

Legislación

Por Cecilio Molina Hernández, profesor adjunto de Derecho mercantil de la Universidad CEU San Pablo.

Normativa estatal

Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.

El pasado 23 de septiembre de 2019 el grupo empresarial británico Thomas Cook presentó ante un tribunal británico la solicitud para iniciar un procedimiento de insolvencia, cesando en sus operaciones con efecto inmediato, cancelando todas sus reservas y dejando de cotizar sus acciones en la bolsa de Londres.

Este grupo empresarial británico, que empleaba a cerca de 22.000 trabajadores, organizaba cada año, a través de su agencia de viajes mayorista y de sus aerolíneas, millones de viajes de turistas hacia los hoteles de las comunidades autónomas de Canarias e Illes Balears y de otras partes de España, que vendían cada año parte de su capacidad de alojamiento a dicho grupo.

Esta fuerte dependencia del grupo empresarial británico que ha entrado en concurso de acreedores, principalmente de los territorios insulares de Canarias y de Illes Balears, ha producido unos efectos nocivos muy relevantes en las empresas turísticas y en los trabajadores afectados directa o indirectamente por la onda expansiva que desencadenan estas situaciones de insolvencia.

El grupo empresarial Thomas Cook tiene filiales en España, que gestionan servicios de intermediación turística, hoteleros y aéreos. A fecha de hoy, una de estas filiales ha sido ya declarada en concurso voluntario por un juzgado mercantil de Palma de Mallorca, que ha disuelto el consejo de administración y ha designado en su lugar un administrador concursal, procedimiento que puede afectar directamente a los puestos de trabajo de cientos de personas, fundamentalmente en Baleares, e indirectamente a otros miles de trabajadores de empresas relacionadas en otras partes de España.

También se encuentran en tramitación otros procedimientos judiciales que en muy corto plazo pueden desembocar en nuevos concursos de acreedores, con importante impacto en la economía de un sector, como el turístico, que supone una de las principales fuentes de ingresos en muchas comunidades autónomas.

Además, la insolvencia de una empresa de este volumen afectará sin duda al tejido empresarial de las zonas en las que operaba el grupo. Muchas empresas de menor tamaño, proveedoras de bienes o servicios para Thomas Cook, pueden verse arrastradas a resultados negativos o incluso a más procedimientos de insolvencia.

Se comprende fácilmente, por tanto, que la previsible apertura de nuevos procedimientos de insolvencia secundarios, tanto en España como en otros Estados miembros de la Unión

e-DICTVM

Europea, derivada de la liquidación obligatoria de la matriz del grupo que se está tramitando en los tribunales del Reino Unido, tiene un impacto extraordinario en la economía de una potencia turística como España en la que el turismo es un sector clave de su economía.

El turismo constituye uno de los sectores clave de la economía de nuestro país. Es sin duda, uno de los factores más dinámicos en la generación de empleo y riqueza, y cuenta con una gran capacidad de arrastre de otros sectores, siendo una fuente importante de entrada de divisas.

España es una de las principales potencias turísticas del mundo y también uno de los principales inversores. Cuenta con una sólida y desarrollada infraestructura, una consolidada posición de liderazgo internacional y gran potencial de crecimiento futuro, lo que constituye su valor diferenciador y una gran ventaja competitiva. Según el «Informe de Resultados del Turismo Internacional 2018 y Perspectivas 2019» de la Organización Mundial del Turismo (OMT), España ocupa el segundo puesto del mundo en gasto realizado por turistas, con 89.856 millones de euros. También es el segundo país del mundo en número de turistas extranjeros, con casi 83 millones de turistas internacionales recibidos, que acuden a nuestro país atraídos por sus playas y agradable clima, el abundante patrimonio artístico y cultural del país y la riqueza gastronómica. A estos factores se añaden otros, como las excelentes infraestructuras tanto de transporte, como la alta densidad hotelera, la seguridad y la hospitalidad que, en su conjunto, han permitido que España revalide en 2019 la posición de liderazgo en el Índice de Competitividad Turística que ocupa desde 2015.

El sector turístico representa alrededor del 11,7 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) de España, economía que tiene un especial sustento en el sector servicios, con un inigualable desarrollo y excelencia en hostelería y transporte; y supone un 13,6 por ciento del total de los afiliados a la seguridad social en España. Además de ello, el turismo es, por sus características, un sector horizontal que afecta prácticamente a todos los sectores económicos y es capaz de generar actividad inducida en sectores como el comercio, el ocio y los servicios en general, que se benefician de los turistas que nos visitan, sea a través de turoperador o con viajes individuales.

En tal sentido, el sector turístico en España se configura como una actividad socioeconómica esencial para la creación de riqueza y empleo, lo que hace posible que su comportamiento repercuta de manera sensible en el aumento de la riqueza nacional, tanto directa como indirectamente, y confirma su gran capacidad de arrastre de otros sectores productivos, todos ellos elementos básicos en el desarrollo económico y la estabilidad.

Desde el punto de vista territorial, el turismo es un sector fundamental en la economía de todas las comunidades autónomas, y en especial de los territorios insulares. Así, en la Comunidad Autónoma de Illes Balears supone más del 45 por ciento del PIB, y asegura el empleo a más del 30 por ciento del total de trabajadores asalariados, y en la Comunidad Autónoma de Canarias su aportación al PIB supera el 35 por ciento, generando más del 40 por ciento del empleo. En ambos casos destaca el importante número de turistas europeos que reciben estos destinos.

El sector turístico desarrolla su actividad en un entorno económico globalizado, profundamente cambiante, en el que la caída de uno de los grandes operadores mundiales tiene, por tanto, un impacto extraordinario en un país como España.

e-DICTVM

La disrupción que en estos momentos se está produciendo en el mercado turístico español y europeo como consecuencia de la quiebra del grupo empresarial Thomas Cook, segundo mayor operador del mundo por volumen de operaciones, y dada la excesiva dependencia de algunos de nuestros destinos de este único turoperador, conduce a una crisis inédita en este mercado que requiere de una actuación inmediata y extraordinaria por parte de los poderes públicos.

Esta situación ha generado una pérdida de conectividad y una amenaza al empleo en los territorios más afectados, por lo que el sector turístico español precisa de medidas que mitiguen el alcance de las consecuencias nocivas del desplome del grupo empresarial Thomas Cook y permitan mantener la actividad y el empleo del sector mientras se producen las necesarias adaptaciones.

Si tomamos como referencia los datos sobre 2018 que facilita la encuesta de movimientos turísticos en fronteras (Frontur), se aprecia que aproximadamente el 60 por ciento de los turistas internacionales que visitan la Comunidad Autónoma de Canarias y el 42 por ciento de los que visitan la de Illes Balears lo hacen a través de paquetes turísticos, mientras que en el resto de comunidades autónomas estas cifras están muy por debajo. Esta alta dependencia en los territorios insulares de los paquetes turísticos los ha hecho especialmente vulnerables a las fluctuaciones del mercado de los turoperadores especializados y, en concreto, al grupo Thomas Cook. Los turistas británicos que visitaron nuestro país en 2018 y que utilizaron el producto del paquete turístico fueron 7,23 millones, lo que supone el 39,1 por ciento de los turistas británicos en España ese año (estos porcentajes ascienden hasta el 50,3 por ciento y el 58,8 por ciento para los turistas británicos que visitaron Baleares y Canarias, respectivamente).

La quiebra de las empresas británicas del grupo empresarial Thomas Cook ha supuesto la cancelación de más de 475.000 asientos de avión durante la temporada turística de invierno y la parte restante de la temporada de verano en los territorios insulares. Durante el año 2018 el grupo de Thomas Cook transportó 2,6 millones de pasajeros a España. Sus principales destinos fueron la Comunidad Autónoma de Canarias, con más de 1,6 millones de pasajeros, lo que supone casi un 62 por ciento de su cuota de mercado en España, y las Islas Baleares, con más de 740.000 pasajeros, suponiendo un 28 por ciento de la cuota. Por lo tanto, entre ambos destinos se acapara prácticamente el 90 por ciento de su oferta hacia España. La condición de insularidad de estos territorios supone una gran desventaja en el proceso de recuperación del sector, al verse reducida su capacidad de conectividad. La inminencia del inicio de la temporada de invierno, de especial importancia, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Canarias, hace necesaria por tanto la adopción de medidas urgentes que permitan al sector afrontar la pérdida de viajeros.

El presente real decreto-ley se compone de cuatro capítulos, divididos en seis artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

En el capítulo I, artículo 1, se establece el objeto y finalidad del real decreto-ley, que consiste en el establecimiento de medidas urgentes dirigidas al fortalecimiento y mejora de la competitividad del sector turístico español para paliar los efectos de la insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.

En el capítulo II, el artículo 2, recoge, como medida en materia de empleo y Seguridad Social aplicable a las empresas establecidas en los territorios insulares, la ampliación de las

bonificaciones en las cuotas de las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores en los sectores de turismo y comercio y hostelería vinculados a la actividad turística.

En los últimos años ha sido habitual la adopción de distintas medidas de apoyo para la prolongación de los periodos de actividad de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo y comercio y hostelería vinculados a la actividad turística. En relación con el ejercicio 2019 estas medidas, consistentes en la bonificación del 50 por ciento de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como por los conceptos de recaudación conjunta de Desempleo, FOGASA y Formación Profesional, respecto de dichos trabajadores, se han regulado en el artículo 9 del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, siendo de aplicación durante los meses de febrero, marzo y noviembre de 2019.

En el referido artículo 2 se establece una ampliación de la bonificación del artículo 9 del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, que se aplicará, además de en los meses previstos en dicho artículo, de forma excepcional, durante los meses de octubre y diciembre de 2019 y febrero y marzo de 2020.

Esta medida podrá completarse con otras, como el aplazamiento de cuotas de cotizaciones de la Seguridad conforme a la regulación prevista en el capítulo VII del título I del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.

En el artículo 3 se contempla la coordinación específica del Servicio Público de Empleo Estatal con las comunidades autónomas, en el marco del Sistema Nacional de Empleo y sus respectivas competencias, con el objetivo de que las medidas relativas a la protección por desempleo y las políticas activas de empleo den eficaz respuesta a los trabajadores afectados, en el menor tiempo posible.

En el capítulo III se disponen medidas de apoyo financiero al sector turístico, consistentes, por un lado, en el artículo 4, en instruir al Gobierno para que, mediante acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, apruebe una línea de financiación de hasta 200 millones de euros para atender las necesidades financieras de los afectados por la insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.

Por otro lado, en el artículo 5, se establece la concesión directa de subvenciones a las Comunidades Autónomas de Canarias y de Illes Balears de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Estas subvenciones, que revisten un carácter extraordinario y excepcional, son necesarias para dar una respuesta inmediata a la situación producida por la insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.

En el capítulo IV, artículo 6, se regula el denominado Fondo Financiero del Estado para la Competitividad Turística (FOCIT), el cual tendrá por objeto apoyar financieramente los proyectos que desarrollen las empresas turísticas orientados a la mejora de la competitividad del sector, en especial aquellos que contengan actuaciones de digitalización de los destinos turísticos, y de innovación y modernización de los servicios, para adaptarse inmediatamente ante la pérdida de demanda ocasionada por la quiebra del grupo empresarial Thomas Cook.

e-DICTVM

Se posibilita así que estas empresas, que necesariamente requieren sustituir el volumen de operaciones que mantenían con este grupo empresarial, en muchos casos para mantener su viabilidad, tengan un instrumento que les permita dicha sustitución que, dada la situación del mercado turístico, en gran medida por la disrupción producida por la insolvencia de este operador, hace imprescindible su canalización hacia elementos más competitivos como la digitalización o la innovación, entre otros. Asimismo, como medida adicional y en aras de una mayor claridad, congruencia y seguridad jurídica, se establece el cambio de denominación del anterior Fondo para la Modernización de Infraestructuras Turísticas (FOMIT), el cual pasa ahora a denominarse Fondo Financiero del Estado para la Competitividad Turística (FOCIT).

La disposición adicional primera prevé el establecimiento por parte de la Secretaría de Estado de Turismo, en colaboración con el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas, de medidas generales de información a las empresas del sector turístico que afronten la recuperación de deudas en el marco de procedimientos de insolvencia de empresas del grupo Thomas Cook.

Por su parte, la disposición adicional segunda contempla el reforzamiento de la iniciativa de destinos turísticos inteligentes a afectados por la insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook, con el objetivo de mejorar la gestión y hacer a los destinos turísticos más competitivos en un contexto excepcional como el actual, marcado por la desaparición de uno de los principales turoperadores que operan en nuestro país.

La disposición transitoria única recoge una previsión normativa para aquellos proyectos que hubieran sido financiados con cargo al Fondo Financiero del Estado para la Modernización de Infraestructuras Turísticas (FOMIT), a los que será de aplicación lo previsto en el Real Decreto 937/2010, de 23 de julio, por el que se regula el Fondo Financiero del Estado para la Modernización de Infraestructuras Turísticas y en el resto de normas aplicables vigentes al momento de aprobarse el real decreto-ley.

Por último, las disposiciones finales primera a tercera recogen los títulos competenciales en que se fundamenta la norma, la habilitación al Gobierno para el desarrollo y ejecución, y la entrada en vigor de la norma el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», respectivamente.

Las medidas que se adoptan en este real decreto-ley pretenden dar respuestas concretas a estas necesidades de carácter urgente. Así, se aborda con inmediatez la situación generada en el sector turístico por la insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook, cuya actividad es clave para el sector turístico de nuestro país, evitando que repercuta negativamente en el empleo que genera, principalmente en las pymes, así como impidiendo que se den situaciones de falta de liquidez. Por ello, se impulsa, igualmente, la imprescindible sustitución de la dependencia que al referido operador estaban sometidas multitud de empresas por soluciones alternativas más vinculadas a la sociedad de la información, la digitalización y con una mayor diversificación a las que estas empresas deben adaptarse con carácter inmediato.

Las actuaciones y medidas que se establecen en el marco de esta norma responden, principalmente, a un principio de temporalidad, y atienden a todas las comunidades autónomas afectadas, y especialmente a Canarias e Illes Balears por ser territorios singularmente afectados y más sensibles ante las circunstancias excepcionales previamente señaladas.

Estas medidas constituyen el necesario complemento de las ya adoptadas por los órganos competentes en materia de aeropuertos y tránsito y transporte aéreo, dirigidas a asegurar la conectividad aérea, tras la paralización de la actividad de la mayor parte del grupo empresarial Thomas Cook, con los territorios más afectados.

Las medidas que ahora se adoptan responden a una situación de extraordinaria y urgente necesidad, precisando parte de dichas medidas, como ocurre con las referidas a materia de empleo y de Seguridad Social, de una respuesta normativa con rango de ley, tal y como exige la jurisprudencia constitucional [STC 137/2011, de 14 de diciembre (RTC 2011, 137), FJ 4]. Asimismo, en tanto que dichas medidas persiguen paliar las consecuencias que en el sector turístico español provoca la crisis de uno de los principales turoperadores a nivel mundial, y con especial implantación en España, existe sin duda una conexión entre la situación definida y las actuaciones diseñadas para hacerle frente [por todas, SSTC 29/1982 (RTC 1982, 29), FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril (RTC 2016, 70), FJ 4], de manera que las mismas guardan «una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» [STC 182/1997 (RTC 1997, 182), FJ 3].

Las circunstancias descritas, siendo difíciles o imposibles de prever, hacen imprescindible una acción normativa inmediata que ofrezca respuesta rápida a la gravedad de la coyuntura que se plantea en el sector turístico y a las dificultades inminentes derivadas para la economía y el empleo. La situación descrita no puede ser atendida tempestiva y eficazmente por el procedimiento legislativo de urgencia (STC 111/1983), siendo, por otra parte, las medidas incluidas en este real decreto-ley, que entra en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», de eficacia inmediata.

Lo anterior legitima la extraordinaria y urgente necesidad que constituye el presupuesto habilitante, quedando justificada la inmediata adopción de las medidas que se incorporan en este real decreto-ley, concurriendo, de este modo, la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución para la utilización de dicha figura normativa, requisito imprescindible, como ha recordado la jurisprudencia constitucional.

La tramitación de este real decreto-ley se efectúa por un gobierno en funciones, circunstancia que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, precepto conforme al cual «el Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas».

En esta ocasión concurren ambos supuestos excepcionales de urgencia y de interés general, en la medida en que es necesaria una acción normativa inmediata que ofrezca respuesta rápida a la grave situación que atraviesa el sector turístico como consecuencia de la insolvencia del turoperador británico Thomas Cook, máxime en algunos territorios, y a las graves consecuencias que arrastra para la economía y el empleo del país. La situación descrita exige una acción gubernamental, cuya omisión podría ocasionar importantes perjuicios para el interés general.

[Ver documento](#)

Real Decreto-ley 13/2019, de 11 de octubre, por el que se regula la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales, en situación de prórroga presupuestaria, y se establecen determinadas reglas relativas a la liquidación definitiva de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, correspondiente al año 2017.

El Gobierno aprobó, en su reunión de Consejo de Ministros del día 11 de enero de 2019, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 que fue remitido a las Cortes Generales para proceder a su tramitación parlamentaria, habiendo sido rechazado en el debate de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados de 13 de febrero de 2019.

El proyecto de ley constituía el vehículo ordinario para instrumentar, entre otras múltiples medidas, la actualización de la financiación de las administraciones territoriales que corresponde a las comunidades autónomas y las entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación para el ejercicio 2019.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 134.4 de la Constitución Española «Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos». Esta situación de prórroga se activó a partir de 1 de enero de 2019 y continúa actualmente, habiendo transcurrido ya gran parte del ejercicio corriente 2019.

Si bien el pasado 24 de septiembre expiró el plazo máximo previsto en el artículo 99.5 de la Constitución para la investidura de un Presidente de Gobierno, hasta ese momento existía una expectativa de formación de Gobierno y, por tanto, con el fin de no condicionar en modo alguno la actuación de ningún Gobierno recién formado, en cumplimiento del marco jurídico aplicable a un Gobierno en funciones, ninguna decisión sobre la actualización de la financiación de las administraciones territoriales resultaba pertinente.

Actualmente la situación resulta diferente, pues tras constatarse la imposibilidad de formación de un Gobierno surgido de las elecciones generales del pasado mes de abril, el 24 de septiembre se han convocado elecciones generales para el día 10 de noviembre. Esta convocatoria prolonga la situación de Gobierno en funciones y limita la capacidad del Ejecutivo en materia presupuestaria, pero ya no condiciona la actuación de ningún Gobierno que pueda llegar a formarse, puesto que se aprecia que, para el momento en que pueda quedar constituido formalmente, ya no le resultaría temporalmente posible evitar el perjuicio al interés general que se produciría de no proceder a la actualización de la financiación de las administraciones territoriales.

Además, se constata en este momento la inviabilidad material e institucional de aprobar unos Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 y, en consecuencia, que no es posible la actualización de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales a través de los mecanismos ordinarios. Por tanto, tan solo cabe adoptar un ajuste técnico de carácter extraordinario para la defensa del interés general y evitar los graves perjuicios que la ausencia de medidas provocaría.

e-DICTVM

De no producirse la actualización de la financiación de las administraciones territoriales contenida en este real decreto-ley, el despliegue directo de los elementos de los sistemas de financiación territorial, concebidos en sus términos originales para una situación de ciclo presupuestario ordinario, derivaría en unos resultados financieros indeseados, contrarios al propio sentido y lógica financiera de dichas normas y al interés general. Ello es así porque se impediría trasladar a las comunidades autónomas y las entidades locales el incremento de los recursos derivados de la diferencia de previsiones, entre la elaborada para el año 2018 y la elaborada para el año 2019, en relación con el incremento de recaudación previa a la cesión de las figuras tributarias que son objeto de cesión en tales sistemas de financiación.

En este sentido, se produciría una importante brecha entre los resultados de aplicación de los sistemas de financiación territorial y la evolución de las magnitudes financieras y tributarias subyacentes que constituyen la base estructural de los mismos, generando distorsiones relevantes sobre las finanzas de las citadas administraciones territoriales y del propio Estado que, en ausencia de medidas de ajuste como las contempladas en este real decreto-ley, devendrían en graves e irreversibles. Nótese que los impactos en términos de caja y contabilidad nacional en distintos años tienen relevancia fundamental para las decisiones de ingresos y gastos de todas las administraciones concernidas.

En efecto, en el supuesto de que se completase el ejercicio presupuestario 2019 sin la aprobación de unos nuevos presupuestos dentro del propio año, el importe de las entregas a cuenta quedaría limitado al resultante de calcular las mismas sobre la base de las previsiones de ingresos tributarios correspondientes al presupuesto en vigor para dicho año, que para la situación de prórroga presupuestaria, se identifican con los contenidos en los propios Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 y no con los ingresos tributarios pre-cesión propios del ejercicio 2019.

Considerando que la posición cíclica actual de la economía española refleja un crecimiento sólido de las bases tributarias de los impuestos cedidos, esta circunstancia supone que, de mantenerse la prórroga presupuestaria, las entregas a cuenta que percibirían las comunidades autónomas resultarían inferiores a las resultantes de considerar la evolución de la recaudación previa a la cesión a las administraciones territoriales prevista para el año 2019 respecto a la prevista para el año 2018, dando lugar a que esa diferencia deba transferirse en todo caso a las comunidades autónomas dos años más tarde, en el año 2021, al tener que efectuarse la obligada liquidación definitiva, de acuerdo con la regla n+2. Es decir, las comunidades autónomas en el año 2019 recibirían menores recursos que recuperarían en el año 2021 en el momento de efectuarse la liquidación definitiva del sistema de financiación autonómico (en adelante, SFA).

El Estado, por su parte, percibiría mayores ingresos en el año 2019 dado que obtendría en ese año de manera efectiva la recaudación derivada de los tributos cedidos minorada en la cesión de esta realizada a favor de las comunidades autónomas; siendo esta menor que la propia del escenario subyacente, los recursos post-cesión con que contaría el Estado serían superiores en el año 2019. El efecto contrario se produciría en el año 2021. En este caso, el Estado recibiría la recaudación previa a la cesión corriente de ese ejercicio, pero se vería minorado en una cuantía extraordinariamente superior de recaudación cedida debido al mayor importe de la liquidación definitiva del año 2019. Por tanto, se reducirían de manera notable los recursos post-cesión del Estado para el año 2021 y quedaría fuertemente condicionada y comprometida la capacidad presupuestaria del Gobierno en ese ejercicio futuro.

e-DICTVM

Por tanto, la adopción de medidas de actualización de las entregas a cuenta para adecuar las previsiones de ingresos previas a la cesión a las administraciones territoriales implica, posibilitar un mejor ajuste de los recursos financieros de los distintos subsectores de las administraciones públicas a la posición cíclica de la economía española. Ello forma parte, en consecuencia, del margen de decisión del Estado en el marco de sus funciones de coordinación general de la actividad financiera del Estado y de sus propias competencias en materia de Hacienda Pública (artículo 149.1.14 de la Constitución Española).

Por otra parte, la extensión de la situación de prórroga presupuestaria a todo el ejercicio 2019 tendría efectos relevantes e irreversibles sobre las finanzas públicas de los distintos niveles de la Administración, atendiendo a los criterios temporales de imputación de los dos tramos del SFA en términos de caja y contabilidad nacional. Esta circunstancia afectaría negativamente al riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de las administraciones territoriales y a la eficacia de las estrategias de consolidación fiscal y tesoreras de las distintas administraciones públicas y sus herramientas de coordinación por las que debe velar el Estado. Esos efectos negativos podrían extenderse además a los proveedores del sector privado que mantienen relaciones comerciales con las administraciones públicas y que se verían afectados por el impago de administraciones que no han podido contar con los recursos a los que la ley les da derecho en una situación de ciclo presupuestario normal.

Precisamente en este sentido, la urgencia del real decreto-ley viene determinada por el fuerte y negativo impacto que se produciría sobre las finanzas del año 2019 de las comunidades autónomas, de las entidades locales y del propio Estado, y que resultarían irreversibles para dicho ejercicio en caso de no actualizarse las entregas a cuenta. Este impacto afecta de manera progresiva y creciente desde el punto de vista tesorero a lo largo del ejercicio presupuestario. Teniendo en cuenta el importe de esta actualización en relación al total de recursos que están recibiendo las administraciones territoriales mensualmente, las tensiones de tesorería podrían materializarse en algunas comunidades autónomas hacia el final del año, arriesgando su capacidad para hacer frente al pago de gastos relacionados con servicios públicos fundamentales, como los referidos a farmacia o dependencia.

Dado que la disponibilidad de tesorería no es homogénea entre administraciones y algunas comunidades autónomas tendrían dificultades para cubrir el importe pendiente de las entregas a cuenta con sus instrumentos de liquidez, se verían obligadas a endeudarse, arriesgando el cumplimiento del objetivo de deuda pública.

Otra consecuencia perversa de esta situación consistiría en que las insuficiencias tesoreras generadas por los menores recursos recibidos producirían un incremento de los plazos del pago a proveedores. En efecto, la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado sin actualización de las entregas a cuenta afectaría al sector privado, afectando a los proveedores que contratan con las administraciones territoriales, dado que podrían verse obligados a asumir alargamiento en los plazos de cobro por sus servicios. En este sentido es necesario tener en cuenta que España continúa realizando esfuerzos para reducir la morosidad de las administraciones públicas. El respeto a los plazos establecidos en la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, hace necesario revertir cualquier efecto perjudicial que la prórroga de los presupuestos generales del Estado pudiera tener en la tesorería de las administraciones territoriales y, en segunda instancia, en los plazos medios de pago a proveedores de las administraciones que afrontan problemas de liquidez.

e-DICTVM

De manera adicional, el alargamiento del pago a proveedores podría tener consecuencias presupuestarias perjudiciales en algunas administraciones, que se podrían ver obligadas a la adopción de medidas que, como consecuencia de un periodo medio de pago excesivo, establece la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Estas medidas serían más graves en el caso de aquellas comunidades autónomas que ya tienen un periodo medio de pago a proveedores por encima de los treinta días.

Por último, debe tenerse en cuenta los plazos necesarios para la ejecución de la actualización de las entregas a cuenta, tanto en el ámbito del Estado como de las administraciones territoriales, especialmente en aquellas administraciones en las que no han incorporado en sus respectivos presupuestos el incremento de los recursos adicionales que se derivan de la actualización. Existen cinco comunidades autónomas de régimen común que tienen sus presupuestos prorrogados y que, tras la actualización de las entregas a cuenta, necesitarán tiempo suficiente para realizar las respectivas modificaciones presupuestarias necesarias para que la actualización produjera efectos en el ejercicio 2019.

Con la finalidad de evitar estos perjuicios al interés general, este real decreto-ley adopta las medidas de ajuste técnico, mínimas e imprescindibles, para actualizar las entregas a cuenta de las administraciones territoriales aclarando y precisando que el punto de partida para su cálculo, en situación definitiva de prórroga presupuestaria sobrevenida, debe ser la recaudación de los ingresos tributarios del Estado previa a la cesión de las administraciones territoriales que se contenían en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, y no las cifras de las magnitudes equivalentes prorrogadas del ejercicio inmediato anterior 2018. Asimismo, se precisa que la referencia a las cifras del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 debe realizarse eliminando necesariamente el efecto de las medidas tributarias que en aquel se recogían, respetando con ello plenamente las atribuciones del Poder Legislativo sobre la institución presupuestaria.

De esta manera, se efectúa una actualización de la cifra de ingresos tributarios previos a la cesión a las administraciones territoriales con referencia al momento de elevar el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, en ausencia de medidas tributarias o financieras nuevas, construyéndose así un escenario o proyección inercial de ingresos equivalente al propio de la evolución natural del ciclo económico, con exclusión de cualquier decisión adicional que, en su caso, se hubiera incorporado a dicho Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y que, obviamente, debe ser descartada al haber sido rechazado por las Cortes Generales.

Se debe insistir en este momento que la medida que se pretende articular con el presente real decreto-ley preserva en su integridad el régimen financiero actual de las comunidades autónomas sin que pueda considerarse una modificación o alteración del mismo; de hecho, puede afirmarse que el real decreto-ley permite precisamente que el mismo se mantenga en sus términos estructurales evitando que una situación de hecho derive, a través de la aplicación de los elementos reglados de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, en un especie de mutación fáctica de sus efectos financieros con respecto a su propio diseño, considerando que su regulación material contenida en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, está concebida para una situación de normalidad de ciclo presupuestario ordinario y no para situaciones extraordinarias de prórroga presupuestaria sobrevenida como situación prolongada en el tiempo.

Lo anterior puede mantenerse no solo porque, desde el punto de vista formal, el real decreto-ley no pretende alterar la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, o las demás normas que dan sustento normativo al SFA sino, sobre todo, porque esa conclusión puede deducirse de su contenido material en el marco de la debida y atenta comprensión del propio diseño y funcionamiento del SFA. Así, a los efectos que aquí interesan en este momento, pueden destacarse tres elementos centrales que definen el actual SFA y con los que el presente real decreto-ley se encuentra plenamente alineado:

a) La determinación de las entregas a cuenta del SFA como elemento reglado sujeto a lo dispuesto en la Ley 22/2009 de 18 de diciembre. Entre esos elementos reglados figura el anclaje de la previsión de ingresos presupuestarios previos a la cesión de los principales impuestos cedidos Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, (IRPF) Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) e Impuestos Especiales (IIEE) a un procedimiento general de presupuestación, en aras de garantizar al proceso de la debida coordinación financiera de los distintos niveles de las Administraciones públicas y de dotar de las necesarias garantías institucionales y procedimentales para la determinación de tales entregas a cuenta que son las propias del propio proceso de elaboración y tramitación de los Presupuestos Generales del Estado.

El real decreto-ley mantiene y aplica los mismos elementos reglados de determinación de las entregas a cuenta que los establecidos en la regulación vigente, si bien precisa que las previsiones de ingresos tributarios previos a la cesión a las administraciones territoriales son los que se derivan del escenario inercial subyacente del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019. Así, los valores de ingresos previos a la cesión que deben tomarse como referencia son los del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 pero eliminando de su cuantificación el impacto de las medidas normativas contenidas en dicho proyecto de presupuesto y, de manera singular, las medidas tributarias que afectan a los impuestos parcialmente cedidos a las comunidades autónomas (IRPF, IVA e IIEE). De esta manera, se construye un escenario de ingresos previos a la cesión para 2019 que podría entenderse como técnico o inercial, sobre la base de la normativa tributaria vigente para el año 2019 y sin la introducción de medidas nuevas contenidas en el citado Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019.

b) La articulación financiera de los libramientos del SFA en dos tramos temporales. Por un lado, un primer tramo en el propio ejercicio «n» compuesto –de manera simplificada y, desde una perspectiva exclusivamente vertical– por el 98 % de las bases de los recursos IRPF, IVA, IIEE y Fondo de Suficiencia y por el 100 % de las transferencias derivadas del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en los términos propios de su normativa reguladora. Por otro lado, un segundo tramo en el ejercicio «n+2» compuesto por la diferencia entre el rendimiento definitivo del conjunto de recursos sujetos a liquidación del SFA, incluyendo el 100 % de los Fondos de Convergencia, y las entregas a cuenta percibidas en el año «n».

La medida del real decreto-ley no altera esta distribución temporal de los recursos desde la consideración de los elementos estructurales del mismo, ni directa ni indirectamente. De manera más concreta, debe destacarse que no se ven afectados los porcentajes de cesión de ninguno de los impuestos cedidos, ni los porcentajes de determinación de las entregas a cuenta sobre su base, ni la definición de los recursos que los componen, ni las fórmulas de su cálculo, ni las reglas para su liquidación, ni las normas contables o de imputación presupuestaria de los recursos del sistema ni, en definitiva, cualquiera de los elementos que configuran el propio SFA.

El SFA será de aplicación en los mismos y exactos términos que los actualmente derivados de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, para ejercicios o momentos futuros una vez que, superada la extraordinaria situación de interinidad presupuestaria actual, se pueda volver a la situación de normalidad presupuestaria para la que la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, está concebida y redactada en sus concretos términos. El real decreto-ley no tiene efectos diferenciales sobre el sistema más allá de su propia concreción en la actual y extraordinaria situación de prórroga presupuestaria prolongada en el tiempo.

c) La concreta distribución del riesgo recaudatorio entre los niveles de las administraciones. Uno de los elementos definitorios de cualquier sistema de financiación territorial basado en una participación compartida de los recursos del sistema tributario nacional es el reparto de riesgo recaudatorio, entendido este como la delimitación de qué administración debe asumir, en su caso, las desviaciones que pueden existir entre la previsión inicial de recaudación tributaria y los ingresos efectivamente percibidos por el sistema tributario para cada año y en qué momento deben ser asumidas esas desviaciones por cada parte.

El actual SFA de régimen común establece un esquema de reparto de riesgo recaudatorio por el que las entregas a cuenta se fijan de manera cerrada para el año «n» sobre la base de la previsión existente para ese año «n» en el momento de elaboración de los Presupuestos de cada año, llevando al momento de la liquidación definitiva, en el ejercicio «n+2», el afloramiento, en su caso, de las desviaciones presupuestarias de cada recurso tributario que pudieran surgir.

Por consiguiente, este real decreto-ley no altera el criterio de reparto de riesgo recaudatorio entre Administraciones propio del SFA. A tales efectos es relevante señalar que no se aplica una previsión de ingresos ajena al proceso presupuestario general del propio ejercicio sino que se mantiene el anclaje en un proceso presupuestario general que culminó el 11 de enero de 2019 con el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 que fue remitido a las Cortes Generales, si bien lógicamente eliminando todas las medidas específicas contenidas en ese proyecto de Presupuestos Generales del Estado como se ha expuesto en la letra a) anterior, de tal modo que se extraen de ese proyecto únicamente aquellos elementos mínimos imprescindibles y de carácter técnico y, por tanto, no afectados por las decisiones presupuestarias que contenía el propio Proyecto y que, al haberse rechazado por las Cortes Generales, deben ser descartados en pleno respeto a las atribuciones que corresponde al Poder Legislativo sobre la institución presupuestaria.

Con ello, debe entenderse que a través del real decreto-ley no está aflorando en la determinación de las entregas a cuenta de los recursos del SFA para el año «n» una desviación entre la previsión presupuestaria de ingresos de los Presupuestos Generales del Estado y los datos de ejecución recaudatoria o un reajuste de las previsiones originales de ingresos que, en ausencia del real decreto-ley, surgiría en el año «n+2». Por el contrario, lo que está operando el real decreto-ley es la completitud de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, dado que la redacción de la misma está concebida para momentos de ciclo presupuestario ordinario que no son los que nos ocupan en este caso. El real decreto-ley mantiene así la neutralidad desde la consideración del reparto de riesgo recaudatorio como elemento estructural del propio SFA.

e-DICTVM

Por lo que respecta a la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, esta se regula en los artículos 111 a 126, por lo que se refiere a los municipios, y 135 a 146, por lo que se refiere a las provincias y entidades análogas, del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Dichos preceptos se desarrollan anualmente en las respectivas leyes de presupuestos generales del Estado.

En ese marco jurídico, cabría reproducir de manera simétrica la fundamentación expuesta en relación con el sistema de financiación de las comunidades autónomas, debiendo destacarse que el presente real decreto-ley no altera tampoco el régimen financiero actual de las entidades locales, sino que, por lo que se refiere a la participación en los tributos del Estado, simplemente actualiza los importes de las entregas a cuenta correspondientes al año 2019 y las referencias temporales y la información básica necesaria para el cálculo de los distintos componentes de aquellas. Asimismo, se recogen reglas de aplicación general que se consideran esenciales para el cálculo de la liquidación definitiva correspondiente al año 2017, sin perjuicio de que la ley de presupuestos generales de ese año detallaba los cálculos de aquella relativos a cada uno de los componentes de los modelos de financiación: la cesión de impuestos estatales, el fondo complementario de financiación y el modelo aplicable a los municipios no perceptores de aquella cesión. Esas reglas esenciales se refieren al criterio de cálculo del índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y a la aplicación de los reintegros que resulten de aquella liquidación, y tienen contenidos similares, con las exclusivas y necesarias modificaciones de las referencias temporales, a los de las regulaciones de las liquidaciones de ejercicios anteriores. Con esta regulación se cierra la actualización de los modelos de financiación para el año 2019, que se ejecutan mediante las citadas entregas mensuales a cuenta y aquella liquidación, a fin de avalar la completitud con este real decreto-ley opera en el conjunto del sistema de financiación local.

Para instrumentar lo dispuesto en el real decreto-ley se requiere la adaptación de los créditos de gasto que instrumentan las entregas a cuenta del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas y de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado a través de la sección 36 de los Presupuestos Generales del Estado en la medida que los importes de los créditos del año 2018, en situación de prórroga presupuestaria son inferiores a las necesidades presupuestarias derivadas de la actualización de aquellas entregas, y, por tanto, resultan necesarios para poder atender las obligaciones derivadas de la presente norma. No ocurre lo mismo con la liquidación definitiva de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, en tanto, en la actual situación de prórroga presupuestaria, el importe del crédito destinado a aquel fin es suficiente para atender los saldos que resulten a favor de aquellas entidades.

Este real decreto-ley consta de nueve artículos, distribuidos en tres títulos, una disposición adicional única y una disposición final única.

El primero, con 4 artículos, se refiere a la actualización de las entregas a cuenta de los recursos del SFA para el año 2019.

En el artículo 1, se establece el régimen general de aplicación de las entregas a cuenta del SFA en situación de prórroga presupuestaria con referencia a las reglas establecidas en el propio real decreto-ley que precisan los términos de aplicación de la propia Ley 22/2009, de 18 de diciembre, para dicha situación de prórroga.

e-DICTVM

En el artículo 2 se establecen las reglas de determinación de la previsión de ingresos tributarios previos a la cesión a las administraciones territoriales. A tales efectos, se parte de las cifras del proyecto de Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 a los que se elimina el efecto de las medidas tributarias reguladas en el propio proyecto y que, tras su rechazo por las Cortes Generales, quedan sin el sustento normativo necesario para ser incluidas en las proyecciones de ingresos previos a la cesión a las administraciones territoriales de las figuras tributarias cedidas (IRPF, IVA e IIEE) del ejercicio 2019. De esta manera, las nuevas cifras de ingresos tributarios se construyen en un escenario inercial, en ausencia de las nuevas medidas que el nuevo Proyecto pretendía incorporar, a partir de las cifras del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 elaboradas con las garantías institucionales propias del proceso general de elaboración de aquel.

En el artículo 3 se concretan asimismo cuáles son las referencias temporales que deben ser tenidas en cuenta para la consideración de la situación de publicación, disponibilidad o periodo de liquidación que corresponda en relación con los restantes parámetros, variables o datos de referencia necesarios para la aplicación de lo previsto en los artículos 12 a 20 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. En este sentido, se toma como fecha de referencia el 1 de enero de 2019, preservando así la neutralidad de la actualización respecto del momento concreto de aprobación de la propuesta de real decreto-ley o de su directa aplicación posterior.

En el artículo 4 se determina el calendario de libramiento y aplicación de lo dispuesto en la propuesta del real decreto-ley.

Los artículos 4 y 7 inciden asimismo en la realización material de las gestiones administrativas y presupuestarias necesarias para poder efectuar los libramientos de los pagos a las comunidades autónomas y a las entidades locales de los importes actualizados, siendo imprescindible para la inmediata ejecución de su contenido en el marco de los procesos de gestión de los sistemas de financiación territorial, sin que quepa considerar que contradice el carácter perentorio de la presente norma.

El Título II recoge los preceptos que afectan a la participación de las entidades locales en los tributos del Estado. Los dos primeros (artículos 5 y 6) se refieren a la liquidación definitiva de aquella participación correspondiente al año 2017, siendo necesarios, como fundamento jurídico, para su cálculo, ya que determina la forma de determinación del índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado, con los mismos criterios utilizados en las liquidaciones de la citada participación de ejercicios anteriores, así como para regular la forma de reintegro de los saldos que, de aquella liquidación definitiva, puedan resultar para reintegrar por las entidades locales con cargo a sus entregas a cuenta.

e-DICTVM

El artículo 7 recoge las reglas de actualización de las entregas a cuenta de la participación de las entidades locales en tributos del Estado correspondiente al año 2019, estableciendo su régimen jurídico, los criterios de determinación del índice provisional de evolución de los ingresos tributarios del Estado y los valores de referencia para el cálculo de las entregas a cuenta de la cesión de impuestos estatales y de la participación correspondiente a las variables población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria aplicable a los municipios no incluidos en el modelo de cesión de impuestos estatales. En el ámbito financiero, se establece la forma de determinación de los libramientos de fondos a favor de las entidades locales, una vez entre en vigor la presente norma. Y, por último, se fija la fecha límite para el suministro por las entidades locales de las certificaciones del esfuerzo fiscal del año 2017, que se tendrán en cuenta para el cálculo de la liquidación definitiva de aquella participación correspondiente al año 2019.

El Título III recoge los preceptos relativos a la instrumentación de los suplementos de crédito necesarios, y que antes se han mencionado, identificando los importes necesarios para atender las actualizaciones de las entregas a cuenta del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de la participación de las entidades locales en tributos del Estado, así como la modalidad de financiación de aquellas modificaciones presupuestarias.

La disposición adicional única establece la prórroga para el año 2019 de lo dispuesto en el apartado seis del artículo 129 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, referido a los Fondos de Compensación Interterritorial, para su aplicación durante el ejercicio 2019.

La disposición final única establece la fecha de entrada en vigor que sería la misma de la publicación de la presente norma.

[Ver documento](#)

Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones.

La sociedad actual requiere de adaptaciones en la esfera digital que exigen de una traducción en el plano normativo. El desarrollo y empleo de las nuevas tecnologías y redes de comunicaciones por parte de las Administraciones Públicas se está acelerando. Ello exige establecer sin demora un marco jurídico que garantice el interés general y, en particular, la seguridad pública, asegurando la adecuada prestación de los servicios públicos y, al mismo tiempo, que la administración digital se emplee para fines legítimos que no comprometan los derechos y libertades de los ciudadanos.

El carácter estratégico para la seguridad pública de las materias reguladas en este real decreto-ley se ve avalado por la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, que describe los riesgos asociados a las nuevas tecnologías como uno de los principales desafíos de la sociedad actual.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2017, aprobada mediante Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, identifica las ciberamenazas y el espionaje como amenazas que comprometen o socavan la seguridad nacional y, en coherencia con ello, singulariza la ciberseguridad como uno de sus ámbitos prioritarios de actuación. El desarrollo tecnológico implica una mayor exposición a nuevas amenazas, especialmente las asociadas al ciberespacio, tales como el robo de datos e información, el hackeo de dispositivos móviles y sistemas industriales, o los ciberataques contra infraestructuras críticas. La hiperconectividad actual agudiza algunas de las vulnerabilidades de la seguridad pública y exige una mejor protección de redes y sistemas, así como de la privacidad y los derechos digitales del ciudadano.

Entre los principales desafíos que las nuevas tecnologías plantean desde el punto de vista de la seguridad pública se encuentran las actividades de desinformación, las interferencias en los procesos de participación política de la ciudadanía y el espionaje. Estas actividades se benefician de las posibilidades que ofrece la sofisticación informática para acceder a ingentes volúmenes de información y datos sensibles.

En este punto juega un papel decisivo el proceso de transformación digital de la Administración, ya muy avanzado. La administración electrónica agudiza la dependencia de las tecnologías de la información y extiende la posible superficie de ataque, incrementando el riesgo de utilización del ciberespacio para la realización de actividades ilícitas que impactan en la seguridad pública y en la propia privacidad de los ciudadanos.

Los recientes y graves acontecimientos acaecidos en parte del territorio español han puesto de relieve la necesidad de modificar el marco legislativo vigente para hacer frente a la situación. Tales hechos demandan una respuesta inmediata para evitar que se reproduzcan sucesos de esta índole estableciendo un marco preventivo a tal fin, cuyo objetivo último sea proteger los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y garantizar la seguridad pública de todos los ciudadanos.

e-DICTVM

El presente real decreto-ley tiene por objeto regular este marco normativo, que comprende medidas urgentes relativas a la documentación nacional de identidad; a la identificación electrónica ante las Administraciones Públicas; a los datos que obran en poder de las Administraciones Públicas; a la contratación pública y al sector de las telecomunicaciones.

El presente real decreto-ley consta de una parte expositiva y una parte dispositiva estructurada del modo siguiente: capítulo I (artículos 1 y 2), un capítulo II (artículos 3 y 4), un capítulo III (artículo 5), un capítulo IV (artículo 6), un capítulo V (artículo 7), una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

El capítulo I contempla dos medidas en materia de documentación nacional de identidad, dirigidas a configurar el Documento Nacional de Identidad, con carácter exclusivo y excluyente, como el único documento con suficiente valor por sí solo para la acreditación, a todos los efectos, de la identidad y los datos personales de su titular. Con esta finalidad, el artículo 1 del presente real decreto-ley modifica el artículo 8.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. En coherencia con ello, el artículo 2 del real decreto-ley modifica la regulación del Documento Nacional de Identidad electrónico recogida en el artículo 15.1 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

El capítulo II del presente real decreto-ley, que contiene los artículos 3 y 4, establece varias medidas en materia de identificación electrónica ante las Administraciones Públicas, ubicación de determinadas bases de datos y datos cedidos a otras Administraciones Públicas. La finalidad de estas medidas es garantizar la seguridad pública, tanto en las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas cuando traten datos personales, como entre ciudadanos y Administraciones Públicas cuando las últimas proceden a la recopilación, tratamiento y almacenamiento de datos personales en ejercicio de una función pública.

El artículo 3 del presente real decreto-ley modifica los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a la vez que introduce una nueva disposición adicional sexta a la misma.

La modificación de la letra a) del apartado 2 de los artículos 9 y 10 responde a la necesidad de adaptar sus contenidos al Reglamento (UE) N.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE, conocido como Reglamento eIDAS, que establece un marco legal común para las identificaciones y firmas electrónicas en la Unión Europea.

e-DICTVM

La modificación de la letra c) del apartado 2 de los artículos 9 y 10 tiene como finalidad garantizar la seguridad pública en relación con el empleo de sistemas de identificación y firma electrónicas de los interesados cuando se realizan con clave concertada o mediante cualquier otro sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad y que las Administraciones Públicas consideren válido. Así, en palabras del propio Tribunal Constitucional expresadas en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, se mantiene la posibilidad de que «cada administración diseñe sus propios sistemas de identificación electrónica o admita los expedidos por otras entidades públicas o privadas y, con ello, que estos sean más o menos complejos según sus preferencias y la relevancia o características del trámite o servicio correspondiente». Ahora bien, para garantizar la seguridad pública, competencia exclusiva del Estado conforme dispone el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la modificación efectuada somete a un régimen de autorización previa por parte de la Administración General del Estado a los sistemas que sean distintos a aquellos del certificado y sello electrónico. Dicha autorización tendrá por objeto, exclusivamente, verificar si el sistema validado tecnológicamente por parte de la Administración u Organismo Público de que se trate puede o no producir afecciones o riesgos a la seguridad pública, de modo que, si así fuera y solo en este caso, la Administración del Estado denegará dicha autorización con base en dichas consideraciones de seguridad pública.

En la misma línea, el nuevo apartado 3, que se añade tanto al artículo 9 como al artículo 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece la obligatoriedad de que, en relación con los sistemas previstos en la letra c) del apartado 2 de los artículos 9 y 10, los recursos técnicos necesarios para la recogida, almacenamiento, tratamiento y gestión de dichos sistemas se encuentren situados en territorio de la Unión Europea, y en territorio español en caso de que se trate de categorías especiales de datos a los que se refiere el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. Salvo las excepciones que se introducen en la ley, estos datos no podrán ser objeto de transferencia a un tercer país u organización internacional y, en cualquier caso, se encontrarán disponibles para su acceso por parte de las autoridades judiciales y administrativas competentes.

Por último, el artículo 3 del presente real decreto-ley incorpora una disposición adicional sexta a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que prevé que en las relaciones de los interesados con las Administraciones Públicas no serán admisibles en ningún caso y, por lo tanto, no podrán ser autorizados, los sistemas de identificaciones basados en tecnologías de registro distribuido y los sistemas de firma basados en los anteriores, en tanto que no sean objeto de regulación específica por el Estado en el marco del Derecho de la Unión Europea. Además, la nueva disposición adicional sexta establece que cualquier sistema de identificación basado en tecnología de registro distribuido que prevea la legislación estatal deberá contemplar que la Administración General del Estado actuará como autoridad intermedia que ejercerá las funciones que corresponda para garantizar la seguridad pública.

e-DICTVM

Las restricciones impuestas a los sistemas de identificaciones y firmas basados en tecnologías de registro distribuido en ningún caso suponen una prohibición general. Simplemente, se restringe puntualmente y de forma meramente provisional su uso como sistema de identificación y firma de los interesados cuando estos últimos se interrelacionan con la Administración y mientras no haya más datos o un marco regulatorio ad hoc de carácter estatal o europeo que haga frente a las debilidades que implica su uso para los datos y la seguridad pública. La falta de un marco regulatorio ad hoc sobre estas nuevas tecnologías justifica que, con carácter urgente y en ejercicio de su competencia para dictar legislación básica, el Estado intervenga sobre la materia con carácter provisional hasta que se avance en el seno de la Unión Europea en el tratamiento de este tipo de tecnologías.

El artículo 4 del presente real decreto-ley procede, por una parte, a la modificación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público introduciendo un nuevo artículo 46 bis, y dando una nueva redacción al artículo 155.

Por una parte, el artículo 46 bis obliga a que, por motivos de seguridad pública, los sistemas de información y comunicaciones para la recogida, almacenamiento, procesamiento y gestión del censo electoral, los padrones municipales de habitantes y otros registros de población, datos fiscales relacionados con tributos propios o cedidos y datos de los usuarios del sistema nacional de salud, así como los correspondientes tratamientos de datos personales, se ubiquen y presten dentro del territorio de la Unión Europea. Asimismo, establece que solo puedan ser cedidos a terceros países cuando estos cumplan con las garantías suficientes que les permitan haber sido objeto de una decisión de adecuación de la Comisión Europea, o cuando así lo exija el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Reino de España.

Por otra parte, la finalidad de la modificación del artículo 155 es permitir un mayor control de los datos cedidos entre Administraciones Públicas, al efecto de garantizar la adecuada utilización de los mismos. Se permite excepcionalmente que la Administración General del Estado pueda adoptar la medida de suspender la transmisión de datos por razones de seguridad nacional de forma cautelar por el tiempo estrictamente indispensable para su preservación.

La licitud del tratamiento de los datos personales para finalidades distintas de las finalidades iniciales viene determinada por la circunstancia de que se trate de finalidades compatibles. Tratándose de finalidades incompatibles, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, prohíbe su tratamiento. No obstante, el propio Reglamento declara ya unas finalidades que estima compatibles: tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos. En este sentido, en caso de que el responsable del tratamiento (el cesionario), previo análisis de la compatibilidad de acuerdo con los criterios del artículo 6.4 del citado Reglamento, considere que es compatible, el precepto introduce la obligación adicional de consultar a la administración cedente. La Administración General del Estado podrá oponerse motivadamente y suspender por razones de seguridad nacional.

El capítulo III del presente real decreto-ley regula varias medidas en materia de contratación pública, todas ellas dirigidas a reforzar el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales y la protección de la seguridad pública en este ámbito.

e-DICTVM

Los contratistas del sector público manejan en ocasiones, para la ejecución de los respectivos contratos, un ingente volumen de datos personales, cuyo uso inadecuado puede, a su vez, plantear riesgos para la seguridad pública. Por ello, resulta necesario asegurar normativamente su sometimiento a ciertas obligaciones específicas que garanticen tanto el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos personales como la protección de la seguridad pública.

El real decreto-ley modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, con la finalidad de introducir medidas que garanticen en todas las fases de la contratación (expediente de contratación, licitación y ejecución del contrato) el respeto por parte de contratistas y subcontratistas de la legislación de la Unión Europea en materia de protección de datos.

Dichas modificaciones son coherentes con lo previsto en el artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, que, respecto de los tratamientos de datos necesarios para el cumplimiento de una obligación legal o de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos, permite a los Estados miembros que mantengan o introduzcan disposiciones específicas para fijar los requisitos específicos del tratamiento y otras medidas que garanticen un tratamiento lícito y equitativo.

Así, en primer lugar, el presente real decreto-ley modifica el artículo 35 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, para incluir, como contenido mínimo de los contratos, la referencia expresa al sometimiento a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos.

En segundo lugar, y por lo que respecta al régimen de invalidez de los contratos, se añade un subapartado al artículo 39.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, para incluir, como causa de nulidad de pleno derecho, la celebración de contratos por parte de poderes adjudicadores que omitan mencionar en los pliegos las obligaciones del futuro contratista en materia de protección de datos a los que se refiere el nuevo artículo 122.2 de la Ley 9/2017, en la redacción dada a dicho precepto por el presente real decreto-ley. La aplicación en este caso de la consecuencia jurídica máxima que contempla nuestro ordenamiento jurídico, esto es, de la nulidad de pleno Derecho, se ha considerado adecuada una vez ponderada la oportunidad de su incorporación en la legislación de contratos del sector público (siguiéndose el dictamen n. 116/2015, del Consejo de Estado), dada la importancia que en determinados casos puede presentar para los intereses de la seguridad nacional conocer la ubicación de los servidores en los que se alojarán los datos que ceda la Administración con motivo de la ejecución de un contrato público, desde dónde se van a prestar los servicios asociados a los mismos y asegurar el sometimiento de la ejecución de ese contrato a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos.

En tercer lugar, y en el contexto de la regulación de los requisitos para contratar con el sector público, se modifica el artículo 116.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, para incluir, como circunstancia que impedirá a los empresarios contratar con las entidades comprendidas en el artículo 3 de dicha Ley, el haber dado lugar a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con una de tales entidades por incumplimiento culpable de las obligaciones que los pliegos hubieren calificado como esenciales de acuerdo con lo previsto en el art. 211.1.f) de la propia Ley.

e-DICTVM

En cuarto lugar, se da una nueva redacción al artículo 116.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, introduciendo un segundo párrafo relativo al expediente de contratación de los contratos cuya ejecución requiera de la cesión de datos por parte de entidades del sector público al contratista. En virtud de esta modificación, se incluye la obligación del órgano de contratación de especificar en el expediente cuál será la finalidad de los datos que vayan a ser cedidos.

En quinto lugar, se da una nueva redacción al artículo 122.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, relativo a los pliegos de cláusulas administrativas particulares. En concreto, se añade un párrafo tercero a este apartado para incluir la obligación de los pliegos de mencionar expresamente la obligación del futuro contratista de respetar la normativa vigente en materia de protección de datos. Asimismo, se añade un párrafo cuarto relativo a los contratos que exijan el tratamiento por el contratista de datos personales por parte del responsable del tratamiento, indicando que en estos casos será obligatorio hacer constar en el pliego tanto la finalidad de la cesión de datos como la obligación de la empresa adjudicataria de mantener al contratante al corriente de la ubicación de los correspondientes servidores. También se añade un párrafo quinto para establecer que los extremos mencionados en el párrafo cuarto deben hacerse constar en los pliegos como obligaciones esenciales a los efectos del régimen de resolución del contrato.

En sexto lugar, el presente real decreto-ley da una nueva redacción al artículo 202.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, regulador de las condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden. En concreto, se introduce un párrafo tercero relativo a los pliegos correspondientes a contratos cuya ejecución implique la cesión de datos por las entidades del sector público al contratista. Mediante esta adición se impone la exigencia de que los pliegos incluyan, como condición especial de ejecución, la obligación del contratista de someterse a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos. Asimismo, en los pliegos debe advertirse al contratista de que esta obligación tiene el carácter de obligación contractual esencial a los efectos del régimen de resolución del contrato.

En séptimo lugar, el artículo 5 siete del real decreto-ley da una nueva redacción al artículo 215.4 de la Ley 9/2017, relativo a la subcontratación, para incluir, entre las obligaciones del contratista principal, la de asumir la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración también por lo que respecta a la obligación de sometimiento a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos.

El capítulo IV de este real decreto-ley regula varias medidas para reforzar la seguridad en materia de telecomunicaciones. Así, el artículo 6 de esta norma acomete cinco modificaciones de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, con el objetivo de potenciar las facultades de que dispone el Gobierno, a través del Ministerio de Economía y Empresa, para afrontar situaciones que pueden afectar al mantenimiento del orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

e-DICTVM

Así, en concreto, se modifican los artículos 4.6 y 6.3 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, para reforzar las potestades del Ministerio de Economía y Empresa para llevar a cabo un mayor control y para mejorar sus posibilidades de actuación cuando la comisión de una presunta actuación infractora a través del uso de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas pueda suponer una amenaza grave e inmediata para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional o cuando en determinados supuestos excepcionales que también puedan comprometer el orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional sea necesaria la asunción de la gestión directa o la intervención de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

Estas mayores posibilidades de actuación que se reconocen no se limitan en su aplicación a un concepto estricto de una red o un servicio de comunicaciones electrónicas, sino que extienden su eficacia a los elementos que necesariamente acompañan a la instalación o despliegue de una red o la prestación de un servicio de comunicaciones electrónicas, como son las infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas, sus recursos asociados o cualquier elemento o nivel de la red o del servicio que resulte necesario para preservar o restablecer el orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional.

En necesaria correlación con este reforzamiento de funciones públicas en estas situaciones excepcionales, se potencia igualmente la potestad sancionadora del Ministerio de Economía y Empresa con el objetivo de hacer efectivas y reales las actuaciones que pueda adoptar en uso de estas nuevas facultades de actuación dirigidas a preservar o restablecer el orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional. Con esta finalidad, el presente real decreto-ley da una nueva redacción a los artículos 76.15, 77.28 y 81.1 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo. En particular, se amplían los supuestos en los que el Ministerio de Economía y Empresa puede adoptar medidas cautelares en casos de razones de imperiosa urgencia sin audiencia previa del presunto infractor, que puede incluir el cese de la actividad o la prestación de servicios, incorporando al efecto algunos de los supuestos que contemplados con dicha finalidad figuran en el artículo 30.6 del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, aprobado por la Directiva 2018/1972, de 11 de diciembre de 2018, del Parlamento Europeo y del Consejo, en especial, los relativos a la existencia de una amenaza inmediata y grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

Por último, el capítulo V incorpora medidas para reforzar la coordinación en materia de seguridad de las redes y sistemas de información. Para ello, efectúa una modificación del real decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información, en virtud de la cual el Centro Criptológico Nacional (CCN) ejercerá la coordinación nacional de la respuesta técnica de los equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT) en materia de seguridad de las redes y sistemas de información del sector público. Adicionalmente, se prevé que el CCN ejercerá la función de enlace para garantizar la cooperación transfronteriza de los CSIRT de las Administraciones Públicas con los CSIRT internacionales en la respuesta a los incidentes y gestión de riesgos de seguridad.

El real decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia, sea, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (Sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3 y 189/2005, de 7 julio, F.3), subvenir a un situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever exige una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

e-DICTVM

En relación con la concurrencia de los presupuestos habilitantes de extraordinaria y urgente necesidad, debe tenerse en cuenta la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, resumida en el Fundamento Jurídico IV de la Sentencia 61/2018, de 7 de junio de 2018. De acuerdo con ella, se requieren, por un lado, «la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación», es decir, lo que ha venido en denominarse, la situación de urgencia; y, por otro, «la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella».

En cuanto a la situación de urgencia, el Tribunal Constitucional ha indicado que «aun habiendo descartado que la utilización por el Gobierno de su potestad legislativa extraordinaria deba circunscribirse a situaciones de fuerza mayor o emergencia, es lo cierto que hemos exigido la concurrencia de ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia» (SSTC 68/2007, FJ 10, y 137/2011, FJ 7). También ha señalado el Tribunal Constitucional que la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno, siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues «lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren» (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6).

En cuanto a la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el real decreto-ley se adoptan, el Tribunal Constitucional atiende a «un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido» (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 11; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 61/2018, de 7 de junio, FJ 4).

La alternativa de introducir estas medidas mediante un proyecto de ley no es factible en el presente caso, habida cuenta de que las Cámaras se encuentran disueltas y no es posible dilatar su adopción hasta la constitución de las Cortes Generales, y, aun utilizándose entonces el trámite de urgencia, no se lograría reaccionar a tiempo.

Los motivos que acaban de exponerse justifican ampliamente la concurrencia de los requisitos constitucionales de extraordinaria y urgente necesidad, que habilitan al Gobierno para aprobar el presente real decreto-ley dentro del margen de apreciación que, en cuanto órgano de dirección política del Estado, le reconoce el artículo 86.1 de la Constitución (STC 142/2014, FJ 3 y STC 61/2018, FFJJ 4 y 7). Concurren también las notas de excepcionalidad, gravedad y relevancia que hacen necesaria una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de una ley, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia (STC 68/2007, FJ 10 y STC 137/2011, FJ 7).

Por lo demás, en el supuesto abordado por este real decreto-ley ha de subrayarse que para subvenir a la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita es necesario proceder a la reforma de varias normas con rango de ley, lo que de por sí exige «una respuesta normativa con rango de ley» (STC 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3 i).

[Ver documento](#)