

PRESUPUESTOS Y NORMATIVA SOBRE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós
Universitat de Barcelona

1.– El marco normativo estatal: medio año de prórroga presupuestaria, sin presupuestos para 2019

Desde la perspectiva económica y financiera, el ejercicio viene marcado por los avatares padecidos en la tramitación de los respectivos Presupuestos Generales del Estado para 2018 y para 2019. Los primeros, aunque con notable retraso, se acabaron aprobando; los segundos han sido rechazados, lo que ha llevado al Presidente del Gobierno a la disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de elecciones generales.

El año empezó, en efecto, sin presupuestos y no fue hasta el 23 de mayo cuando el Gobierno ya tambaleante del PP presidido por Mariano Rajoy pudo aprobarlos en el Congreso de los Diputados gracias al apoyo de *Ciudadanos*, *UPN*, *Foro Asturias*, *Coalición Canaria*, *Nueva Canarias* y, sobre todo, del *PNV* que, solo unos días después (el 1 de junio) votaría a favor también de la moción de censura encabezada por Pedro Sánchez, con el compromiso, eso sí, de que el nuevo Gobierno mantuviese los presupuestos aprobados en el Congreso, como así ocurrió tras los sucesivos trámites en el Senado y de nuevo en el Congreso hasta su publicación como Ley 6/2018, de 3 de julio.

El nuevo ejecutivo surgido en junio ha gobernado pues con unos presupuestos proyectados por el Gobierno anterior y, a pesar de los intentos realizados para disponer de unos nuevos presupuestos para el siguiente ejercicio, a 31 de diciembre aún no se había presentado el proyecto de ley al Congreso de los Diputados, con lo que el nuevo año se ha vuelto a iniciar con otra prórroga presupuestaria, como ya pasó en 2018. Ya en el mes de febrero de 2019, el proyecto finalmente presentado ha sido devuelto al Gobierno al prosperar las enmiendas a la totalidad de la oposición parlamentaria y ha fracasado así el intento de aprobación de una nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019.

Por lo demás, el balance de la producción legislativa del año constituye una buena muestra de la singularidad política del ejercicio: durante la etapa del Gobierno presidido por Rajoy solamente se aprobó una Ley ordinaria, mientras que con el Gobierno Sánchez se han aprobado cinco Leyes Orgánicas y diez Leyes ordinarias, pero heredadas de la etapa anterior. Por otra parte, los tres Decretos-leyes del primer Gobierno contrastan con los veinticinco De-

cretos-leyes del nuevo ejecutivo, pero la necesidad de recurrir reiteradamente a este mecanismo revela también la precariedad del Gobierno.¹

Dentro de este balance, y además de la ya citada Ley de Presupuestos para 2018, la disposición legislativa de mayor relevancia en materia económica desde el punto de vista autonómico es, sin duda, la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que se aprueba el mismo día que la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad. La reforma del régimen económico y fiscal supone la incorporación de los principios derivados del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y comprende un conjunto de medidas económicas para paliar las dificultades derivadas de la lejanía geográfica de la Comunidad respecto de Europa que afectan a diferentes sectores estratégicos, especialmente en lo referente al transporte y las telecomunicaciones. Igualmente, se incluyen medidas para la compensación del coste de la generación eléctrica de las Islas Canarias, para la gestión de residuos, para garantizar la moderación de los precios del agua desalinizada, regenerada o reutilizada, así como los precios del agua de consumo agrario, o medidas sobre promoción turística del archipiélago, empleo, formación universitaria y sobre los sectores agrícola y ganadero de Canarias. También se prevé que podrán establecerse Zonas Francas en todo el territorio de las Islas Canarias, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión.

Entre los Decretos-leyes que afectan al ámbito económico con incidencia en la esfera autonómica o local, hay que destacar en la primera parte del año, el Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las Corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de éstas. Hay que recordar en este punto que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, permite desde el año 2014 a las Corporaciones Locales que presentan superávit y remanente de tesorería para gastos generales positivo, así como un nivel de deuda pública inferior al límite a partir del cual está prohibido el recurso al endeudamiento y un período medio de pago a proveedores que no supera el plazo máximo de pago establecido en la normativa de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, destinar su superávit a financiar inversiones que deben ser financieramente sostenibles a lo largo de la vida útil de la inversión, no computando el gasto en estas inversiones a efectos de la aplicación de la regla de gasto definida en la citada Ley, aunque sí a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Como se ha dicho, el Decreto-ley amplía, además, el ámbito objetivo de aplicación del concepto de inversión financieramente sostenible.

1. Sobre el uso y abuso de esta última figura nos remitimos al comentario sobre la actividad legislativa del Estado incluido en este mismo Informe.

Ya en la segunda parte del ejercicio, hay que referirse, en la esfera tributaria, al Real Decreto-ley 17/2018, de 8 de noviembre, por el que se modifica el Texto refundido de la Ley del impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y, a final del año, al Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria y catastral.

La primera de estas disposiciones se dicta tras diversas sentencias del mes de octubre de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que habían anulado el número 2 del art. 68 del Reglamento del Impuesto aprobado por el Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, que disponía que el sujeto pasivo del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados, en su modalidad de documentos notariales, era el prestatario, cuando se tratase de escrituras de constitución de préstamo con garantía, y tras el acuerdo de 6 de noviembre de 2018 del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que acordó volver a hacer recaer sobre el prestatario la obligación del pago del impuesto.

En concreto, el Real Decreto-ley modifica los artículos 29 y 45 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, para determinar que el sujeto pasivo, cuando se trate de escrituras de préstamo con garantía hipotecaria, será el prestamista y para mantener que aquellos supuestos en los que el prestatario venga gozando de una exención subjetiva sigan quedando exceptuados de gravamen. Asimismo, y en tanto no se revise con carácter general el régimen jurídico del Impuesto sobre Sociedades, se introducen ajustes en dicho impuesto vinculados a lo regulado en este Decreto-ley. La modificación normativa se aplica a aquellos hechos imponible que se devenguen en adelante, es decir, a las escrituras públicas que se formalicen a partir de la entrada en vigor de la norma. Como se verá más adelante, el nuevo planteamiento en relación con el sujeto pasivo de este impuesto cedido ha provocado la adopción de medidas fiscales por parte de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente la supresión de los tipos reducidos preexistentes en Actos Jurídicos Documentados para escrituras que documentaban préstamos hipotecarios.

La segunda de las disposiciones citadas introduce determinadas modificaciones en el ámbito tributario y catastral. En materia tributaria, y en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), hay que destacar especialmente las modificaciones derivadas de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2018 que declara exentas las prestaciones públicas por maternidad percibidas de la Seguridad Social. Además de declarar expresamente exentas las prestaciones por maternidad o paternidad, la regulación extiende la exención a las prestaciones percibidas por los empleados públicos encuadrados en un régimen de Seguridad Social que no de derecho a percibir la prestación por maternidad o paternidad de la Seguridad Social pero que perciben sus retribuciones durante los permisos por parto, adopción o guarda y paternidad y también a los profesionales no integrados en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos

que perciben tales prestaciones de las mutualidades de previsión social que actúen como alternativas al régimen especial de la Seguridad Social, hasta el límite de la prestación máxima que la Seguridad Social reconoce por tal concepto. El cambio normativo se extiende a ejercicios anteriores no prescritos, permitiendo que se pueda solicitar la devolución del impuesto soportado antes de que prescriba el ejercicio en el que se declararon las retribuciones que ahora se declaran exentas.

En el Impuesto sobre Sociedades, las medidas introducidas a través de este Decreto-ley son las relativas a los efectos en el Impuesto de la Circular 4/2017, de 27 de noviembre, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre normas de información financiera pública y reservada, y modelos de estados financieros.

En el Impuesto sobre el Patrimonio, se mantiene en el ejercicio de 2019 el gravamen de este impuesto recuperado mediante el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, de forma transitoria solo para los años 2011 y 2012, pero prorrogado anualmente durante los siguientes ejercicios desde 2013.

Por otra parte, el Decreto-ley incluye la aprobación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales de inmuebles urbanos para 2019 en los términos de la Ley del Catastro Inmobiliario, lo que tiene una repercusión inmediata en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que se devenga el 1 de enero de cada año natural. Además, y teniendo en cuenta el horizonte de las elecciones locales previstas para mayo del 2019, se prorrogan, con efectos exclusivos para dicho año, los plazos para que los Ayuntamientos cuyos municipios se encuentren incurso en procedimientos de valoración colectiva de carácter general puedan aprobar un nuevo tipo de gravamen en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el plazo previsto para la aprobación y publicación de las ponencias de valores totales y se amplía el plazo previsto en dicha Ley del Catastro Inmobiliario para la solicitud municipal de aplicación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales de inmuebles urbanos.

Por último, también en el mes de diciembre y ante la prórroga automática de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en el Consejo de Ministros celebrado en Barcelona se aprueba el Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, que tiene carácter básico. El incremento de las retribuciones para 2019 supone una subida fija del 2,25% para todos los empleados públicos, a la que hay que sumar un porcentaje variable que puede alcanzar el 0,25%, ligado a la evolución del PIB a partir de un 2,5%. Los empleados públicos contarán, además, con otro 0,25% de fondos adicionales, cuyo reparto dependerá de la negociación de cada administración con sus organizaciones sindicales.

Por otra parte, el último Real Decreto-ley del año (28/2018, de 28 de diciembre) aprueba la revalorización de las pensiones y otras prestaciones públicas en el año 2019 de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo previsto (IPC). Con carácter general, el 1 de enero de 2019 se aplicará una revalorización inicial del 1,6% a las pensiones contributivas del sistema y del 3% para

las mínimas y Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y para las pensiones no contributivas. Dicha revalorización afecta a más de 10 millones de pensiones públicas. Además, el Decreto-ley recoge también el abono de una paga por la diferencia entre la revalorización del 1,6% que se aplicó en 2018 y el 1,7%, resultado de calcular la media de los índices mensuales de los últimos 12 meses. La subida final es, por tanto, del 1,7% calculado desde diciembre de 2017 a noviembre de 2018 y se consolida en la pensión a partir del 1 de enero de 2019, sobre la que se aplicará la revalorización del 1,6%. La misma disposición incluye diversas medidas urgentes en materia laboral y de empleo, con la previsión de que el salario mínimo interprofesional se incrementará en 2019 en un 22,3% respecto de la cuantía vigente en 2018.

En la esfera presupuestaria hay que mencionar también las diversas sentencias del Tribunal Constitucional a propósito del denominado “veto presupuestario” ejercido reiteradamente por el Gobierno del PP para cortocircuitar las iniciativas legislativas de la oposición con base en el art. 134.6 de la Constitución, que establece que toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. En dos conflictos entre órganos constitucionales, que enfrentaron al Gobierno y la Mesa del Congreso de los Diputados a propósito de la tramitación de sendas proposiciones de ley del Grupo Parlamentario Socialista (y que dieron lugar a las sentencias 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril) y, posteriormente, en dos recursos de amparo planteados por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos y por el Grupo Parlamentario Socialista (resueltos en las sentencias 94/2018, de 17 de septiembre, y 139/2018, de 17 de diciembre), el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de dejar sentado que la capacidad de veto del Gobierno prevista en el citado art. 134.6 de la Constitución está sujeta a unos límites, puesto que sólo puede afectar a aquellas medidas que incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado, debe tratarse de una incidencia real y efectiva concretando las partidas presupuestarias que se verían afectadas y debe referirse al presupuesto en vigor y no a presupuestos futuros.

También en relación con los presupuestos, pero en lo que a su contenido y límites materiales se refiere, hay que citar la sentencia del Tribunal Constitucional 99/2018, de 19 de septiembre, que estima el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Defensora del Pueblo contra la Disposición Adicional décimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2017, porque dicha Disposición, que regulaba aspectos materiales y organizativos del personal sanitario, vulnera el art. 134 de la Constitución al no incorporar un contenido esencial o eventual de una Ley de Presupuestos.

Finalmente, el 13 de febrero de 2019, como ya se ha dicho, el proyecto de ley de Presupuestos presentado por el Gobierno socialista ha sido rechazado al prosperar as seis enmiendas a la totalidad presentadas por la oposición parlamentaria que se han votado de manera conjunta y han contado con **191 votos a favor** (PP, Ciudadanos, Esquerra Republicana de Catalunya, PdeCat,

Coalición Canaria, UPN, Bildu, Foro Asturias y dos diputadas de *Unidos Podemos*), **158 en contra y una abstención.**

2.- Política fiscal autonómica, entre la continuidad y las perspectivas electorales

Cinco Comunidades comenzaron el ejercicio sin haber aprobado sus presupuestos antes del 1 de enero de 2018. Se trataba de las Comunidades de Aragón, Asturias, Cataluña, Extremadura y La Rioja. Sin embargo, en enero del 2018 aprobaron sus presupuestos respectivos Extremadura y La Rioja y en febrero lo hizo Aragón, con lo que solamente Asturias y Cataluña han permanecido todo el año sin presupuestos.

A lo largo del ejercicio, determinadas leyes tributarias específicas y, a final de año, las leyes de presupuestos para el año 2019 y las leyes de medidas fiscales que las acompañan en diversas Comunidades han incorporado algunas novedades.

En primer lugar, en relación con los *tributos cedidos*, y respecto del *IRPF*, Canarias, Madrid y Murcia han aprobado las tarifas autonómicas rebajando algunos tramos (0,5 puntos los dos primeros tramos de la base liquidable general en Canarias; 0,5 puntos el tipo mínimo o de primer nivel de renta, en Madrid) o todos los tramos (en Murcia). Estas mismas Comunidades han establecido nuevas deducciones: en Canarias, para el arrendamiento de vivienda habitual o para gastos satisfechos por primas de seguro de crédito para cubrir impagos de renta por arrendamientos destinados a vivienda; en Madrid, por cantidades donadas a fundaciones y a clubes deportivos o por las cotizaciones por el sistema especial de empleadas de hogar si la familia tiene un hijo menor de tres años; en Murcia, por cada hijo nacido o adoptado, variando los importes según se trate del primero, segundo y tercero y sucesivos.

Otras Comunidades se han limitado a incluir nuevas deducciones. Es el caso de Cantabria (para gastos de guardería, para el titular de familia monoparental o por ayuda doméstica), la Comunidad Valenciana (para rentas derivadas de arrendamiento de vivienda de renta inferior al precio de referencia de los alquileres privados), Galicia (por donativos a entidades beneficiarias del mecenazgo) o Islas Baleares (por las subvenciones o ayudas otorgadas por declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, por donaciones a entidades del tercer sector o por gastos relativos a descendientes o acogidos menores de 6 años por motivos de conciliación).

En el *Impuesto sobre el Patrimonio*, la novedad más relevante del ejercicio viene dada por la rebaja de todos los tramos de la tarifa autonómica del impuesto en Galicia, modificando la escala vigente para revertir la subida acordada en 2013 en el contexto de la crisis económica.

En el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, destacan las medidas adoptadas en Aragón mediante ley específica en la materia, con importantes reducciones en Sucesiones para familiares cercanos (cónyuge, ascendientes y

descendientes), elevando el límite exento de pago desde 150.000 a 500.000 euros por persona y sin considerar el patrimonio preexistente y extendiéndolas a nietos y ulteriores descendientes del fallecido; con la mejora de las reducciones por adquisición *mortis causa* de entidades empresariales, negocios profesionales o participaciones en las mismas, para causahabientes distintos del cónyuge o descendientes, y en las adquisiciones destinadas a la creación de empresa y empleo o con una bonificación del 65% por la adquisición de la vivienda habitual del fallecido siempre que el valor real de esta no supere los 300.000 euros. En la misma Comunidad, se ha introducido una nueva reducción para las Donaciones a favor de los hijos del donante de dinero para la adquisición de primera vivienda habitual, o de un bien inmueble para su destino como primera vivienda habitual en alguno de los municipios de Aragón.

Por otra parte, también en Aragón, y mediante otra ley específica, se ha sustituido la obligación de declaración y pago con ajuste posterior de las herencias regidas por la denominada *fiducia aragonesa* (que es una institución pensada para la protección de los patrimonios familiares) por declaraciones anuales informativas hasta que se concreten las asignaciones de todos y cada uno de los bienes hereditarios.

Del mismo modo, en Cantabria se han establecido bonificaciones del 100% para los grupos I y II en Sucesiones y en Donaciones. En Canarias, las reducciones en Sucesiones se amplían a familiares más lejanos (bonificación del 99,9% para los sujetos pasivos del grupo III) y en Madrid se establecen también bonificaciones en Sucesiones y en Donaciones para sujetos pasivos incluidos en el grupo III.

En relación con este mismo impuesto, hay que anotar también que la sentencia del Tribunal Constitucional 52/2018, de 10 de mayo, declaró la inconstitucionalidad de la bonificación establecida en 2008 por la Comunidad de Castilla-La Mancha en relación con las Donaciones por condicionarla al requisito de que el sujeto pasivo tuviese su residencia habitual en la Comunidad.

En el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*, lo más destacable, sin duda, es la eliminación de tipos reducidos en Actos Jurídicos Documentados para escrituras que documenten préstamos hipotecarios tras el cambio de sujeto pasivo operado como consecuencia de los pronunciamientos judiciales a los que anteriormente se ha hecho referencia. Así ha sucedido en Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares o Murcia, mientras que en Asturias se ha optado por incrementar el tipo impositivo aplicable a las escrituras de préstamos hipotecarios dentro de la modalidad de actos jurídicos documentados y eliminar el tipo reducido que venía aplicándose a los adquirentes de una vivienda protegida cuando constituían un préstamo hipotecario.

Algunas Comunidades (Cantabria, Galicia, Islas Baleares y Madrid) han aprobado también rebajas para la adquisición de primera vivienda habitual. La Comunidad de Madrid ha introducido igualmente otras bonificaciones en Actos Jurídicos Documentados por adquisición de la vivienda habitual.

Por su parte, Canarias ha aprobado una importante batería de ventajas fiscales en este impuesto mediante el establecimiento de tipos reducidos vinculados a la adquisición, transmisión o el establecimiento de opción de compra sobre la vivienda habitual.

En relación con la *tributación sobre el juego*, algunas Comunidades han adoptado medidas sobre la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, ya sea fijando los tipos de gravamen del juego sobre el bingo, en sus modalidades tradicional o electrónica (Canarias), ya sea estableciendo una bonificación de la cuota tributaria correspondiente al 100% de la parte del Impuesto sobre Actividades Económicas satisfecho por el sujeto pasivo por razón del incremento medio del número de mesas de juego en los casinos (Islas Baleares).

Por último, y en relación con otros impuestos, Canarias ha completado su paquete de medidas fiscales a través de la ley de presupuestos para 2019, estableciendo la rebaja en medio punto (del 7 al 6,5%) del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y ha previsto la aplicación de un IGIC a tipo cero para servicios sanitarios y productos básicos manufacturados y factura eléctrica, mientras que, en materia de impuestos especiales y como consecuencia de la integración del tipo impositivo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos en el tipo estatal especial aprobada por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, diversas Comunidades Autónomas (Comunidad Valencia, Galicia, Murcia) han procedido a la supresión de la regulación autonómica del citado Impuesto.

En el ámbito de los *tributos propios*, se han producido pocas novedades en un ejercicio en el que prácticamente no se han creado nuevos impuestos.

En lo que a la tributación sobre el agua se refiere, Cantabria ha actualizado las tarifas correspondientes, mientras que Islas Baleares y Murcia han introducido diversas modificaciones.

Otras modificaciones puntuales se han producido en la esfera de la tributación medioambiental: Andalucía (en el impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso), Comunidad Valenciana (en el impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos), Murcia (en el impuesto sobre el almacenamiento o depósito de residuos y en el impuesto sobre emisiones de gases contaminantes a la atmósfera). En la misma esfera, Aragón ha vuelto a suspender para 2018 la vigencia del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable.

Castilla y León, por su parte, ha aprobado una ley modificando el impuesto que grava la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos de agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, con el objetivo de gravar también el impacto medioambiental del almacenamiento temporal de residuos radioactivos, por su alto riesgo potencial de contaminación del agua, el suelo y la atmósfera.

En relación con los ámbitos comentados, durante el año 2018 se han producido en sede jurisdiccional diversos pronunciamientos de interés. Los prime-

ros corresponden a las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de abril de 2018 (asuntos C-233/16, C-234 y 235/16 y C-236 y 237/16), que avalan los respectivos impuestos catalán asturiano y aragonés sobre grandes establecimientos comerciales, resolviendo así las peticiones de decisión prejudicial planteadas en su momento por el Tribunal Supremo.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia 98/2018, de 19 de septiembre, ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su momento por *Unidos Podemos* frente al impuesto sobre contaminación de las aguas de Aragón regulado en la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de Aragón, puesto que, en contra de lo que planteaban los recurrentes, entiende el Tribunal que su regulación respeta la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en relación con la tasa municipal de depuración o tarifa por la prestación de servicios vinculados a la depuración de las aguas de Zaragoza y no se limitan indebidamente las potestades tributarias municipales.

Poco después, la sentencia del mismo Tribunal 120/2018, 31 de octubre, ha resuelto la cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, a propósito del impuesto sobre las instalaciones que incidan en el medio ambiente incluido en el Texto refundido de las disposiciones legales sobre los tributos propios de Extremadura del año 2006, declarando su compatibilidad con el Impuesto de Actividades Económicas, en la medida en que son varias las diferencias entre ambos impuestos, entre otras, los hechos imposables y la finalidad extrafiscal de protección del medio ambiente del impuesto autonómico. Se trata, como indica el propio Tribunal, de una decisión distinta de la adoptada en su momento por la sentencia 22/2015, de 16 de febrero, dado que ahora el art. 6.3 de la LOFCA, en la versión introducida por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, tiene una redacción diferente a la anterior.

Finalmente, Islas Baleares ha introducido modificaciones en su impuesto sobre estancias turísticas y Canarias en el impuesto sobre las labores del tabaco.

En general, y a tenor de lo comentado, puede decirse pues que, en lo que a las Comunidades de régimen común se refiere, el ejercicio 2018 ha transcurrido en un tono de continuidad y sin grandes novedades en materia fiscal.

Por su parte, y en el ámbito de la *tributación foral*, hay que mencionar, como suele ser frecuente, la notable producción legislativa de Navarra, con la ley por la que se modifica la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra, en relación con la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los vehículos destinados a transporte de discapacitados, y con un notable paquete de leyes tributarias: la ley 20/2018, de 30 de octubre, de modificación de diversos impuestos (Sociedades, IRPF, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones) y de la Ley General Tributaria; la ley 25/2018, de 28 de noviembre, de modificación específica de la normativa foral del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para que el sujeto pasivo del impuesto en las escrituras de constitución de préstamo con garantía hipotecaria sea la persona o entidad prestamista, y la ley 30/2018, de 27 de diciembre,

de modificación de diversos impuestos y reintroducción del impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales. Finalmente, y en el campo de los tributos propios, la ley 14/2018, de 18 de junio, ha creado un nuevo impuesto en materia de residuos, el denominado impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos.

3.- Otras leyes y disposiciones con impacto económico

Además de las leyes estrictamente o predominantemente tributarias, hay que destacar otras leyes aprobadas en el ámbito económico a lo largo del ejercicio y, en primer término, las leyes directamente vinculadas a los presupuestos o a su ejecución, entre las que hay que citar la ley asturiana de financiación de créditos adicionales a la prórroga presupuestaria, aprobada en mayo del 2018 con los votos del PSOE, Podemos e IU, que no habían sido capaces, en cambio, de aprobar los presupuestos para el ejercicio. En este mismo ámbito, hay que situar en Navarra la ley de aprobación de las cuentas de 2016, una ley de crédito extraordinario, dos leyes singulares de autorización de operaciones financieras (préstamos y avales) y dos leyes de fomento e inversiones.

En la esfera económica, hay que citar en Andalucía, como primera ley del año 2018, la que establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas, con la consiguiente modificación de leyes de vivienda anteriores; pocos días después, se aprobó en la misma Comunidad una ley de fomento del emprendimiento. En la Comunidad Valenciana, hay que destacar, a mitad de año, la ley de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunidad. Finalmente, en Murcia, hay que mencionar la ley de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad, una ley ómnibus que modifica numerosas leyes anteriores.

Tras la entrada en vigor en el mes de marzo de 2018 de la nueva Ley estatal de Contratos del Sector Público, algunas Comunidades han aprobado ya leyes de desarrollo: así, Navarra aprobó, poco después, la Ley foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos, que sustituye a la anterior regulación general del año 2006 y, más tarde, la Ley foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción. Dicha Oficina aglutina las funciones de lucha antifraude y las funciones de supervisión y regulación en Navarra que la Ley estatal atribuye a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. La rápida regulación en dicha Comunidad de esta materia específica, de gran importancia en el nuevo modelo de gobernanza de la contratación pública, contrasta con la dejadez que se observa hasta ahora en el resto de Comunidades, salvo también el caso de Aragón que en su proyecto de ley de organización y uso estratégico de la contratación pública, actualmente en tramitación, prevé la atribución de dichas funciones de supervisión a la Agencia de Integridad y Ética Públicas creada en el año 2017.

También en materia contractual, Islas Baleares ha aprobado la Ley 12/2018, de 15 de noviembre, de servicios a las personas en el ámbito social en la Comu-

nidad, que incluye la regulación de la contratación, la concertación y la cooperación directa de dichos servicios, mientras que Extremadura ha aprobado, con fecha 26 de diciembre de 2018, sendas leyes de contratación pública socialmente responsable (ley 12/2018) y de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario (Ley 13/2018).

Por otra parte, en el ejercicio de 2018, varias Comunidades han hecho uso del Decreto-ley en relación con los incrementos de retribuciones y otros derechos de los empleados públicos, para adecuarlos a las previsiones dictadas por el Estado (así, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Navarra). También se ha recurrido a la figura del Decreto-ley para regular materias de carácter económico o presupuestario en diversas Comunidades: así, en Andalucía (con un Decreto-ley de medidas para la gestión de los instrumentos financieros del programa operativo FEDER Andalucía 2014-2010 y otras de carácter financiero, y otro Decreto-ley de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables), Aragón (con un Decreto-ley de medidas urgentes sobre contratos de pequeña cuantía, y un Decreto-ley sobre tramitación anticipada de expedientes de gasto dependientes de financiación externa), Cataluña (con un Decreto-ley sobre necesidades financieras y tributarias en situación de prórroga presupuestaria y otro Decreto-ley sobre la recuperación del servicio de abastecimiento de agua a poblaciones en alta y la creación del Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat, tras el fracaso de la externalización de dicho servicio), Extremadura (con un Decreto-ley modificando la ley de protección de la calidad del suministro eléctrico de 2002) o Islas Baleares (con un Decreto-ley de crédito extraordinario para atender las inundaciones de octubre del 2018 y otro de concesión de créditos suplementarios para pagos pendientes por las lluvias).

Andalucía y Extremadura han aprobado también Decretos legislativos con nuevos Textos refundidos de disposiciones legales en materia de tributos cedidos. En cambio, la modificación del Texto refundido sobre tributos cedidos en Madrid se ha instrumentado a través de la Ley de medidas fiscales de la Comunidad.

Por último, hay que consignar que, con la finalización de la aplicación en Cataluña del art. 155 de la Constitución, se ha puesto fin también al sistema de intervención y controles económicos de las cuentas catalanas que regía desde septiembre de 2017 y que fue objeto de comentario en este mismo apartado del *Informe* del año anterior, recuperando el sistema de control implantado en noviembre de 2015.

4.- Últimos datos de 2018. Un nuevo año electoral a la vista

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2018 con un *déficit público* que se ha situado en el 2,63% del PIB (frente al 3,03% del año 2017), alcanzando, por tanto, el objetivo fijado en el 2,7% del PIB y situándose por debajo del umbral del 3% del PIB, lo que permite a

España abandonar el procedimiento de déficit excesivo de la Unión Europea después de una década.

Las Comunidades Autónomas han registrado, en su conjunto, un déficit del 0,23% del PIB (frente al 0,36% de 2017), cumpliendo, por tanto, el objetivo fijado para ellas en 2018 (un 0,4%). Solo dos Comunidades (Comunidad Valenciana y Murcia) han incumplido el objetivo fijado y de las quince que cumplieron con el objetivo, cinco (Asturias, Canarias, Galicia, Navarra y País Vasco) cerraron el ejercicio con superávit y una (Extremadura) lo hizo en equilibrio. Por su parte, las Corporaciones locales vuelven a registrar superávit, con un 0,52% del PIB.²

Por otra parte, el ejercicio se ha cerrado con un aumento del saldo de *deuda* del conjunto de las Administraciones Públicas del 2,6% en términos interanuales, alcanzando los 1,17 billones de euros, lo que equivale al 97,2% del PIB (tres décimas por encima del objetivo fijado, que era del 96,9%, pero un punto porcentual menos que en 2017). Como viene sucediendo en los últimos años, ha aumentado nuevamente la deuda de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Cataluña son las Comunidades con mayor endeudamiento respecto del PIB) y ha disminuido la de las Corporaciones Locales.³

Ocho Comunidades no habían aprobado sus presupuestos para el 2019 antes del 31 de diciembre de 2018. Se trata de las Comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, La Rioja y el País Vasco. En Andalucía, la no aprobación obedece al final anticipado de la legislatura y a la celebración de elecciones en diciembre; en otros casos, como La Rioja o el País Vasco los proyectos presentados tuvieron que ser retirados por los respectivos Gobiernos por falta de apoyo parlamentario. En el caso de Cataluña, el Gobierno ni siquiera ha llegado a aprobar el proyecto invocando la falta de apoyo parlamentario para la posterior aprobación de la ley en el Parlamento.

De todas las Comunidades sin presupuesto, solo Extremadura lo ha aprobado ya en enero del 2019. En otras Comunidades se han aprobado leyes que vienen a complementar el régimen de la prórroga presupuestaria. Así, en el País Vasco se ha aprobado en el mes de febrero un paquete de tres leyes de medidas presupuestarias urgentes para el ejercicio 2019 en relación con la renta de garantía de ingresos, en materia de retribuciones y otros aspectos relativos a la prórroga y, por último, en materia educativa. En marzo de 2019, La Rioja ha aprobado, por su parte, una ley de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019.

El último párrafo de esta reseña vuelve a ser, como en los últimos años, para *el sistema de financiación* y la conclusión vuelve a ser la misma: el año 2018

2. En lo que se refiere a las otras Administraciones, la Administración Central y los fondos de la Seguridad Social sitúan sus respectivas cifras de déficit en el 1,5% y en el 1,41%. Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2018*, 29 de marzo de 2019.

3. Banco de España.

ha acabado también sin reforma. Nada sorprendente si se tiene en cuenta la inestabilidad política del ejercicio y a pesar de la voluntad del nuevo Gobierno de dar continuidad a los trabajos técnicos preparatorios desarrollados previamente en el seno de los grupos de expertos y de algunos avances puntuales para desbloquear el escollo que también para este ámbito supone la problemática específica de la situación en Cataluña.⁴ Por otra parte, no parece tampoco que el año 2019, con un calendario marcado por las diversas contiendas electorales generales, europeas, autonómicas y locales, sea el más propicio para que pueda culminar la esperada reforma del sistema de 2009 que, por tanto, muy probablemente cumplirá su décimo aniversario de vigencia.

4. Vid. en este mismo Informe: RUIZ-HUERTA, J. y LOSCOS, J., “Financiación autonómica: compás de espera”.