

## I. DISPOSICIÓN XERAIS

### XEFATURA DO ESTADO

- 4669** *Real decreto lei 10/2019, do 29 de marzo, polo que se prorroga para 2019 o destino do superávit de comunidades autónomas e das entidades locais para investimentos financeiramente sustentables e se adoptan outras medidas en relación coas funcións do persoal das entidades locais con habilitación de carácter nacional.*

I

O artigo 12 da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira (LOEOSF), regula a regra de gasto aplicable á Administración central, ás comunidades autónomas e ás corporacións locais. Esta regulación ten a súa orixe no Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeo e do Consello polo que se modifica o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Consello, relativo ao reforzo da supervisión das situacións orzamentarias e á supervisión e coordinación das políticas económicas, que é normativa comunitaria de obrigado cumprimento para o noso país.

Trátase dunha ferramenta esencial para garantir que a evolución do gasto público estrutural se sitúa en liña co crecemento potencial da economía e garante, nunha situación de equilibrio orzamentario a medio prazo, a sustentabilidade financeira do gasto.

Cos datos de execución orzamentaria correspondentes ao cuarto trimestre de 2018, algunhas comunidades autónomas e un bo número de entidades locais están presentando superávit nas súas contas. A LOEOSF establece, no seu artigo 32, que o superávit alcanzado por Estado, comunidades autónomas e corporacións locais debe ir destinado á redución do nivel de endebedamento neto. En aplicación desta norma, as administracións territoriais están conseguindo unha redución considerable do seu nivel de débeda pública e o saneamento financeiro.

A paulatina consolidación da situación financeira dos entes territoriais aconsella que, aproveitando tales superávits, os niveis de investimento público, que caeran con motivo da crise económica, poidan ser recuperados polas respectivas administracións. Estas prestan servizos públicos fundamentais, ligados ao desenvolvemento do Estado de benestar, e encóntranse máis próximas aos cidadáns, pois a súa actuación ten unha alta capacidade para influír directamente na mellora da súa calidade de vida. Por iso se estableceron regras especiais para as ditas administracións territoriais en relación co destino do superávit recollido no artigo 32 da LOEOSF.

Así, a disposición adicional sexta da LOEOSF, introducida mediante a Lei orgánica 9/2013, do 20 de decembro, de control da débeda comercial no sector público, permite, desde o ano 2014, ás corporacións locais que presentan superávit e remanente de tesouraría para gastos xerais positivo, así como un nivel de débeda pública inferior ao límite a partir do cal está prohibido o recurso ao endebedamento, e un período medio de pagamento a provedores que non supera o prazo máximo de pagamento establecido na normativa de medidas de loita contra a morosidade nas operacións comerciais, destinar o seu superávit a financiar investimentos que deben ser financeiramente sustentables ao longo da vida útil do investimento. O gasto nestes investimentos non computará para efectos da aplicación da regra de gasto definida no artigo 12 da LOEOSF, aínda que si para efectos do cumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria.

A disposición adicional décimo sexta do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado polo Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, desenvolve e define o concepto de sustentabilidade financeira que debe concorrer naqueles investimentos, así como o procedemento e o ámbito obxectivo de aplicación.

Por tanto, con respecto ás corporacións locais, a primeira vez que se adoptou esta medida foi en 2014 e prevíase, no punto 5 da disposición adicional sexta da LOEOSF, en

relación cos exercicios posteriores a 2014, a posibilidade, atendendo á conxuntura económica, de prórroga anual desta mediante habilitación na Lei de orzamentos xerais do Estado. Esta medida prorrogouse para 2015 mediante a disposición adicional novena do Real decreto lei 17/2014, do 26 de decembro, de medidas de sustentabilidade financeira das comunidades autónomas e entidades locais e outras de carácter económico, e prorrogouse nos anos 2016 e 2017 a través das respectivas leis de orzamentos xerais do Estado.

Estas medidas de flexibilidade no destino do superávit aplicáronse ás comunidades autónomas mediante a aprobación da disposición adicional centésimo décimo sexta da Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018, prevendo a posibilidade de destinar o superávit orzamentario das comunidades autónomas e cidades con Estatuto de autonomía a investimentos financeiramente sustentables sempre que cumpran determinados requisitos e regras fiscais que garantan a estabilidade orzamentaria e a súa sustentabilidade financeira.

No momento actual danse as circunstancias que aconsellan a aprobación da prórroga das normas mencionadas, que permitiría ás entidades territoriais que cumpran os requisitos establecidos destinar o seu superávit a realizar investimentos financeiramente sustentables. Entre eses investimentos inclúense os que corresponden a grupos de programas de asistencia social primaria das corporacións locais.

Polas circunstancias actuais, non se puido proseguir coa tramitación da Lei de orzamentos xerais do Estado para o ano 2019, e non foi posible, con respecto ás corporacións locais, a adopción da prórroga prevista na disposición adicional sexta da LOEOSF mencionada, nos termos recollidos no proxecto daquela norma.

Os trámites necesarios relacionados coa iniciación e desenvolvemento do procedemento de execución do gasto requiren duns prazos que fan que, para que a medida poida producir efectos e as comunidades autónomas e corporacións locais poidan levar a cabo a execución dos investimentos no presente exercicio orzamentario, sexa necesario aprobar de forma inmediata aquela prórroga.

De non se aprobar, as comunidades autónomas e as corporacións locais quedarían obrigadas, en aplicación do artigo 32 da LOEOSF, á redución do endebedamento neto. A adecuada programación orzamentaria do exercicio 2019 por parte das comunidades autónomas e das entidades locais require que coñezan coa suficiente antelación se deben aplicar aquela medida ou, se reunindo os requisitos necesarios para iso, poden destinar o superávit a financiar investimentos financeiramente sustentables. Neste sentido cómpre subliñar que a Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, define no seu artigo 28 como infracción moi grave en materia de xestión económico-orzamentaria o incumprimento do citado artigo 32 da LOEOSF. Polo tanto, por razóns de urxencia e de carácter extraordinario, resulta necesario incluír a prórroga nun real decreto lei, como xa se fixo no Real decreto lei 1/2018, do 23 de marzo.

Tendo en conta, ademais, que a prórroga das regras especiais do destino do superávit podería carecer de operatividade se se exixise en todo caso que en 2019 se realizasen as fases do procedemento de execución do gasto de autorización e disposición ou compromiso, considérase necesario non requirir o desenvolvemento desta última no mesmo exercicio, o que non contradí o carácter urxente da presente norma, xa que un bo número de proxectos de investimento requiren o desenvolvemento dun procedemento de contratación que, pola súa natureza e contía, debe iniciarse canto antes co obxecto de que a fase de autorización do gasto se poida concluír no presente exercicio.

Do anterior resulta ademais que, neste caso, o real decreto lei representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente e adecuado para a consecución do fin que xustifica a lexislación de urxencia, que non é outro, tal como reiteradamente exixiu o noso Tribunal Constitucional, que remediar unha situación concreta, dentro dos obxectivos gobernamentais, que por razóns difíciles de prever require unha acción normativa inmediata nun prazo máis breve que o requirido pola vía normal ou polo procedemento de urxencia para a tramitación parlamentaria das leis.

Por tanto, no conxunto e en cada unha das medidas que se adoptan concorren, pola súa natureza e finalidade, as circunstancias de extraordinaria e urxente necesidade que exige o artigo 86 da Constitución española como presupostos habilitantes para a aprobación dun real decreto lei.

## II

Desde a entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, as entidades locais menores de ámbito territorial inferior ao municipio carecen da condición de entidade local e só se poden constituír como entidade desconcentrada sen personalidade xurídica. Non obstante, manteñen a súa condición de entidade local as existentes na data da súa entrada en vigor, de acordo co establecido na disposición transitoria cuarta da Lei 27/2013.

A disposición adicional quinta do Real decreto 128/2018, do 16 de marzo, polo que se regula o réxime xurídico dos funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, regula o desempeño das funcións reservadas a este colectivo de funcionarios nas entidades de ámbito territorial inferior ao municipio.

A citada disposición adicional quinta establece o réxime polo que se regula o exercicio das funcións reservadas de fe pública, asesoramento legal preceptivo, control e fiscalización interna da xestión económico-financeira e orzamentaria e contabilidade, tesouraría e recadación naquelas entidades locais de ámbito territorial inferior ao municipio que, de acordo co establecido na disposición transitoria cuarta da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, continúan mantendo a súa condición de entidades locais tras a entrada en vigor da dita lei.

Esta mesma disposición atribúe as funcións reservadas, anteriormente citadas, nas entidades locais de ámbito territorial inferior ao municipio, aos funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional que as exerzan no municipio de que dependan as citadas entidades. Unicamente no caso de entidades locais de ámbito territorial inferior ao municipio con poboación inferior a 5.000 habitantes poderán asignarse estas funcións a un funcionario de carreira da propia corporación, que preferentemente pertenza ao subgrupo A1 ou conte cunha titulación universitaria.

Así mesmo, desaparece nesta nova regulación a posibilidade, recollida no anterior artigo 8 do Real decreto 1732/1994, do 29 de xullo, sobre provisión de postos de traballo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, de que as ditas funcións reservadas, no caso de que for imposible o seu desempeño por funcionario público, as poida desempeñar «calquera outra persoa con capacitación suficiente». Tampouco se prevé no Real decreto 128/2018, do 16 de marzo, remisión ningunha á regulación específica autonómica das entidades de ámbito territorial inferior ao municipio, para o exercicio das funcións reservadas, tal como ocorría na anterior regulación.

As entidades de ámbito territorial inferior ao municipio dependen do concello do municipio correspondente; existen municipios con só dúas ou tres destas entidades, pero outros poden ter máis de 40. Isto fai inviable, na gran maioría dos casos, que o funcionario con habilitación nacional do concello correspondente poida exercer as funcións reservadas en todas as entidades de ámbito territorial inferior ao municipio dependentes del. Se a isto se une que o dito funcionario é, case sempre, o único funcionario da corporación, pódese entender dunha maneira clara a dificultade de aplicar a nova regulación. Ademais, o problema afecta unha gran cantidade de municipios, posto que na actualidade existen 3.704 entidades de ámbito inferior ao municipio, das cales 2.227 están na Comunidade de Castilla y León.

Por outra parte, unha vez que se celebren as próximas eleccións locais, en maio de 2019, as novas xuntas veciñais que se constituán terán que designar secretarios conforme o previsto na disposición adicional quinta do Real decreto 128/2018, do 16 de marzo, o que implicaría efectuar novos nomeamentos que, polos motivos que se explicaron no presente texto, son de facto imposibles, polo que urxe buscar unha solución ao problema suscitado con anterioridade á celebración das ditas eleccións.

En consecuencia, a extraordinaria e urxente necesidade de adoptar esta medida vén determinada polas circunstancias expostas e, en particular, para garantir a imprescindible seguridade xurídica, debido aos conflitos que se poden xerar tras a celebración das eleccións locais, nas citadas entidades de ámbito inferior ao municipio.

En relación co emprego do real decreto lei como instrumento para a introdución destas modificacións no ordenamento, débense ter en conta dous aspectos referidos ás materias vedadas a este instrumento normativo e á concorrencia dos presupostos habilitantes que xustifican a utilización desta clase de norma. En relación cos primeiros, como sinala o artigo 86.1 da nosa Constitución, os reais decretos leis «non poderán afectar o ordenamento das institucións básicas do Estado, os dereitos, deberes e liberdades dos cidadáns regulados no título I, o réxime das comunidades autónomas nin o dereito electoral xeral». No caso do presente real decreto lei non se realiza afectación ningunha a calquera destas materias.

En relación coa concorrencia dos presupostos habilitantes de extraordinaria e urxente necesidade, débese ter en conta a doutrina do noso Tribunal Constitucional, resumida no fundamento xurídico IV da Sentenza 61/2018, do 7 de xuño de 2018. Conforme este, requírese, por un lado, «a presentación explícita e razoada dos motivos que tivo en conta o Goberno na súa aprobación», é dicir, o que se vén denominando a situación de urxencia; e, por outro, «a existencia dunha necesaria conexión entre a situación de urxencia definida e a medida concreta adoptada para remediala».

Como sinala o Tribunal Constitucional, xeralmente «veuse admitindo o uso do decreto lei en situacións que se cualificaron como «conxunturas económicas problemáticas», para cuxo tratamento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente e adecuado para a consecución do fin que xustifica a lexislación de urxencia, que non é outro que remediar «situacións concretas dos obxectivos gobernamentais que, por razóns difíciles de prever, requiran unha acción normativa inmediata nun prazo máis breve que o requirido pola vía normal ou polo procedemento de urxencia para a tramitación parlamentaria das leis» (SSTC 31/2011, do 17 de marzo, FX 4; 137/2011, do 14 de setembro, FX 6, e 100/2012, do 8 de maio, FX 8). Finalmente, tamén se debe advertir que o feito de que se considere unha reforma estrutural non impide, por si soa, a utilización da figura do decreto lei, pois o posible carácter estrutural do problema que se pretende atallar non exclúe que tal problema se poida converter, nun momento dado, nun suposto de extraordinaria e urxente necesidade que xustifique a aprobación dun decreto lei, o que deberá ser determinado atendendo ás circunstancias concorrentes en cada caso (STC 137/2011, FX 6; reiterado na SSTC 183/2014, FX 5; 47/2015, FX 5, e 139/2016, FX 3)».

Este real decreto lei adécuase, igualmente, aos principios de boa regulación establecidos no artigo 129 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, xa que o principio de necesidade quedou sobradamente xustificado «supra».

No que concirne aos principios de seguridade xurídica, proporcionalidade e eficacia, debe destacarse que a modificación se limita estritamente a abordar de forma puntual, precisa e clara este aspecto, mediante a mellor alternativa posible, a aprobación dun real decreto lei, dado o rango legal exixible e a urxente necesidade xa referida. En canto ao principio de transparencia, dado que se trata dun real decreto lei, a súa tramitación está exenta de consulta pública previa e dos trámites de audiencia e información públicas. Finalmente, respecto do principio de eficiencia, este real decreto lei non impón cargas administrativas.

Na súa virtude, en uso da autorización contida no artigo 86 da Constitución, por proposta da ministra de Facenda e logo de deliberación do Consello de Ministros na súa reunión do día 29 de marzo de 2019,

## DISPOÑO:

**Artigo 1. *Destino do superávit das comunidades autónomas correspondente a 2018.***

En relación co destino do superávit orzamentario das comunidades autónomas correspondente ao ano 2018, prorrógase para 2019 a aplicación das regras contidas na disposición adicional centésimo décimo sexta da Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018, para cuxa aplicación se deberá ter en conta que as referencias ao superávit de 2017 e ao déficit de 2018, contidas no punto dous da dita disposición, deberán entenderse realizadas aos exercicios 2018 e 2019 respectivamente.

**Artigo 2. *Destino do superávit das entidades locais correspondente a 2018.***

En relación co destino do superávit orzamentario das entidades locais correspondente ao ano 2018, prorrógase para 2019 a aplicación das regras contidas na disposición adicional sexta da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, para o que se deberá ter en conta a disposición adicional décimo sexta do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado polo Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo.

No suposto de que un proxecto de investimento non se poida executar integramente en 2019, a parte restante do gasto autorizado en 2019 poderase comprometer e recoñecer no exercicio 2020, e financiarse con cargo ao remanente de tesouraría de 2019 que quedará afectado a ese fin por ese importe restante, e a corporación local non poderá incorrer en déficit ao final do exercicio 2020.

**Artigo 3. *Exercicio das funcións reservadas nas entidades de ámbito territorial inferior ao municipio que sexan entidades locais.***

O exercicio das funcións reservadas nas entidades de ámbito territorial inferior ao municipio que sexan entidades locais exercerase da forma que se estableza na normativa autonómica que lles sexa de aplicación.

Na súa falta, poderán ser exercidas polo funcionario da Administración local con habilitación de carácter nacional da corporación a que pertenza a entidade de ámbito territorial inferior ao municipio, por un funcionario da corporación, polos servizos de asistencia da deputación provincial ou, na falta dos anteriores, por calquera outra persoa con capacitación suficiente.

Así mesmo, poderanse crear posto ou postos reservados na entidade local de ámbito territorial inferior ao municipio de forma independente para o exercicio das funcións reservadas, que deberá clasificar a comunidade autónoma respectiva.

**Disposición derradeira primeira. *Títulos competenciais.***

Este real decreto lei dítase ao abeiro do disposto no artigo 149.1.13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup> e 18.<sup>a</sup> da Constitución española, que atribúe ao Estado a competencia exclusiva sobre bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica; facenda xeral e débeda do Estado, e as bases do réxime xurídico das administracións públicas e do réxime estatutario dos funcionarios, respectivamente.

**Disposición derradeira segunda. *Habilitación normativa.***

Autorízanse o Goberno e a ministra de Facenda, no ámbito das súas competencias, para ditaren as disposicións e adoptaren as medidas necesarias para a aplicación e o desenvolvemento do previsto neste real decreto lei.

Disposición derradeira terceira. *Entrada en vigor.*

Este real decreto lei entrará en vigor o día seguinte ao da súa publicación no «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid o 29 de marzo de 2019.

FELIPE R.

O presidente do Goberno,  
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN