

### **Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de Medidas Financieras de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales** **«BOE» núm. 211, de 5 de agosto de 2020 [BOE-A-2020-9131]**

#### **EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS NO CONVALIDA EL REAL DECRETO-LEY QUE PRETENDÍA QUE LAS CORPORACIONES LOCALES PRESTARÁN SUS REMANENTES AL ESTADO**

Quizá ha pasado un tanto desapercibido por la triste situación de la pandemia de la Covid-19, pero el Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales (BOE núm. 211, de 5 de agosto), es de esos casos que quedarán para la historia del parlamentarismo español. Lo es porque en pocas veces sucede que, dictado un real decreto-ley por el Gobierno, fundamentado en la extraordinaria y urgente necesidad que requiere el art. 86 de la Constitución (CE), luego es tumbado posteriormente por el Congreso de los Diputados, al no convalidarlo en sesión de 10 de septiembre de 2020<sup>1</sup>.

En pocas ocasiones ha pasado esto en la historia del parlamentarismo español. Ha sucedido para el presente Real Decreto-Ley, y quizá ha coadyuvado la gran fragmentación de las Cortes Generales y particularmente de la Cámara Baja, lo que pone en evidencia la inestabilidad del Gobierno. El Real Decreto-Ley se sustentaba en un endeble acuerdo de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), de 3 de agosto de 2020, que salió adelante por el voto de calidad del presidente, el alcalde de Vigo, Abel Caballero, ante una votación de 12 votos a favor y 12 en contra. Que un real decreto-ley no haya sido convalidado ha pasado pocas veces. La presente es la quinta en democracia.

Paradójicamente esto sucede con materias que afectan a los entes locales, que parecían el eslabón débil o el hijo pequeño indefenso en la cadena institucional, pero que se ve que pueden llegar a tener fuerza cuando aúnan esfuerzos.

Que el tema que trataba el Real Decreto-Ley era de extraordinaria y urgente necesidad nadie lo cuestionaba, y a ello se empeñaba la exposición de motivos de la norma. Nadie dudaba que el continente era apropiado y que, por tanto, correspondía la fórmula de un real decreto-ley. Se estaba viviendo (y se sigue) una de las peores pandemias que se recuerdan, que está provocando muertes, enfermedad y dinamitando los pilares básicos de la economía. Efectivamente, se está ante un contexto de crisis sanitaria, que está provocando una crisis económica de dimensiones impactantes donde todas las Administraciones públicas territoriales, la Administración General del

1. De los 349 diputados presentes, emitieron su voto todos, y el resultado de la votación fue de 156 votos a favor y de 193 votos en contra. Ninguna abstención. Uno, no votó.

Estado (AGE), las comunidades autónomas (CC. AA.) y los entes locales (EE. LL.) deben tener una actitud proactiva y, por ello, no meramente como espectadoras.

Sin duda, la crisis económica que vivimos se quiere abordar de forma diferente a la que comenzó en 2007. En aquel momento se llevó a cabo mediante importantes ajustes presupuestarios y aumento de la presión fiscal, inducidos por la Unión Europea (UE). Ahora, y especialmente a través de los fondos europeos para la recuperación y la resiliencia (en la actualidad se están concretando sus objetivos y distribución), se pretende abordar el contexto de forma radicalmente distinta, con una política expansionista del gasto público. Sin duda, la visión keynesiana de la economía retoma protagonismo en la actualidad.

El Real Decreto-Ley que comentamos tiene tres títulos y un conjunto de disposiciones adicionales, derogatorias y finales. Parecen excesivas y en muchos casos sin mucho que ver con el objeto de la norma, que es la adopción de medidas financieras aplicables a las entidades locales. Poco o nada pinta entrar a regular aspectos de la UEFA Women's Champions, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), de los gaseoductos, de las subastas de emisión de los gases de efecto invernadero o de los aspectos concernientes al seguimiento de la incapacidad temporal. Por no hablar de que en las disposiciones finales se entra a regular aspectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas y Actos Jurídicos Documentados (ITPYAJD), de la regulación del juego, de la firma electrónica, del sector de los hidrocarburos, del procedimiento administrativo común o de la Comisión de los Mercados y de la Competencia (CMC). Es más, el Real Decreto-Ley cuenta con 16 artículos frente a 11 disposiciones adicionales, 1 derogatoria y 14 finales. Todo esto complica la aplicación de las normas, en un momento de crisis sanitaria, humana y económica, con gran dinámica normativa a través de los reales decretos-leyes, y un gran estrés entre los gestores y los técnicos que deben dar cumplimiento inmediato a las normas dictadas en este contexto de emergencia.

Hay algunos ámbitos del Real Decreto-Ley que son muy destacables. La disposición adicional cuarta regula el tipo aplicable en el IVA a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de bienes necesarios (material sanitario) para combatir los efectos de la Covid-19, cuando los destinatarios sean entidades de derecho público, clínicas, centros hospitalarios o entidades privadas de carácter social.

En materia local, se prorrogaba plausiblemente el destino del superávit de 2018 y 2019, con el fin de realizar inversiones financieramente sostenibles. Como se sabe, el art. 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP) prevé que el superávit de las administraciones territoriales se destine a la reducción del nivel de endeudamiento neto, pero, a raíz de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, se introduce una disposición adicional sexta a la LOEP, de tal forma que se puede también emplear, por las corporaciones locales que tengan superávit y remanente de tesorería para gastos generales como positivo y un nivel de deuda pública inferior al nivel de endeudamiento prohibido y cumplan con la normativa para el pago de proveedores, a

otros fines. En concreto, el de destinar dicho superávit o remanente a la financiación de inversiones financieramente sostenibles.

Así, el art. 1 del Real Decreto-Ley que tenemos entre manos trata la prórroga del destino del superávit de 2019 a inversiones financieramente sostenibles, mientras que el art. 2 lo hace para la prórroga del procedimiento de ejecución de las inversiones financieramente sostenibles que iban a cargo del superávit de 2018.

Como se ha explicado, el art. 32 LOEP regula el destino del superávit del Estado, las CC. AA. y de las corporaciones locales, pretendiendo la reducción del endeudamiento neto. Al paso le salió posteriormente la disposición adicional sexta de la LOEP, destinada a las corporaciones locales (con vigencia para 2014, aunque se ha venido prorrogando para los años sucesivos), posibilitando su empleo en inversiones financieramente sostenibles. Para ello, se necesitan dos premisas cumulativas: a) deben cumplirse o no superarse los límites que fije la legislación del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de autorización de operaciones de endeudamiento; y b) se debe presentar en ejercicio anterior superávit y remanente de tesorería positivo para gastos generales, descontadas las medidas de financiación instrumentadas al amparo de la disposición adicional primera de la LOEP.

Así, la disposición adicional sexta señala que, dándose esas dos circunstancias, el destino del superávit (o, si fuera menor, el del remanente de tesorería para gastos generales) se aplicará, en primer lugar, a atender las obligaciones pendientes contabilizadas a 31 de diciembre del año anterior, y a cancelar con posterioridad el resto de las obligaciones pendientes de pago de proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior. Posteriormente, si los signos siguen siendo positivos, se podrá aplicar a inversiones financieramente sostenibles siempre que la corporación cumpla con los períodos máximos de pago a los proveedores. No obstante, se fija una limitación, de tal forma que, una vez aplicados el superávit o el remanente a atender las obligaciones pendientes a fecha de 31 de diciembre del año anterior, y pretendiéndose emplear las cifras en inversiones financieramente sostenibles, como mínimo debe emplearse a la reducción de la deuda el porcentaje del saldo disponible para que la corporación local no incurra en déficit en el año 2014 (es el año que la LOEP fija como referencia, pero que se viene prorrogando, como se ha apuntado).

Esto es como consecuencia de que la aplicación del superávit o del remanente a inversiones financieramente sostenibles no computa en la regla de gasto, pero sí para la estabilidad presupuestaria; principio solo este de base constitucional, a diferencia de aquel, el de la regla de gasto que nace de la LOEP. Por consiguiente, la realización de inversiones financieramente sostenibles no puede llegar a incumplir la regla que prohíbe que los gastos superen al ingreso. El apartado 5 de la disposición adicional sexta prevé la prórroga de esta disposición para los ejercicios posteriores a 2014, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE). Como no la hubo para 2019 y 2020, el Real Decreto-Ley que comentamos, en su art. 1, prevé la prórroga de esta disposición para el destino del superávit de 2019.

Asimismo, la falta de aprobación de los PGE para el ejercicio 2020 (los de 2018 han estado prorrogados para 2019 y 2020), llevó al Real Decreto-Ley también a regular qué sucedía con el empleo del superávit de 2018. Sobre la aplicación del superávit de 2018, se posibilita que, consecuencia de que durante 2020 no se han podido ejecutar buena parte de los proyectos previstos por causa de la pandemia, se puedan realizar las inversiones financieramente sostenibles durante 2021, aunque se indica que al menos la autorización del gasto debía de ser de 2019 y el compromiso del gasto del año 2020.

Hasta aquí, nada polémico entre lo más reseñable. Realmente, el elemento de discordia ha sido la posibilidad de prestar los remanentes de tesorería para gastos generales a la AGE, algo que contemplaba el art. 3 del Real Decreto-Ley que comentamos.

El Real Decreto-Ley posibilitaba que los ayuntamientos, diputaciones provinciales y consejos insulares pusieran a disposición de la AGE dichos remanentes de forma voluntaria. Lo de forma voluntaria es importante reseñar, pues hubo voces que hablaban de «apropiación» o «expolio»; algo que sobre el papel no se puede sostener, lo que no quiere decir que el planteamiento del Gobierno fuera el acertado, como ahora diremos. En este sentido, se propuso que el remanente de tesorería para gastos generales, ajustado por los créditos pendientes y devoluciones de ingresos indebidos a 31 de diciembre de 2019, pudiera ser entregado, en acto único, a la AGE. Dichos préstamos tendrían la consideración de deuda del Estado, según el art. 92 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), que no podía ser cedida por las entidades locales a terceros sin el previo consentimiento de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

Llama la atención que esta importante decisión pudiera acometerla, sin más, el presidente de la corporación local, véase el alcalde o el presidente de la diputación, mediante decreto o resolución, previo informe de los órganos de intervención y de tesorería, dando cuenta al pleno en la primera sesión a celebrar. Poner a disposición los remanentes al servicio de otra administración es un acto de la máxima importancia. El préstamo del remanente, de la totalidad del remanente «como exige la norma» es, sin duda, un acto de entrega; que requeriría de una decisión plenaria, siendo el pleno el depositario de la representación popular de las gentes del municipio.

Esta posibilidad se podía decretar por las instituciones antedichas hasta el 15 de septiembre de 2020, mediante un compromiso que la norma lo califica de «firme, vinculante e irrenunciable», que tendría la consideración de préstamo de las entidades locales a la AGE.

Las condiciones del préstamo partían de su amortización en un plazo de 15 años, a partir de 2022, donde después, por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, se fijaron las condiciones, estableciendo dos líneas de amortización, a través de su Resolución de 10 de agosto de 2020. Se estipuló una primera línea de amortización lineal, a comenzar el 31 de marzo de 2022 hasta el 31 de marzo de 2030, incluidas ambas fechas; y otra segunda línea de amortización lineal que comenzaría el 31 de marzo de 2022 y finalizaría el 31 de marzo de 2035, incluidas ambas fechas. Plazos

que bien podríamos considerarlos como excesivos. Repárese que la amortización no sería inmediata, sino a comenzar en 2022, lo que implicaría un margen para la AGE con el propósito de retener cantidades para otros propósitos entre 2020 (fecha de la aprobación del Real Decreto-Ley) y 2022 (fecha que el Real Decreto-Ley señala como de comienzo de la amortización). Sí se preveían intereses, donde el precepto, el art. 3.2 del Real Decreto-Ley, se refería al tipo de interés anual que se determinara para los préstamos formalizados, que no podía superar el coste equivalente de financiación de la Deuda del Estado, incluyendo en el cálculo los costes financieros y de otra naturaleza asociados a las operaciones en los que incurriera la AGE.

La contrapartida de este inusual préstamo se contemplaba en los arts. 4 y 5 del Real Decreto-Ley. El art. 4 versaba sobre la «autorización de crédito extraordinario para la recuperación económica y social de las entidades locales».

Se decía que la AGE creará un crédito extraordinario de mínimo el 35 por 100 de los remanentes comprometidos, con el tope de 5000 millones de euros. Este tope ya es indicativo de lo que ha perseguido el Gobierno, que no es especialmente ayudar a las corporaciones locales a emplear sus remanentes ante un contexto de crisis adversa, sino que ha buscado una financiación para sus propios fines y objetivos, sin acudir a los mercados de deuda. Si hubiera sido otro el propósito, no habría ningún límite cuantitativo.

Asimismo, limitaba los fines para poder destinar estas cantidades, debiendo orientarlas a las áreas de Agenda Urbana Española y de movilidad sostenible, cuidados de proximidad y cultura. La distribución de dicho fondo se nutría para 2020 del 40 por 100 de las aportaciones con el límite de 2000 millones de euros y para 2021 del 60 por 100, con el límite de 3000 millones de euros.

No nos parece tampoco plausible el condicionar el empleo de dichos créditos a los objetivos marcados por el Real Decreto-Ley, pues ello neutraliza la autonomía política de las corporaciones locales. Ya es realmente sorprendente que estas pudieran prestar a la AGE y que encima no fueran a disponer de dichos fondos en su totalidad recibiendo el íntegro prestado en 15 años a comenzar en 2022, como para que también se les indique en qué deben aplicar su propio dinero. Por muy plausibles que sean los objetivos de la Agenda Urbana Española y de los otros fines que se contemplaban, no son necesariamente omnicomprendivos de todos y cada uno de los objetivos que se puede perseguir por una corporación local en el ejercicio de su autonomía municipal y sus competencias legales. Dicho gasto, aclaraba el Real Decreto-Ley, era considerado como fondos finalistas, a lo dispuesto en el art. 12.2 LOEP.

Como contrapartida, se autorizaba también en el art. 5 un crédito extraordinario en los PGE para que las entidades locales hicieran frente al déficit en servicios de transporte público de titularidad de la entidad desde el inicio del estado de alarma (14 de marzo) hasta finales del año 2020, con un importe inicial de 275 millones de euros.

A nuestro juicio, estas medidas, las de los arts. 4 y 5 del Real Decreto, desconocían la realidad de los entes locales, persiguiendo una vía de financiación de la AGE insólita, por la que era muy difícil que una corporación local entrara por el aro. Es una

realidad la presencia de remanentes de tesorería abultados que tienen las corporaciones locales en su haber y, en particular, los ayuntamientos. Lo es desde que entró en vigor la regla de gasto, por la LOEP, en 2012.

Con esa situación, es inexplicable cómo a los ayuntamientos se les ponen mil y una trabas y reglas para la aplicación de los remanentes generales de tesorería para realizar una política de inversiones o de cumplimiento de sus competencias propias que mejore la vida del municipio y de sus ciudadanos y, sin embargo, se incentive prestarlos a la AGE, a cambio de recibir un porcentaje de dichas cantidades que eran ya suyas de pleno derecho.

Esos abultados remanentes se han venido nutriendo de la aplicación de la regla de gasto del art. 12 LOEP, que ha impedido que el egreso público se expanda en la mayoría de las Administraciones públicas, pues la variación para la Administración Central, CC. AA. y corporaciones locales no podía ser superior a la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. La regla de gasto, que tiene sus virtudes, asimismo ha sido un corsé para muchos municipios saneados, generando importantes remanentes de tesorería; lo que le ha ayudado al Estado cumplir con los objetivos de reducción del déficit y de la deuda pública ante Europa en la crisis económica. Y aunque la disposición adicional sexta de la LOEP ha venido permitiendo el empleo de los remanentes de tesorería para gastos generales a inversiones financieramente sostenibles, sin que computaran en la regla de gasto los mismos, sí han venido computando a efectos de la estabilidad presupuestaria, por lo que dicho empleo tenía esa importante limitación que constreñía de nuevo la utilización de dichos fondos.

Al hilo del préstamo de los remanentes al Estado, bien se puede considerar que el planteamiento es el del «mundo al revés». En vez del Estado nutrir de una sobrefinanciación o financiación excepcional a las corporaciones locales en un momento de crisis con el fin de auxiliarles en la caída de ingresos y en el aumento de gastos por la Covid-19, pretendió que le hicieran un préstamo, cuando la AGE tiene más fácil el acceso a otras formas de financiación y mercados de deuda. Los municipios tienen más limitaciones legales al respecto, y tampoco tienen fácil crear nuevos recursos de financiación ni establecer y crear nuevos tributos, por el principio de legalidad.

La idea sorprendió y por ello tuvo duras críticas. A nuestro juicio, lo más llamativo es que se solicitara que fuera de la totalidad del remanente a fecha de 31 de diciembre de 2019. ¿Todo? Así es. Esto significa que el Gobierno no tiene una fundamentada idea de la gestión de los entes locales, y particularmente de la municipal. ¿Qué ayuntamiento entrega la totalidad del remanente quedándose descubierto ante cualquier eventualidad o situación adversa? La propia del Covid-19 está provocando una disminución de ingresos tributarios a los entes locales. Muchas sociedades están bajando de disponer un volumen de negocios inferior a 1 millón de euros, por lo que empiezan a estar exentas del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE); y, en algunos casos, se ha ralentizado la actividad económica ligada a la construcción, luego las cantidades por el Impuesto sobre Construcciones y Obras (ICIO) han variado y, seguramente, no al

alza. Por no mencionar el ámbito de las tasas, que también con el contexto actual han sufrido mermas recaudatorias.

Y es que hay un argumento fundamental de por qué las corporaciones locales no iban a aceptar este préstamo. Aunque muchos tributos municipales se devengan el 1 de enero, la exigibilidad de pago es mucho más tarde. Incluso, si los municipios tienen encomiendas de gestión a otros entes, como las diputaciones provinciales o las comunidades autónomas, ello significa un retraso en la percepción del líquido a la hacienda local recipiendaria del ingreso tributario. Los conceptos de remanente de tesorería para gastos generales o superávit son conceptos jurídicos y contables, no físicos dado el carácter fungible del dinero. Las cuentas municipales son únicas, y en ellas se integran todo tipo de fondos con independencia de su concepto, sean de los remanentes o del presupuesto en curso. El remanente es una magnitud contable, pero físicamente no hay una cuenta de remanente que quede bloqueada para hacer frente a los gastos salvo en las situaciones legalmente admitidas. Ante situaciones de dificultad transitoria, la entrega de remanentes totales podría derivar en que, ante cualquier dificultad, no se pudiera hacer frente a los gastos obligados de la corporación *per se*, véase a las nóminas del mes y otros suministros estables como la iluminación viaria, por poner algunos ejemplos. El aumento del gasto de personal (el 0,9 por ciento según los PGE de 2021) y de los gastos corrientes (sobra decir el aumento de la luz y de los costes de los centros municipales y escolares en calefacción ante la exigencia de ventilación) provocan que cada vez los presupuestos estén más limitados, acuciados por la situación que padecemos

Con este escenario se tumbó, con toda la lógica, el Real Decreto-Ley que comentamos, no convalidándolo el Congreso; a pesar de haber aspectos buenos y destacables, como el que se contemplaba en la disposición adicional segunda, intitulado «Supuesto excepcional de aplicación de la regla de gasto a las entidades locales», donde, como consecuencia de la pandemia, se suspendía la aplicación de la regla de gasto para 2020 al subsector de las corporaciones locales.

A partir de este fracaso, el Gobierno de España ha acordado lo que mejor podía hacer: la suspensión de las reglas fiscales para los ejercicios 2020 y 2021. En virtud del acuerdo del Consejo de Ministros en su sesión de 6 de octubre de 2020, se solicitó al Congreso de los Diputados la apreciación de padecer una situación de emergencia extraordinaria en los términos del art. 135.4 CE. Como se sabe, el apartado 1 de dicho artículo apunta que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». Para continuar en su apartado 4 en que «los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados». Pues bien, esta situación de emergencia ha sido apreciada, afortunadamente.

Definitivamente, este sí se trata de un balón de oxígeno cierto, real y eficaz en un contexto como el actual de dificultad para las arcas públicas de las corporaciones

locales. Sería conveniente preverlo también para 2022, pues la situación económica seguirá siendo adversa por algún tiempo más, a menos que la vacunación contra la Covid-19 coja un ritmo más frenético del que hay cuando se escriben estas líneas (febrero de 2021).

Marcos IGLESIAS CARIDAD  
Profesor ayudante doctor de Derecho Financiero y Tributario  
Acreditado a profesor contratado doctor  
Universidad de Salamanca  
[iglesiascaridad@usal.es](mailto:iglesiascaridad@usal.es)