

**INFORME JURÍDICO: VIABILIDAD CONSTRUCCIÓN COMEDOR SOCIAL
EN AYUNTAMIENTO**

ANTECEDENTES

Primero. - El Alcalde del Ayuntamiento de XXXX, con fecha de entrada en esta Diputación el día YYYY, RE nº XXXX, solicita informe jurídico sobre viabilidad de construcción de comedor.

Segundo. - De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento del Servicio de Asistencia a Municipios, junto con dicha solicitud se remite:

Informe de Secretaria

Informe de Intervención sobre el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria

Documentación técnica del expediente

Sobre los referidos antecedentes han de considerarse los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El presente informe se emite en virtud de lo previsto en el Reglamento de Asistencia Jurídica, Económica y Técnica de los municipios de la provincia de Zamora, publicado en el BOP de Zamora nº 41 de 5 de abril de 2004, que regula el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Zamora, estableciendo los requisitos y procedimiento para dicha asistencia, dando cumplimiento de este modo a lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

Se han cumplido los requisitos y procedimiento establecidos en dicho Reglamento; en concreto, la petición de informe está suscrita por el alcalde de la entidad local y dirigida al presidente de la Corporación Provincial (art. 13.1).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.2 del citado Reglamento, el informe emitido no será vinculante para la entidad local solicitante.

Segundo. - Hay que tener en cuenta dos preceptos de la LOEPSF para determinar el posible destino del superávit presupuestario: artículos 32 y disposición adicional 6ª que ha sido completada con la disposición adicional 16ª del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Artículo 32. Destino del superávit presupuestario.

1. 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.

2. En el caso de la Seguridad Social, el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

3. A efectos de lo previsto en este artículo se entiende por superávit la capacidad de financiación según el sistema europeo de cuentas y por endeudamiento la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo tal y como se define en la normativa europea

Disposición adicional sexta. Reglas especiales para el destino del superávit presupuestario.

1. Será de aplicación lo dispuesto en los apartados siguientes de esta disposición adicional a las Corporaciones Locales en las que concurren estas dos circunstancias:

a) Cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas Locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento.

b) Que presenten en el ejercicio anterior simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales, una vez descontado el efecto de las medidas especiales de financiación que se instrumenten en el marco de la disposición adicional primera de esta Ley.

2. En el año 2014, a los efectos de la aplicación del artículo 32, relativo al destino del superávit presupuestario, se tendrá en cuenta lo siguiente:

a) Las Corporaciones Locales deberán destinar, en primer lugar, el superávit en contabilidad nacional o, si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos generales a atender las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto contabilizadas a 31 de diciembre del ejercicio anterior en la cuenta de «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto», o equivalentes en los términos establecidos en la normativa contable y presupuestaria que resulta de aplicación, y a cancelar, con posterioridad, el resto de obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior.

b) En el caso de que, atendidas las obligaciones citadas en la letra a) anterior, el importe señalado en la letra a) anterior se mantuviese con signo positivo y la Corporación Local optase a la aplicación de lo dispuesto en la letra c) siguiente, se deberá destinar, como mínimo, el porcentaje de este saldo para amortizar operaciones de endeudamiento que estén vigentes que sea necesario para que la Corporación Local no incurra en déficit en términos de contabilidad nacional en dicho ejercicio 2014.

c) Si cumplido lo previsto en las letras a) y b) anteriores la Corporación Local tuviera un saldo positivo del importe señalado en la letra a), éste se podrá destinar a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de la inversión ésta sea financieramente sostenible. A estos efectos la ley determinará tanto los requisitos formales como los parámetros que permitan calificar una inversión como financieramente sostenible, para lo que se valorará especialmente su contribución al crecimiento económico a largo plazo.

Para aplicar lo previsto en el párrafo anterior, además será necesario que el período medio de pago a los proveedores de la Corporación Local, de acuerdo con los datos publicados, no supere el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad.

3. Excepcionalmente, las Corporaciones Locales que en el ejercicio 2013 cumplan con lo previsto en el apartado 1 respecto de la liquidación de su presupuesto del ejercicio 2012, y que además en el ejercicio 2014 cumplan con lo previsto en el apartado 1, podrán aplicar en el año 2014 el superávit en contabilidad nacional o, si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos generales resultante de la liquidación de 2012, conforme a las reglas contenidas en el apartado 2 anterior, si así lo deciden por acuerdo de su órgano de gobierno.

4. El importe del gasto realizado de acuerdo con lo previsto en los apartados dos y tres de esta disposición no se considerará como gasto computable a efectos de la aplicación de la regla de gasto definida en el artículo 12.

5. En relación con ejercicios posteriores a 2014, mediante Ley de Presupuestos Generales del Estado se podrá habilitar, atendiendo a la coyuntura económica, la prórroga del plazo de aplicación previsto en este artículo.

El Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles.

En su artículo 2 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.

Para que las Entidades locales puedan aplicar la norma es necesario que concurren los requisitos de tener superávit y remanente de tesorería para gastos generales positivo.

En el informe de la Secretaria Interventora remitido se pone de manifiesto el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Remanente de Tesorería para Gastos Generales positivo a XXXX por importe de YYYY.

El Ayuntamiento no tiene deuda financiera

El período medio de pago a proveedores no supera el límite legal previsto en la normativa de morosidad (30 días), por lo que cumple el requisito de período medio de pago a proveedores.

En el informe de intervención requerido al Ayuntamiento, en la Evaluación del cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria en la liquidación de 2018, entendida en los términos del artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y a los efectos de este procedimiento, el dato de Estabilidad presupuestaria arroja un saldo en términos consolidados de - XXXX €, por lo que no cumple el requisito de estabilidad presupuestaria positiva.

Visto lo anterior y en virtud de la Disposición Adicional Sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

Financiera, no es posible aplicar el superávit presupuestario a los destinos alternativos.

Tercero. - No obstante, la utilización del remanente de tesorería para gastos generales, ya se trate de gastos corrientes o de inversión sigue siendo legalmente factible, pero siempre teniendo en cuenta su efectiva repercusión de cara al cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto.

En el caso de que no pueda aplicarse la DA sexta de la LOEPYSF, el importe del Remanente de Tesorería para Gastos Generales podrá utilizarse a través del mecanismo previsto por el artículo 182 del TRLRHL.

Estas modificaciones presupuestarias con cargo al remanente líquido de tesorería positivo deducido de la última liquidación practicada pueden ser básicamente suplementos de crédito o créditos extraordinarios financiados con Remanente líquido de tesorería.

Sin embargo, la incorporación de estos créditos al presupuesto producirá varias consecuencias inmediatas, que deberán de tenerse en cuenta en el momento de su aprobación:

Se incrementa el gasto computable, lo que afecta a la regla del gasto o al límite máximo del gasto computable.

Y afecta a la estabilidad presupuestaria, ya que aumenta el gasto no financiero, y por el contrario no se incrementa en igual medida el ingreso no financiero.

Por lo tanto, el Ayuntamiento podrá destinar el remanente de tesorería positivo a financiar modificaciones de crédito, en el ámbito de su propio marco competencial. Esto es, podrá financiar indistintamente operaciones de capital (inversiones) y ordinarias (gasto corriente), gasto financiero y no financiero, evaluándose eso sí, la regla del gasto y la estabilidad presupuestaria.

Cuarto.- De acuerdo con lo establecido en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, la política de gasto 23 (Servicios sociales y promoción social) incluiría todos aquellos gastos «llevados a cabo por la Entidad local para desarrollar la asistencia social primaria: la promoción de la igualdad de género, promoción y reinserción social de marginados, así como para la gestión de los servicios sociales; prestación de servicios a personas dependientes y de asistencia social, residencias de ancianos y otros de naturaleza análoga; la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. También se

incluirán las transferencias finalistas a entidades y familias que colaboren en la consecución de estos fines».

Quinto. - Parece posible cofinanciar una inversión con parte del superávit del ejercicio anterior y una operación de crédito.

En relación con dicha operación habrá de tenerse en cuenta la normativa vigente para concertar operaciones de crédito. La Legislación aplicable es la siguiente:

— Los artículos 2.1.f), 48.bis y 48 a 55 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

— Los artículos 22.2.m) y 47.2.l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

— Los artículos 25 y siguientes del desarrollo de la Ley 8/2001, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre.

— La Disposición Final Trigésima Primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

— El artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

— La Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaria General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.

— El 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, crea el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas y el Fondo de Financiación a Entidades Locales.

— El artículo 10 y la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

— El artículo 4.1.b). 3º 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

Las operaciones de crédito a largo plazo constituyen un recurso financiero. El artículo 52.2 del TRLHL, regula el régimen Jurídico y las competencias para la concertación de operaciones de crédito en los siguientes términos:

La concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse previo informe de la Intervención en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquellas se deriven para ésta.

Los presidentes de las corporaciones locales podrán concertar las operaciones de crédito a largo plazo previstas en el presupuesto, cuyo importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10 por ciento de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto. La concertación de las operaciones de crédito a corto plazo le corresponderá cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15 por ciento de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

Una vez superados dichos límites, la aprobación corresponderá al Pleno de la corporación local.»

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 50 del TRLHL, la concertación de cualquiera de las modalidades de crédito previstas en esta Ley requerirá que la Corporación disponga del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso.

Por otra parte, la concertación de operaciones de crédito (Capítulo 9 del Estado de Ingresos) para financiar inversiones (Capítulo 6 del Estado de Gastos), significa un mayor incumplimiento de la regla de gasto y del objetivo de estabilidad presupuestaria, pues se incrementan los gastos no financieros, que constituyen el denominado «gasto computable», a los efectos de la regla de gasto, mientras que los ingresos tienen carácter financiero, por lo que no se tienen en cuenta para la evaluación de la estabilidad presupuestaria.

Tras la última modificación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se instauró la obligatoriedad de que todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales estarán sujetas al principio de prudencia financiera» (artículo 48 bis).

Desarrollando este principio y en atención al mandato recogido en el apartado 3 del artículo 48 bis del citado TRLRHL, La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera ha publicado la Resolución de 4 de julio de 2017 por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las entidades locales.

Así, las Entidades Locales, desde la entrada en vigor de la norma, en cumplimiento del principio de prudencia financiera, sólo podrán concertar en los términos que se establecen en citada Resolución.

Este Principio lo que hace es que de conformidad con el artículo 3º de la Resolución de 4 de julio, el coste total máximo de las operaciones de endeudamiento de la EELL, incluyendo comisiones y otros gastos, salvo las comisiones citadas en el anexo 3, no podrá superar el coste de financiación del Estado al plazo medio de la operación, incrementado en el diferencial que corresponda según lo establecido en el anexo 3.

El Principio de Prudencia Financiera ha venido a establecer un coste total máximo para las operaciones de endeudamiento de la EELL. Así, cualquier operación de endeudamiento que pretenda concertarse, debe cumplir con las limitaciones establecidas en la normativa reguladora.

Por todo ello, y en base a la exposición jurídica aquí enumerada, pueden formularse las siguientes

CONCLUSIONES

Primera. En la Evaluación del cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria en la liquidación de 2018, entendida en los términos del artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y a los efectos de este procedimiento, el dato de Estabilidad presupuestaria arroja un saldo en términos consolidados de – XXXX €, por lo que no cumple el requisito de estabilidad presupuestaria positiva, por lo que en virtud de la Disposición Adicional Sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, no es posible aplicar el superávit presupuestario para financiar inversiones financieramente sostenibles.

Segunda. - No obstante la utilización del remanente de tesorería para gastos generales, ya se trate de gastos corrientes o de inversión sigue siendo legalmente factible, pero siempre teniendo en cuenta su efectiva repercusión de cara al cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto.

En el caso de que no pueda aplicarse la DA sexta de la LOEPYSF, el importe del Remanente de Tesorería para Gastos Generales podrá utilizarse a través del mecanismo previsto por el artículo 182 del TRLRHL.

Tercera. - Parece posible cofinanciar una inversión con parte del superávit del ejercicio anterior y una operación de crédito en la que habrá de tenerse en cuenta la normativa vigente para concertar operaciones de crédito. Requerirá que la Corporación disponga del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso. Tras la última modificación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se instauró la obligatoriedad de que todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales estén sujetas al principio de prudencia financiera» (artículo 48 bis).