

LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO CON INCIDENCIA SOBRE LAS COMUNIDADES

*Ana Carmona Contreras
Universidad de Sevilla*

1.– 2019: Reiteración electoral, escasez de leyes y abundancia de decretos-leyes

En 2019 la ciudadanía en España fue llamada a las urnas en 4 ocasiones. Comenzaba el *round* electoral el 28 de abril, celebrándose las que terminarían siendo las primeras elecciones generales del año. Inmediatamente después, el 26 de mayo tenían lugar los comicios locales y las elecciones al Parlamento Europeo. Por su parte, ante la imposibilidad de tejer una alianza política que ofreciera el respaldo necesario para que el candidato Pedro Sánchez accediera a la Presidencia del Gobierno, el 24 de septiembre, una vez transcurrido el plazo de dos meses constitucionalmente previsto desde la celebración del primer debate de investidura, se disolvieron las Cortes Generales. De este modo, se devolvía la palabra al cuerpo electoral convocándose nuevos comicios el 10 de noviembre.

Nos encontramos, pues, en 2019 con un escenario político-institucional extraordinariamente atípico en el que el Ejecutivo, tras una breve fase de incertidumbre inicial que se extiende durante los dos primeros meses del año, va a quedar instalado en una prolongada situación de interinidad (en funciones) que se mantiene hasta la conclusión del año. El rechazo manifestado por la mayoría del Congreso (apuntalado por el voto en contra suscrito por los grupos de Esquerra Republicana de Catalunya y PDeCat) en la sesión celebrada el 13 de febrero al proyecto de ley de presupuestos generales del Estado remitido por el Gobierno trajo consigo no sólo el fin de la XII Legislatura sino también que, una vez disueltas las Cortes Generales el 5 de marzo, la puerta para la aprobación de leyes en sede parlamentaria quedase definitivamente cerrada. Una puerta que, a la luz del posterior devenir político y con la repetición electoral del 10-N, no volvería a abrirse, quedando las Cámaras en una situación de parálisis por lo que al ejercicio de su potestad legislativa se refiere a lo largo de casi diez meses. Así queda en evidencia atendiendo a la secuencia temporal en la que las leyes en 2019 son aprobadas y que no va más allá del mes de marzo. En efecto, tanto las 3 leyes orgánicas como las 5 de carácter ordinario producidas vieron la luz dentro de tal período, sin que más allá del 16 de dicho mes volviera a publicarse en el Boletín Oficial del Estado ninguna otra.

Como contrapunto a esta situación de precaria productividad legislativa en sede parlamentaria y manteniendo la tendencia ya observada en los años precedentes, se constata que el protagonismo esencial en el ámbito de los mecanismos de producción jurídica primaria sigue recayendo en la figura del decreto-ley. Los datos recabados son elocuentes y no dejan resquicio a la duda, dado que en el período de referencia el Gobierno recurrió a su potestad legislativa de urgen-

cia en un total de 18 ocasiones. Resulta, pues, que de las 26 normas con rango, fuerza y valor de ley aprobadas en 2019, el 69% son decretos-leyes. Vuelve a constatarse una vez más la neta preeminencia que asume la legislación gubernamental en el sistema estatal de fuentes del derecho y que, como inevitable efecto inducido, trae consigo el correlativo arrinconamiento de la normativa parlamentaria, que apenas supera el 30% de la producción legislativa del año.

2.- Leyes relacionadas con las Comunidades Autónomas

En este apartado, la única ley –de las 8 aprobadas– con un contenido que se incardina directamente en el ámbito autonómico es la **Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en la Comunidad Valenciana**. Se trata, como su denominación anuncia, de una norma que viene a modificar el texto del Estatuto valenciano aprobado en 2006 (Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril).

La cuestión de fondo sobre la que pivota dicha transformación es que a diferencia de lo que recogen otras reformas estatutarias, en el caso de la valenciana no se incorporó ninguna previsión relativa a la inversión que el Estado debe llevar a cabo en su territorio. La existencia de un importante déficit de inversiones estatales en Valencia, derivado del incremento efectivo de población producido en dicha Comunidad y que no es tomado en consideración por parte del poder central, opera como eje político fundamental de la operación reformadora activada y aprobada en las Corts ya en 2011.

Para calibrar la virtualidad jurídica de la nueva previsión definitivamente sancionada gracias a la aprobación de la Ley Orgánica 3/2019, resulta pertinente recordar que las disposiciones previstas por los Estatutos reformados coinciden en acuñar una serie de condicionantes sobre el Estado a la hora de decidir sus inversiones en el respectivo ámbito territorial. A partir de tal sustrato común, sin embargo, emergen notables diferencias tanto en lo que se refiere a la individualización de las inversiones estatales (en qué sectores) como a la delimitación temporal en la que éstas han de hacerse efectivas (a lo largo de qué período). Por lo que respecta al primer elemento, mientras que en los casos de Andalucía y Baleares se opta por una aproximación genérica al tema, sin identificar los ámbitos en los que la inversión estatal ha de llevarse a cabo, en los de Cataluña, Aragón, Castilla y León y Extremadura se alude expresamente a las inversiones en infraestructuras. Por su parte, en lo que respecta al arco temporal sobre el que se proyecta tal previsión nuevamente nos topamos con dos aproximaciones diversas, puesto que si bien algunos Estatutos (Aragón y Castilla y León) optan por no manifestarse en tal sentido, otros (Cataluña, Andalucía, Baleares y Extremadura) lo concretan en un período de siete años.

Aludidos tales aspectos, empero, debe hacerse especial hincapié en la que se perfila como cuestión esencial de las regulaciones aludidas, a saber, la específica configuración jurídica que reviste el mandato estatutario frente al Estado. Aquí, de nuevo, se constata que no todas las previsiones autonómicas prevén una so-

lución similar. Por su directa conexión con la reforma estatutaria que ahora nos ocupa traemos a colación lo dispuesto en los Estatutos de Cataluña y Andalucía, ya que ambos a pesar de atender a criterios diversos a la hora de condicionar la inversión estatal coinciden en introducir un mandato taxativo que, atendiendo a la dicción literal de las respectivas normas, viene a establecer un auténtico deber jurídico. Asimismo, para la consecución efectiva de lo dispuesto, tanto en el caso catalán como en el andaluz se prevé la creación de una comisión *ad hoc*: integrada por la Administración estatal, autonómica y local en Andalucía y sólo por las dos primeras, en Cataluña.

Va a ser precisamente éste el modelo que aparece recogido en el nuevo apartado 4 incorporado al artículo 52 del Estatuto valenciano, el cual viene a reproducir en términos prácticamente sustanciales lo previsto por la Disposición Adicional 3ª de su homónimo catalán y cuyo texto dispone lo siguiente:

“La Generalitat participará en las decisiones sobre la inversión del Estado en la Comunidad Valenciana la cual, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, será equivalente, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución, al peso de la población de la Comunitat Valenciana sobre el conjunto del Estado por un período de siete años. Con esta finalidad, se constituirá una Comisión integrada por la administración estatal, autonómica y local.”

No cabe ignorar, sin embargo, que la mimesis valenciana se produce 13 años después de la aprobación del Estatut en Cataluña y transcurridos otros 9 desde la publicación de la STC 31/2010 en la que se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra un nutrido número de sus preceptos y entre los que se encuentra precisamente la citada Disposición Adicional 3ª. En relación con ésta ha de tenerse presente, como la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2019 recuerda de modo expreso, que su constitucionalidad fue avalada por el TC gracias a la aplicación de la “técnica de la interpretación conforme” (FJ. 138). Asimismo, que el efecto inmediato que se desprende del recurso a dicho canon hermenéutico no es otro que la sustancial difuminación que experimenta la eficacia jurídica del deber impuesto al Estado. Razona el TC que teniendo en cuenta que la previsión autonómica enjuiciada se refiere a una materia que es de competencia exclusiva estatal ninguna fuerza de obligar cabe atribuir a aquélla. Consecuentemente, el radio de acción de lo previsto en sede estatutaria queda circunscrito al ámbito de la formulación de un mero criterio orientador. La concatenación de los argumentos expuestos conduce directamente a afirmar que el poder central mantiene incólume su ámbito de libertad la hora de definir la política de inversiones en las Comunidades Autónomas a través de la ley de presupuestos generales del Estado. El contenido de la norma impugnada debe entenderse, pues, como una manifestación de voluntad territorial despojada de carácter vinculante y fuerza de obligar. No desconoce la reforma del Estatuto valenciano este estado de cosas y aun siendo plenamente consciente de la inexistente operatividad práctica de la nueva previsión, según se manifiesta en la Exposición de motivos de la ley, se muestra incapaz de sus- traerse a la inercia de reproducir lo previsto en otros Estatutos y de incorporarlo a su texto.

Para concluir este apartado, debe señalarse que la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de urgencia resultó fundamental para que el mismo pudiera ser aprobado antes de la disolución de las Cámaras (en el Senado concluyó el trámite el 20 de febrero). Asimismo, destaca el hecho de que la misma salió adelante con un amplísimo respaldo parlamentario y sin ninguna oposición: 333 votos a favor en el Congreso y únicamente 31 abstenciones a cargo del Grupo parlamentario de Ciudadanos, que consideró que la reforma resulta inaplicable en la práctica y no supone más que un “brindis al sol”.

3.– Los Decretos-leyes

3.1.– *Consideraciones generales en torno a su utilización en 2019: continuismo y transformación*

Como ya se ha apuntado al inicio, el año analizado arroja un balance total de 18 decretos-leyes emanados por el Gobierno. Si bien esta cifra muestra un significativo descenso numérico con respecto a 2018, en el que se aprobaron 25, lo cierto es que para llevar a cabo una correcta valoración debemos volver a situar en primer término el *sui generis* contexto institucional concurrente en 2019, dominado por la lógica electoral y, consecuentemente, por la precariedad del Gobierno (que estuvo en funciones desde principios del mes de marzo).

Atendiendo a esta circunstancia, se observa que en el período comprendido entre enero y marzo se aprobaron un total de diez decretos-leyes. Desglosada dicha cantidad por meses resulta que, sólo tres de ellos son anteriores al 13 de febrero, día en el que tras el rechazo del proyecto de la ley de presupuestos por la mayoría del Congreso se firmó el acta de defunción de la XII Legislatura. A partir de entonces y hasta la celebración de las elecciones el 28 de abril el Ejecutivo recurrió a su potestad legislativa de urgencia en siete ocasiones más.

Desde una perspectiva material destacan especialmente aquellos que incorporan un contenido eminentemente social, esto es, el **Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación**, en donde se incorpora una nueva y más generosa regulación del permiso de paternidad. El **Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler**, una remozada aproximación al tema que vuelve a presentarse ante el Congreso tras el fracaso cosechado por el precedente Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de igual denominación y que resultó derogado tras no superar el debate de convalidación celebrado el 22 de enero de 2019. En el mismo, los votos negativos fueron 243 (correspondientes a los diputados de los grupos del partido popular, Ciudadanos, Esquerra Republicana de Catalunya y Podemos) frente a los 103 que se emitieron a favor. Cierra la serie, el **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**. La aprobación por el Consejo de Ministros de estos decretos-leyes en los prolegómenos del 28-A (en los que vinieron a denominarse “los viernes sociales”) fue objeto de duras críticas por parte de la oposición conservadora, que recriminó

al Ejecutivo el uso electoralista de su potestad normativa en sectores dotados de especial sensibilidad social pero que, sin embargo, no se concretó en un rechazo explícito de los mismos en el trámite de convalidación parlamentaria.

En una dimensión diversa, claramente desvinculada del escenario preelectoral y respaldada por la concurrencia de una situación de urgencia objetiva, se encuentra la articulación de un plan de actuación que hubiera resultado aplicable en el supuesto de la conclusión del Brexit que aparece recogido en el **Real Decreto-ley 5/2019, de 1 de marzo, por el que se adoptan medidas de contingencia ante la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea sin que se haya alcanzado el acuerdo previsto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea.**

Mención especial en este recorrido inicial del año merece la aprobación de sendas normas de urgencia en materia autonómica: **El Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen Especial de las Illes Balears y el 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, cuyo atento análisis se llevará a cabo más adelante.**

Concluido el mes de marzo comienza una nueva fase en la que se abre un largo paréntesis de inactividad gubernamental que se extiende hasta septiembre. Va a ser en dicho mes cuando el Ejecutivo hace uso nuevamente de la potestad prevista en el artículo 86 CE y aprueba el **Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, de medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas.** En este supuesto, ninguna objeción cabe formular a la normativa emanada, ya que misma se produce ante la concurrencia de una circunstancia paradigmática en la que la urgente necesidad es evidente. Resulta muy significativo reseñar el hecho de que, a partir de entonces y a pesar de la convocatoria de las elecciones del 10-N, el Ejecutivo –en funciones– vuelve a “recuperar” el ritmo de su producción normativa, verificándose una cadencia sostenida que arroja como resultado la aprobación de otros 7 decretos-leyes (2 en octubre, 3 en noviembre y 2 en diciembre) referidos a sectores materiales de muy diversa índole. Entre los mismos, atendiendo a la profundidad de las modificaciones normativas que incorporan destacan especialmente dos: uno, referido al establecimiento de un incisivo control de las transmisiones digitales –el **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–** y otro que opera en el estratégico sector de la política energética –el **Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación–.** Por su parte, en el terreno autonómico brilla con luz propia el trascendental **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 cuyo contenido será analizado posteriormente.

Llegados a este punto de la exposición general sobre el uso del decreto-ley en 2019, y antes de su conclusión, debemos incorporar una nueva variable analítica que nos remite, una vez más, a una situación de naturaleza peculiar. Nos referimos al hecho de que sólo 5 de los 18 decretos-leyes producidos a lo largo del año fueron convalidados por el Pleno del Congreso de los Diputados. Se trata de los 4 primeros, aprobados precisamente por el Gobierno antes de la primera disolución de las Cortes Generales y, asimismo, del que cierra 2019 (el **Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social**), que vio la luz una vez constituidas las nuevas cámaras tras la celebración de las elecciones el 20 de noviembre y con la XIV Legislatura apenas iniciada (el debate de convalidación se llevó a cabo el 4 de febrero de 2020). Por lo que se refiere a los 13 decretos-leyes restantes, estando las Cortes disueltas, su convalidación correspondió a la Diputación Permanente de la Cámara baja, según se dispone por el artículo 78.2 CE. De esta forma, dicho órgano vino a asumir un protagonismo inédito hasta ahora en el desarrollo de tal función, lo que a la postre le confirió un rol determinante en clave política al situarlo en el centro de gravedad de la dinámica parlamentaria. Una nueva vuelta de tuerca se produjo en el panorama concurrente cuando, tras recibir la petición formulada por la Mesa del Congreso, los servicios jurídicos de la Cámara baja evacuaron (el 8 de marzo) el “Informe relativo a la posibilidad de tramitar como proyecto de ley Reales Decretos-leyes convalidados por la Diputación Permanente en el período de disolución de las Cámaras”. En el mismo no sólo reconoció (con un criterio de muy dudosa constitucionalidad) a dicho órgano la facultad para tramitar como proyecto de ley los decretos-leyes previamente convalidados en su seno. Asimismo, haciendo gala de una sorprendente actitud (otra vez altamente cuestionable en términos constitucionales) dictaminó que el procedimiento a seguir habría de ser de carácter urgente, en lectura única y con plazos abreviados. Una vez aprobado el mismo, el texto resultante se prevé que el mismo ha de remitirse al Senado a fin de que se lleve a cabo la correspondiente tramitación. Las dificultades prácticas derivadas del diseño procedimental apuntado, pensado para que en caso de activarse estuviera concluido el 20 de mayo (un día antes de la constitución de las nuevas cámaras) y sobre todo, la inminencia de las elecciones del 28 de abril resultaron determinantes para que el mismo no se pusiera en marcha en ningún caso, limitándose la Diputación Permanente únicamente a convalidar los decretos-leyes recibidos.

3.2.- Análisis de los decretos-leyes con incidencia sobre las Comunidades Autónomas: La alargada sombra de la prórroga presupuestaria

En el periodo analizado son tres las normas que tienen como objeto directo cuestiones autonómicas. Asimismo, dicha normativa presenta, como rasgo co-

mún, un contenido incardinado directamente en el ámbito de la financiación de las Comunidades.

Abre la serie el **Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen especial de las Illes Balears**. En el mismo se crea un marco jurídico que da respuesta, por un lado, al mandato contenido en el artículo 138.1 CE, en donde se establece que la insularidad es una circunstancia que ha de ser objeto de particular atención por el Estado de cara a garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad recogido por el artículo 2 de la Norma Suprema y, por otro, a la previsión recogida por la Disposición Adicional 6ª del Estatuto balear, cuyo apartado primero prevé que “una ley de Cortes Generales regulará el régimen especial balear que reconocerá el hecho específico de su insularidad”. Son objeto de particular atención por parte de dicha disposición la necesidad de que el Estado tome en consideración la “realidad pluriinsular” de Baleares a la hora de ajustar sus políticas públicas, especialmente en relación con determinados sectores estratégicos como “transportes, infraestructuras, telecomunicaciones, energía, medio ambiente, turismo y pesca” (DA 6ª.2). Para garantizar que tal exigencia sea cumplida la ley “regulará un instrumento financiero que, con independencia del sistema de financiación de la Comunidad Autónoma, dote los fondos necesarios para su aplicación” (DA 6ª.3).

El aludido régimen especial ya fue objeto de negociación en 2018, durante la etapa de Cristóbal Montoro al frente del Ministerio de Hacienda, si bien dicha iniciativa decayó tras el triunfo de la moción de censura y la creación del nuevo Gobierno. Con el RDL 4/2019, el Ejecutivo de Pedro Sánchez viene a ofrecer una respuesta parcial a lo establecido en sede estatutaria, puesto que su contenido aparece limitado exclusivamente al establecimiento de bonificaciones en materia de transportes de personas y mercancías, así como a la previsión de ciertas medidas en materia energética y de transición ecológica. Por su parte, todo lo referido a las cuestiones fiscales se recoge en un anteproyecto de ley de incentivos fiscales aprobado en el mismo Consejo de Ministros del 22 de febrero que aprobó el real decreto-ley aludido. La razón que se aduce para justificar este desdoblamiento normativo es la incapacidad de aquella fuente del derecho para regular lo relativo al régimen fiscal aplicable a las islas. Ciertamente, así es, puesto que tales materias escapan al ámbito de actuación de la potestad gubernamental de urgencia por imperativo constitucional y estatutario. Sin embargo, nótese que una conclusión similar se llega si se tiene presente que el mandato estatutario atribuye la competencia para regular el régimen especial balear a “una ley de las Cortes Generales”. Resulta, pues, que la referida DA 6ª.1 viene a establecer un claro supuesto de reserva de ley parlamentaria que no puede ser satisfecha acudiendo a la figura del decreto-ley. Y por si cupiese alguna duda al respecto, tal premisa genérica resulta confirmada plenamente cuando en el apartado 3 de la misma DA 6ª se dispone que dicha ley “regulará un instrumento financiero” al margen del sistema de financiación. A la luz del cuadro normativo apuntado se colige claramente que la concreción del régimen especial de las Baleares por medio de la regulación de sus diversos componentes, tanto fiscales como de otra índole, debe llevarse a cabo necesariamente acudiendo a la ley sin que resulte admisible el recurso a la potestad gubernamental de urgencia. No obstante, y a pesar de las voces críticas manifestadas en contra

del RDL 4/2019 en el debate de convalidación en el Pleno del Congreso por parte de los grupos popular, ciudadanos y coalición canaria, que coincidieron en señalar lo impracticable de las medidas adoptadas, lo cierto es que el mismo superó ampliamente el trámite, obteniendo 306 votos a favor, 32 abstenciones y ninguno en contra.

A continuación, dirigimos nuestra atención hacia dos decretos-leyes referidos a las Comunidades Autónomas en su conjunto y que encuentran una común justificación en el contexto de prórroga presupuestaria en la que se encuentra España durante el año 2019. En primer lugar, hemos de prestar atención al **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**. En relación con la prórroga anunciada en el título de la norma baste con subrayar que la situación de superávit en las cuentas que presentan tanto las Comunidades Autónomas como los Entes Locales ha traído consigo la previsión de medidas de flexibilidad relativas al destino del mismo que, por regla general y según lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, debe ser la reducción del endeudamiento neto. Constatada la situación de superávit y sin obviar la exigencia de seguir garantizando el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera, se consideró pertinente ya desde 2014 para los Entes Locales y a partir de 2018 en relación con las Comunidades Autónomas introducir criterios de flexibilización en virtud de los que permiten las inversiones financieramente sostenibles, cuyos principales destinatarios son los servicios sociales que prestan los niveles autonómico y local. Unos servicios que tan profundamente afectados resultaron durante la etapa de la crisis económica ante la drástica reducción que experimentaron como consecuencia de la aplicación de la normativa de desarrollo del artículo 135 CE tras su reforma en 2011.

La necesidad de que dichas medidas de flexibilización deban recogerse expresamente en la ley de presupuestos se erige en argumento determinante a la hora de valorar la pertinencia del decreto-ley para aprobar su prórroga, puesto que de esta forma se permite la adecuada programación presupuestaria de las Administraciones concernidas que, de este modo, quedan habilitadas para neutralizar la aplicación de la previsión relativa a la reducción del endeudamiento neto.

En una lógica similar se inscribe el **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**. En este segundo supuesto, sin embargo, junto con la existencia de la ya tantas veces mencionada situación de prórroga presupuestaria concurren otras circunstancias que, por su carácter determinante, han de tomarse en consideración. En efecto, el hecho de que el Gobierno estuviera en funciones desde el 5 de marzo (cuando se disolvieron las cámaras y se convocaron elec-

ciones generales) unida a la incertidumbre política derivada de los resultados electorales del 28-A se erigieron en argumentos fundamentales para que, a pesar de las peticiones formuladas de modo recurrente por las Comunidades Autónomas instando al Ejecutivo a llevar a cabo la actualización extraordinaria de las entregas a cuentas para 2019, no se tomara ninguna decisión al respecto. La razón aducida, también de forma reiterada, por la Ministra de Hacienda ponía el acento en la imposibilidad de que un Gobierno en funciones condicionara la actuación del que pudiera llegar a crearse con posterioridad. De esta forma, con la expectativa incierta, pero no imposible, de la formación de un nuevo Ejecutivo avalado por la mayoría existente en el Congreso en la XIII Legislatura, la negativa sobre la actualización pendiente se mantuvo inalterada. La razón era clara e inapelable: No se podía adoptar una decisión dotada de tanto calado político en un contexto de interinidad como el concurrente, puesto que de actuar así quedaría predeterminado el radio de actuación del Gobierno futuro.

Esta situación, sin embargo, cambió de signo cuando el 24 de septiembre expiró el plazo máximo de dos meses previsto por el artículo 99.5 CE para la investidura de un nuevo Presidente del Gobierno. Constatada tal circunstancia y con la convocatoria de unos nuevos comicios generales el 20 de noviembre, la necesidad de actualizar las entregas a cuenta vino a adquirir una nueva dimensión, puesto que devino una obviedad que antes de que terminase el año resultaba temporalmente imposible la creación de un nuevo Gobierno y, por ende, la aprobación de un presupuesto para el ejercicio en curso. Atendiendo a tales circunstancias sobrevenidas, se impone la necesidad de evitar el perjuicio que supondría para el interés general la no actualización extraordinaria de las tantas veces referidas entregas a cuenta y que traerían consigo resultados financieros indeseados. Se impediría trasladar a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales el incremento de los recursos derivados de la diferencia existente entre las previsiones para 2018 y 2019. La no actualización, asimismo, generaría tensiones de tesorería que vendrían a materializarse al final del año en el algunas Comunidades, poniendo en riesgo su capacidad para hacer frente al pago de servicios públicos esenciales y, asimismo, dando lugar a una situación de falta de liquidez que conduciría al endeudamiento el riesgo de incumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario.

Ante el cúmulo de perjuicios apuntados, se procedió a la prórroga mediante decreto-ley que, ante la imposibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios de producción jurídica, se afirma como la única vía posible. Ahora bien, como la Exposición de motivos que acompaña al mismo pone de manifiesto, la normativa en cuestión reduce su radio de actuación a una imprescindible tarea de actualización de las entregas a cuenta, que se va a concretar en la previsión de medidas de ajuste técnico de carácter mínimo y necesario. En tal sentido, opera como punto de partida para el cálculo de la actualización la recaudación de ingresos tributarios del Estado previa a la cesión a las Administraciones Territoriales contenida en el proyecto de ley de presupuestos de 2019 presentado por el Gobierno. Por otro lado, dada la ausencia de medidas tributarias o financieras de nuevo cuño, se contempla un escenario de ingresos equivalente al propio de la evolución natural del ciclo económico, sin que se incorpore ninguna decisión adicional más allá de las contempladas por el proyecto de presupuestos.