura està determinada per les circumstàncies exposades, i en particular per tal de garantir la seguretat jurídica imprescindible, a causa dels conflictes que es poden generar després de la celebració de les eleccions locals, en les entitats esmentades d'àmbit inferior al municipi.

En relació amb l'ús del reial decret llei com a instrument per introduir aquestes modificacions en l'ordenament, s'han de tenir en compte dos aspectes referits a les matèries que s'han vedat a aquest instrument normatiu i a la concurrència dels pressupostos habilitadors que justifiquen la utilització d'aquesta classe de norma. En relació amb els primers, com assenyala l'article 86.1 de la nostra Constitució, els reials decrets lleis «no poden afectar l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el títol I, el règim de les comunitats autònomes ni el dret electoral general». En el cas d'aquest Reial decret llei no es fa cap afectació d'aquestes matèries.

En relació amb la concurrència dels pressupòsits habilitadors de necessitat extraordinària i urgent, s'ha de tenir en compte la doctrina del nostre Tribunal Constitucional, resumida en el fonament jurídic IV de la Sentència 61/2018, de 7 de juny de 2018. D'acord amb aquesta, es requereixen, d'una banda, «la presentació explícita i raonada dels motius que ha tingut en compte el Govern en la seva aprovació», és a dir, el que s'ha denominat situació d'urgència; i, de l'altra, «l'existència d'una connexió necessària entre la situació d'urgència definida i la mesura concreta adoptada per subvenir-hi».

Com assenyala el Tribunal Constitucional, generalment s'ha admès l'ús del decret llei en situacions que s'han qualificat de «conjuntures econòmiques problemàtiques», per al tractament de les quals representa un instrument constitucionalment lícit, i al mateix temps que és pertinent i adequat per a la consecució del fi que justifica la legislació d'urgència, que no cap altre que subvenir a «situacions concretes dels objectius governamentals que per raons difícils de preveure requereixen una acció normativa immediata en un termini més breu que el requerit per la via normal o pel procediment d'urgència per a la tramitació parlamentària de les lleis» (SSTC 31/2011, de 17 de març, FJ 4; 137/2011, de 14 de setembre, FJ 6, i 100/2012, de 8 de maig, FJ 8). Finalment, també s'ha d'advertir que el fet que es consideri una reforma estructural no impedeix, per si sola, la utilització de la figura del decret llei, ja que el possible caràcter estructural del problema que es vol tallar no exclou que aquest problema es pugui convertir en un moment donat en un supòsit de necessitat extraordinària i urgent, que justifiqui l'aprovació d'un decret llei, la qual cosa s'ha de determinar atenent les circumstàncies concurrents en cada cas (STC 137/2011, FJ 6; reiterat a SSTC 183/2014, FJ 5; 47/2015, FJ 5, i 139/2016, FJ 3).

Aquest Reial decret llei s'adequa, igualment, als principis de bona regulació que estableix l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, atès que el principi de necessitat ha quedat àmpliament justificat *supra*.

Pel que fa als principis de seguretat jurídica, proporcionalitat i eficàcia, s'ha de destacar que la modificació es limita estrictament a abordar de manera puntual, precisa i clara, aquest aspecte mitjançant la millor alternativa possible, l'aprovació d'un reial decret llei, atès el rang legal exigible i la necessitat urgent ja referida. Quant al principi de transparència, atès que es tracta d'un reial decret llei, la seva tramitació està exempta de consulta pública prèvia i dels tràmits d'audiència i informació públiques. Finalment, respecte del principi d'eficiència, aquest Reial decret llei no imposa càrregues administratives.

En virtut d'això, en ús de l'autorització que conté l'article 86 de la Constitució, a proposta de la ministra d'Hisenda i amb la deliberació prèvia del Consell de Ministres a la reunió del dia 29 de març de 2019,

DISPOSO:

Article 1. *Destinació del superàvit de les comunitats autònomes corresponent a 2018.*

En relació amb la destinació del superàvit pressupostari de les comunitats autònomes corresponent a l'any 2018, es prorroga per a 2019 l'aplicació de les regles que conté la disposició addicional cent setzena de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, per a l'aplicació de la qual s'ha de tenir en compte que les referències al superàvit de 2017 i al dèficit de 2018, que conté l'apartat dos de la disposició esmentada, s'han d'entendre fetes els exercicis 2018 i 2019 respectivament.

Article 2. *Destinació del superàvit de les entitats locals corresponent a 2018.*

En relació amb la destinació del superàvit pressupostari de les entitats locals corresponent a l'any 2018, es prorroga per a 2019 l'aplicació de les regles que conté la disposició addicional sisena de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, per a la qual cosa s'ha de tenir en compte la disposició addicional setzena del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

En el supòsit que un projecte d'inversió no es pugui executar íntegrament el 2019, la part restant de la despesa autoritzada el 2019 es pot comprometre i reconèixer en l'exercici 2020, i finançar-se amb càrrec al romanent de tresoreria de 2019, que queda afectat a aquest fi per aquest import restant, i la corporació local no pot incórrer en dèficit al final de l'exercici 2020.

Article 3. *Exercici de les funcions reservades en les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi que siguin entitats locals.*

L'exercici de les funcions reservades en les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi que siguin entitats locals s'ha d'exercir de la manera com estableixi la normativa autonòmica que els sigui aplicable.

Si no, les poden exercir el funcionari d'administració local amb habilitació de caràcter nacional de la corporació a la qual pertanyi l'entitat d'àmbit territorial inferior al municipi, el funcionari de la corporació, els serveis d'assistència de la diputació provincial o en defecte dels anteriors, qualsevol altra persona amb capacitat suficient.

Així mateix, es pot crear un lloc o llocs reservats en l'entitat local d'àmbit territorial inferior al municipi de manera independent per a l'exercici de les funcions reservades, que ha de classificar la comunitat autònoma respectiva.

Disposició final primera. *Títols competencials.*

Aquest Reial decret llei es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.13a, 14a i 18a de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica; hisenda general i deute de l'Estat, i les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels funcionaris, respectivament.

Disposició final segona. *Habilitació normativa.*

S'autoritza el Govern i la ministra d'Hisenda, en l'àmbit de les seves competències, a dictar les disposicions i adoptar les mesures necessàries per a l'aplicació i el desplegament del que preveu aquest Reial decret llei.

Disposició final tercera. *Entrada en vigor.*

Aquest Reial decret llei entra en vigor l'endemà de la publicació en el «Butlletí Oficial de l'Estat».

Madrid, 29 de març de 2019.

FELIPE R.

El president del Govern,
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN