



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 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

Conclusions del Dictamen:

*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.*

D'entrada, s'ha d'assenyalar que el Reial decret llei 27/2020 i, per tant, els preceptes sol·licitats, han perdut la seva vigència durant el període d'elaboració d'aquest Dictamen, atès que l'esmentada norma no va superar el tràmit de la convalidació en el si del Congrés dels Diputats. Seguidament, 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 són dos instruments molt diferents quant al seu contingut i la seva finalitat, per la qual cosa s'examinen per separat en el Dictamen.

L'article 3 RDL 27/2020 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. preàmbul RDL 27/2020).

En síntesi, 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 pel principi constitucional de l'article 135 CE, que resulta aplicable a totes les administracions públiques, incloent-hi els ens locals.

En relació amb el principi d'autonomia local, no hi ha dubte que aquesta «va estretament vinculada a la seva suficiència financera, perquè la plena disposició de mitjans financers s'exigeix per poder exercir, sense condicionaments indeguts i en tota la seva extensió, 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 i als articles 84.3 i 217 EAC, juntament amb altres principis rectors, com són l'equitat, l'autonomia i la responsabilitat fiscal. 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. Ara bé 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"» (STC 82/2020, FJ 7, i 109/1998, FJ 10). 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 una actuació conforme amb aquest principi segons el marc constitucional i de legalitat orgànica vigent (equilibri o superàvit pressupostari, segons art. 11.4 LOEPSF).

Cal 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 (art. 3 RDL 27/2020), que suposa una transferència de diners dels ens locals a l'Estat i 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, s'ha de 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 mateix, 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 que l'import dinerari 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, es 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 no és de total i lliure disposició per als ens locals.

Esclari 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).

Al respecte, s'ha d'indicar 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. 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 concret, 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 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 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.

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 ara afectat. No és funció del 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, 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.

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.

L'article 4 RDL 27/2020 estableix un crèdit extraordinari de l'Estat destinat a 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. 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).

Sobre 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 el seu atorgament 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), com també que han de perseguir una finalitat raonable relacionada amb la matèria objecte de foment.

Tot i que aquest precepte no ho explicita, com tampoc el preàmbul del Reial decret llei, de la seva lectura 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. Confirmin això anterior diversos elements que integren la configuració dels ajuts. 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.

Quant a l'anterior, 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. Aquests fons no es poden concedir de manera selectiva i exclouent sinó que s'haurien de distribuir en funció de criteris d'igualtat i raonabilitat, 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. 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. 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 als criteris objectius, constatables i racionals que han de presidir en tot cas la concessió dels ajuts públics.

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.

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, prevista a l'article 9.3 CE.