

La constitucionalidad del Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local

José Luis Reverter Valls

RESUMEN

El Tribunal Constitucional, ha desestimado en su Sentencia 40/2021, de 18 de febrero, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local, de la Junta de Castilla y León, estimando que concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad para su aprobación, que las medidas adoptadas son justificadas y razonables y que no se infringe el principio de reserva de ley establecido en el art. 25.4 del EACL, en relación al artículo 55.3 del mismo texto legal.

Palabras clave: Tribunal Constitucional; Decreto-ley Autonómico; legislación de urgencia; reserva de ley; inversión pública.

ABSTRACT

The Constitutional Court, in its Ruling 40/2021, of February 18, has dismissed the appeal of unconstitutionality filed against Decree-Law 6/2020, of July 2, on urgent measures to encourage economic and social recovery measures in the local sphere, of the Junta de Castilla y León, considering that the circumstances of extraordinary and urgent necessity for its approval concur, that the measures adopted are justified and reasonable and that the principle of reserve of law established in art. 25.4 of the EACL, in relation to article 55.3 of the same legal text.

Keywords: Constitutional Court; Autonomic Law-Decree; emergency legislation; reservation of law; public investment.

SUMARIO

I. ANTECEDENTES. II. OBJETO DEL RECURSO Y ARGUMENTACIONES DE LAS PARTES. III. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. IV. CONCLUSIONES.

I. ANTECEDENTES

La pandemia de coronavirus en la que nos encontramos inmersos desde marzo de 2020 ha tenido un efecto devastador en vidas humanas país, estimándose oficialmente en febrero de 2022 cerca de cien mil fallecidos.

A la tragedia humana se le ha unido necesariamente la económica. Las medidas de confinamiento, restricciones y limitaciones adoptadas en sus primeras fases, no solo en nuestro país, han golpeado de lleno a las empresas, trabajadores y familias. Más allá de las comparativas que puedan realizarse respecto a nuestro entorno europeo, no es descabellado afirmar que teniendo el sector servicios tanto peso en España, la crisis nos ha afectado en mayor medida que en otros Estados. Por otra parte, la recuperación parece ser también más lenta (por lo menos que lo deseable).

En este marco, el ejecutivo Estatal, los autonómicos y también las restantes Administraciones Públicas, entre las que se encuentra la local, han adoptado diversas medidas (cada uno dentro de sus posibilidades) intentando paliar las consecuencias negativas en nuestra economía. Entre ellos se encuentra la Junta de Castilla y León, que aprobó el dos de julio de 2020 el Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local (publicada un día después en el Boletín Oficial de dicha Comunidad Autónoma), norma que cuya constitucionalidad se cuestiona en el recurso del que trae causa la Sentencia que comentamos.

Se trata esta de una norma breve, de carácter limitado, en la que como últimamente ya se nos tiene acostumbrados la exposición de motivos es considerablemente más extensa que el propio cuerpo dispositivo. Consta en la misma, un artículo único con cinco apartados cuyo objeto es la modificación de la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, una disposición adicional que ordena que a partir de la entrada en vigor del Decreto-ley toda referencia al “Fondo de Cooperación Local-Ordenación territorial” se entienda efectuada al “Fondo de Cooperación Local”, y dos disposiciones finales (la pri-

mera, autorizando su desarrollo reglamentario por la Junta de Castilla y León; y la segunda, relativa a su entrada en vigor el día después de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León).

Por lo que respecta al contenido del artículo único citado, cabe reseñar sus apartados cuatro y cinco, puesto que los tres primeros son simplemente cambios de denominación del Título II y de los artículos 3 y 4 de la Ley que modifica.

Por lo que respecta al punto cuarto de dicho artículo único, se modifica el apartado 3 del artículo 7 de la Ley mencionada, en el sentido de que donde antes se establecía que la transferencia de los Fondos de participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León se realizaban por terceras partes cada cuatrimestre, ahora se establece la salvedad para los municipios de población igual o inferior a 1.000 habitantes a los que se les libra la totalidad de una vez cada primer cuatrimestre del año.

En cuanto al punto quinto del mismo, reestructura la participación de los Entes Locales en el Fondo de cooperación económica local general vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos, mediante la modificación de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, a la que nos referimos, en el siguiente sentido:

En el apartado 2, relativo a las provincias y municipios de población superior a 20.000 habitantes, el 50 % de la cantidad asignada, que tenía carácter incondicionado, pasa a estar obligada su aplicación a inversiones vinculadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas para 2030. El 50 % restante se mantiene su destino para hacer frente a los desafíos demográficos.

En el apartado 3, se establecen dos tramos poblacionales. Para los municipios de población inferior o igual a 1.000 habitantes se mantiene el carácter incondicionado del mismo, mientras que para los de población superior a dicha cifra y hasta 20.000 habitantes se les obliga a destinarlos en su totalidad a inversiones vinculadas al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030.

Por lo que respecta al apartado 4, establece una nueva periodificación del libramiento del fondo. Para los municipios de población igual o inferior a 1.000 habitantes se transfieren de una sola vez cada primer cuatrimestre del año. Para los fondos que deban dedicarse a la lucha contra la despoblación al que hace referencia el art. 16.9 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (lucha contra la despoblación), se dispone que se anticipa el 50 % de la cantidad asignada con la Orden de Resolución correspondiente y el restante 50 % con la justificación total. Finalmente, en lo referente a las que deban aplicarse a inversiones relacionadas con la Agenda 2030, se prescribe su libramiento anticipado al 100 % con la acreditación de la contratación de las inversiones.

II. OBJETO DEL RECURSO Y ARGUMENTACIONES DE LAS PARTES

Contra el Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local, de la Junta de Castilla y León, interpusieron recurso de inconstitucionalidad cincuenta y tres senadores del Grupo Parlamentario Socialista solicitando que fuera declarado todo él inconstitucional, y supletoriamente, en caso de no estimarse esta petición, se declarara dicha inconstitucionalidad del apartado 5 de su artículo único por aumentar la condicionalidad del “Fondo de Cooperación Económica Local General”.

Lo importante a destacar es que el recurso se plantea en base a las siguientes alegaciones:

1. No concurre o queda justificado el presupuesto habilitante de situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Efectivamente, los recurrentes alegan como primer motivo, por así decirlo el principal, que el Decreto-ley cuestionado “omite llevar una justificación explícita y razonada, en términos específicos, de cuál sea la efectiva circunstancia fáctica que determina la necesidad excepcional de que esta reforma tenga que llevarse a cabo mediante la figura del Decreto-ley” y en la medida que la norma cuestionada se vincula a la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 a medio-largo plazo, no relacionados directamente con la pandemia, la urgencia desaparece al igual que las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia que la doctrina del TC exige en las reformas de carácter estructural.

2. Las medidas adoptadas no superan el juicio de razonabilidad en relación con los objetivos que pretendidamente se persiguen (al no justificarse que la condicionalidad en la aplicación de los fondos sea idónea para conseguir antes los fines que se persiguen o que sin dicha condicionalidad no pudieran cumplirse).
3. Se incumple el principio de reserva de ley establecido en los artículos 25.4 y 55.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al afectar el Decreto-ley aspectos vinculados a la participación de los Entes Locales en los ingresos impositivos de la Comunidad Autónoma. Dichos artículos del Estatuto de Autonomía, respectivamente, disponen que “En caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar a la reforma del Estatuto, a la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, al régimen electoral, al presupuestario, al tributario y al de los derechos previstos en el presente Estatuto. Tampoco podrá

utilizarse el Decreto-ley para la regulación de materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes” y que *“Las entidades locales podrán participar en los ingresos de la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución, en los términos que establezca una ley de Cortes”*.

Por parte del letrado de la Comunidad de Castilla y León replica las anteriores alegaciones con los siguientes argumentos:

1. La extraordinaria y urgente necesidad, que no es otra que la necesaria reactivación del tejido económico y social depauperado con la pandemia del COVID-19, ha quedado debidamente plasmada y acreditada en la memoria y exposición de motivos de la norma, y en el debate de convalidación de la misma; resultando evidente que otras Administraciones Públicas, como por ejemplo la del Estado, ha aprobado este tipo de normas desde el inicio de la pandemia con fines análogos, que por otra parte, más allá de su calificación como medida estructural o coyuntural han sido avaladas por el Tribunal Constitucional.
2. Por lo que respecta a la crítica realizada sobre la condicionalidad de los fondos, que anteriormente se ha expuesto, la defensa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León aduce que *“la conexión de sentido”* queda cumplida al tratarse de medidas tendentes a abrir la vía de inversiones productivas para salir de la crisis económica; medidas que están en línea con las adoptadas por el Gobierno de España y la Unión Europea.
3. Por último, por lo que respecta al incumplimiento de la reserva de ley, se parte de la necesaria distinción de los dos fondos que se regulan en la Ley 10/2014, de 22 de diciembre que es objeto de modificación. Por una parte, se encuentra *“el fondo de participación en impuestos propios”* y por otra, *“el fondo de cooperación económica local general”*, fondo este último que solo se relaciona de forma indirecta con los ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma y que en modo alguno el importe del mismo se vincula a la recaudación de aquellos, sino que se le consigna anualmente una dotación global.

En este sentido, el art. 55.3 del EACL y la reserva que en él se contempla debe entenderse referida exclusivamente al primero de los fondos citados, es decir, a la participación en los impuestos propios, y sobre este la única medida adoptada ha sido adelantar el momento de percepción de las cantidades asignadas por el fondo, cuestión esta que no es discutida por los recurrentes.

Consecuentemente con lo expuesto, la infracción del citado principio de reserva de ley que se imputa a la condicionalidad del otro fondo (el de

cooperación económica local), en opinión del letrado de la Junta de Castilla y León debe ser asimismo rechazada.

III. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Vistas las alegaciones de las partes, el Tribunal Constitucional con carácter previo a la resolución de cada una de las cuestiones planteadas en el recurso, realiza un breve rememora de su doctrina al respecto de lo que denomina “*normas provisionales con rango de ley*”. Aun conocida su doctrina, resulta interesante recordarla puesto que fija los parámetros que sirven para enjuiciar el caso, siendo los siguientes:

1. La locución “*extraordinaria y urgente necesidad*” no es una expresión vacía de contenido sino un verdadero límite a la actuación del legislador.
2. La apreciación de la concurrencia de dicha “*extraordinaria y urgente necesidad*” le corresponde al Ejecutivo en primer término y al Legislativo en fase de convalidación, correspondiéndole al Tribunal Constitucional el control de la razonabilidad y corrección de dicha apreciación. En palabras del propio Tribunal en el FJ. 2 de esta misma Sentencia, este control se “*concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente*”.
3. Es admitido que los Estatutos de Autonomía puedan atribuir a los ejecutivos autonómicos la capacidad de aprobar Decretos-Leyes, pero en todo caso cumpliendo como mínimo con los requisitos que la Constitución Española impone a las equivalentes normas estatales de carácter provisional. Ahora bien, en el caso de las Comunidades Autónomas, uno de los factores a tener en cuenta en el control constitucional realizado por el alto tribunal es el menor tiempo necesario que se precisa para la tramitación de los proyectos de ley, al contar las mismas únicamente con una cámara legislativa.

Expuesto lo anterior, el Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad en base a los siguientes argumentos:

1. La Junta de Castilla y León ha expuesto explícita y razonadamente la justificación de las medidas adoptadas en relación con la concurrencia de la “*extraordinaria y urgente necesidad*” que se deriva de la crisis económica causada por la pandemia de la COVID-19 (por otra parte, innegablemente impredecible), tanto en la memoria de impacto normativa obrante en el

expediente de elaboración del a norma, como en la exposición de motivos y en su debate de convalidación.

2. Queda asimismo justificado el acudir al Decreto-ley dadas las fechas en las que se aprobó (mes de julio) coincidentes con la elaboración del proyecto de presupuesto para el ejercicio siguiente y al objeto de integrarse en ciclo presupuestario de 2021.
3. En cuanto a la “*conexión de sentido*”, entre las medidas de condicionalidad adoptadas respecto al destino obligado del Fondo de cooperación económica general a sufragar inversiones, debe respetarse el margen de discrecionalidad del ejecutivo autonómico habida cuenta de que es razonable sustituir la aplicación en gasto corriente por inversiones de carácter productivo que ayuden a la recuperación económica. El citado margen de discrecionalidad también justifica la relación con la consecución de los objetivos de la Agenda 2030, por otra parte, compartidos a todos los niveles institucionales.
4. Por último, en cuanto al incumplimiento del principio de reserva de ley fijado en el artículo 25.4 del EACL, en relación al artículo 55.3 del mismo texto, debe ser también desestimada en la medida que únicamente se refiere al Fondo de Cooperación y no al de Participación, fondo este último que es de los dos el único que debe responder a la citada exigencia de reserva de ley. Esto así puesto que el Fondo de Cooperación, que se asemeja más a las subvenciones, solo encuentra su conexión, podría decirse genérica, con los ingresos por el hecho de que todo gasto público se financia con aquellos. En definitiva, en la medida en que el Fondo de Cooperación se dota inicialmente cada año con una dotación global y esta evoluciona cada año en función del incremento de los ingresos no financieros de la Comunidad Autónoma, no se encuadra propiamente en el concepto de participación establecido en el art. 55.3 del citado EACL.

IV. CONCLUSIONES

La concatenación de diversas crisis económicas y sociales en nuestro país desde, al menos el año 2008, ha supuesto la proliferación en el uso del Decreto-ley por los ejecutivos estatal y autonómicos, justificándose su uso en la concurrencia de situaciones económicas y sociales de “extrema y urgente necesidad”.

No se puede negar que la situación generada por la pandemia de coronavirus que sufrimos es una de ellas. En este sentido difícilmente podía prosperar el recurso de inconstitucionalidad en los términos planteados por cincuenta y tres sena-

dores socialistas contra el Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local, de la Junta de Castilla y León, habida cuenta además de que el ejecutivo central ha hecho uso de este instrumento en estos últimos tiempos, especialmente mediando el estado de alarma. Por otra parte, el recurso al gasto e inversión pública como instrumento para la recuperación económica ya ha sido utilizado en otras ocasiones, más allá del juicio sobre su éxito o eficacia.

En cualquier caso, el amplio uso de este tipo de norma por los ejecutivos ha configurado un nuevo escenario en el reparto del poder entre las instituciones del Estado, considerado en su conjunto, dejando en un segundo plano la actividad normativa de las cámaras legislativas y desdibujando en cierta medida el carácter parlamentario de nuestro sistema.