



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 9/2020, de 29 de setembre,
sobre el Reial decret llei 27/2020, de 4 d'agost, de mesures
financeres, de caràcter extraordinari i urgent, aplicables a les
entitats locals**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, del conseller Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández, de la consellera Margarida Gil Domènech i del conseller Joan Vintró Castells, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, respecte del Reial decret llei 27/2020, de 4 d'agost, de mesures financeres, de caràcter extraordinari i urgent, aplicables a les entitats locals (BOE núm. 211, de 5 d'agost de 2020; correcció d'errades BOE núm. 240, de 8 de setembre de 2020).

ANTECEDENTS

1. El dia 31 d'agost de 2020 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del conseller d'Acció Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència, de 28 d'agost (Reg. núm. E2020000473), pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es comunicava al Consell l'Acord del Govern de 27 d'agost de 2020, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels articles 3 i 4 del Reial decret llei 27/2020, de 4 d'agost, de mesures financeres, de caràcter extraordinari i urgent, aplicables a les entitats locals.

El sol·licitant demana el dictamen d'aquest Consell, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que es decidís interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 3 de setembre de 2020, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartat 4, i de l'article 35, apartat 1, del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 29 de setembre de 2020 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 31.1 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que ha quedat dit en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita el dictamen d'aquest Consell sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels articles 3 i 4 del Reial decret Llei 27/2020, de 4 d'agost, de mesures financeres, de caràcter extraordinari i urgent, aplicables a les entitats locals (en endavant, RDL 27/2020 o Reial decret Llei) (BOE núm. 211, de 5 d'agost de 2020; correcció d'errades BOE núm. 240, de 8 de setembre de 2020), a l'empara del que preveuen els articles 16.2.a, 23.f i 31.1 de la nostra Llei constitutiva, amb caràcter preceptiu i previ a la interposició d'un possible recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional.

Per tal de delimitar l'objecte del nostre pronunciament, en aquest fonament jurídic primer, que serà obligadament breu per evitar reiteracions innecessàries amb el contingut dels fonaments jurídics següents, exposarem molt succintament l'*iter* i el contingut del RDL 27/2020, fent èmfasi especial en els antecedents i en la situació actual dels dos preceptes qüestionats, per després contextualitzar-los normativament. A continuació, ens referirem breument al seu contingut i als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten al peticionari per, finalment, assenyalar l'estructura que

adoptarà el nostre parer consultiu per tal de donar resposta a les qüestions que es plantegen.

1. D'entrada, s'ha d'assenyalar que el Reial decret llei objecte de la nostra consideració ha perdut la seva vigència durant el període d'elaboració d'aquest Dictamen, atès que no va superar el tràmit de la convalidació en el si del Congrés dels Diputats. En efecte, de conformitat amb l'article 86.2 CE, l'esmentada Cambra, en la seva sessió plenària del propassat dia 10 de setembre, va sotmetre a debat i votació de totalitat el Reial decret llei i va acordar-ne la derogació (DSCD, núm. 43, de 10 de setembre de 2020), tal com va ser publicat per la Resolució de la mateixa data (BOE núm. 243, d'11 de setembre de 2020).

Cal tenir present que gran part del conjunt de les disposicions financeres aplicables al món local que contenia la precitada norma d'origen governamental va trobar el seu origen i els antecedents immediats en l'Acord adoptat entre el Govern de l'Estat i la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (en endavant, FEMP) per contribuir des dels municipis a desenvolupar una mobilitat sostenible, l'agenda urbana i polítiques de cures i suport a la cultura, subscrit el 4 d'agost de 2020, on es destaca el paper dels pobles i les ciutats en la reconstrucció social després de l'impacte de la crisi de la COVID-19 i la seva contribució a la normalització social. Amb relació a la matèria que ara ens ocupa, els acords primer a quart del seu text recullen els punts i les condicions relatius al compromís sobre els romanents i el crèdit extraordinari a les entitats locals, en uns termes que després han reflectit els articles 3 i 4 del RDL, sol·licitats pel Govern.

Val a dir que l'esmentat Acord, i amb posterioritat el RDL 27/2020, van originar una frontal oposició municipal, expressada en el comunicat conjunt dels alcaldes i les alcaldesses de 30 ciutats de l'Estat (entre les quals, Madrid i Barcelona) subscrit l'1 de setembre de 2020.

2. El Reial decret llei, que s'estructura en tres títols amb setze articles, onze disposicions addicionals, una de derogatòria i catorze de finals, té un contingut molt heterogeni, del qual podem destacar, pel que ara interessa, l'important feix de mesures financeres relatives a les entitats locals, que dona títol a la norma d'urgència i que es troba regulat principalment en la seva part articulada. Així, el títol I (art. 1 a 9), com la seva mateixa rúbrica indica, inclou disposicions relatives a la destinació del superàvit de les entitats locals per finançar inversions financerament sostenibles, mesures de suport a les entitats locals i altres normes de gestió pressupostària de caràcter extraordinari i urgent. El títol II (art. 10 a 12) conté normes de caràcter extraordinari i urgent en matèria d'endeutament i d'aplicació del Fons de finançament a les entitats locals i el títol III (art. 13 a 16) estableix una sèrie de disposicions, també de caràcter extraordinari i urgent, en matèria de participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat. D'acord amb la disposició final dotzena, el RDL 27/2020 es dicta, amb caràcter general, a l'empara de l'article 149.1.13 i .14 CE.

Tal com indica el seu preàmbul, aquesta norma s'afegeix a un conjunt de mesures dictades pel Govern de l'Estat que, arran de la situació de crisi generada per la COVID-19, i a partir de les actuacions i els compromisos de les institucions europees, estan definint un marc d'ajuts estatals i de reactivació de l'activitat econòmica i social (apt. I, par. primer), tenint en compte que parteix d'una situació financera del subsector de les entitats locals que es pot qualificar de sanejada «amb capacitat de generació d'estalvi i amb superàvits successius i continuats des de l'any 2012» (apt. I, par. segon).

En concret, els articles 3 i 4, objecte del Dictamen, s'integren en l'abans esmentat títol I sobre la «Destinació del superàvit de les entitats locals per a finançar inversions financerament sostenibles, mesures de suport a les

entitats locals i altres normes de gestió pressupostària de caràcter extraordinari i urgent». Sens perjudici que més endavant s'examinarà amb detall el contingut d'aquests dos preceptes, quant a l'article 3, a grans trets, preveu que les entitats locals (ajuntaments, diputacions provincials i consells insulars) puguin posar a disposició de l'Administració general de l'Estat, en forma de préstec, un conjunt de recursos financers nodrits pels seus romanents de tresoreria per a despeses generals. Les condicions financeres d'aquests préstecs han de ser aprovades per la Direcció General del Tresor i Política Financera, cosa que ha dut a terme mitjançant la Resolució de l'esmentada Direcció General de 10 d'agost de 2020 (BOE núm. 216, d'11 d'agost de 2020).

Per la seva banda, l'article 4 autoritza l'Estat a crear un crèdit extraordinari destinat a la recuperació econòmica i social de les entitats locals. Aquest fons tindrà un import equivalent com a mínim al 35 % dels recursos que aquestes s'hagin compromès a prestar a l'Administració estatal, tot i que no pot excedir d'un import total de 5.000 milions d'euros, a repartir en dos anys (fins a un màxim de 2.000 milions d'euros l'any 2020, en proporció al 40 % de les quantitats compromeses, i fins a un màxim de 3.000 milions d'euros, el 60 % restant, amb càrrec a l'exercici de 2021). Els diners que rebin les entitats locals per aquest concepte s'han de destinar a finançar actuacions relacionades amb l'elaboració i posada en marxa dels plans o estratègies d'acció locals de l'Agenda Urbana Espanyola, i de mobilitat sostenible, cures de proximitat i cultura, i les transferències que rebi cada entitat s'han de realitzar en proporció als recursos que hagi compromès.

Dit això, encara que només sigui a tall de síntesi, perquè després serà tractat amb més profunditat, és convenient fer referència al marc regulador estatal que contextualitza els articles 3 i 4 RDL 27/2020, al qual es fa també menció en l'apartat II del preàmbul, des del vessant de l'estabilitat pressupostària i

les hisendes locals i, en concret, pel que fa a la disposició dels romanents i superàvits i a la regla de despesa aplicable a les corporacions locals.

En aquest sentit, cal partir de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (en endavant, LOEPSF), que va ser objecte del nostre DCGE 8/2012, de 2 de juliol, i de les STC 215/2014, de 18 de desembre, i 101/2016, de 25 de maig (aquesta darrera sobre la Llei orgànica 9/2013, de 20 de desembre, que modifica la LOEPSF). I, en concret, hem de referir-nos als articles 12 i 32, que fixen, respectivament, la regla de despesa i la destinació del superàvit a la reducció del nivell d'endeutament. A més, la disposició addicional sisena introdueix una certa flexibilització ja que, en determinades condicions, permet a les entitats locals destinar el superàvit a finançar inversions que siguin financerament sostenibles al llarg de la seva vida útil (concepte al qual dota de contingut la disposició addicional setzena del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals —en endavant, TRLRHL—) i no computin a l'efecte de l'aplicació de l'esmentada regla de despesa. Aquesta mesura, inicialment prevista per a l'exercici 2014, s'ha prorrogat anualment fins a l'any 2019 i, per a l'any 2020, la pròrroga està prevista en el mateix RDL 27/2020 (art. 1).

Igualment, tal com recull el preàmbul de la norma objecte de dictamen, en el context de l'emergència sanitària ocasionada per la pandèmia de la COVID-19 s'han adoptat altres mesures puntuals de flexibilització de la despesa per tal que les entitats locals destinin el seu superàvit a determinats àmbits que «a causa de la situació actual de crisi sanitària, econòmica i social, s'han considerat prioritaris, sense que la despesa finançada amb aquell recurs computi en la regla de despesa, dins del marc de la normativa d'estabilitat pressupostària i reguladora d'hisendes locals» (apt. I, par. cinquè). Aquest és

el cas d'un grup de reials decrets llei dictats pel Govern estatal, dels quals farem esment més endavant.

En darrer terme, pel que fa a l'àmbit europeu, a més del Reglament (UE) núm. 1175/2011 del Parlament Europeu i del Consell, pel qual es modifica el Reglament (CE) núm. 1466/97, del Consell, relatiu a l'esforç de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques, que el Reial decret llei situa a l'origen de la regulació de la LOEPSF, cal fer esment que el 23 de març de 2020 els ministres d'Hisenda dels estats membres de la Unió Europea van manifestar el seu acord amb l'avaluació de la Comissió realitzada en la seva Comunicació al Consell COM(2020) 123 final, de 20 de març, a la qual ens vam referir en el nostre DCGE 3/2020, de 8 d'abril (FJ 1.1), que declara que concorren les condicions per a l'activació de la clàusula general de salvaguarda (*general escape clause*) del marc pressupostari de la Unió Europea.

L'activació d'aquesta clàusula, per primera vegada des de la seva introducció l'any 2011, permet una desviació temporal respecte de la trajectòria d'ajust cap a l'objectiu pressupostari a mitjà termini, sempre que aquesta desviació no posi en risc la sostenibilitat pressupostària. No suspèn els procediments del Pacte d'estabilitat i creixement, pel qual els estats membres es comprometen a contenir la seva despesa pública, sinó que els permet no complir els requisits pressupostaris que s'aplicarien en condicions normals, tal com expressa el considerant 5è de la Recomanació del Consell, de 20 de juliol de 2020, relativa al Programa nacional de reformes de 2020 d'Espanya i per la qual s'emet un dictamen del Consell sobre el Programa d'estabilitat per al 2020 d'Espanya.

En efecte, en la primera recomanació d'aital document del Consell, s'insta l'Estat a adoptar totes les mesures necessàries, en consonància amb la clàusula general de salvaguarda del Pacte d'estabilitat i creixement, per

combatre la pandèmia de la COVID-19, sostenir l'economia i donar suport a la posterior recuperació de forma eficaç. Així mateix, aconsella, «[c]uando las condiciones económicas lo permitan, aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión».

S'ha d'indicar també que el 21 de juliol de 2020, el Consell Europeu va adoptar l'Acord sobre el pla de recuperació i el marc financer plurianual 2021-2027, basat en l'aprofitament del potencial del pressupost de la Unió Europea. De conformitat amb les conclusions del Consell publicades (EUCO 10/20, CO EUR 8 CONCL 4), l'Acord inclou, d'una banda, mesures específiques, extraordinàries i temporals de recuperació en el marc de l'instrument *Next Generation EU* («la UE de la propera generació»), que es nodrirà amb els ingressos procedents dels emprèstits que contregui la Comissió als mercats de capital en nom de la Unió Europea per un import màxim de 750.000 milions d'euros. De l'altra, inclou el marc financer plurianual per al període 2021-2027 (MFP), el qual, amb el reforç del *Next Generation EU*, també servirà com a instrument principal per a l'aplicació del paquet de recuperació en resposta a les conseqüències socioeconòmiques de la pandèmia de la COVID-19 (annex, apt. I.1). Així mateix, a les esmentades conclusions s'assenyala que el «"Next Generation UE" y el MFP van unidos. Necesitamos unas medidas de recuperación que proporcionen una respuesta rápida y eficaz a un desafío temporal, pero estas solo lograrán el resultado deseado y serán sostenibles si se vinculan armónicamente con el MFP tradicional, que viene definiendo nuestras políticas presupuestarias desde 1988 y ofrece una perspectiva a largo plazo».

3. En el seu escrit de sol·licitud, el Govern fa unes primeres consideracions sobre la inoportunitat d'adoptar, en el context fàctic i normatiu actual, la «fórmula préstec-transferència» dels preceptes qüestionats en lloc d'habilitar

als ens locals la plena disposició dels recursos propis. Tot seguit, considera en primer terme que aquesta previsió normativa, «en no oferir una explicació racional», podria suposar la contravenció de la interdicció de l'arbitrarietat de l'article 9.3 CE i al·lega, en aquest sentit, la STC 150/1990, de 4 d'octubre, quan disposa que «les transferències i subvencions als ens locals s'han de distribuir conforme a criteris objectius i raonables». En segon terme, entén que es podria vulnerar també l'autonomia local i la suficiència financera reconegudes als articles 137, 140 i 142 CE per tal com una mesura legal que impedeix als ajuntaments que disposin dels seus propis recursos econòmics —com són els seus romanents de tresoreria per a despeses generals— «comporta una limitació injustificada de la capacitat econòmica de les seves hisendes i de la seva mateixa autonomia per a la gestió dels seus interessos», la qual cosa es fa més evident, al seu criteri, si es té en compte que s'està habilitant perquè sigui l'Administració general de l'Estat la que pugui disposar dels romanents esmentats, a través de la fórmula del préstec establerta a l'article 3.

Paral·lelament, el Govern entén que la doctrina constitucional elaborada en relació amb l'autonomia financera de les comunitats autònomes en el sentit que «no resultaria conforme a l'ordre constitucional de distribució de competències condicionar el finançament estatal a un efectiu cofinançament autonòmic» és traslladable als efectes que produeix el mecanisme dels articles 3 i 4. Així doncs, addueix que l'exigència que els ajuntaments aportin els seus romanents com a condició prèvia per a la realització de la transferència limita «la disposició dels seus propis recursos econòmics imposant-los un condicionament indegut», fet que seria contrari a l'esmentada doctrina constitucional i vulneraria la seva autonomia financera, «que exigeix la plena disposició dels mitjans amb què compten per exercir les competències pròpies».

4. A l'últim, cal apuntar que, tot i que el peticionari concep els articles 3 i 4 RDL 27/2020 com un mateix mecanisme, consistent en el binomi préstec de les entitats locals a l'Estat-transferència de fons als ens locals per a la recuperació econòmica i social, de fet estem davant de dos instruments molt diferents quant al seu contingut i la seva finalitat, com tindrem ocasió d'explicitar més endavant, per la qual cosa seran objecte de tractament separat en aquest parer consultiu.

Així, en el subsegüent fonament jurídic segon s'examinarà la constitucionalitat i l'estatutarietat de l'article 3 RDL 27/2020, enquadrant-lo, en primer lloc, en el títol competencial que li donaria empara de manera prevalent, per després dilucidar si les seves previsions poden vulnerar l'autonomia i la suficiència financera dels ens locals constitucionalment i estatutària garantida. Per la seva banda, en el fonament jurídic tercer es durà a terme l'anàlisi de l'adequació al marc constitucional i estatutari de l'article 4 RDL 27/2020, en aquest cas des del vessant del respecte al principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, i en concret del legislador estatal.

Segon. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de l'article 3 del Reial decret llei 27/2020

Com acabem d'avançar, en aquesta part del Dictamen examinarem l'article 3 RDL 27/2020, pel fet que regula una mesura (un préstec a l'Administració estatal) diferenciada en la seva naturalesa, en els elements que la integren i en els efectes que produeix, de l'article 4 (dotació d'un crèdit extraordinari), i que podria ser aplicada i tenir eficàcia independentment d'aquest darrer precepte. I això anterior tenint present que el legislador estatal d'origen governamental, per les raons que més endavant s'explicitaran amb detall en el fonament jurídic següent, els ha interconnectat entre si, des del moment

que l'aplicació de l'article 4 requereix haver-se acollit prèviament a l'opció que configura l'article 3.

1. L'article 3 RDL 27/2020 (que, com hem dit, no està vigent perquè el Decret llei no ha estat convalidat), amb el títol «Col·locació per les entitats locals en comptes del Tresor Públic de saldos del romanent de tresoreria per a despeses generals de 2019», tal com indica el preàmbul del Reial decret llei, recull la possibilitat que els ens locals (ajuntaments, diputacions provincials i consells insulars) es comprometin a posar a disposició de l'Administració general de l'Estat «els seus excedents de tresoreria que es reflecteixen en el romanent de tresoreria per a despeses generals, ajustat pels saldos dels comptes de creditors per operacions pendents d'aplicar al pressupost i per devolucions d'ingressos indeguts» (apt. VII, cinquè par.).

En aquest sentit, segons prescriu el primer paràgraf de l'apartat 1 de l'article 3 RDL 27/2020, els recursos financers susceptibles de ser lliurats a l'Estat per aquesta via s'han de calcular a partir de la totalitat dels romanents de tresoreria per a despeses generals dels ens locals, a 31 de desembre de 2019, un cop minorats pels saldos dels comptes dels creditors per operacions pendents d'aplicar al pressupost i per devolucions dels ingressos indeguts. Igualment, l'esmentat precepte estableix que d'aquests imports cal descomptar prèviament els romanents del superàvit de 2019 que, d'una banda i amb caràcter prioritari, s'han aplicat o es preveu aplicar a les despeses expressament previstes en els RDL 8/2020, de 17 de març, de mesures urgents extraordinàries per fer front a l'impacte econòmic i social de la COVID-19 (art. 3); 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19 (art. 20.1), i 23/2020, de 23 de juny, pel qual s'aproven les mesures en matèria d'energia i en altres àmbits per a la reactivació econòmica (art. 6), normes aquestes que han ampliat en àmbits especialment afectats per la situació de crisi la llista de programes locals de

la disposició addicional setzena del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el TRLRHL, dels quals deriven inversions no computables en la regla de despesa (art. 12.2 LOEPSF). I, d'altra banda, aquest saldo resultant s'ha de reduir també en la quantia destinada per l'entitat local a inversions financerament sostenibles segons permet la pròrroga per a 2020 de la disposició addicional sisena de la LOEPSF (art. 1, primer par., RDL 27/2020). Finalment, de l'import derivat dels càlculs anteriors, cal restar-ne a més els diners per finançar modificacions de crèdit aprovades amb anterioritat a l'entrada en vigor del Reial decret llei, objecte de dictamen.

Efectuades les diverses operacions de càlcul anteriorment explicitades, el concepte de romanents de tresoreria a què es refereix l'article 3 és, doncs, un concepte ajustat, és a dir, minorat segons les diverses normes que ha anat dictant l'Estat en aquest àmbit del destí dels superàvits. Per tant, l'expressió «totalitat» dels romanents de tresoreria per a despeses generals a 31 de desembre de 2019 s'ha d'interpretar que es correspon amb la quantia obtinguda després de les reduccions descrites.

Correspon al president de cada corporació local, mitjançant decret o resolució i amb l'informe previ dels titulars dels òrgans d'intervenció i de tresoreria —en el qual s'ha de concretar la totalitat de l'import final dels romanents, després de les operacions de minoració o ajustament abans explicitades— adoptar el compromís de posar-los a disposició de l'Estat. D'aquesta decisió, n'ha d'informar en el primer ple posterior que celebri la dita corporació (art. 3.1, par. quart i cinquè).

Els compromisos dels ens locals de transferir aquests recursos econòmics a l'Administració general de l'Estat seran fermes, vinculants i irrenunciables a partir de la seva remissió al Ministeri d'Hisenda en la data màxima del dia 15 de setembre de 2020. Nogensmenys, estaran vigents fins al 31 de desembre

de 2021, de manera que durant l'esmentat període temporal (entre el 16 de setembre de 2020 i el 31 de desembre de 2021), la Direcció General del Tresor i Política Financera (en endavant, DGTPF) ha de requerir les entitats locals perquè, mitjançant transferències corrents, li lliurin la totalitat dels recursos compromesos, en els termes exposats (art. 3.1, segon par.).

El mecanisme creditici descrit té el caràcter de préstec de les entitats locals a l'Administració estatal i es materialitza en un acte únic, amb la recepció dels fons per part d'aquesta darrera en el compte determinat per la citada DGTPF. Els préstecs acordats, que no requereixen formalització, tenen la consideració de deute de l'Estat conforme a la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (LGP), i no es poden cedir a tercers. D'aquesta manera, els contractes es consideren conclusos simplement amb la resolució de l'esmentat òrgan estatal per la qual es fa el requeriment a les entitats locals afectades del desemborsament dels préstecs (art. 3.1, tercer par., i apt. V del preàmbul).

Aquest préstec l'ha d'amortitzar l'Administració general de l'Estat en un termini màxim de quinze anys, a partir de 2022 (concretament, a comptar del 31 de març), i les condicions financeres s'han de fixar, amb consulta prèvia a l'associació d'àmbit estatal amb més implantació representativa de les entitats locals (la FEMP), per resolució de la DGTPF. En tot cas, el tipus d'interès anual que es determini no pot superar el cost equivalent de finançament del deute de l'Estat, incloent en aquest càlcul les despeses financeres i de qualsevol altra naturalesa associades a les operacions i càrregues administratives dutes a terme per l'Administració estatal per articular tot aquest mecanisme. En compliment del mandat contingut en l'apartat 2 de l'article 3, examinat, com s'ha apuntat en el fonament jurídic primer, la dita Direcció va dictar la Resolució de 10 d'agost de 2020, per la qual s'estableixen les condicions financeres aplicables a les operacions de préstec entre l'Administració general de l'Estat i les entitats locals, segons els

termes previstos en el Reial decret llei 27/2020 (art. 3.2 i apt. V), la qual entenem derogada implícitament en no haver-se convalidat la norma de la qual portava causa.

Per finalitzar aquesta regulació, quant a altres aspectes al voltant de l'operativa dels préstecs, l'article 3 faculta la DGTPF per encomanar a un agent financer extern la seva gestió, al mateix temps que estableix a quina secció dels pressupostos generals de l'Estat s'han d'aplicar les amortitzacions, les despeses per interessos i la resta de comissions i despeses dels préstecs, essent aquesta la secció 06 «Deute públic» (apt. 3). Així mateix, prescriu que les transferències dels saldos a l'Administració central donen lloc a les corresponents generacions de crèdit per a despeses incloses en la secció pressupostària 32, que té la denominació «Altres relacions financeres amb ens territorials», sens perjudici del que disposa l'article 53.2 de la LGP sobre aquest mecanisme de modificació pressupostària (apt. 4). I, a l'últim, com a norma de tancament, s'habilita els òrgans competents dels ministeris d'Hisenda i d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital per aprovar les resolucions i instruccions necessàries per al desplegament dels preceptes inclosos en el títol I del Reial decret llei, relatiu a qüestions del destí del superàvit de les entitats locals per fer front a inversions financerament sostenibles, mesures de suport als governs locals i altres normes de gestió pressupostària i urgent (apt. 5).

2. La petició de dictamen considera que la fórmula del préstec descrita «va en sentit contrari del que semblaria lògic si el legislador volgués adoptar mesures per dotar els ajuntaments de més recursos econòmics amb els quals poder afrontar aquesta situació de crisi extraordinària», alhora que entén que «atempta directament a la suficiència financera de les hisendes locals i a l'autonomia local constitucionalment reconeguda». Així, al·lega que la «seva primera conseqüència [...] no és altra que la de privar els ajuntaments de disposar dels seus propis recursos econòmics», que són els seus romanents

de tresoreria, raó per la qual es vulneren els articles 137 i 140 CE i, especialment, l'article 142 CE, que «ordena que les hisendes locals disposin de mitjans suficients per exercir les seves funcions». Afegeix que aquesta privació no està justificada en una situació extraordinària com l'actual, ocasionada per la COVID-19, en la qual «el Consell Europeu acaba d'assolir l'acord de 21 de juliol de 2020 sobre el pla de recuperació i sobre el marc financer plurianual 2021-2027, que comporta un canvi circumstancial de paradigma en els principis d'estabilitat pressupostària».

Així mateix, l'escrit argumenta que «l'aparent respecte a l'autonomia local que es vol donar a entendre amb aquesta suposada voluntarietat de cada ajuntament, d'acordar o no la concessió en préstec dels seus romanents, no resulta versemblant ni té una consistència intrínseca en una situació de necessitat i vertadera manca de recursos econòmics com la que pateixen en aquests moments la immensa majoria dels ajuntaments», que «exigeix la plena disposició de mitjans financers per poder exercir, sense condicionaments indeguts i en tota la seva extensió les funcions que legalment els han estat encomanades».

3. Exposades les crítiques principals del sol·licitant a aquest precepte legal, cal assenyalar que la disposició final dotzena del Reial decret llei declara que aquest instrument normatiu, llevat d'un seguit de disposicions que ara no ens afecten, s'ha dictat «amb caràcter general» a l'empara de les clàusules competencials 13a i 14a de l'article 149.1 CE.

A) Per tal de determinar el títol competencial aplicable a l'article 3 RDL 27/2020 i si a la seva empara el Govern estatal amb funcions de legislador pot dictar legítimament una norma com la que ens ocupa, cal referir-se tant al seu contingut com a la finalitat que es pretén assolir amb la seva aprovació.

Respecte a la seva finalitat, el preàmbul del RDL 27/2020 declara que aquesta és eludir les comissions bancàries que, atès l'interès negatiu dels diners, assumeixen actualment les entitats locals pels saldos disponibles en comptes i dipòsits bancaris de la seva titularitat (apt. V, par. primer). En concret, segons la Resolució de la DGTPF de 10 d'agost, a la qual ens podem referir com a element interpretatiu ja que complementa la regulació objecte de dictamen, es tracta d'una «tesoreria acumulada de cerca de 14.000 millones de euros», la qual, «devengando el tipo de depósito del Eurosistema del -0,50 %, supone un gasto anual para el conjunto de las Entidades Locales de aproximadamente setenta millones de euros», de manera que la mesura del citat precepte estaria dirigida a reduir aquesta despesa. Per tant, segons el Govern de l'Estat, amb el préstec dels romanents que regula l'esmentat precepte es pretén aconseguir l'estalvi de diners que suposen aquestes comissions per a les hisendes de les entitats locals que lliurin els seus romanents de tresoreria a l'Administració estatal.

Ara bé, de la descripció efectuada a l'apartat primer d'aquest fonament jurídic resulta evident que, com a conseqüència de l'aplicació del que preveu l'article 3 RDL 27/2020, l'Administració general de l'Estat havia de rebre un finançament a partir de la transferència d'uns diners dels ens locals. A tall indicatiu, a la informació extreta del lloc web del Ministeri d'Hisenda sobre la liquidació dels pressupostos de les entitats locals 2018, tractant-se dels municipis, consta que els seus romanents per a despeses generals arriben a la quantia de «14.140.701» milers d'euros, dades que coincideixen amb el que diu l'abans referit preàmbul de la Resolució de 10 d'agost.

Conseqüentment, com hem vist, el mecanisme pel qual ha optat el legislador governamental per generar l'estalvi abans indicat a les entitats locals que tenen els seus romanents dipositats en entitats bancàries ha estat una operació de crèdit públic que li genera un ingrés, la qual té com a base la realització d'un préstec per part dels ens locals que així ho decideixin. Com ja

hem indicat, conformement a la LGP, el RDL 27/2020 atorga a aquest préstec la consideració de «deute de l'Estat», que, per definició legal, constitueix el conjunt de capitals demanats en préstec mitjançant l'emissió pública, concertació d'operacions de crèdit, subrogació en la posició deutora d'un tercer o, en general, a través de qualsevol altra operació financera de l'Estat, amb destí a sufragar les despeses d'aquest o a constituir posicions actives de tresoreria (art. 92 LGP). Confirma la naturalesa financera del mecanisme de crèdit examinat la Resolució de 10 d'agost de 2020, abans indicada, que estableix les condicions financeres pròpies de les operacions vinculades a aquest préstec com a instrument creditici, com ara la divisa d'aquest, l'import nominal màxim, els períodes de meritació dels interessos, el principal pendent de pagament, l'esquema de les amortitzacions, el tipus i càlcul dels interessos, les comissions i despeses associades o els interessos de demora.

D'altra banda, mitjançant el Reial decret llei, l'Estat s'atribueix l'autorització per contraure aquest deute amb els ens locals (art. 135.3 CE), alhora que fixa també els mecanismes de modificació pressupostària adients per incorporar als seus comptes públics aquest ingrés provinent dels ens locals (mitjançant generació de crèdit), incloent a quina secció dels pressupostos estatals es destina.

Del que s'acaba d'exposar, hom pot dir, en síntesi, que l'article 3 RDL 27/2020 estableix una operació de crèdit amb la caracterització de deute públic, que esdevé un ingrés per a la hisenda de l'Estat, el qual s'incorpora als seus pressupostos generals mitjançant el subsegüent mecanisme de modificació pressupostària i que, per tant, el títol estatal en què s'insereix de forma preferent és el relatiu a la competència exclusiva de l'Estat sobre hisenda pública i deute de l'Estat previst a l'article 149.1.14 CE, condicionat en aquest cas, i com veurem seguidament, pel principi constitucional de l'article 135 CE.

En aplicació d'aquesta mateixa competència i pel que fa a l'efecte de generar un estalvi per als comptes locals, actuant sobre els seus romanents de tresoreria, recordem que ex article 149.1.14 CE «solo de manera puntual» pot l'Estat regular amb caràcter exclusiu el règim de les hisendes locals, cosa que inclou «la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE» (entre d'altres, STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 4.b, i 184/2011, de 23 de novembre, FJ 4).

Però, també, que quan es tracti de la regulació dels drets i les obligacions de contingut econòmic de les administracions públiques o de la protecció o preservació dels recursos públics que integren les hisendes, aquesta té el seu ancoratge en l'article 149.1.14 CE (STC 41/2016, de 3 de març, FJ 3.b, fent citació de les STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 5, i 135/2013, de 6 de juny, FJ 3.c).

B) Arribats a aquest punt, hem de fer algunes consideracions sobre altres qüestions que suscita l'article 3 RDL 27/2020 en relació amb la matèria d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i, més concretament, respecte a la disponibilitat dels romanents de tresoreria per part dels ens locals. De fet, el sol·licitant s'hi refereix expressament quan critica el mecanisme del préstec dels excedents locals en el sentit que només permet la utilització d'una «petita part» d'aquests recursos propis que, fins al moment, es trobaven immobilitzats, quan és notòria «la necessitat urgent que tenen els ajuntaments de disposar dels seus recursos econòmics [...] per afrontar amb la màxima immediatesa possible els gravíssims efectes de la

crisi que enguany ja s'estan produint i que amb tota seguretat s'allargaran, com a mínim, fins al proper any 2021».

Sobre les competències de l'Estat en matèria d'estabilitat i sostenibilitat financera, ens remetem al que hem dit a bastament en els nostres dictàmens (DCGE 8/2012, de 2 de juliol, FJ 2; 1/2014, de 3 de gener, FJ 2.1; 8/2014, de 27 de febrer, FJ 2, i 3/2020, de 8 d'abril, FJ 2.1.B) i a la doctrina constitucional (per totes, STC 215/2014). Només recordar que la consagració constitucional del principi d'estabilitat pressupostària constitueix un mandat al qual totes les administracions públiques han d'adequar les seves actuacions i que, per tant, «en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas”» (DCGE 8/2014, FJ 2, fent citació de la STC 157/2011, de 18 d'octubre, FJ 3, i de la STC 143/2013, d'11 de juliol, FJ 11, quant a l'àmbit local). Així mateix, juntament amb la suficiència financera dels ens locals, reconeguda a l'article 142 CE, cal tenir en compte també que l'article 135 CE obliga l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals, «cada cual en el marco de sus competencias, a adoptar aquellas medidas que permitan realizar los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) y eficacia (art. 103.1 CE) y alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135; STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3)» (STC 82/2020, de 15 de juliol, FJ 7).

Quant a les administracions locals, són les que estan sotmeses amb més rigor a les conseqüències derivades de la reforma constitucional de 27 de setembre de 2011, atès que no poden incórrer en dèficit estructural (art. 135.2 CE) i, en tot cas, tenen l'obligació de mantenir una posició d'equilibri o superàvit pressupostari (art. 11.4 LOEPSF).

Val a dir que l'Estat està legitimat per regular aquesta matèria en aplicació principalment de l'article 149.1.13 CE, com a competència de direcció

general de l'economia que es projecta sobre els diversos sectors econòmics i també en l'àmbit pressupostari, que cerca l'estabilitat econòmica interna i externa mitjançant la gradual recuperació de l'equilibri pressupostari (STC 134/2011, de 20 de juliol, FJ 7 i 11, i 215/2014, FJ 3 i 7), per bé que l'esmentat principi constitucional, tot i constituir un límit, no pot avalar l'alteració de les competències materials de les comunitats autònomes ni, pel que ara interessa, de les entitats locals, constitucionalment i estatutària atribuïdes.

Als efectes d'aquest Dictamen, a tall de síntesi, cal dir que el romanent de tresoreria és una variable que mostra en un determinat moment (el 31 de desembre de cada any) el superàvit o el dèficit acumulat dels diversos exercicis pressupostaris per un ens públic. Constitueix, per tant, un indicador de la liquiditat de l'entitat, que permet valorar la seva solvència financera a curt termini i que, d'entrada, es trobaria disponible per finançar despeses. Així, a tall indicatiu, segons l'article 191.2 TRLRHL, «[l]es obligacions reconegudes i liquidades no satisfetes l'últim dia de l'exercici, els drets pendents de cobrament i els fons líquids a 31 de desembre configuren el romanent de tresoreria de l'entitat local. La quantificació d'aquest romanent s'ha de dur a terme tenint en compte els possibles ingressos afectats i minorant, d'acord amb el que reglamentàriament s'estableixi, els drets pendents de cobrament que es consideri que és impossible o difícil recaptar-los» (igualmente, Ordre HAP/1781/2013, de 20 de setembre, per la qual s'aprova la Instrucció del model normal de comptabilitat local).

Dit això, la normativa d'estabilitat pressupostària conté un seguit de regles molt rígides sobre el destí del superàvit pressupostari (situació en què el saldo pressupostari és positiu, perquè els ingressos públics són superiors a les despeses públiques) i/o dels romanents de tresoreria per a despeses generals, que ha estat parcialment modificada per diverses normes legals

posteriors i també pel RDL 27/2020 objecte de dictamen que, com sabem, no ha estat convalidat.

D'una banda, amb caràcter general, l'article 12 LOEPSF, que estableix la regla de despesa aplicable a les administracions públiques, té per objectiu que aquesta no augmenti per sobre de la taxa de referència de creixement del producte interior brut de mitjà termini de l'economia espanyola (art. 12 LOEPSF). En el cas que s'obtinguin ingressos superiors als previstos, s'han de destinar íntegrament a reduir el nivell de deute públic (art. 12.5 LOEPSF). I, consegüentment, quan la liquidació pressupostària se situï en superàvit, aquest es destinarà a reduir el nivell d'endeutament (art. 32.1 LOEPSF). Hem d'assenyalar la importància de les limitacions a la despesa pública com a mesura tendent a aconseguir l'abans esmentat objectiu d'estabilitat econòmica interna i externa (STC 214/2014, de 18 de desembre, FJ 3, i, prèviament, STC 62/2001, d'1 de març, FJ 4).

I, de l'altra, les estrictes limitacions sobre el destí del superàvit en l'àmbit local s'han flexibilitzat a partir de la modificació de la regla de la despesa mitjançant la Llei orgànica 9/2013, de 20 de desembre, de control del deute comercial al sector públic, que va afegir la disposició addicional sisena a la LOEPSF, que permet a les corporacions locals que compleixin determinades condicions (a grans trets, que no superin els límits en matèria d'autoritacions d'operacions d'endeutament així com un superàvit i romanent de tresoreria per a despeses generals positiu i un període mitjà de pagament als proveïdors que no superi el termini màxim de pagament que preveu la normativa sobre morositat) destinar el seu superàvit (o els romanents si són inferiors) a costejar inversions que han de ser financerament sostenibles al llarg de la seva vida útil, de manera que la despesa en aquestes inversions no computa als efectes de l'aplicació de la regla de despesa de l'article 12 LOEPSF (concepte definit a la disposició addicional setzena TRLRHL, introduïda pel RDL 2/2014, de 21 de febrer, pel

qual s'adopten mesures urgents per reparar els danys causats en els dos primers mesos de 2014 per les tempestes de vent i mar a la façana atlàntica i la costa cantàbrica). Aquesta mesura, inicialment prevista per a l'exercici 2014, s'ha prorrogat anualment fins l'any 2019, a través del Reial decret llei 17/2014, de 26 de desembre; les lleis de pressupostos generals de l'Estat per als anys 2016 i 2017, 48/2015, de 29 d'octubre, i 3/2017, de 27 de juny, respectivament; el Reial decret llei 1/2018, de 23 de març, i el Reial decret llei 10/2019, de 29 de març.

Recentment, com ja hem avançat, per fer front als efectes de la pandèmia de la COVID-2019, s'ha habilitat la utilització del superàvit de les entitats locals corresponent a l'any 2019 per a despeses socials (serveis socials, promoció social i equips de protecció individual [EPIs]), amb la finalitat de donar suport als col·lectius vulnerables (art. 1.2 i 3 RDL 8/2020), en un import equivalent, com a màxim, al 20% del saldo positiu definit a la lletra c de l'apartat 2 de la disposició addicional sisena de la LOEPSF (art. 20 RDL 11/2020). I s'ha previst també que l'any 2020 puguin destinar, com a màxim, el 7% del seu respectiu superàvit per finançar despeses d'inversió en vehicles elèctrics o amb etiqueta ambiental ZERO i en infraestructures de recàrrega (art. 6 RDL 23/2020).

Finalment, el RDL 27/2020, que estem examinant, torna a establir la pròrroga i vigència per a l'any 2020 de l'aplicació de l'abans explicitada disposició addicional sisena de la LOEPSF (art. 1) i amplia la categoria de despeses no computables a les transferències de les diputacions provincials, consells i cabildos insulars a favor dels ajuntaments en risc financer (art. 7.3).

La principal característica de les actuacions de despesa efectuades a l'empara de tota aquesta normativa, que compleixen amb la limitació del destí del superàvit, és que no computen a efectes de la regla de despesa, unes perquè

són despeses financeres costejades per ingressos financers i d'altres perquè així es diu expressament a la llei. Aquestes segones, però, s'han de sotmetre igualment al principi d'equilibri pressupostari (art. 11.4 LOEPSF), raó per la qual l'estimació de la quantia que s'hi destini ha de donar compliment a aquest objectiu en la liquidació de l'exercici.

Adicionalment, el RDL 27/2020, com a excepció i per primera vegada, permet l'aplicació per part dels ens locals del superàvit pressupostari corresponent al 2019, no utilitzat, o dels seus romanents de tresoreria per a despeses generals a 31 de desembre de 2019 (si són superiors) per finançar despeses el 2020, sense especificar quines, i sembla que al marge de les regles i els requisits exigits per la disposició addicional sisena LOEPSF), sempre, però, que compleixin l'equilibri pressupostari al tancament d'aquest exercici (art. 6). Val a dir que, també amb caràcter extraordinari i com a quelcom de nova incorporació en matèria d'estabilitat pressupostària, el Reial decret llei declara que no s'exigeix a les entitats locals el compliment de la regla de despesa durant l'exercici 2020, atesa la greu situació provocada per la pandèmia (disp. add. segona). Tot i que no és explícit, això suposa, presumiblement, la no aplicació de l'exigència del pla econòmic i financer en cas d'incomplir el límit de despesa en la liquidació corresponent.

Sobre els efectes que pot tenir l'article 3 RDL 27/2020, objecte d'examen, en la disponibilitat futura de les quanties equivalents als romanents de tresoreria lliurats a l'Estat, retornades en la seva totalitat en concepte de quotes d'amortització del préstec, cal referir-se a la intervenció de la ministra d'Hisenda en el debat de la Comissió d'Hisenda per informar de l'acord assolit entre el Ministeri d'Hisenda i la FEMP, «relativo a la incautación de remanentes de las entidades locales por parte del Estado, así como la autorización del uso de superávit de los ayuntamientos», que constitueix un element interpretatiu de l'abast de la norma que ens ocupa. Segons la representant del Govern de l'Estat, l'esmentat article persegueix, entre altres

objectius, el de permetre la disposició pels ens locals de la totalitat dels romanents de tresoreria que han prestat a l'Administració estatal, sense haver d'incórrer en dèficit pressupostari. Amb aquest fi, es preveu la devolució íntegra d'aquesta quantia, a partir del 31 de març de 2022, en forma de quotes d'amortització, calculades, segons afirma la mateixa ministra, per habilitar la seva utilització dins del marc d'equilibri pressupostari i sense produir l'esmentat dèficit (DSCD, núm. 135, de 31 d'agost de 2020, pàg. 7, 34, 35 i 47, i, en el mateix sentit, DSCD, núm. 43, de 10 de setembre de 2020, pàg. 34). De fet, a aquesta qüestió es refereix també el punt 4 de l'Acord entre el Govern i la FEMP que, tot i tenint en compte que no té rang normatiu, estableix que «[l]as condiciones en las que las EELL podrán gastar las amortizaciones del préstamo serán acordadas con la FEMP, y aprobadas por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos». Per tant, d'acord amb l'anterior, hom pot dir que l'article 3 no constituïria una nova limitació dels romanents de tresoreria per a despeses generals acumulats a desembre de 2019, sinó que ampliaria, encara que mínimament, la possibilitat d'utilitzar-los (a partir de l'amortització del préstec) sense incórrer en dèficit pressupostari.

Una altra naturalesa i font de finançament tenen, però, els ajuts dels quals poden ser beneficiaris aquests mateixos ens locals en la proporció del préstec efectuat a l'Estat en forma d'ingressos no financers de caràcter extraordinari i finalista, als quals ens referirem amb ocasió de l'examen de l'article 4.

Amb relació als condicionaments per a la plena disponibilitat dels romanents de tresoreria, resulta esclaridora també la Nota informativa del Ministeri d'Hisenda, de 12 de desembre de 2019, sobre l'impacte de la utilització del romanent de tresoreria per finançar modificacions pressupostàries, que ressalta que aquests romanents, com a mitjà de finançament de modificacions pressupostàries, tenen un efecte important en el compliment posterior de les regles fiscals. En efecte, tal com s'assenyala en l'esmentada

Nota, els romanents de tresoreria generats en l'exercici immediatament anterior no constitueixen un recurs en termes comptables en l'exercici actual i, per tant, l'increment de despesa que, si escau, es produeixi, com a conseqüència d'una major dotació de crèdit derivada de modificacions pressupostàries finançades amb els romanents de tresoreria de l'exercici anterior, afectarà negativament la capacitat/necessitat de finançament de l'entitat local. Això significa que aquesta despesa «incrementará el gasto computable a los efectos de la regla de gasto, salvo que se trate de categorías de gasto exceptuadas de las previstas en la normativa vigente» (art. 12.2 i .4 i disp. add. sisena LOEPSF i disp. add. setzena TRLRHL). A l'últim, destaca també que les operacions d'utilització dels romanents condueixen a un increment de la despesa no financera, però no de l'ingrés no financer, cosa que pot derivar en un dèficit pressupostari, com també en un incompliment de la regla de despesa.

En aquest context, l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF), en el seu Informe 4/2020, de 15 de juliol, complementari de l'avaluació individual de l'execució pressupostària, deute públic i regla de despesa 2020, de les corporacions locals, posa de manifest una tendència a la reducció del superàvit del grup d'entitats locals examinades (24 corporacions locals seleccionades pel major volum poblacional i pressupostari) que, segons les estimacions al tancament de 2020, «muestran que el grupo alcanzaría déficit este año, de en torno al 0,3 % de media, agotando el superávit alcanzado en 2019, e intensificando la tendencia iniciada el año anterior de expansión del gasto corriente». Dins d'aquesta despesa, l'AIReF destaca, però, la particular rellevància de la despesa de caràcter social, com a conseqüència de la situació d'emergència social generada per la crisi econòmica provocada per la pandèmia.

Fetes les consideracions anteriors, tot i la relació que pugui tenir l'article 3 RDL 27/2020 amb l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera en

l'àmbit local per la seva incidència i possibles efectes en el destí del superàvit i/o dels romanents de tresoreria dels ens locals que s'acullin al mecanisme del préstec, és evident que no ens trobem davant d'una norma que disciplini aquesta matèria mateixa, com tampoc incideix en un concret sector de l'economia ni ordena l'activitat dels agents que intervenen en aquesta (art. 149.1.13 CE) (en aquesta línia, STC 41/2016, FJ 4). En tot cas, com hem raonat, allò que configura l'article 3 RDL 27/2020 és una operació de crèdit que suposa un ingrés per a la hisenda estatal, que s'articula en forma de préstec de les entitats locals i que reuneix la condició de deute públic. Per tant, tot i que es pot dir que aquest precepte s'orienta també a la racionalització dels recursos públics i que està condicionat pel marc normatiu estatal actualment vigent sobre l'estabilitat pressupostària en l'àmbit local, s'insereix, en aquest cas, com hem vist, de forma prevalent en la competència estatal de l'article 149.1.14 CE sobre hisenda general i deute de l'Estat.

4. A continuació, cal dilucidar si, com al·lega la sol·licitud, el mecanisme de préstec de l'article 3 RDL 27/2020 vulnera l'autonomia local (art. 137 i 140 CE) i, en especial, el principi de suficiència financera local (art. 142 CE).

Sobre el principi d'autonomia local, establert als articles 137 CE i 84.1 EAC (per als municipis, art. 140 CE i 86 EAC), ens remetem, entre d'altres, al nostre DCGE 8/2014, en el qual, fent-nos ressò de la doctrina constitucional, recordàvem que «l'autonomia local constitucionalment reconeguda es configura com una garantia institucional dels elements essencials o del nucli primari de l'autogovern dels ens locals territorials, que ha de ser respectat pel legislador per tal que aquestes administracions siguin recognoscibles com a ens dotats d'autogovern (en aquest sentit, STC 132/2012, de 19 de juny, FJ 3; 159/2001, de 5 de juliol, FJ 4; 51/2004, de 13 d'abril, FJ 9; 252/2005, FJ 4, i 240/2006, de 20 de juliol, FJ 8) amb personalitat pròpia (STC 84/1982, de 23 de desembre, FJ 4)» (FJ 2).

Així mateix, posàvem de manifest «[l]es dificultats per definir, en abstracte, el contingut essencial de l'autonomia local, que constitueix la garantia de la institució "en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar"», de forma que l'« nica interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace (STC 32/1981, 28 de julio, FJ 3)" (STC 103/2013, de 25 d'abril, FJ 5)» (ibídem).

A l'empara d'aquesta autonomia es formula la prohibición que el legislador no pot regular la capacitat decisòria dels ens locals territorials respecte dels assumptes del seu inter s, de manera que aquesta «se sit e por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les ata nen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno» (STC 159/2001, de 5 de juliol, FJ 4). I, com a contingut mínim de l'autonomia local, es reconeix el «derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le ata nen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 39).

Pel que ara interessa, «no hi ha dubte que l'autonomia dels ens locals va estretament vinculada a la seva suficiència financera, perquè la plena disposición de mitjans financers s'exigeix per poder exercir, sense condicionaments indeguts i en tota la seva extensión, les funcions que legalment els són encomanades (entre d'altres, STC 171/1996, de 30 d'octubre, FJ 5; 166/1998, de 15 de juliol, FJ 10, i 233/1999, de 16 de desembre, FJ 22)» (DCGE 10/2015, d'1 de juliol, FJ 2.4). En definitiva, tot i tenir caràcter instrumental, és obvi que l'amplitud dels mitjans determina la

possibilitat real d'assolir les finalitats preteses (STC 237/1992, de 15 de desembre, FJ 6).

L'exigència que les corporacions locals disposin dels mitjans suficients per a l'exercici de les funcions que la llei els atribueix és un principi constitucional expressament previst a l'article 142 CE, que declara els tributs propis i la participació en els de l'Estat i en els de les comunitats autònomes com a fonts principals d'ingressos de les seves hisendes. Pel que fa a Catalunya, està recollit als articles 84.3 i 217 EAC, juntament amb altres principis rectors, com són l'equitat, l'autonomia i la responsabilitat fiscal.

L'obligació de dotar de recursos econòmics suficients les hisendes locals correspon tant a l'Estat «a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias» com a les comunitats autònomes (STC 82/2020, amb citació de les STC 179/1985, de 19 de desembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de maig, FJ 7; 237/1992, de 15 de desembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de novembre, FJ 2.b; 171/1996, de 30 d'octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de desembre, FJ 22, i 104/2000, de 13 d'abril, FJ 4). Aquest mandat està recollit a l'Estatut quan declara que la Generalitat vetllarà pel compliment de la suficiència de recursos dels ens locals del seu territori en exercici de les competències que li corresponen en matèria de finançament local, en el marc establert per la Constitució i la normativa de l'Estat (art. 217, 218.2 i 220 EAC). D'altra banda, la mateixa norma estatutària preveu que la Generalitat doti un fons de cooperació local a partir de tots els seus ingressos tributaris, el qual s'haurà de regular mitjançant una llei (art. 219 EAC i art. 197 i 198 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya).

De fet, aquest mandat es troba també a la Carta europea d'autonomia local, de 15 d'octubre de 1985. En concret, en el seu article 9, referit als recursos

financers dels ens locals, declara que aquests: tenen dret a tenir recursos propis suficients dels quals disposar lliurement per a l'exercici de les seves competències (apt. 1); els seus recursos han de ser proporcionals a les competències assignades per la Constitució i les lleis (apt. 2); els sistemes financers que proveeixen els mitjans econòmics han de ser de naturalesa diversificada i evolutiva per tal de permetre que els ens locals segueixin, en la mesura del possible i a la pràctica, l'evolució real dels costos de l'exercici de les seves competències (apt. 4), i, finalment, els procediments de compensació financera o de mesures equivalents destinades a corregir els efectes del desigual repartiment de les fonts potencials de finançament no han de reduir la llibertat d'opció de les entitats locals, en el seu àmbit mateix de competència (apt. 5).

S'ha d'assenyalar que la doctrina constitucional ha incorporat al principi de suficiència de les hisendes locals l'autonomia en el vessant de la despesa pública, la qual comporta la capacitat genèrica de determinar i ordenar, sota la pròpia responsabilitat, les despeses necessàries per a l'exercici de les competències locals. Quant als ens locals de la comunitat autònoma catalana, l'article 218.1 EAC els atribueix explícitament autonomia pressupostària i de despesa pública en l'aplicació dels seus recursos, incloses les participacions que percebin a càrrec dels pressupostos d'altres administracions públiques, dels quals poden disposar lliurement en l'exercici de les seves competències.

D'aquesta manera, l'esmentat vessant de la suficiència no només porta implícita la llibertat dels òrgans de govern per a la fixació del destí i l'orientació de la despesa pública, sinó també per quantificar-la i distribuir-la dins del marc de les seves competències, amb plena disponibilitat i sense condicionaments indeguts. Ara bé, això no significa que la despesa local s'hagi de concebre com una esfera totalment i absoluta resistent a qualsevol mínima incidència o afectació provinent d'altres nivells de govern, ja que «lo

que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente» (STC 82/2020, FJ 7, fent citació de doctrina anterior, principalment de la STC 109/1998, de 21 de maig, FJ 10). Així, l'eventual vulneració de l'autonomia local no derivaria del simple fet que una llei estatal o autonòmica comporti unes càrregues econòmiques i unes obligacions per a les administracions locals, sinó quan aquestes es determinin sense tenir en compte la relació existent entre els interessos locals i supralocals concurrents.

En definitiva, l'autonomia en l'àmbit econòmic de les entitats locals i, concretament, en l'aspecte de la despesa pública «"puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas", pero siempre —es importante subrayarlo— que dicha restricción se lleve a cabo "dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad"» (ibídem).

D'altra banda, tot l'anterior no és obstacle perquè, juntament amb la suficiència financera dels ens locals en tots els seus vessants, l'article 135 CE imposi l'estabilitat pressupostària a les administracions locals, cosa que els exigeix, com hem indicat, una actuació conforme amb aquest principi segons el marc constitucional i de legalitat orgànica vigent (equilibri o superàvit pressupostari, segons art. 11.4 LOEPSF). En aquesta línia, la doctrina constitucional recorda que «el cumplimiento de los objetivos de déficit y de endeudamiento al que debe dirigirse la actuación de todas las Administraciones públicas representa una cuestión de interés general de extraordinaria importancia, respecto de cuya consecución el Estado es el garante último (arts. 128.1, 131.1 y .2, y 138.1, todos ellos CE)» (STC 215/2014, FJ 7).

5. Centrat el nostre examen en els termes indicats, hem de determinar si el lliurament dels romanents de tresoreria de les entitats locals a

l'Administració estatal, en forma de préstec a tornar en un màxim de quinze anys, a partir de 2022, a què fa referència l'article 3 RDL 27/2020, s'adequa al paràmetre constitucional exposat. En altres paraules, si aquesta operació de crèdit, configurada a l'empara del títol sobre hisenda pública i deute de l'Estat (art. 149.1.14 CE), que suposa una transferència de diners dels ens locals a l'Estat, que constitueix un ingrés per als comptes pressupostaris generals, alhora que persegueix altres finalitats, com serien generar un estalvi de comissions bancàries per a les hisendes locals i arbitrar una solució per a la utilització futura d'una part dels romanents sense alterar l'equilibri pressupostari, vulnera l'exigència constitucional derivada de l'autonomia local i, més concretament, en el seu vessant financer.

Per dur a terme aquesta tasca, cal precisar, d'antuvi, que la totalitat de l'import dels romanents de tresoreria per a despeses generals a 31 de desembre de 2019 que es poden afectar als préstecs a l'Estat s'obté un cop descomptades les quanties derivades de les operacions de càlcul previstes al mateix article 3, paràgraf primer, RDL 27/2020. Així, com hem avançat, abans de comprometre'ls i a fi de poder precisar la seva quantia, l'ens local els ha d'haver minorat prèviament pels conceptes generals que corresponen en termes de comptabilitat nacional; per les despeses destinades a inversions financerament sostenibles, d'acord amb la pròrroga de la disposició addicional sisena LOEPSF (art. 1 RDL 27/2020); per les despeses previstes en els reials decrets llei 8, 11 i 23/2020, i pels imports destinats a finançar modificacions de crèdit aprovades amb anterioritat al RDL 27/2020, dictaminat.

D'entrada, doncs, cal indicar que es tracta de romanents de tresoreria per a despeses generals la disponibilitat dels quals ja està actualment sotmesa a limitacions per raons d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i, a més, que l'import dinerari d'aquests que es dona en préstec a l'Estat no es correspon amb la totalitat dels excedents inicialment acumulats per les

entitats locals a final de desembre de 2019. Per tant, hom pot afirmar que l'article 3 no afecta les fonts d'ingressos principals dels governs locals, sinó que es projecta sobre una tipologia de recursos financers (els romanents de tresoreria per a despeses generals) que, a més, com acabem de dir, no és de total i lliure disposició per als ens locals.

Ara bé, esclarit això, cal afegir que l'Estat no hauria pogut establir en cap cas una mesura que nodrís els seus comptes mitjançant la imposició unilateral a les corporacions locals de la remissió de part dels seus recursos econòmics, en aquest cas dels seus romanents de tresoreria per a despeses generals (minorats). En efecte, una detracció forçosa dels fons locals «no sólo limita directamente la plena disponibilidad de sus ingresos, mermándolos, [...] para "el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas" (art. 142 CE), sino que, al imponer a las citadas corporaciones [...] la transferencia anual de un porcentaje actualizable de sus ingresos a favor de la Comunidad Autónoma, condiciona, al mismo tiempo, indirectamente, la capacidad de aquéllas de decidir libremente sobre el destino de sus recursos o ingresos» (en aquest sentit, STC 48/2004, de 25 de març, FJ 11).

Certament, podrien ser admissibles, des de la perspectiva del vessant econòmic de l'autonomia local, les limitacions o els condicionaments a la disponibilitat d'ingressos o a la lliure decisió de la destinació de la despesa que estiguessin autoritzats pel bloc de la constitucionalitat. Però, a part d'aquests supòsits, «cualquier transferencia de recursos de una hacienda territorial a otra, impuesta unilateralmente por una de ellas, implica una alteración de los ingresos o recursos financieros de la hacienda propia del ente territorial al que se impone la transferencia de fondos, incidiendo así en el instrumento indispensable para el ejercicio de sus competencias propias o, lo que es igual, en el ámbito de su autonomía» (ibídem).

Al respecte, cal apuntar que l'aportació de recursos econòmics de les hisendes locals a la hisenda estatal, regulada a l'article 3 RDL 27/2020, no es concep com una obligació imposada unilateralment per l'Estat als governs locals, sinó que es tracta d'una opció de naturalesa concertada, que se situa en el pla de la voluntarietat. Efectivament, el precepte preveu que la decisió de prestar a l'Estat els romanents de tresoreria per a despeses generals, en la totalitat de la quantia —ajustada— allà indicada, correspon a l'ens local interessat, tal com es desprèn de l'expressió potestativa «poden» que conté la mateixa norma (apt. 1, par. primer), i sense que aquest caràcter voluntari es vegi alterat pel fet que l'article 4 prevegi, a mode de gratificació o contraprestació, que l'ens local en qüestió rebi de l'Administració estatal un ajut per un import equivalent com a mínim al 35% dels recursos compromesos per l'entitat local en qüestió.

Es preserva, per tant, el marge de decisió pròpia de la corporació local i no s'anul·la aquesta capacitat de participació quant a un assumpte de govern del seu interès (en aquest sentit, STC 161/2019, de 12 de desembre, FJ 8). En concret, en el cas que ara es dictamina, li correspon a l'ens local decidir, a partir de les estimacions comptables que consideri oportunes i també, lògicament, de les condicions financeres fixades pel mateix Reial decret llei i per la Resolució de la DGTPF de 10 d'agost, si vol deixar en préstec a l'Estat aquests recursos propis. El fet que, com veurem, el Reial decret llei prevegi efectuar una transferència de fons als ens locals que li facin el préstec (art. 4 RDL 27/2020) no exclou l'anterior afirmació. I això és així perquè la transferència dinerària a l'Administració de l'Estat, com hem raonat, obeeix a una decisió voluntària de la corporació local mateixa, que s'entén que ha estat adoptada després de valorar els interessos propis, en termes de conveniència global per a la dita corporació.

En el cas que ens ocupa, depenent de l'escenari en què es troba cada administració local, s'obren, entre d'altres, diverses possibilitats. Així, a tall

il·lustratiu, quan no puguin realitzar inversions financerament sostenibles, en el supòsit de dèficit pressupostari a la liquidació de 2019 però amb romanents positius, poden optar per transferir la totalitat d'aquests (ajustats) a l'Estat, a fi d'obtenir uns interessos en concepte del préstec i de la seva utilització de manera esglaonada, en paral·lel a les successives amortitzacions (segons es desprèn del debat parlamentari mantingut a la Comissió d'Hisenda del Congrés dels Diputats i de l'Acord entre el Govern de l'Estat i la FEMP), així com també d'aconseguir un estalvi de diners en les comissions dels corresponents dipòsits bancaris; o bé, en cas de superàvit pressupostari a la liquidació de 2019 i de romanents positius, poden escollir no dur a terme la dita transferència i dedicar els excedents minorats, si s'escau, a realitzar més despesa pública en el marc del que preveuen els articles 1 i 6 i la disposició addicional segona del RDL 27/2020 o, per contra, contractar el préstec amb l'Estat. Sobre la possibilitat d'accedir als fons de l'article 4 RDL 27/2020, en cas que la corporació local opti per comprometre's a realitzar el préstec a l'Estat i en proporció a l'import d'aquest, la tractarem en el fonament jurídic següent en examinar aquest precepte.

Des d'una altra perspectiva, hem de fer esment de la circumstància que, arran de la crisi sanitària, econòmica i social provocada per la pandèmia, en l'àmbit de la Unió Europea s'han adoptat mesures extraordinàries de recuperació, adreçades també a la suspensió de la clàusula general de salvaguarda del marc pressupostari de la Unió Europea, com hem vist en el fonament jurídic anterior i vàrem apuntar en el precedent DCGE 3/2020, de 8 d'abril (FJ 2). Això no obstant, com ha assenyalat aquest Consell, «les normes jurídiques emanades de les institucions europees, malgrat la seva primacia en el si dels ordenaments dels estats membres, no constitueixen en sentit estricte paràmetre de validesa de les lleis aprovades per les Corts o el Parlament» sinó que «ho són únicament la Constitució i l'Estatut, segons ho estableix la jurisprudència constitucional» (DCGE 6/2016, d'1 de desembre,

FJ 3.2, fent citació de la STC 157/2016, de 22 de setembre, FJ 7, i, en la mateixa línia, per totes, STC 134/2011, FJ 8).

Oimés, que el legislador estatal hagi optat per regular un mecanisme financer com el de l'article 3 RDL 27/2020 en la present situació de crisi, en lloc de dur a terme una modificació de l'actual marc d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat per als ens locals, en un sentit més permissiu i de major flexibilitat respecte a la disponibilitat i destinació del superàvit i/o els romanents de tresoreria per part d'aquest nivell de govern territorial, és una opció legislativa que correspon a l'Estat a l'empara de les seves competències en l'àmbit material que ens ocupa. Com sabem, no és funció d'aquest Consell enjudiciar l'oportunitat de les actuacions adoptades pel poder legislatiu (DCGE 7/2010, de 22 d'abril, FJ 4) sinó determinar si aquestes decisions han estat dictades en el marc de les competències que la Constitució li atribueix, així com si són adequades en general a les prescripcions del marc constitucional i estatutari.

En conclusió, en vista de tots els raonaments exposats, l'article 3 del Reial decret llei 27/2020, de 4 d'agost, no vulnera l'autonomia local ni la suficiència financera dels ens locals, ex articles 137 i 142 CE i 217 i 218 EAC.

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de l'article 4 del Reial decret llei 27/2020

A continuació, examinarem l'article 4 RDL 27/2020 que, com sabem tampoc no està vigent, relatiu a l'«[a]utorització de crèdit extraordinari per a la recuperació econòmica i social de les entitats locals», crèdit aquest que, com veurem seguidament amb més detall, té com a destinatàries les entitats locals que s'hagin compromès a efectuar el préstec dels seus romanents de

tresoreria per a despeses generals a l'Estat, en les quanties i en els termes establerts a l'article 3 de la mateixa norma.

1. En concret, l'apartat primer de l'article 4 estableix que l'Administració general de l'Estat ha de destinar a les entitats locals un import equivalent, com a mínim, al 35 % dels recursos que aquestes han compromès en el citat préstec a l'Administració central, amb un topall màxim de 5.000 milions d'euros. A aquests efectes, mitjançant el Reial decret llei objecte de dictamen, es concedeix un crèdit extraordinari per la quantia màxima global suara indicada, el qual s'incorpora a la secció 32 del pressupost vigent (Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, prorrogats per al 2020), anomenada «Altres relacions financeres amb ens territorials», servei 02 «Secretaria General de Finançament Autonòmic i Local. Entitats locals», programa 942N «Altres aportacions a entitats locals», i al capítol 4, article 46 i concepte 467 «Reconstrucció econòmica i social de les entitats locals». Per al finançament d'aquest crèdit extraordinari, que té caràcter d'incorporable, s'han d'aplicar les regles de l'article 46 de la Llei 6/2018 (deute públic) i de l'article 59 LGP (exclusió de l'aplicació de determinades modificacions al Fons de contingència).

Les quanties de què disposaran els governs locals que siguin beneficiaris de l'esmentat fons es distribueixen de forma que, per a les despeses de 2020, consisteixin en el 40 % de les aportacions compromeses per aquells, fins a un màxim de 2.000 milions d'euros i, per a les despeses de 2021, en el 60 % de les esmentades aportacions, amb un màxim de 3.000 milions d'euros. Aquesta dotació als ens locals s'ha de vehicular en transferències corrents efectuades per l'Estat en el termini d'un mes a comptar des de la finalització de la data de què disposaven per formalitzar el compromís de lliurar-li els seus romanents de tresoreria en aplicació de l'article 3 del Decret llei (15 de setembre de 2020); i l'import total a transferir per a cada un d'aquells es calcula en proporció als recursos econòmics que han compromès.

D'altra banda, segons diu el mateix apartat primer del precepte examinat, «[l]es entitats locals, en l'àmbit de la seva autonomia per gestionar els seus interessos respectius», han de destinar les dites transferències a un seguit de finalitats especificades per la norma, que són: l'elaboració i posada en marxa de plans o estratègies d'accions locals de l'agenda urbana espanyola, la mobilitat sostenible, la transició energètica, les cures de proximitat i la cultura. La delimitació de quines despeses s'han de considerar incloses en cadascuna de les finalitats indicades es concreta en els apartats 3 a 5 del mateix precepte, als quals ens remetem.

Per finalitzar l'apartat primer, s'afegeix una norma específica per al supòsit que l'Estat hagi començat a transferir diners d'aquest fons extraordinari a entitats locals i que després aquestes no compleixin amb els compromisos adquirits en aplicació de l'article 3. En aquest cas, les quanties que el precepte qualifica com a indegudament percebudes (la recuperació de les quals té caràcter preferent enfront de qualsevol altre deute amb creditors públics) s'han de compensar en la seva totalitat mitjançant les corresponents retencions dels lliuraments a compte i de les liquidacions definitives de la participació en tributs de l'Estat.

Per la seva part, l'apartat 2 de l'article 4 disposa que la despesa realitzada per les entitats locals a càrrec dels fons estatals transferits a què fa referència el dit article es considerarà, en aquest supòsit concret, com a «despesa finançada amb fons finalistes» i, per tant, queda exclosa de la despesa computable per a l'aplicació de l'esmentada regla (art. 12.2 LOEPSF).

Finalment, l'apartat 6 de l'article 4 eximeix aquestes actuacions de despesa pública local de l'obligació d'elaborar els informes que preveu l'article 7.4 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. En

concret, aquest darrer precepte legal només permet l'exercici per part de les administracions locals de competències distintes de les seves pròpies i de les atribuïdes per delegació mentre no es posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de les hisendes locals i no hi hagi simultaneïtat d'execució del mateix servei per part d'una altra administració pública, raó per la qual exigeix l'emissió de dos tipus d'informes de caràcter previ i vinculant: de l'administració competent, per constatar la inexistència de duplicitats d'actuacions administratives, i de l'administració que tingui la tutela financera sobre les noves competències.

2. La sol·licitud del Govern, que no qüestiona el precepte objecte de dictamen des de la perspectiva de les competències de la Generalitat, argumenta que les «transferències i subvencions als ens locals s'han de distribuir conforme a criteris objectius i raonables, ja que, en cas contrari, podrien vulnerar els principis constitucionals d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics» (fent citació de la STC 150/1990, FJ 12).

A més, el peticionari considera que el Reial decret llei restringeix l'autonomia i la suficiència de recursos dels ens locals, traslladant la doctrina constitucional elaborada en relació amb l'autonomia financera de les comunitats autònomes, segons la qual «la opción autonómica de cofinanciar o no el programa estatal no altera su derecho a la necesaria percepción de los fondos estatales que le corresponden para cada línea de ayuda o modalidad técnica que el Estado financie» (STC 128/1999, d'1 de juliol, FJ 11). D'aquesta manera, diu, la imposició de condicionaments indeguts per a la percepció de la transferència de recursos estatals vulnera la potestat local de la plena disposició dels recursos econòmics en l'exercici de les competències que els corresponen.

3. Més enllà del que es dirà posteriorment respecte a la vinculació que té l'article 4 RDL 27/2020 amb el 3, resulta clar que, com el seu nom indica, el

precepte que ara s'examina estableix la dotació d'un crèdit extraordinari destinat a crear uns ajuts de naturalesa subvencional per als ens locals, amb les condicions i en els termes que s'explicitaran tot seguit. Estaríem davant, doncs, d'una modificació pressupostària per incrementar la despesa, efectuada mitjançant «una norma amb rang legal i al fil del que preveu l'article 134.5 CE ("[h]avent aprovat els pressupostos generals de l'Estat, el Govern podrà presentar projectes de llei que impliquin l'augment de la despesa pública o la disminució dels ingressos corresponents a aquell mateix exercici pressupostari")», que el Tribunal Constitucional considera legítima quan es du a terme «en "supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida" (STC 3/2003, FJ 5, i, en el mateix sentit, STC 136/2011, FJ 4; 217/2013, FJ 2, i 34/2018, de 12 d'abril, FJ 6)» (DCGE 3/2020, FJ 2).

Dit això, d'una banda i tal com indica el títol del mateix article 4 RDL 27/2020, els fons que nodreixen l'esmentat crèdit, categoritzats com a deute públic, són de naturalesa finalista, ja que, amb caràcter general, els governs locals els han d'aplicar a la «recuperació econòmica i social»; específicament a uns àmbits materials determinats (agenda urbana, mobilitat sostenible, transició energètica, cures de proximitat i cultura) i, dins d'aquests, a costejar un ventall d'actuacions que detalla el mateix precepte (apts. 1 i 3 a 5).

I, de l'altra, d'acord amb el que hem vist que disposa el seu apartat 2, la norma conté també una previsió dirigida a flexibilitzar la regla de despesa (art. 12.2 LOEPSF), que és aplicable només i puntualment a les administracions locals beneficiàries de les ajudes, amb l'objectiu de possibilitar l'increment de la seva despesa pública en les actuacions objecte de foment, sense que es desvirtuï el mandat d'equilibri pressupostari (art. 11.4 LOEPSF).

Pel que ara interessa, quant a l'establiment de transferències i subvencions als ens locals tant per part de l'Estat com de les comunitats autònomes, la doctrina constitucional ha declarat que, «como es regla común en el Derecho comparado, resulta constitucionalmente lícito vincular las transferencias y subvenciones a un destino concreto, siempre que, en el ejercicio de sus propias competencias, concurra en ello el interés del Ente que transfiere sus propios recursos o subvenciones a las Haciendas locales». Ara bé, també ha afirmat que l'atorgament de les dites transferències i subvencions s'ha de sotmetre a l'escrutini dels principis constitucionals i que, per tant, «deben distribuirse conforme a criterios objetivos y razonables, pues en caso contrario podrían resultar vulnerados los principios constitucionales de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (STC 150/1990, FJ 12).

Així mateix, respecte a les condicions que es poden establir per a la seva concessió, el Tribunal Constitucional ha entès que només són admissibles les que persegueixen una finalitat raonable relacionada amb la matèria objecte de foment. D'aquesta forma, ha considerat que l'exigència d'elaborar un pla de mobilitat sostenible per obtenir una subvenció no és contrària a l'article 9.3 CE perquè procura una finalitat raonable relacionada amb la reducció de les emissions i el consum d'energia, alhora que tampoc no és desproporcionada (STC 174/2013, de 10 d'octubre, FJ 6).

Amb relació a la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics i, singularment, del poder legislatiu, ens remetem al que hem dit en el DCGE 3/2020, en el qual recollíem la nostra doctrina consultiva en aquesta qüestió (entre d'altres, DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 4, i, en la mateixa línia, DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5). A tall de síntesi, hi vàrem raonar que el control d'una llei a partir de l'article 9.3 CE no pot implicar la imposició de constriccions indegudes al legislador, de manera que cal portar-lo a terme amb prudència i preservant les seves opcions legislatives. Així, dèiem, les

«lleis aprovades en el marc de les institucions i el procediment legislatiu democràtics compten amb la presumpció de validesa pel que fa a la seva interpretació». I, en conseqüència, allò que esdevé rellevant és comprovar si la norma «estableix una discriminació, ja que la discriminació comporta sempre una arbitrietat, o bé, malgrat no establir-la, si manca de tota explicació racional, cosa que també suposaria una arbitrietat, sense que sigui pertinent realitzar una anàlisi de fons de totes les motivacions possibles de la norma i de totes les seves possibles conseqüències» (DCGE 3/2020, FJ 2, en la línia de les STC 233/1999, FJ 12; 104/2000, de 13 d'abril, FJ 8; 242/2004, de 16 de desembre, FJ 7; 47/2005, de 3 de març, FJ 7; 196/2011, de 13 de desembre, FJ 13; 20/2013, de 31 de gener, FJ 8, o 93/2017, de 6 de juliol, FJ 3).

El control que s'exerceixi, doncs, ha de tenir com a objecte comprovar si el legislador s'ha excedit en el dit marge de llibertat i ha creat una diferència de tracte no raonable o arbitrària, i no enjudiciar altres mesures legals que hom consideri més adequades o defensables (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 3 i 4).

En definitiva, no és suficient la simple discrepància política per titllar la norma d'arbitraria o, el que és el mateix, no es pot confondre l'arbitri legítim que porta a una determinada configuració legal d'una matèria o un sector de l'ordenament amb la «inconsecuencia o incoherencia creador[a]s de desigualdad o distorsión en los efectos legales» (DCGE 3/2020, FJ 2, i STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 4.a; 227/1988, de 29 de novembre, FJ 5; 239/1992, de 17 de desembre, FJ 5; 73/2000, de 14 de març, FJ 4; 45/2007, d'1 de març, FJ 4, i 49/2008, de 9 d'abril, FJ 5).

4. Fetes les consideracions anteriors, ens pertoca ara examinar l'adequació al paràmetre exposat d'aquests fons finalistes de naturalesa subvencional, articulats com a transferències corrents i directes a les corporacions locals

pel concepte «[r]econstrucció econòmica i social de les entitats locals» en els corresponents secció, servei i programa dels pressupostos generals de l'Estat vigents, que regula l'article 4 RDL 27/2020.

Tot i que aquest precepte no ho explicita, com tampoc el preàmbul del Reial decret llei, de la descripció anteriorment efectuada resulta obvi que són destinataris dels esmentats fons únicament aquells ens locals que hagin adoptat prèviament el compromís de prestar a l'Estat els seus romanents de tresoreria per a despeses generals, d'acord amb el que prescriu l'article 3. Confirmen això anterior diversos elements que integren la configuració dels ajuts, a la qual ja ens hem referit. En primer lloc, que la quantia global del crèdit extraordinari es calculi a partir de l'import total dels recursos que les entitats locals s'hagin compromès a lliurar a l'Administració estatal (com a mínim el 35%). En segon lloc, que aquests diners es reparteixin al llarg dels anys 2020 i 2021, també en proporció a les aportacions compromeses per les entitats locals. I, en tercer lloc, que les transferències corrents realitzades a les entitats locals es corresponguin proporcionalment amb els recursos compromesos per cadascuna.

Igualment, per al còmput del termini per realitzar les transferències dels diners, s'adopta com a punt de partida la data de finalització de la remissió a la DGTPF dels compromisos locals. I, a l'últim, a mode de clàusula de tancament, l'incompliment del compromís del préstec suposa que l'obligació de retornar les transferències ja materialitzades i «indegudament percebudes» es compensi deixant de percebre per altres vies o fonts de finançament ordinàries de les hisendes locals les quanties equivalents.

Per tant, en vista del que s'ha exposat, allò que ens pertoca ara examinar és si la condició exigida per poder beneficiar-se dels ajuts de l'article 4, que, com hem vist, consisteix en el fet que l'entitat local es comprometi abans a contractar amb l'Estat el préstec i lliurament dels seus romanents de

tresoreria per a despeses generals, ajustats en els termes que indica l'article 3 i que hem examinat en el fonament jurídic segon, com també si que aquests ajuts es distribueixin, precisament, en funció de la quantia dels imports així compromesos, s'adequa o no a la Constitució.

D'entrada, cal assenyalar que no sembla ponderat que l'Estat supediti, com ho fa, l'aplicació d'una mesura de foment destinada a actuacions i polítiques públiques en àmbits sectorials que considera estratègics per a la recuperació social i econòmica del món local (agenda urbana, transport públic, mobilitat urbana sostenible, transició energètica, assistència social i sanitària, mesures de suport a la cultura) a un requisit de la naturalesa descrita. En altres paraules, s'impedeix que les corporacions locals que no contractin el préstec amb l'Estat, perquè no vulguin o no puguin fer-ho, tinguin accés a aquesta important línia de finançament, la qual cosa constitueix una relació de causa/efecte que no respon a les exigències d'objectivitat i de raonabilitat que haurien de regir l'atorgament dels ajuts de l'Estat als ens locals, d'acord amb la doctrina constitucional (STC 150/1990, FJ 12, i 174/2013, FJ 6).

Efectivament, no s'albira quina connexió de sentit pot tenir la condició anterior, imposada per l'article 4 als ens locals, amb la dotació d'un crèdit extraordinari per part de l'Estat que té com a finalitat donar suport econòmic al món local per costejar actuacions que obeeixen a circumstàncies extraordinàries i sobrevingudes, com són les derivades de la pandèmia ocasionada per la COVID-19. En aquest context, s'ha d'indicar que el mateix Consell d'Europa, com hem recollit al fonament jurídic primer, insta l'Estat espanyol a adoptar les mesures necessàries, en el marc del Pacte d'estabilitat i creixement, per fer front a l'esmentada pandèmia i afavorir així la recuperació econòmica. Semblaria, en tot cas, que uns fons com els que ens ocupen no es poden concedir de manera selectiva i exclouent sinó que s'haurien de distribuir en funció de criteris més conformes amb la jurisprudència constitucional abans citada, que estiguessin vinculats a

aspectes de naturalesa poblacional, d'equilibri territorial, de necessitats mediambientals o de requeriments socials, entre d'altres, i no segons si l'administració potencialment beneficiària d'aquells es compromet per endavant a finançar l'administració que els concedeix.

D'altra banda, no mena tampoc a una conclusió diferent el fet que, segons diuen els representants del Govern estatal en els debats parlamentaris a què hem al·ludit en el fonament jurídic anterior, la concessió dels ajuts com a ingressos externs no financers prevista a l'article 4 formi part d'una solució arbitrada conjuntament amb l'article 3 per permetre l'ús dels romanents de tresoreria locals (com a mínim un 35% dels prestats a la DGTPF) en el marc d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Cal recordar que la doctrina constitucional declara que no es pot confondre l'arbitri legítim del legislador amb una regulació que sigui inseqüent o incoherent i que, de resultes d'això, creï «desigualdad o distorsión» en els efectes legals que produeixi (STC 99/1987, FJ 4.a; 227/1988, FJ 5, o 73/2000, FJ 4). I és evident que l'opció adoptada pel legislador estatal d'origen governamental, sigui quina sigui la finalitat cercada per la norma o siguin diverses finalitats alhora, porta a aquesta desigualtat i distorsió d'efectes legals.

En efecte, no es pot perdre de vista que els ajuts de l'Estat tenen com a destinataris últims els ciutadans, en forma de serveis públics en els àmbits afectats (en aquest cas, entre d'altres, segons els apts. 3 a 5 de l'art. 4: foment de la mobilitat sostenible; renovació de proveïments d'aigua, sanejament i cablejat subterrani; accions en zones de protecció mediambiental; millora dels serveis d'assistència social i sanitària amb programes per a persones grans, dependents o amb discapacitats; sistemes d'ajuts a domicili i teleassistència; detecció de violència de gènere, d'exclusió social i d'absentisme escolar; construcció i renovació d'escoles infantils de 0 a 3 anys; mesures de promoció de la cultura, etc.).

I que, consegüentment, tot i que els ens públics no són titulars del dret a la igualtat ex article 14 CE (entre d'altres, STC 45/2007, FJ 3, o 139/2005, FJ 6), el diferent tractament que es dona a les entitats locals en l'article 4, que les exclou de rebre els fons que s'hi preveuen en cas que no financin prèviament l'Estat mitjançant el referit préstec, repercuteix, en darrer terme, en una discriminació en la prestació dels dits serveis públics entre els ciutadans sobre els quals exerceixen el seu govern local. I això anterior, amb més motiu si la condició per ser destinatari de la transferència dinerària no obeeix, com hem dit, als criteris objectius, constatables i racionals que han de presidir en tot cas la concessió dels ajuts públics.

Amb relació a la infracció del principi d'igualtat entre els ens públics locals (art. 14 CE) com a manifestació de l'arbitrarietat del legislador (art. 9.3 CE), cal dir que, més recentment, la doctrina constitucional ha valorat la seva possible aplicació, si bé en el cas examinat no va concloure que hi hagués un tracte discriminatori. Així, va enjudiciar si la norma legal en qüestió (disp. add. setena de la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 29 de juliol, de costes) establí un privilegi per a uns municipis respecte d'altres, en excloure del domini públic maritimoterrestre un seguit de nuclis costaners i, per contra, mantenir dins d'aquest d'altres nuclis que eren igualment innecessaris per a la protecció del litoral (STC 57/2016, de 17 de març, FJ 9, que recull la doctrina de la precedent STC 233/2015, de 5 de novembre, FJ 14).

Oimés, el compliment de l'exigència de l'article 4 per poder ser beneficiari de les transferències corrents de caràcter finalista que regula, en molts casos, tampoc no depèn ni tan sols de la voluntat de l'entitat local mateixa, que no sempre està en condicions pressupostàries i financeres de poder contractar el préstec amb l'Estat. Així succeiria, per exemple, en el supòsit de les administracions locals que tinguin superàvit però romanents de tresoreria per a despeses generals negatius en la liquidació de 2019. O senzillament, quan

els ens locals hagin gestionat de manera continuada i successiva exercicis pressupostaris en equilibri i no disposin d'aitals romanents.

Certament, aquesta exclusió del gaudi de les ajudes per a un conjunt d'entitats locals, a partir de l'exigència del compliment d'una condició prèvia que res no té a veure amb les actuacions objecte de foment estatal, com també el subsegüent finançament desigual de les que sí que en poden ser destinatàries, pot comportar, a la pràctica, el pernicios efecte que l'atorgament i la distribució dels fons de l'article 4 RDL 27/2020 no es faci tenint en compte la situació i les necessitats reals de les entitats locals en els àmbits als quals estan destinats.

En definitiva, el vincle que estableix l'article 4 amb el precepte immediatament anterior origina la inconstitucionalitat de la regulació que conté del crèdit extraordinari de naturalesa subvencional adreçat als governs locals, en la mesura que aquest és concebut i regulat en uns termes incompatibles amb les exigències de raonabilitat i d'objectivitat que han de guiar la distribució dels fons públics adreçats al foment de polítiques estratègiques d'interès general.

Altrament, tal com hem indicat en el fonament jurídic anterior, és constitucionalment lícit que l'Estat es doti de mecanismes financers que tinguin per finalitat l'assoliment de la política d'equilibri i d'estabilitat pressupostària que consideri adients d'acord amb els objectius propis i europeus, a l'empara de les seves competències per desenvolupar el mandat de l'article 135 CE. Ara bé, l'articulació de la legislació i les mesures que així arbitri no poden menystenir un principi constitucional tan bàsic com és el repartiment equitatiu dels ajuts econòmics, basat en condicions objectives fàcticament verificables i relacionades amb els supòsits de fet que justifiquen la despesa pública segons les capacitats i necessitats relatives a les administracions receptores. Encara amb més motiu si es té en compte que,

mitjançant la intermediació d'aquestes darreres, i principalment en el cas dels ajuntaments, l'aplicació dels esmentats ajuts reverteix en els ciutadans, sobretot quan s'intervé en l'espai de desenvolupament que els és més proper, és a dir, el local.

En conclusió, l'article 4 RDL 27/2020, tal com configura les condicions i els criteris per realitzar les transferències corrents derivades del crèdit extraordinari per a la recuperació econòmica i social de les entitats locals, vulnera el principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, previst a l'article 9.3 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'article 3 del Reial decret llei 27/2020, de 4 d'agost, de mesures financeres, de caràcter extraordinari i urgent, aplicables a les entitats locals no vulnera l'autonomia local ni la suficiència financera dels ens locals, ex articles 137 i 142 CE i 217 i 218 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'article 4 RDL 27/2020, de 4 d'agost, tal com configura les condicions i els criteris per realitzar les transferències corrents derivades del crèdit extraordinari per a la recuperació econòmica i social de les entitats locals, d'acord amb el raonament exposat en l'apartat 4 del fonament jurídic

tercer, vulnera el principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, previst a l'article 9.3 CE.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.