

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065392

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 40/2021, de 18 de febrero de 2021

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 4649/2020

(BOE de 22 de marzo de 2021)

SUMARIO:**Límites de los decretos leyes. Presupuesto habilitante. Necesidad extraordinaria y urgente. Conexión de sentido. Fondo de cooperación económica local general de Castilla y León.**

En el preámbulo y en la memoria del Decreto-ley impugnado, así como en su presentación en el trámite parlamentario de convalidación, la Junta de Castilla y León ha ofrecido, de forma explícita y razonada, una justificación para la adopción de las medidas aprobadas. El gobierno autonómico ha evocado la crisis económica causada por el parón de actividad derivado de la pandemia de la COVID-19 y por el estado de alarma declarado a raíz de la misma y ha enmarcado el decreto-ley en la relación de medidas de reactivación económica adoptadas para darle respuesta. Los demandantes no discuten realmente que la crisis económica causada por la pandemia sea una situación de «**extraordinaria y urgente necesidad**», sino la idoneidad de las medidas para abordarla. Esto es, no están poniendo en duda que tal situación justifique acudir a la norma de urgencia, sino la «conexión de sentido» con la pandemia de las medidas adoptadas. Los recurrentes aducen que la situación fáctica pretendidamente urgente carece de la más mínima nota de imprevisibilidad y que, mediante el decreto-ley impugnado, se introduce una reforma estructural en la financiación local a cargo de la comunidad autónoma, pero, si algo define la crisis económica causada por la pandemia de la COVID-19 es su gravedad e imprevisibilidad. Y, en contra de lo pretendido por los recurrentes, las necesidades económicas que ha originado la pandemia no pueden considerarse «estructurales» en el sentido constitucional del término, por más que ello tampoco sería determinante per se para estimar constitucionalmente inadecuado el uso del decreto-ley.

La segunda dimensión del presupuesto habilitante exige que las medidas aprobadas guarden una «**conexión de sentido**» con la situación de extraordinaria y urgente necesidad. Se discute que la obligación de dedicar el Fondo de cooperación económica local general a determinadas inversiones sea adecuada a la coyuntura existente. Y exclusivamente por razón de su contenido, sin poner en cuestión que modifiquen, de manera instantánea, la situación jurídica previa. Atendiendo al control que corresponde al Tribunal Constitucional, que debe respetar el margen de discrecionalidad política del ejecutivo autonómico, la alegación debe ser desestimada: exigir que las entidades locales destinen los recursos recibidos de la comunidad autónoma a inversiones, en lugar de sufragar operaciones corrientes o financieras (por ejemplo, reducir el endeudamiento), se ajusta al objetivo de impulsar la reactivación económica y el margen de discrecionalidad del gobierno autonómico justifica que las inversiones se vinculen a los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

Los **límites materiales** que deben respetar los decretos-leyes autonómicos son, además de los consignados en el art. 86.1 CE, los que pueda añadir o regular de forma más estricta el estatuto de autonomía y, entre otros límites, el Estatuto de Castilla y León prohíbe que los decretos-leyes se utilicen para regular materias para las que él mismo exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes. Los recurrentes mantienen que la Ley 10/2014 es la llamada por el art. 55.3 del Estatuto (EACL) a regular la participación de las entidades locales en los ingresos de la comunidad autónoma, de manera que, al modificar dicha ley, el decreto-ley impugnado vulnera el Estatuto. Sin embargo, sus razonamientos van dirigidos en exclusiva contra la ampliación de la condicionalidad del Fondo de cooperación mediante la modificación del art. 10 de la Ley, esto es, la vulneración estatutaria no se imputa al adelantamiento del pago del Fondo de participación a los municipios de menos de 1000 habitantes del artículo 7 de la Ley, único aspecto del mismo afectado por el Decreto-ley impugnado. De los dos fondos indicados, solo el primero responde al mandato del art. 55.3 EACL de que por una ley de Cortes se podrán regular los términos en los que las entidades locales participen en los ingresos de la comunidad autónoma. En consecuencia, la modificación que introduce el Decreto-ley en las reglas de condicionalidad, al no referirse al Fondo de participación sino únicamente al de cooperación, no incumple el límite material fijado por el art. 25.4, en conexión con el art. 55.3 EACL.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 86.1, 142 y 147.1.

Ley Orgánica 14/2007 (reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), arts. 25.4 y 55.3.

Ley Orgánica 2/2012 (Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), art. 12.

RDL 23/2020 (medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica), art. 6.

Ley Castilla y León 10/2014 (medidas tributarias y de financiación de las entidades locales vinculada a los ingresos impositivos de la Comunidad), arts. 5, 7, 8 y 10.

Decreto-ley Castilla y León 6/2020 (medidas de recuperación económica y social en el ámbito local), art. único y disps. adic. y finales primera y segunda.

PONENTE:

Don Antonio Narváez Rodríguez.

ECLI:ES:TC:2021:40

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el Magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4649-2020, interpuesto por cincuenta y tres senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra el Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de la Junta de Castilla y León, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local [«Boletín Oficial de Castilla y León» («BOCL») núm. 133, de 3 de julio de 2020]. Se han personado en las actuaciones el abogado del Estado y el letrado de la Junta de Castilla y León. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el día 2 de octubre de 2020, la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, actuando en nombre y representación de cincuenta y tres senadores del Grupo Parlamentario Socialista, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley de la Junta de Castilla y León que se cita en el encabezamiento.

Tras referirse a los presupuestos procesales, expone los siguientes motivos del recurso:

a) No hay una motivación explícita y razonada de la circunstancia fáctica que justifica el Decreto-ley, es decir, «la extraordinaria y urgente necesidad». Por un lado, se invocan la situación creada por la pandemia de la COVID-19 y la necesidad de reactivar la economía local y, por otro, la Agenda 2030 y los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible que la integran.

El recurso señala que, como resulta patente de la exposición de motivos y de las modificaciones legislativas introducidas por el Decreto-ley, los objetivos «urgentes» pretendidos, es decir, de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza incluidos en la Agenda 2030, no tienen relación directa con la pandemia; más bien, exigen afrontar cambios sociales y económicos importantes de manera sostenida en el tiempo, para su consecución a medio-largo plazo, de cara al año 2030. Se transcribe la intervención del secretario general de la Organización de Naciones Unidas tras la cumbre del G20 de 31 de marzo de 2020, que confirma que los retos urgentes debidos a la pandemia son diferentes de los que se afrontan con la Agenda 2030.

El Gobierno de Castilla y León ha utilizado con profusión su potestad legislativa de urgencia durante la pandemia, pero, en el caso concreto aquí impugnado, el punto de partida es la coyuntura económica existente a nivel global y no la sanitaria provocada por la COVID-19.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre el requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad», los recurrentes sostienen que las razones expuestas por el Gobierno castellano-leonés y explicitadas en el Decreto-ley objeto de recurso podrían explicar la necesidad de modificar el marco de la participación de los entes locales en los ingresos autonómicos de cara a la consecución de los objetivos 2030, «pero no justifican la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad» (cita la STC 38/2016, de 3 de marzo, FJ 4). Por tanto, la justificación aportada, desde una perspectiva jurídico-constitucional, no permite conocer cuál es el motivo que justifica el uso del decreto-ley y no de la ley parlamentaria.

La palabra «urgencia» solo se cita una vez en la exposición de motivos y, además, se hace en referencia a la consecución de los objetivos de la Agenda 2030, sin que en ningún momento se mencione por qué la finalidad perseguida no puede alcanzarse mediante la tramitación de una ley del parlamento, aunque lo fuera mediante el procedimiento de lectura única. Aduce, en este sentido, que el mismo día en que se estaba convalidando el decreto-ley impugnado se aprobó por lectura única un proyecto de ley que modifica la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de hacienda y del sector público de la Comunidad de Castilla y León.

Añaden que la situación fáctica pretendidamente urgente carece de la más mínima nota de imprevisibilidad. Sin negar la existencia de la futura y presente crisis económica y social de la COVID-19 que es necesario afrontar, insisten en que el Decreto-ley 6/2020 «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».

La referencia al elemento temporal tiene mayor importancia en el caso del decreto-ley autonómico porque, como ha señalado la doctrina constitucional, el margen de actuación que se reconoce a esta figura es menor que el de su equivalente estatal, debido al menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una cámara autonómica. No obstante –añade– el propio Tribunal Constitucional ha aclarado que el elemento temporal debe ponderarse caso por caso.

Además, el Decreto-ley impugnado modifica de modo sustancial el marco de las relaciones económicas entre la comunidad autónoma y los entes locales en relación con su financiación a cargo de los tributos autonómicos, pues, antes de la aprobación de la norma impugnada, los fondos no estaban condicionados y ahora pasan a estarlo. Esta es una decisión estructural. Y, tratándose de reformas estructurales, la doctrina constitucional solo ha admitido el uso del decreto-ley «en situaciones especialmente cualificadas por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia» (cita las SSTC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4, y 27/2015, de 19 de febrero, FJ 6). Asimismo, recuerda que la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia (cita la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 5).

b) Tampoco se cumple la exigible «conexión de sentido» entre la situación definida y las medidas que se adoptan en el Decreto-ley 6/2020. Estas son de dos tipos: flexibilización para que los entes locales menores accedan antes a los fondos y mayor condicionalidad en su uso.

Pues bien, las medidas de flexibilidad que se introducen sí podrían ser razonables en cuanto al logro de los objetivos previstos. Aunque no se justifica la urgencia, es evidente que, cuanto antes se pueda disponer de los fondos por las entidades locales, antes se podrán invertir en lograr los fines pretendidos.

Lo que de ningún modo se justifica es la condicionalidad que se impone para financiar inversiones de la Agenda 2030. Este requisito no supera el juicio de razonabilidad o idoneidad porque no se garantiza que tales objetivos se consigan antes, ni cabe deducir que no pudieran lograrse sin la condicionalidad impuesta.

c) En tercer lugar, se incumplen los límites materiales al uso de los decretos-leyes. El art. 25.4 del Estatuto de Autonomía Castilla y León (EACL) prohíbe utilizar el decreto-ley en materias para las que se exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes. El decreto-ley impugnado modifica la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y de financiación de las entidades locales, vinculada a los ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, que se aprobó para dar cumplimiento al art. 55.3 EACL, según el cual «[l]as entidades locales podrán participar en los ingresos de la comunidad, según lo dispuesto en el art. 142 de la Constitución, en los términos que establezca una ley de Cortes». Por tanto, dado que afecta a la participación de las entidades locales en los ingresos de la comunidad autónoma, el Decreto-ley 6/2020 contraviene de manera directa lo establecido en los arts. 25.4 y 55.3 EACL, que constituye aquí el parámetro de constitucionalidad.

En apoyo de lo anterior se cita la STC 107/2015, de 28 de mayo, que anuló el Decreto-ley catalán 5/2012, de 18 de diciembre, de creación del impuesto sobre depósitos en entidades de crédito por tal razón, y ello aunque en el Estatuto de Autonomía de Cataluña no existe un precepto equivalente al art. 25.4 EACL, es decir, un límite expreso a que pueda utilizarse el decreto-ley en materias para las que el propio estatuto exija la aprobación de una ley de Cortes. Pese a ello, en dicha sentencia el Tribunal consideró que la reserva de ley del art. 203.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña era suficiente para impedir que dicha materia pueda ser regulada por decreto-ley, pues dicha reserva de ley del Parlamento es una garantía instrumental, entre otros principios constitucionales, del principio democrático (art. 1.1 CE).

En conclusión, la demanda interesa la declaración de inconstitucionalidad, además de por incumplimiento del presupuesto habilitante y de la exigible conexión de sentido, por vulneración de los arts. 25.4 y 55.3 EACL, en relación con art. 1.1 CE, al regular por Decreto-ley la participación de las entidades locales en los ingresos de la comunidad autónoma, materia reservada a ley de Cortes.

Subsidiariamente, para el caso de que el Tribunal entendiera que no procede declarar la inconstitucionalidad de todo el Decreto-ley 6/2020, se interesa que se declare inconstitucional el apartado cinco de su artículo único, por el que se modifica la Ley 10/2014 para aumentar la condicionalidad del «Fondo de cooperación económica local general».

2. Por providencia de 20 de octubre de 2020, el Pleno de este tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como a las Cortes y a la Junta de Castilla y León, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. La providencia acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que tuvo lugar en el «BOE» núm. 285, de 28 de octubre de 2020) y en el «Boletín Oficial de Castilla y León» («BOCL» núm. 232, de 9 de noviembre de 2020).

3. La presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 5 de noviembre de 2020, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del mismo día, había acordado la personación en este procedimiento al tiempo que daba por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Por escrito registrado el día 10 de noviembre, la presidenta del Senado se expresó en iguales términos.

4. El día 13 de noviembre de 2020 tuvo entrada en el registro de este tribunal un escrito del abogado del Estado mediante el que comunica que no va a formular alegaciones en el presente procedimiento, personándose a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

5. Por escrito registrado en fecha 23 de noviembre de 2020, el letrado de la Comunidad de Castilla y León se personó en el proceso, interesando la desestimación íntegra del recurso, con apoyo en los siguientes argumentos:

a) Respecto de la situación de «extraordinaria y urgente necesidad», ya la exposición de motivos alude a la necesidad de «reactivar la recuperación del tejido económico local en toda Castilla y León» para lo que se modifica la Ley 10/2014 con el fin de que las entidades locales dediquen a medidas inversoras una parte de los fondos recibidos de la comunidad autónoma.

Asimismo, resalta que, según la exposición de motivos, la modificación «pretende dotar de mayor agilidad a la tramitación y percepción de los fondos de financiación local de forma que puedan acometer cuanto antes distintas actuaciones en beneficio de su comunidad vecinal».

Los argumentos que justifican el Decreto-ley 6/2020 son la recuperación económica y social en cada ente local, ante la importante crisis ocasionada por la pandemia de la COVID-19. Y, a tal fin, se reconvierte una parte de las subvenciones recibidas de incondicionadas a condicionadas, para fomentar la inversión y la recuperación económica en lugar de a incrementar los gastos corrientes no productivos o a rebajar el endeudamiento local.

El debate de convalidación también aportó razones que avalan la «extraordinaria y urgente necesidad». El consejero de presidencia de la Junta argumentó que el Fondo de cooperación económica local general nació para afrontar el reto demográfico y la sostenibilidad financiera. Y, si bien el primer objetivo sigue existiendo, la prioridad del mundo local ya no es la sostenibilidad financiera sino la recuperación económica y social de los efectos causados por la COVID-19. Asimismo, recordó que, a nivel estatal, desde la declaración del estado de alarma, se habían aprobado un total de veintinueve reales decretos-leyes, tres de los cuales han supuesto limitaciones para las entidades locales y su financiación. En conexión con esto, el letrado autonómico recuerda que, según la doctrina constitucional, el decreto-ley es apto para atender las «coyunturas económicas problemáticas», a menudo relacionadas con la situación de las finanzas públicas.

Por último, en la memoria del decreto-ley impugnado se aducía que con él se adapta la normativa modificada, a fin de «reaccionar de forma rápida y adoptar medidas urgentes y contundentes con el objetivo de amortiguar el impacto de esta crisis sin precedentes».

En suma, de la exposición de motivos, del debate de convalidación y de la memoria se deduce que la «extraordinaria y urgente necesidad», apreciada por la Junta para aprobar el Decreto-ley 6/2020, fue la crisis económica que la pandemia y el estado de alarma han causado en todos los sectores. Y recuerda que, en cumplimiento de la doctrina constitucional, no se ha recurrido a fórmulas rituales o genéricas y que el juicio político de oportunidad corresponde al gobierno, en este caso autonómico, que aprueba la medida de urgencia.

Abundando en lo anterior, cita precedentes del uso del decreto ley en otras crisis económicas. En concreto, el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crea un Fondo estatal de inversión local; el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros; y, específicamente para hacer frente a la COVID-19, el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

Deteniéndose en el último real decreto-ley citado, destaca que, gracias al mismo, las entidades locales podrán destinar en 2020, hasta un 7 por 100 del superávit correspondiente a 2019 para financiar gastos de inversión en vehículos eléctricos «limpios». Alega que este es uno de los numerosos reales decretos leyes aprobados por el Gobierno de la Nación desde el inicio de la pandemia, de la misma forma que otros gobiernos autonómicos también

han acudido con profusión a dicho instrumento (más de veinticinco decretos-leyes andaluces, diez valencianos o treinta catalanes, indica).

Acerca de si es una medida estructural y no coyuntural, insiste en que la adopción de medidas económicas mediante un decreto-ley ha sido avalada por el Tribunal Constitucional y que la situación a la que hace frente el Decreto-ley 6/2020 es la misma que la que motiva el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19, cuyo preámbulo transcribe parcialmente: «en el actual escenario de contención y prevención de la COVID-19 es urgente y necesario atajar la pandemia y evitar su propagación para proteger la salud pública, a la vez que se adoptan medidas de contenido económico para afrontar sus consecuencias». Lo que puede servir de justificación a nivel estatal para acudir a la legislación de urgencia con el apoyo del mismo grupo parlamentario que impugna el Decreto-ley 6/2020, y no se ha discutido constitucionalmente, puede servir, evidentemente y con la misma intensidad, a los gobiernos autonómicos.

Añade que el decreto-ley impugnado pretende que sus previsiones se apliquen en este año 2020 para que sus efectos se pongan de manifiesto cuanto antes, lo que no hubiera sido posible con la tramitación ordinaria de un proyecto de ley que, por las limitaciones derivadas de la pandemia para el trabajo administrativo y parlamentario, se hubiera aprobado a finales del año 2021, con lo que las inversiones locales no se habrían ejecutado, como pronto, hasta finales del año 2022.

b) Por lo que se refiere a la «conexión de sentido» de la norma impugnada con la situación de extraordinaria y urgente necesidad, el letrado de la Junta pone de manifiesto que los propios recurrentes la dan por cumplida respecto de lo que denominan «medidas de flexibilidad» (nuevos plazos de pago de los fondos).

En cuanto a las «medidas de condicionalidad», único aspecto realmente controvertido, la conexión de sentido se cumple, tanto por su contenido como por su estructura, ya que se trata de abrir la vía a inversiones productivas para salir de la crisis de la COVID-19, en línea con las decisiones del Gobierno de España y la Unión Europea. Y se hace a través de una norma que innova de modo inmediato la situación jurídica existente, modificando de forma instantánea el régimen anterior.

c) Para abordar la tacha de vulneración de los límites materiales del decreto-ley, el escrito de alegaciones comienza exponiendo los principales rasgos del régimen de financiación local en Castilla y León. La Constitución y el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales permiten diferenciar dos categorías distintas de ingresos: la participación en tributos del Estado y de las comunidades autónomas y las subvenciones. La STC 331/1993, de 12 de noviembre, distingue con claridad ambas fuentes.

En el caso de Castilla y León, existe, por un lado, un mecanismo de cooperación local de carácter puramente subvencional, con la dotación presupuestaria fijada anualmente en la ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma. A él se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de subvenciones de Castilla y León, conforme a la cual la cooperación económica local general se llevará a cabo mediante transferencias corrientes o de capital en el estado de gastos del presupuesto autonómico.

Por otro lado y, de forma diferenciada, la Ley 10/2014 introdujo por primera vez una participación real de las entidades locales castellano-leonesas en los tributos propios autonómicos. La cual trae causa del art. 55.3 del Estatuto reformado en 2007 y de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio de Castilla y León, cuya disposición final novena encomendaba a la Junta elaborar un proyecto de ley que materializara la participación local en los ingresos propios de la comunidad autónoma. A tal efecto, el capítulo II del título II de la Ley 10/2014 crea el Fondo de participación en los impuestos propios de la comunidad.

Así pues, la Ley 10/2014 organiza la financiación local a cargo de la comunidad autónoma mediante dos fondos totalmente distintos: i) un fondo de participación en impuestos propios; ii) un fondo de cooperación económica local general, que no es de participación en impuestos, y que solo está vinculado a los ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado a la comunidad autónoma en el sentido remoto de que se financia, entre otros, con los recursos que la comunidad autónoma obtiene gracias a ellos. Pero ni la dotación inicial ni la evolución de este fondo de cooperación se vinculan en modo alguno a la recaudación de los tributos cedidos, sino que se dota anualmente en una cantidad global. El fundamento último de este fondo no es el art. 142 CE sino los arts. 43 y 55.1 del Estatuto y la disposición adicional cuarta de la Ley de subvenciones castellano-leonesa.

Para el letrado autonómico, el art. 55.3 EACL no se refiere a una participación general en los ingresos autonómicos sino, en coherencia con el tenor del art. 142 CE, a una participación en los tributos propios de la comunidad autónoma. Por tanto, la exigencia de una ley de Cortes para establecer los términos de la participación solo puede predicarse de la participación en los impuestos propios.

d) Retomando las impugnaciones del recurso, el letrado autonómico enfatiza que, respecto del Fondo de participación en impuestos propios, el decreto-ley solo ha adelantado el momento de percepción de los fondos y que, sobre esta medida, los recurrentes no plantean ningún reproche constitucional. La argumentación del recurso sobre la vulneración estatutaria se circunscribe, a su entender, a la nueva regla de condicionalidad para el Fondo de cooperación económica local general (nueva redacción del art. 10 de la Ley 10/2014), que, hasta ahora, solo alcanzaba a un 50 por 100 de su importe y el decreto-ley extiende al 50 por 100 restante, salvo para municipios de menos de 1000 habitantes. Esto debe llevar a desestimar, de entrada, la pretensión de inconstitucionalidad global. Y respecto de la petición subsidiaria, dirigida a que se declare inconstitucional la citada regla de condicionalidad,

también debe desestimarse, toda vez que no le afecta el límite material del art. 55.3 EACL, referido a la participación en ingresos tributarios propios de la comunidad autónoma y no al Fondo de cooperación.

6. Por providencia de 16 de febrero de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso.

El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido interpuesto por cincuenta y tres senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra el Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de la Junta de Castilla y León (en adelante, Decreto-ley 6/2020), de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local.

a) El decreto-ley impugnado tiene un artículo único, con cinco apartados, por los que se modifican determinados aspectos de la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y de financiación de las entidades locales vinculada a los ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León (Ley 10/2014, en lo sucesivo); una disposición adicional sobre «adaptación normativa» y dos finales: «desarrollo reglamentario» y «entrada en vigor», produciéndose esta el día siguiente al de su publicación en el «BOCL».

Los apartados uno, dos y tres del artículo único tan solo introducen adaptaciones terminológicas en las rúbricas de un título y dos artículos de la Ley 10/2014. Las modificaciones sustantivas se encuentran en los apartados cuatro y cinco, dedicados, respectivamente, al «Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León» (en adelante, Fondo de participación) y al «Fondo de cooperación económica local general» (en lo sucesivo, Fondo de cooperación).

i) En la regulación del Fondo de participación, se modifica el apartado 3 del art. 7, en materia de plazos de pago. El cambio, que afecta solo a los municipios de población igual o inferior a 1000 habitantes, consiste en sustituir el pago por terceras partes en cada cuatrimestre por un único pago en el primer cuatrimestre del año.

El destino de este fondo, regulado en el capítulo segundo del título segundo de la Ley 10/2014, era y continúa siendo totalmente incondicionado, esto es, de libre disposición para los entes locales, que lo pueden destinar a gastos por operaciones corrientes, de capital (inversiones) o financieras, conforme al art. 7, apartado 2, de la Ley, que no se modifica.

ii) Respecto del Fondo de cooperación (capítulo III del mismo título de la Ley) los cambios son dos. Por un lado, se adelanta el momento de su percepción por los municipios de población igual o inferior a 1000 habitantes, en los mismos términos que el Fondo de participación. Por otro, se introducen cambios en el destino que se le debe dar. A diferencia del primero, el Fondo de cooperación era ya parcialmente condicionado, acentuando el Decreto-ley dicho carácter, en los siguientes términos:

Así, para las provincias y municipios de población superior a 20 000 habitantes, un 50 por 100 de los recursos era incondicionado, mientras que ahora ha de destinarse necesariamente a inversiones; más específicamente, a aquellas orientadas al cumplimiento de alguno de los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas para 2030 (nueva redacción del apartado 2 del art. 10 de la Ley 10/2014). El 50 por 100 restante deberá continuar gastándose en afrontar el reto demográfico, sin cambios sustanciales respecto de la situación anterior.

Los municipios con población entre 1000 y 20 000 habitantes, cuya financiación por dicho fondo era incondicionada en su totalidad, también deberán ahora destinarlo obligatoriamente de forma íntegra a inversiones orientadas a los objetivos de la Agenda 2030 (nueva redacción del apartado 3 del art. 10 de la Ley 10/2014). Por último, se mantiene inalterado el carácter incondicionado de los recursos recibidos por los municipios de población igual o inferior a 1000 habitantes.

En conclusión, la anticipación del plazo de pago a los entes locales menores se aplica a los dos fondos, mientras que las nuevas reglas de condicionalidad solo afectan al Fondo de cooperación.

b) Los senadores recurrentes impugnan el decreto-ley en su conjunto, solicitando, subsidiariamente, que se declare inconstitucional el apartado cinco del art. único, que modifica el art. 10 de la Ley 10/2014, referido al Fondo de cooperación económica local general.

Con los argumentos que se han detallado en los antecedentes, el recurso aduce que: i) las razones aportadas por la Junta de Castilla y León no justifican la «situación de extraordinaria y urgente necesidad»; ii) se incumple además la exigible «conexión de sentido», puesto que la condicionalidad que se impone a los entes locales para el uso de los fondos autonómicos no supera el juicio de razonabilidad; y iii) se vulnera la previsión del art. 25.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre (EACL), que prohíbe el uso del decreto-ley «para la regulación de materias para las que el presente Estatuto exija

expresamente la aprobación de una ley de Cortes», siendo una de ellas la participación de las entidades locales en los ingresos de la comunidad autónoma.

El letrado de la Junta de Castilla y León solicita la desestimación íntegra del recurso, alegando que sí concurre el presupuesto habilitante para la aprobación del decreto-ley, en su doble dimensión de existencia de una «situación de extraordinaria y urgente necesidad» y «conexión de sentido» con ella de las normas aprobadas; y que se respeta, asimismo, el límite material para el uso del decreto-ley que alegan los recurrentes.

2. Doctrina constitucional.

Este tribunal ha resumido en numerosas sentencias (por todas, las SSTC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 3, y 14/2020, de 28 de enero, FJ 2) la doctrina constitucional elaborada en relación con el presupuesto que habilita al Gobierno para aprobar normas provisionales con rango de ley, lo que nos dispensa de reiterarla una vez más. Bastará recordar ahora que: i) los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes; ii) la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este tribunal controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos leyes; y iii) ese control externo 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.

Este tribunal ha considerado, asimismo, que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir a los Gobiernos autonómicos la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidas sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 4; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, y 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3, entre otras).

Esto implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley 6/2020 debemos tomar en consideración la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante elaborada en torno al artículo 86.1 CE, cuyo tenor reproduce el art. 25.4 EACL cuando prevé que «[e]n caso de extraordinaria y urgente necesidad», la Junta podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos leyes.

La doctrina de este tribunal ha sostenido, también, que, al efectuar «la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante» (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 6, reiterada, entre otras, por la STC 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5).

3. Presupuesto habilitante del Decreto-ley 6/2020 (I): definición explícita y razonada de la situación de «extraordinaria y urgente necesidad».

Debemos comenzar analizando las razones que invoca la Junta de Castilla y León para justificar la aprobación del Decreto-ley 6/2020. Este examen se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta del preámbulo de la norma, el debate parlamentario de convalidación y el propio expediente de elaboración (por todas, la STC 103/2017, de 6 de septiembre, FJ 4).

a) El preámbulo, apartado I, empieza exponiendo la situación de «crisis sin precedentes» causada por la pandemia de la COVID-19 y afirma que «son múltiples las medidas urgentes y extraordinarias que todas las administraciones nos vemos obligadas a adoptar, con el único objetivo de evitar que la epidemia deje cicatrices permanentes».

El apartado III concreta que el Decreto-ley pretende fomentar «medidas inversoras que impulsen y reactiven de manera urgente e inmediata la economía y el tejido social de la comunidad autónoma, contribuyendo activamente a la recuperación económica y social de la crisis derivada de los efectos provocados por la declaración del estado de alarma por el Gobierno del Estado como consecuencia de la crisis sanitaria de la COVID-19». Junto a lo anterior, «se pretende dotar de mayor agilidad en la tramitación y percepción de los fondos de financiación local por los municipios más pequeños, de tal forma que puedan acometer cuanto antes distintas actuaciones en beneficio de su comunidad vecinal».

Tras explicar que la financiación de los entes locales a cargo de la comunidad autónoma se estructura en dos fondos, el de participación en los impuestos propios y el de cooperación económica local general, explica que la anticipación del momento de pago se aplicará a ambos. Respecto al segundo, las modificaciones van más allá «con la misma idea de adaptar estos fondos públicos, al menos en parte, a la nueva realidad económica y social en que están inmersas todas las administraciones públicas, y, por tanto, procurar actuaciones que favorezcan cuanto antes la recuperación económica y social».

Aclara que el Fondo de cooperación «nació con la filosofía de colaborar en el cumplimiento de los principales retos de futuro que en cada momento tenga que afrontar nuestro territorio. Inicialmente el desafío demográfico y la sostenibilidad financiera de las entidades locales tras la grave crisis que se atravesaba fueron las materias a las que se destinó el fondo». Sin embargo –prosigue–, «[e]n la actualidad al desafío demográfico se unen otras prioridades dirigidas a la recuperación económica y social de los efectos causados por las medidas del estado de alarma derivadas de la crisis sanitaria de la COVID-19. Muchas de las actuaciones que tendrán que afrontar las administraciones locales para lograr esta recuperación social y económica, están ligadas íntimamente con los compromisos de las administraciones públicas con los objetivos de desarrollo sostenible incluidos en la Agenda 2030, que siguen siendo los grandes retos de un futuro próximo y que necesita la colaboración entre las administraciones», para concluir que «las modificaciones propuestas del Fondo de cooperación económica local general reflejan la adaptación de este fondo a satisfacer estas necesidades de manera inmediata».

Por último, el apartado IV recalca que el interés general al que sirve la norma de urgencia es procurar «el impulso y reactivación urgente e inmediata de la economía y del tejido social de la comunidad autónoma, contribuyendo activamente a la recuperación económica y social de la crisis derivada de los efectos provocados por la declaración del estado de alarma por el Gobierno del Estado como consecuencia de la crisis sanitaria de la COVID-19».

b) En el debate parlamentario de convalidación («Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León», X legislatura, núm. 34, de 22 de julio de 2020, págs. 2359-2377) la presentación del Decreto-ley 6/2020 correspondió al consejero de presidencia. En su intervención, comenzó afirmando que el «parón económico histórico, sin precedentes» que ha causado la pandemia exige adoptar «múltiples medidas urgentes y extraordinarias por parte de todas las administraciones». Tras diferenciar los dos fondos de financiación local, aclara que el primero de ellos, de participación en los tributos propios autonómicos, continuará siendo íntegramente incondicionado. Se centra, a continuación, en el Fondo de cooperación económica local general para explicar que se creó para hacer frente al reto demográfico y a la sostenibilidad financiera pero que «la prioridad del mundo local ya no es la sostenibilidad financiera sino la recuperación económica y social de los efectos causados por la COVID-19». Por ello, «este decreto-ley busca la generación de empleo y la reactivación económica y social de manera urgente [...] y uno de los mecanismos será vía inversiones productivas, según la estrategia marcada ya por el G-20 para salir de esta crisis de la COVID-19, entre los que participó el Gobierno de España, y que fijaba la Agenda 2030 como instrumento adecuado para su desarrollo».

Añade que el decreto-ley tendrá otro efecto beneficioso para las arcas locales pues, «al pasar la parte restante del Fondo de cooperación económica local general de carácter incondicionado a condicionado, pasa de no computar a sí computar en la regla de gasto y, por tanto, posibilitar el aumento del techo de gasto de las entidades locales de Castilla y León».

Termina reiterando que «el decreto-ley no altera la financiación local proveniente de la participación en los ingresos propios de la Comunidad Autónoma, que seguirá siendo incondicionada [...] [ni] altera la cuantía total que perciben las entidades locales [...] [ni] el cálculo del reparto».

c) Por último, la memoria del análisis de impacto normativo (apartados 3 y 4) abunda en que, para la recuperación económica y social de los efectos de la crisis de la COVID-19, las administraciones locales deben afrontar actuaciones ligadas con los objetivos de la Agenda 2030 y que «las modificaciones propuestas del Fondo de cooperación económica local general reflejan la adaptación de este fondo a satisfacer estas necesidades de manera inmediata» para lo que «se modifican en parte los objetivos a que se destinan los recursos públicos que transfiere la comunidad autónoma a las entidades locales».

d) De lo expuesto se colige que, en el preámbulo y en la memoria del Decreto-ley impugnado, así como en su presentación en el trámite parlamentario de convalidación, la Junta de Castilla y León ha ofrecido, de forma explícita y razonada, una justificación para la adopción de las medidas aprobadas.

El gobierno autonómico ha evocado la crisis económica «sin precedentes» causada por el parón de actividad derivado de la pandemia de la COVID-19 y por el estado de alarma declarado a raíz de la misma y ha enmarcado el decreto-ley en la relación de medidas de reactivación económica adoptadas, para así darle respuesta. La situación descrita responde a lo que cabe calificar como una «coyuntura económica problemática», en los términos expresamente aceptados por la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 215/2015, de 22 de octubre, FJ 4, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 5), lo que demanda medidas urgentes de reactivación económica. En el caso que nos ocupa, tales medidas van dirigidas a fomentar la inversión por parte de las entidades locales.

Aunque los demandantes sostienen que los objetivos de la Agenda 2030 no tienen relación directa con la pandemia y que, dado el plazo para su consecución, no pueden calificarse de urgentes, con este argumento no

discuten realmente que la crisis económica causada por la pandemia sea una situación de «extraordinaria y urgente necesidad», sino la idoneidad de las medidas del Decreto-ley 6/2020 para abordarla. Esto es, no están poniendo en duda que tal situación justifique acudir a la norma de urgencia, sino, en términos de nuestra doctrina, la «conexión de sentido» con la pandemia de las medidas adoptadas. Por ello, analizaremos esta queja en el siguiente fundamento jurídico, al enjuiciar la segunda dimensión del presupuesto habilitante.

e) Dentro del apartado que dedica a la justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, la demanda denuncia también que no se ha explicado por qué la finalidad perseguida no puede lograrse mediante la tramitación de una ley de Cortes, máxime si se tiene en cuenta que así se ha hecho en el caso de otras normas relacionadas con la pandemia.

Desde el plano del control externo que corresponde al Tribunal, una vez descrita de forma suficiente la situación de extraordinaria y urgente necesidad, como aquí hemos apreciado, es jurídicamente admisible una «acción normativa absolutamente inmediata sin que la actuación pública orientada al logro de esos objetivos gubernamentales admita ningún retraso, ni siquiera la corta demora que conllevaría la tramitación legislativa particularmente ágil que caracteriza la aprobación de las leyes en las cámaras autonómicas» [por todas, STC 93/2015, FJ 9 b)].

Además, como afirma el letrado de la Junta de Castilla y León, la tramitación ordinaria de un proyecto de ley habría llevado a que las medidas inversoras que se persiguen no se ejecutaran, como pronto, hasta finales del año 2022, retrasando así su eficacia para la reactivación económica pretendida. No es casual que el Decreto-ley 6/2020 se aprobara en julio, cuando las distintas administraciones comienzan a elaborar los presupuestos del año 2021 (*vid.* Orden HAC/641/2020, de 14 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los presupuestos generales del Estado para 2021 y la Orden EYH/717/2020, de 29 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los presupuestos generales de la comunidad autónoma de Castilla y León para el año 2021). Solo introduciendo las modificaciones normativas a tiempo para integrarlas en el ciclo presupuestario de 2021 podrán ejecutarse las inversiones durante dicho año, contribuyendo así a la recuperación económica lo antes posible.

f) Por último, los recurrentes aducen que la situación fáctica pretendidamente urgente carece de la más mínima nota de imprevisibilidad y que, mediante el decreto-ley impugnado, se introduce una reforma estructural en la financiación local a cargo de la comunidad autónoma.

Si algo define la crisis económica causada por la pandemia de la COVID-19 es su gravedad e imprevisibilidad. En concreto, este tribunal se ha referido a ella como una «pandemia global muy grave, que ha producido un gran número de afectados y de fallecidos en nuestro país, y que ha puesto a prueba a las instituciones democráticas y a la propia sociedad y los ciudadanos, en cuanto se han convertido, en conjunto, en elementos esenciales para luchar contra esta situación de crisis sanitaria y económica que afecta a todo el país, situado por mor de la misma ante una situación que, pese a no ser la primera vez que se produce (ya sufrimos, entre otras, la pandemia de 1918), sí es la primera vez que nuestra actual democracia se ha visto en la necesidad de enfrentarse ante un desafío de esta magnitud y de poner en marcha los mecanismos precisos para hacerle frente» (ATC 40/2020, de 30 de abril, FJ 2).

Finalmente, en contra de lo pretendido por los recurrentes, las necesidades económicas que ha originado la pandemia no pueden considerarse «estructurales» en el sentido constitucional del término, por más que ello tampoco sería determinante *per se* para estimar constitucionalmente inadecuado el uso del decreto-ley (por todas, STC 139/2016, de 21 de julio, FJ 5).

4. Presupuesto habilitante y conexión de sentido de las medidas aprobadas.

a) La segunda dimensión del presupuesto habilitante exige que las medidas aprobadas guarden una «conexión de sentido» con la situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3) o, dicho de otro modo, «una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). En particular, nuestra doctrina ha establecido una doble perspectiva para valorarla: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el decreto-ley controvertido. Así, ya en la citada STC 29/1982, FJ 3, este tribunal excluyó aquellas disposiciones «que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar y, muy especialmente, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente».

Tras admitir que el Tribunal Constitucional ha reconocido el margen de discrecionalidad que corresponde al Gobierno, limitándose a realizar un juicio de razonabilidad de las medidas de la norma de urgencia, la demanda diferencia entre las dos modificaciones que introduce el decreto-ley examinado: i) respecto al adelantamiento del pago a los municipios de pequeña población, aplicable a ambos fondos, considera que «podría ser razonable en cuanto al logro de los objetivos pretendidos»; ii) entiende, por el contrario, que las nuevas medidas de condicionalidad introducidas en el Fondo de cooperación «de ninguna manera parece que superen ese juicio de razonabilidad o idoneidad», porque «no tiene que suponer necesariamente que tales objetivos se consigan antes»,

ni «de la imposición ahora establecida se puede concluir que antes, sin esta, los mismos por parte de las entidades locales igualmente fueran conseguidos».

Por tanto, lo que se discute es que la obligación de dedicar el Fondo de cooperación económica local general a determinadas inversiones sea adecuada a la coyuntura existente. Y exclusivamente por razón de su contenido, sin poner en cuestión que modifiquen, de manera instantánea, la situación jurídica previa.

b) Atendiendo al control que corresponde a este tribunal, que –como recuerda la demanda–, debe respetar el margen de discrecionalidad política del ejecutivo autonómico, la alegación debe ser desestimada.

Exigir que las entidades locales destinen los recursos recibidos de la comunidad autónoma a inversiones, en lugar de sufragar operaciones corrientes o financieras (por ejemplo, reducir el endeudamiento), se ajusta al objetivo de impulsar la reactivación económica. De hecho, como argumenta el letrado autonómico, el fomento de la inversión local ha sido una respuesta habitual ante situaciones de crisis económica, como lo demuestra, por ejemplo, el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crea un fondo estatal de inversión local. Y particularmente para la crisis económica causada por la pandemia de la COVID-19, el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, cuyo art. 6 también tiene por finalidad fomentar la inversión de las entidades locales en objetivos relacionados con las energías limpias.

Los recurrentes objetan que los objetivos de la Agenda 2030 están desvinculados de la situación creada por la pandemia. Sin embargo, la conexión de sentido radica en que, en un contexto en el que la sostenibilidad financiera local ya no es una prioridad –según afirmó el consejero de presidencia–, la sustitución de gasto corriente por inversiones productivas puede contribuir a la recuperación, dado el efecto multiplicador que tienen las inversiones sobre la actividad económica.

El margen de discrecionalidad del gobierno autonómico justifica, asimismo, que las inversiones se vinculen a los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Son metas compartidas a nivel nacional, europeo y mundial y de una gran amplitud, que incluyen, a título de ejemplo, el poner fin a la pobreza; garantizar la disponibilidad de agua y energía asequible y sostenible; promover el crecimiento económico y el pleno empleo; impulsar la industria, la innovación y las infraestructuras; fomentar ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles; luchar contra el cambio climático, etc.

Dada la extensión de estos objetivos, debemos concluir que lo determinante del decreto-ley es que transformará unos gastos corrientes en inversiones productivas, más allá de la rúbrica concreta de la Agenda 2030 en que puedan inscribirse. Lo cual también favorecerá a las entidades locales a la hora de cumplir con la «regla de gasto» establecida en el art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, toda vez que, para su cálculo, no computa «la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de otras administraciones públicas» (art. 12.2 de la Ley). Es decir, gracias a la modificación, los entes locales también tendrán un mayor límite de gasto para responder a la crisis.

En suma, el Tribunal aprecia en las medidas aprobadas la exigible «conexión de sentido» con la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» previamente descrita, por lo que debemos desestimar la impugnación por falta del presupuesto habilitante del Decreto-ley 6/2020.

5. Límite material al decreto-ley fijado por el art. 25.4 en conexión con el art. 55.3 EACL.

Resta por examinar la alegada vulneración de uno de los límites materiales del decreto-ley.

a) Debemos partir, nuevamente, de la doctrina citada en el fundamento jurídico segundo, que ha declarado que los límites materiales que deben respetar los decretos-leyes autonómicos son, además de los consignados en el art. 86.1 CE, los que pueda añadir o regular de forma más estricta el estatuto de autonomía, como «norma institucional básica de cada comunidad autónoma» (art. 147.1 CE).

El art. 25.4 EACL, entre otros límites, prohíbe que los decretos-leyes de la Junta de Castilla y León se utilicen «para la regulación de materias para las que el presente estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes». Por su parte, el art. 55.3 EACL dispone que «[l]as entidades locales podrán participar en los ingresos de la Comunidad, según lo dispuesto en el art. 142 de la Constitución, en los términos que establezca una ley de Cortes».

Los recurrentes mantienen que la Ley 10/2014 es la llamada por el art. 55.3 EACL a regular la participación de las entidades locales en los ingresos de la comunidad autónoma, de manera que, al modificar dicha ley, el decreto-ley impugnado vulnera el Estatuto.

El letrado de la Junta razona que la Ley 10/2014 regula dos fondos de naturaleza diferente y que solo el Fondo de participación responde a una auténtica participación en ingresos autonómicos, mientras que el Fondo de cooperación es una subvención, que solo se vincula a los ingresos autonómicos en el sentido genérico de que se financia con los ingresos generales del presupuesto autonómico (fundamentalmente, tributos cedidos y transferencias del Estado). A su juicio, la reserva de ley de Cortes que establece el art. 55.3 EACL se ciñe solo al primero, de modo que el uso del decreto-ley sí estaría permitido para regular el segundo. Y respecto al único aspecto del Fondo de participación que modifica el Decreto-ley (el momento temporal de pago a los municipios de menos de

1000 habitantes), concluye que los recurrentes no formulan ningún reproche constitucional. En todo caso –aclarase un mero aspecto de gestión económica que no afecta realmente a la regulación de dicho fondo.

b) Un examen de las normas en liza corrobora la interpretación que postula el gobierno autonómico.

Los razonamientos de los recurrentes van dirigidos en exclusiva contra la ampliación de la condicionalidad del Fondo de cooperación mediante la modificación del art. 10 de la Ley, precepto al que se ciñe la solicitud subsidiaria en caso de no estimarse la impugnación global por incumplimiento del presupuesto habilitante. Así lo confirma también el pasaje de la demanda según el cual «la importancia de la modificación no es pequeña, aunque se trate tan solo del art. 10 de la Ley 10/2014» (pág. 58), habiendo afirmado previamente que «los nuevos plazos de pago sí podrían ser razonables» (pág. 47).

Así pues, la vulneración estatutaria no se imputa al adelantamiento del pago del Fondo de participación a los municipios de menos de 1000 habitantes (art. 7 de la Ley 10/2014), único aspecto del mismo afectado por el Decreto-ley 6/2020. Y aunque se interpretara lo contrario, la impugnación estaría huérfana del más mínimo argumento que permita valorar si el cambio en el momento del pago conlleva regular «los términos» de la participación en el sentido del Estatuto, incumpliendo con ello la carga que incumbe a los recurrentes, según nuestra consolidada doctrina [STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 7 a), por todas].

Centrado el objeto de la impugnación, constatamos que la Ley 10/2014 tiene un contenido más amplio que el que le atribuyen los recurrentes. Por un lado, su título I contiene normas que afectan a diversos ingresos tributarios de la comunidad autónoma. Por otro, el título II aborda la financiación de las entidades locales con cargo a recursos autonómicos, distinguiendo los dos fondos ya conocidos: el de participación en los impuestos propios (capítulo II) y el de cooperación económica local general (capítulo III). A lo anterior se suman siete disposiciones adicionales y quince finales, mediante las que se introducen numerosas y variadas modificaciones en el ordenamiento autonómico.

Este tribunal considera que, de los dos fondos indicados, solo el primero responde al mandato del art. 55.3 EACL de que por una ley de Cortes se podrán regular los términos en los que las entidades locales participen en los ingresos de la comunidad autónoma. Y ello con base en las razones siguientes:

i) El art. 5 de la ley dispone que el Fondo de participación:

«[S]e dotará cada año con una cantidad equivalente a un 20 por 100 de la recaudación por los impuestos propios del último ejercicio cerrado a la fecha de elaboración de los presupuestos de la Comunidad Autónoma. A estos efectos, se entienden por impuestos propios los establecidos por la propia Comunidad Autónoma, dentro de los márgenes regulados en el artículo 9 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas [LOFCA], y que actualmente son: a) El impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión. b) El impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos».

Así pues, se trata de una auténtica «participación» –y de ahí la denominación que le da la ley– en la recaudación de tributos propios de la comunidad autónoma. Estos tributos devienen así en «coparticipados» entre la comunidad autónoma y las entidades locales, en cumplimiento del art. 142 CE que prevé que estas «se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Lo que reciban las entidades locales en cada ejercicio por este fondo dependerá directamente de lo que se recaude por los tributos «participados», sin que se les garantice un mínimo, lo que resulta coherente con el principio de «corresponsabilidad fiscal» (por todas, SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3, y 65/2020, de 18 de junio, FJ 4).

ii) Por el contrario, el segundo fondo, que se llama «de cooperación» y no de «participación», se dota cada año en el presupuesto autonómico con un importe global, conforme prevé el art. 8 de la Ley 10/2014. En concreto, el art. 8.1 fija una cantidad de partida para el año base 2015 y a partir de ahí evolucionará los años siguientes conforme lo haga el presupuesto de ingresos no financieros de la comunidad autónoma, garantizándose que «la cuantía global del Fondo de cooperación económica local general de los ejercicios posteriores no podrá ser inferior, en ningún caso, a la presupuestada para 2015» (art. 8.2).

La única conexión de este fondo con los ingresos autonómicos es que se sostiene gracias a ellos, como cualquier otro gasto de la comunidad autónoma, pero, vista su forma de cuantificación inicial y su evolución en el tiempo, no constituye una «participación» en el sentido del art. 55.3 EACL. Este precepto se debe interpretar conforme al art. 142 CE, referido a la participación en los tributos «de las Comunidades Autónomas», cualidad que solo tienen los tributos propios establecidos por el legislador autonómico dentro de los márgenes de la LOFCA, no el resto de ingresos autonómicos.

Como aduce el letrado autonómico, este fondo tiene los rasgos propios de las subvenciones, y así lo confirma la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de subvenciones de Castilla y León (disposición adicional cuarta), al referirse a la «cooperación económica local general».

En consecuencia, la modificación que introduce el Decreto-ley 6/2020 en las reglas de condicionalidad, al no referirse al Fondo de participación sino únicamente al de cooperación, no incumple el límite material fijado por el art. 25.4, en conexión con el art. 55.3 EACL. Debe, por ello, desestimarse este motivo de impugnación y con ello la totalidad del recurso.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno. Juan José González Rivas. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Antonio Narvárez Rodríguez. Alfredo Montoya Melgar. Ricardo Enríquez Sancho. Cándido Conde-Pumpido Tourón. María Luisa Balaguer Callejón. Firmado y rubricado.