

Legislación

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

Normativa estatal

Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal

El texto refundido de la Ley Concursal debe ser el resultado de la regularización, la aclaración y la armonización de unas normas legales que, como las que son objeto de refundición, han nacido en momentos distintos y han sido generadas desde concepciones no siempre coincidentes. Regularizar significa ajustar, reglar o poner en orden.

Los amplios términos con que ha sido configurada la delegación al Gobierno para la elaboración del texto refundido permiten así solucionar un buen número de problemas sin alterar el sistema legal vigente.

En primer lugar, la alteración de la sistemática facilita la identificación de la norma y la comprensión de la función que cumple. Con la nueva sistemática, se aspira a que la aplicación del derecho no tenga como presupuesto la previa localización de la norma a aplicar. La determinación del derecho aplicable no puede tener mayores dificultades que la interpretación jurídica de las leyes.

Al servicio de esta manifestación del principio de la seguridad jurídica en que la reordenación consiste, el texto refundido se divide en tres libros: el primero, el más extenso, está dedicado al concurso de acreedores. Pero el lector del texto pronto comprobará que, en la distribución de la materia entre los distintos títulos de que se compone este primer libro, existen diferencias importantes con la sistemática de la Ley 22/2003, de 9 de julio. Así, por ejemplo, hay un título específico sobre los órganos del concurso, dividido en dos capítulos, uno dedicado al juez del concurso y otro a la administración concursal; hay, al igual que en la Propuesta de Anteproyecto de Ley Concursal de 1995, un título sobre la masa activa y otro sobre la masa pasiva; hay un título sobre el informe de la administración concursal; hay un título propio para el pago de los créditos a los acreedores; y un título sobre publicidad. Esta nueva sistemática ha supuesto el traslado y la recolocación de muchas normas contenidas en títulos diferentes de la Ley Concursal. Entre otros muchos ejemplos significativos, en el título IV, dedicado a la masa activa, no solo se incluye lo relativo a la composición de esa masa o lo relativo a la conservación de la misma, sino también las reglas generales de enajenación de los bienes y derechos que la componen, muchas de ellas ahora contenidas en el título sobre liquidación; el régimen de la reintegración de la masa, procedente del título sobre los efectos de la declaración de concurso; el régimen de la reducción de la masa; y la regulación de los créditos contra la masa, que se enumeraban en aquella parte de la ley que tenía por objeto la composición de la masa pasiva, incluidas las especialidades en caso de insuficiencia de la masa para hacer frente a dichos créditos, materia de la que se ocupaba el título dedicado a la conclusión del concurso.

Las normas concursales generales se integran en los doce primeros títulos de este libro. Simultáneamente, se han excluido de esos títulos aquellas normas especiales que estaban dispersas por el articulado, sin distraer al aplicador del derecho con aquellas particularidades de ámbito más o menos restringido. En el título XIV, que es el título final de este libro I, se han agrupado, junto con el concurso de la herencia, las especialidades del concurso de aquel deudor que tenga determinadas características subjetivas u objetivas.

El libro II está dedicado a ese otro derecho de la crisis que es alternativo –y, en ocasiones, previo– al derecho tradicional de la insolvencia. Este segundo libro se divide en cuatro títulos independientes: el primero, procedente del artículo 5 bis, tiene como objeto la comunicación de la apertura de negociaciones con los acreedores; el segundo, se ocupa de los acuerdos de refinanciación, cuyo episódico régimen, tan trabajosamente diseñado por el legislador, adquiere ese mínimo de unidad y autonomía que todos reclamaban; el tercero es el relativo a los acuerdos extrajudiciales de pago, cuya disciplina se ha añadido a la Ley Concursal por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, modificado por la Ley 25/2015, de 28 de junio; y el último se ocupa de las especialidades del concurso consecutivo, sea a un acuerdo de refinanciación, sea a un acuerdo extrajudicial de pagos. Se ha optado por mantener la terminología de esos nuevos instrumentos legales por ser la incorporada al anejo A del Reglamento (UE) 2015/848, del Parlamento y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia.

Pero la elaboración de este libro ha sido, probablemente, la de mayor dificultad técnica: dificultad por las reconocidas deficiencias, incluso terminológicas, del régimen de estos «expedientes» o «procedimientos». Quizás sea aquí donde los límites de la refundición resultan más patentes: no faltarán quienes consideren que el Gobierno hubiera debido aprovechar la ocasión para clarificar más el régimen jurídico aplicable a esos institutos y, en especial, del régimen aplicable a los acuerdos de refinanciación –un régimen más preocupado por la consecución de determinados objetivos que por la tipificación institucional–, solventando las muchas dudas que la aplicación de las normas legales ha permitido identificar. Sin embargo, en la refundición de esas normas se ha procedido con especial prudencia para evitar franquear los límites de la encomienda, pues la delegación para aclarar no es delegación para reconstruir sobre nuevas bases las instituciones.

En fin, en el libro III se incluyen las normas de derecho internacional privado que hasta ahora contenía el título IX de la Ley Concursal. La razón de la creación de este último libro se encuentra en el ya citado Reglamento (UE) 2015/848. A diferencia del Reglamento (CE) 1346/2000, del Consejo, de 29 de mayo de 2000, el nuevo Reglamento, es de aplicación no solo a los concursos de acreedores, sino también a los «procedimientos» que el texto refundido agrupa en el libro II. Existen normas del derecho internacional privado de la insolvencia, hasta ahora circunscritas al concurso de acreedores, que deberán aplicarse a los acuerdos de refinanciación y a los acuerdos extrajudiciales de pagos, por lo que la coherencia sistemática exigía esta posición.

En segundo lugar, la alteración de la literalidad de un buen número de textos es la manifestación más significativa del mandato de claridad. Un elevado número de artículos se han redactado de nuevo, para precisar, sin alterar el contenido, cuál es la interpretación de la norma. La terminología se ha unificado; el sentido de la norma se hace coincidir con la formulación, evitando el mayor número de incertidumbres posibles; y las fórmulas legislativas más complejas se exponen con la mayor simplicidad posible.

e-DICTVM

Esta alteración de la literalidad ha ido unida a una nueva relación entre el continente y el contenido. En el texto originario de la Ley Concursal y, sobre todo, en el ya reformado existían artículos que, por razón de la materia, era aconsejable dividir en varios independientes. En el texto refundido se dedica un artículo a cada materia, evitando que un mismo precepto se ocupe de heterogéneas o distintas cuestiones y, al mismo tiempo, el epígrafe de cada artículo intenta anticipar el objeto de la norma. En casos concretos, un solo artículo de la Ley Concursal ha dado lugar a todo un capítulo o a toda una sección. Así, el artículo 5 bis de la Ley Concursal, sobre comunicación de negociaciones con los acreedores; el artículo 64, sobre los efectos de la declaración de concurso sobre los contratos de trabajo; el artículo 100, sobre contenido de la propuesta de convenio; el artículo 149, sobre reglas legales en materia de liquidación de la masa activa; el artículo 176 bis, sobre especialidades de la conclusión del concurso por insuficiencia de la masa activa; o el artículo 178 bis, sobre el beneficio de la exoneración del pasivo insatisfecho. Un caso particular es el artículo 71 bis, sobre el régimen especial de rescisión de determinados acuerdos de refinanciación, y de la disposición adicional cuarta, sobre homologación de esos acuerdos, que han dado lugar a todo un título. La consecuencia de la utilización de estos criterios ha sido el sustancial aumento del número de artículos. La Ley Concursal apenas supera los 250 artículos; el texto refundido casi ha multiplicado por tres este número.

La imprescindible reordenación, clarificación y armonización del derecho vigente que representa este texto refundido no excluye que el proceso de reforma del derecho de la insolvencia haya finalizado. España tiene pendiente de transponer la Directiva (UE) 2019/1023, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, que tiene como finalidad establecer mecanismos de alerta ante el riesgo de insolvencia, dar una regulación más completa y coherente a los procesos de reestructuración preventiva de las deudas, simplificar el derecho concursal, aumentar la eficiencia, aligerar costes, y ampliar las posibilidades de obtención del beneficio de liberación de deudas. Pero el texto refundido que ahora se aprueba constituye la base idónea para acometer de forma más ordenada, clara y sistemática esa inexcusable transposición, tarea que, ya por sí misma reviste extraordinaria dificultad.

El Derecho concursal se reivindica como una herramienta fundamental para la conservación de tejido empresarial y empleo; y de ello es consciente el legislador y la propia Unión Europea que ha desarrollado una importante iniciativa normativa a través de Directivas como la mencionada inmediatamente antes. Esta finalidad conservativa del Derecho concursal se manifiesta no solo a través de normas con vocación de permanencia como el presente texto refundido, sino que en el contexto de la crisis sanitaria originada por el COVID-19 también se han adoptado medidas urgentes, de naturaleza temporal y extraordinaria, con incidencia en el ámbito concursal. El ámbito temporal de aplicación de estas medidas es limitado, pues tratan de atender de manera extraordinaria y urgente la situación de los procesos concursales tras la finalización del estado de alarma y la situación de las empresas afectadas por la disminución o el cese de actividad motivada precisamente por las consecuencias económicas generadas por la mencionada crisis sanitaria, de modo que durante un cierto período de tiempo ambas normas, texto refundido y normas excepcionales, coincidirán en su aplicación, si bien cada una en su respectivo ámbito.

[Ver documento](#)

Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo

La evolución de la crisis sanitaria derivada del COVID-19 ha precipitado la adopción de un conjunto de medidas de todo orden, y entre ellas, con especial calado e intensidad, medidas de carácter laboral.

En el caso de España, la expansión de la enfermedad obligó inicialmente a la adopción de medidas por parte de las autoridades sanitarias y, posteriormente, llevó a la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se estableció el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que conllevó importantes medidas restrictivas de la movilidad y la actividad económica, y que ha sido prorrogado en varias ocasiones. Estas medidas de contención implicaron el establecimiento de medidas preventivas específicas en la prestación laboral con el fin de reducir el número de personas expuestas, así como el tiempo de exposición de las mismas, a través del cese parcial o total de determinadas actividades.

A esta situación de emergencia respondió el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, en cuyo capítulo II se establecían un conjunto de medidas de flexibilización que permitían agilizar los mecanismos previstos legalmente para que las empresas y las personas trabajadoras pudieran suspender o reducir su actividad, permitiendo, de esta forma, el acceso a las prestaciones económicas necesarias.

Estas medidas respondían a un doble objetivo:

- a) Establecer los mecanismos necesarios para que los procedimientos de suspensión o reducción de la jornada que resultan aplicables, conforme a la legislación vigente, tuviesen la agilidad necesaria para garantizar que las consecuencias socioeconómicas de la situación de emergencia sanitaria tuvieran el menor impacto posible en el empleo.
- b) Proteger a las personas trabajadoras, tanto su salud y seguridad, conteniendo la progresión de la enfermedad mediante el confinamiento y otras medidas de contención, como garantizando el acceso a ingresos sustitutivos a todas aquellas personas trabajadoras que se vieran afectadas por los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE).

A las medidas anteriores se añadieron las previsiones recogidas en el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19. Entre otras, esta norma prevé que las causas a las que se refieren los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, no pueden entenderse como justificativas de la extinción de los contratos de trabajo. Asimismo, se prevé la interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales, que persigue garantizar que estos puedan desplegar plenos efectos, en cuanto a la prestación de servicios, la formación que llevan aparejada y la aportación a la actividad empresarial, durante el tiempo inicialmente previsto, de forma tal que la situación de emergencia generada no prive a la empresa de su capacidad real para organizar sus recursos. Esta es una medida de extraordinaria importancia a fin de evitar que un mercado como el español, con un alto índice de contratación temporal, vea su población asalariada drásticamente reducida.

En suma, se trata de una estrategia que, pese a la situación creada por la emergencia sanitaria, ha sido capaz de contener de manera significativa la destrucción de empleo y de tejido empresarial, posibilitando, tal y como adelantaba la exposición de motivos del Real Decreto-

ley 8/2020, de 17 de marzo, «evitar la salida del mercado de empresas solventes y afectadas negativamente por esta situación transitoria y excepcional, contribuyendo a aminorar el impacto negativo sobre el empleo y la actividad económica.»

Cumplido su objetivo inicial, se impone la necesidad, tras este periodo excepcional, de reactivar de manera progresiva la economía, mediante la dinamización de aquellos sectores cuya actividad continúa limitada por restricciones sanitarias derivadas, entre otras situaciones, por las medidas de confinamiento y contención acordadas en el marco del estado de alarma.

El objetivo, por tanto, es proporcionar una respuesta ponderada ante la situación descrita, teniendo en consideración los efectos que la emergencia sanitaria y las medidas de contención y las limitaciones han causado en la actividad de las empresas y en los contratos de trabajo, y en especial sobre las rentas salariales, a la par que atender al panorama de desescalada y a la reanudación progresiva de la actividad económica, que requiere de los mecanismos de sostén, racionalidad social y protección necesarios.

De todo lo anterior son conscientes las organizaciones empresariales más representativas de nuestro país, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), y las organizaciones sindicales más representativas, Comisiones Obreras (CC.OO.) y la Unión General de Trabajadores (UGT).

Por ello, las medidas recogidas en este real decreto-ley han sido producto del diálogo social y el acuerdo alcanzado entre los agentes sociales y el Gobierno el día 8 de mayo de 2020, día del primer centenario del Ministerio de Trabajo.

Tras tres semanas de intensas negociaciones, estas medidas pretenden dar una respuesta adecuada para que las empresas adopten los ajustes dinámicos necesarios que les permitan transitar hasta un escenario de «nueva normalidad», salvaguardar el empleo y proteger especialmente a las personas trabajadoras.

Los ERTE por fuerza mayor derivada del COVID-19 están regulados en el artículo 22 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, que establece lo que debe considerarse fuerza mayor temporal derivada del COVID-19, a los efectos de permitir suspender el contrato o reducir la jornada por esta causa y acceder a las medidas laborales especiales reguladas en los artículos 24 y 25 de dicho real decreto-ley.

Conforme al artículo 22 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, se consideran provenientes de fuerza mayor temporal con los efectos previstos en el artículo 47.3, que remite al artículo 51.7, ambos del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, las suspensiones y reducciones de jornada que tengan su causa directa en pérdidas de actividad ocasionadas por el COVID-19, incluida la declaración el estado de alarma, que impliquen suspensión o cancelación de actividades, cierre temporal de locales de afluencia pública, restricciones en el transporte público y, en general, de la movilidad de las personas y las mercancías, falta de suministros que impidan gravemente continuar con el desarrollo ordinario de la actividad, o bien en situaciones urgentes y extraordinarias debidas al contagio de la plantilla o la adopción de medidas de aislamiento preventivo decretados por la autoridad sanitaria, que queden debidamente acreditados.

e-DICTVM

La definición concreta de las causas que integran la fuerza mayor por COVID-19, responde así a una causa externa y perentoria cuyos efectos y ámbitos concretos son decididos en cada momento por las autoridades competentes por razones de salud pública, lo que tiene como consecuencia que las distintas medidas puedan ser aplicadas con una intensidad y graduación diferenciada.

Por consiguiente, procede seguir aplicando las medidas de suspensión y reducción de jornada en aquellas empresas que, por efecto de las restricciones o «pérdidas de actividad» derivadas e incluidas en el citado artículo 22.1 y que aún persisten, sigan imposibilitadas para recuperar su actividad.

Esta fuerza mayor se extiende al periodo durante el cual estuvieran afectadas por las causas descritas en dicho precepto que impidan el reinicio de su actividad, mientras duren las mismas y, en principio, hasta el 30 de junio de 2020.

En situación de fuerza mayor parcial derivada del COVID-19 se consideran, por tanto, aquellas empresas y entidades que cuenten con un expediente de regulación temporal de empleo autorizado en base al artículo 22 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, desde el momento en el que las causas descritas en dicho precepto, y por razón de las cuales se aplicaron las distintas medidas de flexibilidad en forma de suspensiones o reducciones de jornada, permitan la recuperación parcial de su actividad, hasta el 30 de junio de 2020.

Estas empresas y entidades deberán proceder a reincorporar a las personas trabajadoras afectadas, en la medida necesaria para el desarrollo de su actividad, primando los ajustes en términos de reducción de jornada.

El objetivo es facilitar el tránsito hacia las reducciones de jornada, que suponen un menor impacto económico sobre la persona trabajadora y que permitirán atender de manera paulatina a la oferta y demanda de productos y servicios de las empresas, en la medida en la que la actividad y estructura de personal lo permitan. Asimismo, lo anterior permite garantizar una mejor gestión del tiempo de trabajo, reduciendo los tiempos de exposición, de conformidad con la información actualizada por parte de las autoridades públicas sobre la prevalencia del COVID-19.

Por tanto, el esquema es el propio del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, manteniéndose las causas y las medidas extraordinarias incluidas en el mismo, que permite responder plenamente y con carácter dinámico a las necesidades tal y como fueron planteadas inicialmente, dejando de hacerlo por razón de su desafectación o desvinculación sobre la actividad y la plantilla de la empresa, sin imponer nuevas y gravosas condiciones de procedimiento.

De esta manera, las empresas pueden recuperar la totalidad o parte de su actividad si es que, por las razones comentadas, las personas trabajadoras vuelven a desempeñar sus tareas con carácter completo o parcial, renunciando o modificando en su aplicación las medidas excepcionales que se adoptaron en un escenario de interrupción de la actividad empresarial o de mayor rigor en el confinamiento, con el único requisito de comunicar, con carácter previo, a la autoridad laboral competente la renuncia total a las mismas, y al Servicio Público de Empleo Estatal aquellas variaciones que se refieran a la finalización de la aplicación de la medida respecto a la totalidad o a una parte de las personas afectadas.

e-DICTVM

Por su parte, a las empresas que, a partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley y hasta el 30 de junio, pasen a aplicar medidas de suspensión o reducción de jornada por razones objetivas, económicas, técnicas, organizativas y de producción, les resultará de aplicación el artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

A fin de evitar innecesarias interrupciones que redunden en un perjuicio o desprotección de las personas trabajadoras, se dispone de manera expresa la posibilidad de que los efectos de las medidas de reducción de jornada o suspensión de contratos retrotraigan sus efectos a la fecha de finalización de los expedientes por causa de fuerza mayor que los precedieran.

Para las situaciones previstas en este real decreto-ley se siguen aplicando medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo y se establecen nuevas medidas extraordinarias en materia de cotización.

Respecto de las medidas en materia de protección por desempleo vinculadas a las medidas extraordinarias establecidas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, incluidas las que se apliquen a partir de la entrada en vigor del presente real decreto-ley, y con las especialidades descritas en sus artículos 1 y 2, se mantienen, hasta el 30 de junio, todas las especialidades previstas en los apartados 1 a 5 del artículo 25 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

Por último, se prevén sendas disposiciones adicionales, la primera sobre la facultad reconocida al Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, de prorrogar las medidas de suspensión y reducción de jornada por causa de fuerza mayor, total y parcial, si persisten las restricciones de la actividad vinculadas a razones sanitarias, y la segunda acerca de la creación de una Comisión de Seguimiento tripartita laboral.

A las medidas de racionalidad económica acompañan las necesarias medidas de racionalidad social, manteniendo la vigencia de aquellas medidas complementarias de protección del empleo que se entienden precisas para garantizar la necesaria estabilidad y evitar el efecto de una alta flexibilidad cuantitativa externa, a través de despidos y destrucción de puestos de trabajo.

Respecto de la salvaguarda de empleo prevista en la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, se concretan, a través de la modificación acordada en esta norma, en sus ámbitos subjetivo y objetivo, medidas vinculadas y consecuencias de su incumplimiento, teniendo en cuenta además las características específicas de los distintos sectores y la normativa laboral aplicable y, en particular, las especificidades de aquellas empresas que presentan una alta variabilidad o estacionalidad del empleo. De esta forma, este real decreto-ley se estructura en cinco artículos, dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

[Ver documento](#)

Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento

Ante esta extraordinaria y urgente necesidad, y en su defensa del Estado del Bienestar, el Gobierno ha asumido el compromiso de tomar medidas que permitan situar a las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía en una posición financiera que les permita seguir prestando los servicios públicos esenciales que son de su competencia, asumir los impactos ocasionados por la pandemia y soslayar las tensiones de tesorería que su respuesta ante esta crisis les está provocando.

Una muestra de este compromiso es la actualización de las entregas a cuenta de los recursos sujetos a liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, que se produjo por la aprobación del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

Un paso más en estas medidas extraordinarias y urgentes de refuerzo es la creación por parte del Gobierno del Fondo COVID-19, objeto de regulación en este real decreto-ley, dotado con un crédito extraordinario de 16.000 millones de euros.

El Fondo COVID-19 se configura como un fondo excepcional de carácter presupuestario, cuyo objeto es dotar de mayor financiación mediante transferencias a las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, para hacer frente a la incidencia presupuestaria derivada de la crisis originada por el COVID-19.

Estas transferencias se distribuirán entre las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía sobre la base de, entre otros, criterios poblacionales y de incidencia del virus. Todo ello, con el objetivo de que, a pesar de que la crisis sanitaria está teniendo un impacto desigual en las comunidades autónomas, la especial incidencia en algunos territorios no lastre sus finanzas y puedan hacer frente a esta situación extraordinaria y excepcional con carácter de urgencia.

Se trata, asimismo, de recursos adicionales e independientes del Sistema de Financiación Autonómica y de los Fondos Extraordinarios de Liquidez, por lo que, en ningún caso, el desembolso del Fondo supondrá que las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía reciban menos recursos por el Sistema de Financiación Autonómica o vean reducido su acceso a los mecanismos extraordinarios de liquidez, que siguen plenamente vigentes.

Por otro lado, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece, en su artículo 32, que el superávit alcanzado por Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales, debe ir destinado a la reducción del nivel de endeudamiento neto. Posteriormente, se establecieron reglas especiales en esta materia, a través de medidas de flexibilidad en el destino del superávit, que se aplicaron a las comunidades autónomas con la aprobación de la disposición adicional centésima décima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que preveía la posibilidad de destinar el superávit presupuestario de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía a inversiones financieramente sostenibles siempre que cumplieran determinados requisitos y reglas fiscales que garantizaran la estabilidad

e-DICTVM

presupuestaria y su sostenibilidad financiera. La aplicación de esta norma se prorrogó mediante Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de comunidades autónomas y de las Entidades Locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional. Estas medidas tenían como objetivo que los superávits que se empezaban a generar se destinasen parcialmente a la recuperación de la inversión pública en el subsector comunidades autónomas, que había sido uno de los componentes del gasto público más afectados por la crisis.

La crisis financiera derivada de la pandemia provocada por la COVID-19 ha supuesto que las Administraciones Públicas que habían alcanzado sus objetivos fiscales a medio plazo se aparten temporalmente de la senda de consolidación fiscal de los últimos años y ha provocado un impacto profundo y repentino en las finanzas públicas que exige acometer una reorientación de las capacidades financieras de las comunidades autónomas a cubrir los gastos extraordinarios en sectores socialmente sensibles y la brusca reducción de ingresos derivada de la paralización de la actividad económica. Este efecto en los ingresos es todavía más significativo en las comunidades autónomas con un espacio tributario propio más amplio y que coinciden con las que habían acumulado más superávits presupuestarios hasta 2019.

En atención a lo anterior, se establece en el presente real decreto-ley, con carácter excepcional en 2020, que las comunidades autónomas con superávit pendiente de aplicación al cierre de 2019 cumplen el artículo 32 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y sus reglas especiales mencionadas, si destinan ese superávit a atender las necesidades de financiación del déficit registrado en el ejercicio 2020 como consecuencia de la reducción de ingresos derivada de la crisis sanitaria por la COVID-19 sin incrementar su nivel de endeudamiento neto en el importe de dicho superávit. Con ello se atiende de forma más eficaz la finalidad de esta norma, evitando que reducciones de endeudamiento desacompañadas de la realidad presupuestaria de las administraciones afectadas exijan posteriormente formalizar operaciones de endeudamiento adicionales en un contexto de gran incertidumbre en los mercados financieros y pudiendo afectar negativamente a su sostenibilidad financiera.

Es razonable considerar que los cambios normativos necesarios para habilitar la dotación de un crédito presupuestario de estas características no pueden ser aprobados mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria. Ello implicaría que, hasta la aprobación de tales reformas legislativas, no habría una dotación de recursos suficiente para dar cobertura a las necesidades financieras inmediatas de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía. Asimismo, las medidas adoptadas se configuran como medidas excepcionales, urgentes, puntuales y coyunturales que no afectan al régimen de las comunidades autónomas. Por tanto, en el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan, concurren, por su naturaleza y finalidad, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como presupuestos habilitantes para la aprobación de un real decreto-ley.

La adopción de medidas de carácter económico mediante real decreto-ley ha sido avalada por el Tribunal Constitucional siempre que concorra una motivación explícita y razonada de la necesidad, entendiéndose por tal que la coyuntura económica exige una rápida respuesta, y la urgencia, asumiendo como tal que la dilación en el tiempo de la adopción de la medida de que

se trate mediante una tramitación por el cauce normativo ordinario podría generar algún perjuicio.

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 una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere 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, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno. Ninguna duda ofrece que la situación que afronta nuestro país por la declaración de emergencia de salud pública de importancia internacional y sus consecuencias económicas generan la concurrencia de motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar diversas medidas.

La extraordinaria y urgente necesidad de aprobar este real decreto-ley se inscribe en el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3) y esta decisión, sin duda, supone una ordenación de prioridades políticas de actuación (STC, de 30 de enero de 2019, Recurso de Inconstitucionalidad núm. 2208-2019), centradas en el cumplimiento de la seguridad jurídica y la salud pública. Los motivos de oportunidad que acaban de exponerse demuestran que, en ningún caso, el presente real decreto-ley constituye un supuesto de uso abusivo o arbitrario de este instrumento constitucional (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5). Al contrario, todas las razones expuestas justifican amplia y razonadamente la adopción de la presente norma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3).

Debe señalarse también que este real decreto-ley no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, al régimen de las comunidades autónomas ni al Derecho electoral general.

Este real decreto-ley se estructura en un preámbulo, tres artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

En el artículo 1 se recoge la autorización para dotar un crédito extraordinario que financie el Fondo COVID-19. Con cargo a este crédito se realizarán las correspondientes transferencias a las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía. Destaca el carácter no condicionado de las transferencias realizadas con cargo a esta dotación, por lo que será responsabilidad de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía destinar estos recursos a la finalidad para la que han sido concedidos. Asimismo, se prevé que las Comunidades y ciudades con estatuto de autonomía puedan habilitar créditos presupuestarios para hacer frente a los gastos asumidos por la pandemia.

El artículo 2 establece que el Fondo tiene por finalidad financiar las necesidades presupuestarias de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía derivadas de la crisis del COVID-19. Estipula además los tramos, criterios para su distribución y su consideración a efectos de lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

e-DICTVM

En concreto, son cuatro los tramos en los que se divide el Fondo COVID-19. Fundamentalmente, los Tramos 1 y 2 se repartirán sobre la base de criterios representativos de gasto sanitario, el Tramo 3 se repartirá sobre la base de criterios representativos de gasto en Educación, y el Tramo 4 se repartirá, principalmente, sobre la base de criterios relacionados con la disminución de los ingresos por la caída de la actividad económica.

En relación con los criterios de distribución del Tramo 4 vinculados a los tributos cedidos, estos se han establecido sobre la base del Informe, emitido al efecto, del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria.

El artículo 3 detalla el procedimiento para la determinación de la distribución definitiva de los recursos de cada tramo entre las comunidades autónomas y, en su caso, ciudades con estatuto de autonomía y el procedimiento para el libramiento de dichos fondos.

La disposición adicional primera recoge las especialidades relativas a la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

La disposición adicional segunda establece, con carácter excepcional en 2020, que las comunidades autónomas con superávit pendiente de aplicación al cierre de 2019 cumplen el artículo 32 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y sus reglas especiales mencionadas, si destinan ese superávit a atender las necesidades de financiación del déficit registrado en el ejercicio 2020 como consecuencia de la reducción de ingresos derivada de la crisis sanitaria por la COVID-19 sin incrementar su nivel de endeudamiento neto en el importe de dicho superávit.

La disposición adicional tercera establece que las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía podrán incorporar al ejercicio presupuestario de 2021 los remanentes de los créditos procedentes de los recursos transferidos con cargo al Fondo COVID-19, de forma que puedan atender las obligaciones pendientes de imputar a presupuesto al cierre del ejercicio 2020.

La disposición final primera regula las actuaciones mediante videoconferencias en los procedimientos de aplicación de los tributos a fin de favorecer el ejercicio de derechos y el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, sobre todo, en un contexto de nueva normalidad generado por los efectos de la crisis sanitaria generada por la COVID-19.

El resto de las disposiciones finales regulan la habilitación para dictar disposiciones para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este real decreto-ley, el título competencial, así como la entrada en vigor del mismo.

[Ver documento](#)

Normativa autonómica

Comunidad Autónoma de Cataluña

Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente

La presente ley tiene por objeto establecer el conjunto de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público necesarias para completar el régimen jurídico de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el ejercicio de 2020; también tiene por objeto la creación y regulación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente.

La presente ley de medidas se enmarca en el contexto de la prórroga de los presupuestos de 2017 –aprobados por la Ley 4/2017, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2017, prorrogados de acuerdo con lo establecido por el artículo 33 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2002–, lo que incide directamente, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa, en el número y el alcance de las medidas que la configuran, tal como se especifica en este preámbulo.

La parte dispositiva de la ley se organiza en cinco partes, en función del ámbito material: la parte primera, relativa a las medidas fiscales; la parte segunda, relativa a las medidas financieras; la parte tercera, relativa a las medidas en el ámbito del sector público; la parte cuarta, relativa a las medidas administrativas, y la parte final, que contiene las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

Conviene señalar, en materia de técnica legislativa, que la naturaleza omnímoda de las leyes de acompañamiento de los presupuestos, de creciente complejidad, hace perder vigor a la distribución material de los preceptos que habitualmente se aplica a las leyes, y hace aconsejable una agrupación sistemática de los ámbitos regulados, con vistas a favorecer la máxima integración normativa de cada una de las múltiples modificaciones legislativas contenidas en la ley. Así, el hecho de que un determinado precepto, por su contenido, corresponda tipológicamente a una disposición adicional, transitoria, derogatoria o final, no predetermina que en la presente ley de medidas esté situado en la parte final de la ley, como sí pasaría en una ley ordinaria, sino que a menudo se sitúa en el articulado, integrado con el resto de afectaciones de la norma modificada en cuestión, de acuerdo con el criterio de dar preferencia a la ordenación sistemática de las materias tratadas, con el objetivo de que esta agrupación e integración normativa haga más accesible la interpretación de la norma y facilite la labor de los operadores jurídicos, en beneficio de los principios de claridad normativa y de seguridad jurídica.

[Ver documento](#)