

EL MARCO NORMATIVO DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós
Universitat de Barcelona

I.– La normativa estatal: un año de prórroga presupuestaria, sin presupuestos para 2020

El titular de este primer apartado del *Informe* no difiere mucho del que utilizábamos en el *Informe* del año anterior para referirnos al ejercicio de 2018, que era “medio año de prórroga presupuestaria, sin presupuestos para 2019”. Efectivamente, tras el breve paréntesis “con presupuestos” que transcurre entre julio y diciembre de 2018, nuevamente la prórroga presupuestaria ha aparecido en escena y en esta ocasión se ha prolongado a lo largo de todo un ejercicio, el de 2019, sin que a 31 de diciembre se hubieran aprobado tampoco unos nuevos presupuestos generales del Estado para 2020.

Quiere ello decir que el Gobierno presidido por Pedro Sánchez tras el triunfo de la moción de censura de 1 de junio de 2018 y que, desde la celebración de las elecciones de 28 de abril de 2019 hasta mediados de enero de 2020, ha permanecido en funciones, ha venido gestionando su acción política con unos presupuestos concebidos en su momento por el anterior Gobierno de Mariano Rajoy. De hecho, el rechazo en el mes de febrero de 2019 al proyecto de ley de presupuestos para el ejercicio presentado por el Gobierno socialista, tras prosperar las enmiendas a la totalidad de la oposición parlamentaria, fue el detonante para la disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de las primeras elecciones generales celebradas en el año 2019, las de 28 de abril, que hubieron de repetirse el 10 de noviembre de 2019.

En un escenario político tan inestable no ha de extrañar que la producción legislativa en su conjunto se haya reducido a tres leyes orgánicas y cinco leyes ordinarias, todas ellas aprobadas en el primer trimestre del año. En cambio, han sido dieciocho los Decretos-leyes aprobados por el Gobierno. Algunas de estas disposiciones abordan directamente o tienen incidencia en aspectos económicos y financieros relevantes para las Comunidades Autónomas.

En el capítulo de las leyes, hay que hacer referencia a la Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en dicha Comunidad. La reforma se concreta en un artículo único por el que se adiciona un nuevo apartado 4 al artículo 52 del Estatuto, según el cual la Generalitat participará en las decisiones sobre la inversión del Estado en la Comunidad 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 Comunidad Va-

lenciana 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.

La reforma, que culmina un largo proceso iniciado en las Cortes valencianas en el año 2011, se alinea con las previsiones ya incluidas en esta materia en la reforma de los Estatutos de Autonomía catalán y andaluz y responde básicamente a una voluntad de equiparación con dichos Estatutos, con lo que tiene un valor más simbólico que efectivo puesto que, como es sabido, el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto catalán, y a propósito de su disposición adicional tercera, dejó establecido ya que es el propio Estado el que, atendiendo a todas las variables concurrentes en cada caso, debe decidir si procede dotar, y en qué cuantía, las asignaciones correspondientes.

Entre los Decretos-leyes que afectan al ámbito económico con incidencia en la esfera autonómica o local, hay que destacar dos en el primer trimestre y dos en el último trimestre del año. Los dos primeros son el Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero y el Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo.

El Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen Especial de las Islas Baleares, se aprueba en desarrollo de la disposición adicional sexta de Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, y deroga todas las disposiciones de la antigua Ley 30/1998, de 29 de julio, del Régimen Especial de las Islas Baleares, que se opongan a dicho Decreto-ley. En concreto, se establecen una serie de medidas de orden económico, que se orientan básicamente en dos ámbitos: el de la energía (fomento de energías renovables, interconexión eléctrica entre islas e integración con el sistema eléctrico peninsular, equiparación entre precios de la energía eléctrica y del gas natural para los consumidores, promoción de la electrificación de los puertos de la Comunidad Autónoma) y el referido al sector del transporte (bonificaciones en el transporte marítimo y aéreo de personas residentes en las islas, actualización del sistema de compensaciones al transporte aéreo y marítimo de mercancías a la Comunidad Autónoma mediante consignaciones anuales en los Presupuestos Generales del Estado, medidas complementarias en materia portuaria y aeroportuaria). El Decreto-ley se refiere también al factor de insularidad de las Islas Baleares como el instrumento financiero para compensar las consecuencias económicas desfavorables derivadas del hecho insular, especialmente en materia de inversión pública, y que se traduce en la previsión de inclusión de una dotación en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, conforme a las reglas fijadas en el propio Real Decreto-ley.

Mediante el Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, 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. Hay que recordar aquí que aunque el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, prevé que en el supuesto de que la liquidación presupuestaria de las Comunidades Autónomas y de la Corporaciones Locales se sitúe en superávit

este se destinará a la reducción del nivel de endeudamiento neto, la misma Ley Orgánica 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 y un período medio de pago a proveedores determinados, 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.

Esta flexibilización se trasladó también a las Comunidades Autónomas mediante la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que eximió de la aplicación del destino del superávit en los términos de la Ley Orgánica antes citada a aquellas Comunidades que cumplieran determinados requisitos y reglas fiscales que garantizaran la estabilidad presupuestaria y su sostenibilidad financiera, posibilitando que destinasen el superávit presupuestario a inversiones financieramente sostenibles, para la prestación de servicios públicos esenciales.

En ambos casos, la habilitación para destinar el superávit a inversiones se ha de conferir mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por lo que el Decreto-ley suple la falta de aprobación de dicha Ley. Además, la norma prevé que el ejercicio de las funciones reservadas de fe pública, asesoramiento legal, control y fiscalización interna y otras en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que sean entidades locales, se ejercerá de la forma que se establezca en la normativa autonómica que les sea de aplicación y, en su defecto, determina que funcionarios o personal podrán ejercerlas.

Como se ha indicado, en el último trimestre del año, hay que referirse a dos nuevos Decretos-leyes, que se sitúan antes y después de la celebración de las elecciones generales del 10 de noviembre. El primero es 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; el segundo, es 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.

La primera de estas disposiciones es nuevamente consecuencia directa de la inviabilidad de aprobar unos presupuestos generales del Estado para el año 2019 y de la imposibilidad, por tanto, de instrumentar a través de los mecanismos ordinarios la actualización de las entregas a cuenta para el año 2019 de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las entidades locales. De no producirse la actualización de la financiación, dichas Comunidades y entidades se verían privadas del incremento de los recursos derivados de la diferencia de previsiones para el año 2018 y para el año 2019, en relación con el incremento de recaudación previa a la cesión de las figuras tributarias que son objeto de cesión en los respectivos sistemas de financiación y además la no actualización

podría suponer serios problemas de tesorería a final del ejercicio. El importe de la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta es de 4.682 millones de euros para las Comunidades Autónomas y de 821,27 millones de euros para las Corporaciones Locales.

La segunda disposición citada introduce determinadas modificaciones en el ámbito tributario, en el catastral y en el de la Seguridad Social. En el ámbito tributario, se prorrogan para el período impositivo 2020 los límites cuantitativos que delimitan en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) el ámbito de aplicación del método de estimación objetiva para las actividades económicas incluidas en el ámbito de aplicación del método, con excepción de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, que tienen su propio límite. También se prorrogan para el período impositivo 2020 los límites para la aplicación del régimen simplificado y el régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca, en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

En segundo lugar, se mantiene el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio en el ejercicio 2020. Como es sabido, el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restableció el Impuesto sobre el Patrimonio, lo hizo con carácter temporal y de forma transitoria solo para los años 2011 y 2012, pero las necesidades presupuestarias han venido motivando la prórroga anual del impuesto durante los siguientes ejercicios, desde 2013.

El Decreto-ley también incluye la aprobación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales de inmuebles urbanos para 2020, lo que afecta a más de 1.000 municipios y tiene una repercusión inmediata en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En lo que a la Seguridad Social se refiere, ante la imposibilidad de proceder a la revalorización de las pensiones al encontrarse el Gobierno en funciones y no poder aprobar el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 2020, se suspende nuevamente la aplicación del artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre), y del artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado (Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril), con el fin de evitar una revalorización que habría supuesto una pérdida de poder adquisitivo para los pensionistas.

Por otra parte, se prorrogan para el año 2020 algunas de las medidas sobre bases y tipos de cotización a la Seguridad Social adoptadas en el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, y se mantienen la ampliación del plazo de cancelación para los préstamos otorgados por el Estado a la Administración de Seguridad Social, así como las moratorias concedidas por esta a diversas instituciones sanitarias y que se venían reconociendo en anteriores normas presupuestarias.

El Decreto-ley incluye, finalmente, una disposición mediante la cual, hasta tanto se apruebe el Decreto por el que se fija el salario mínimo interprofesional para el año 2020, y como garantía salarial mínima para las personas trabajado-

ras, se prorrogan los efectos del Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fijó el salario mínimo interprofesional para 2019.

Para acabar este repaso, y a propósito de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, hay que referirse a la sentencia del Tribunal Constitucional 133/2019, de 13 de noviembre. El Gobierno vasco había impugnado dicha Ley, así como el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, antes citado, dado que en las disposiciones impugnadas se atribuían funciones ejecutivas de gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil y del subsidio extraordinario por desempleo al Servicio Público de Empleo Estatal. El Tribunal estima parcialmente el recurso y reiterando la doctrina contenida en la sentencia 69/2018, de 25 de julio, entre otras, declara la inconstitucionalidad en lo relativo a la ayuda de acompañamiento, dado que la competencia para la ejecución de las normas dictadas en el marco de la competencia estatal de planificación general de la actividad económica corresponde a las Comunidades Autónomas siempre y cuando no concurren circunstancias excepcionales. En cambio, y en lo que se refiere al subsidio extraordinario por desempleo, desestima el recurso ya que dicho subsidio ha de encuadrarse en el ámbito de la competencia estatal sobre legislación básica y régimen de la Seguridad Social.

II.- La fiscalidad autonómica en un año electoral

Ocho Comunidades no habían aprobado sus presupuestos para el año 2019 antes del 31 de diciembre de 2018. Se trataba de las Comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, La Rioja y el País Vasco. Aunque en enero de 2019 Extremadura aprobó su presupuesto y Andalucía lo hizo en julio, las otras seis Comunidades han permanecido sin presupuestos a lo largo de todo un año marcado claramente por la celebración de elecciones en 12 Comunidades Autónomas el día 26 de mayo de 2020, coincidiendo con las elecciones al Parlamento europeo.

A finales de 2019, son siete las Comunidades Autónomas que no han aprobado sus presupuestos para 2020, como se indica más adelante. Las dificultades para la aprobación de presupuestos, antes y después de las elecciones, ante la fragmentación del mapa político en muchas Comunidades y los frágiles apoyos parlamentarios con que cuentan algunos Gobiernos explican en buena parte las pocas novedades en la política fiscal autonómica del ejercicio, aunque tampoco hay que desdeñar el factor derivado del agotamiento del modelo vigente de financiación, tanto en lo que se refiere a la capacidad normativa en materia de tributos cedidos como en lo relativo a los límites de la tributación propia de las Comunidades.

En este contexto, las novedades en la esfera fiscal son poco significativas y se concentran en algunas leyes tributarias específicas y, sobre todo, en las leyes de presupuestos para el año 2020 de aquellas Comunidades que las han aprobado y en las leyes de medidas fiscales que en algunas Comunidades acompañan a dichos presupuestos.

En primer lugar, en relación con los *tributos cedidos*, y respecto del *IRPF*, ya en el mes de abril de 2019, y mediante Decreto-ley del nuevo Gobierno surgido tras las elecciones autonómicas celebradas el 2 de diciembre de 2018, Andalucía modificó su texto refundido de disposiciones en materia de tributos cedidos, para introducir una progresiva modificación a la baja de la escala autonómica del impuesto en el período 2019-2022, con reducción del número de tramos y una reducción de tipos. A final del año, Canarias ha establecido un nuevo tramo (el séptimo) en la base liquidable general entre los 90.000 y los 120.000€ (que tributa al 25%) y La Rioja ha incrementado un punto y medio el tipo aplicable en los dos tramos más altos. Continúa pues la tendencia de los últimos años con una escala autonómica del impuesto caracterizada por la diversidad en el número de tramos y en los tipos mínimos y máximos aplicables.

Con todo, un año más, la mayoría de actuaciones sobre el *IRPF* se ha proyectado en el campo de la creación o modificación de deducciones. En algunos casos, la creación de nuevas deducciones obedece a una finalidad común, como ocurre con las previstas para frenar la despoblación en zonas rurales en Asturias (con deducciones por nacimiento o adopción de hijos, por el establecimiento de trabajadores por cuenta propia o autónomos, por gastos de transporte público para residentes) y en Cantabria (con deducciones por arrendamiento de viviendas, por gastos de guardería cuando se resida en una zona rural de Cantabria en riesgo de despoblamiento, por los gastos del traslado de la residencia habitual o para el fomento del autoempleo de jóvenes menores de 35 años que fijen su residencia habitual en una zona en riesgo de despoblamiento).

En otros casos, las deducciones aparecen vinculadas al ámbito cultural: así ha sucedido en Castilla-La Mancha, con deducciones por donaciones de bienes que se encuentren inscritos en el Inventario del Patrimonio Cultural de la Comunidad y a favor de determinadas entidades, por cantidades destinadas a la conservación, reparación y restauración de bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural de la misma Comunidad, o por cantidades donadas para fines culturales establecidos en la ley de mecenazgo cultural de Castilla-La Mancha a favor de determinadas entidades. En el mismo campo se sitúan en las Islas Baleares las deducciones relativas al mecenazgo cultural, científico y de desarrollo tecnológico y de consumo cultural cuando los beneficiarios de dicho mecenazgo sean la Administración pública o entidades del sector público.

Las políticas de vivienda también han propiciado deducciones en el impuesto, como las aprobadas en Cantabria (para arrendamiento de vivienda habitual o para obras de mejora de viviendas), en Galicia (por obras de mejora de eficiencia energética en edificios de viviendas o en viviendas unifamiliares) o en La Rioja (por arrendamiento de vivienda habitual por contribuyentes menores de 36 años, aumentando la deducción si la vivienda se encuentra situada en un pequeño municipio).

Finalmente, se han aprobado también deducciones para otras finalidades: así, en Cantabria, para inversiones o donaciones a entidades que formen parte de la economía social; en Castilla y León, para la adquisición de vehículos eléctricos no afectos a actividades profesionales o empresariales; en Galicia, por las

ayudas y subvenciones recibidas por los deportistas de alto nivel de Galicia, o en La Rioja, por la adquisición de bicicletas de pedaleo no asistido.

Entre las deducciones suprimidas, Cantabria ha eliminado la deducción por ayuda doméstica y Canarias ha suprimido la deducción por rendimientos del capital inmobiliario en los arrendamientos de vivienda habitual retribuidos a precios con sostenibilidad social.

En el *Impuesto sobre el Patrimonio*, La Rioja ha suprimido la bonificación autonómica del 75% sobre la cuota, con entrada en vigor a partir del día 1 de enero de 2020, por lo que será de aplicación directa lo previsto en la legislación nacional.

En el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, hay que referirse, en primer lugar, a Andalucía que, en abril de 2019, había prácticamente eliminado con bonificaciones del 99% de la cuota las adquisiciones por cónyuges y parientes directos en Sucesiones y Donaciones, y que ha previsto en la ley de presupuestos para el año 2020 acortar de 5 a 3 años el plazo de permanencia para disfrutar de determinadas reducciones en la base liquidable en adquisiciones de empresas familiares y de explotaciones agrarias, en Sucesiones y en Donaciones. También hay que hacer referencia a la Comunidad Valenciana, que ha aumentado hasta el 99%, tanto en Sucesiones como en Donaciones, las reducciones en relación con la adquisición de empresa familiar (antes del 95% en ambos casos) y a Castilla-La Mancha, que ha previsto una reducción de entre el 100 y el 50%, en función del período de cesión de bienes incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural de la Comunidad a favor de ciertas entidades.

Por su parte, Galicia ha aumentado la reducción en Sucesiones para el grupo II a 1.000.000€ (antes era de 400.000€ y aumentaba si el sucesor tenía entre 21 y 24 años) y La Rioja ha establecido en Sucesiones y en Donaciones una deducción del 99% en las adquisiciones por sujetos pasivos incluidos en los grupos I y II si la base liquidable es igual o inferior a 400.000€, y del 50% por la parte que exceda de dicha cuantía (antes el límite era de 500.000€ y al exceso se aplicaba una deducción del 98%).

Canarias, en cambio, mantiene en Sucesiones la bonificación del 99,9% para las adquisiciones *inter vivos* o *mortis causa* por el grupo I, pero ha modificado los tramos de la bonificación para los grupos II y III (pasando a un sistema de bonificaciones progresivas con porcentajes variables entre el 90 y el 10%, que son más reducidos cuando la cuota es mayor).

En el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*, hay que destacar las medidas adoptadas por algunas Comunidades en la modalidad de **Transmisiones Patrimoniales Onerosas** en relación con la vivienda habitual. En esta línea hay que destacar: en Andalucía, la reducción sustancial del tipo de gravamen aplicable en inmuebles para la adquisición de vivienda habitual; en Canarias, el aumento del 3 al 5% del tipo para la adquisición de la vivienda habitual mediante subastas judiciales; en Castilla-La Mancha, el establecimiento de un tipo de gravamen reducido para la adquisición de primera vivienda habitual; en Galicia, la fijación de nuevos tipos reducidos del 6% para la transmisión de viviendas ubicadas en alguna de las parroquias que tengan la

consideración de zonas poco pobladas o áreas rurales, y del 5% para la transmisión de viviendas habituales ubicadas en alguna de las parroquias que tengan la consideración de zonas poco pobladas o áreas rurales, condicionada a un nivel de patrimonio de los adquirentes; en La Rioja, el establecimiento del tipo del 5% para adquisiciones de viviendas de protección oficial que vayan a constituir la vivienda habitual del adquirente y también para adquisiciones de viviendas que vayan a constituir la vivienda habitual de jóvenes menores de 36 años (rebajando el tipo al 3%, si la vivienda de encuentra situada en un pequeño municipio).

También se han adoptado medidas en la modalidad de **Actos Jurídicos Documentados**. Así, Islas Baleares ha aumentado el tipo general del 1,2 al 1,5%, mientras que ha continuado el incremento de tipos ya iniciado en el ejercicio anterior para escrituras y actas notariales que documenten la constitución o modificación de préstamos o créditos hipotecarios cuando el sujeto pasivo es el prestamista (en Cantabria, en la Comunidad Valenciana, en Extremadura). Por igual motivo, se han suprimido deducciones o bonificaciones para las citadas operaciones en aquellas Comunidades que las tenían establecidas (así, en Castilla-La Mancha o Castilla y León).

Algunas Comunidades (Andalucía, Extremadura) han aprobado también tipos de gravamen reducidos específicos de Actos Jurídicos Documentados para escrituras o actas notariales de adquisición o transmisión de vivienda habitual.

En relación con la *tributación sobre el juego*, determinadas Comunidades han aumentado tipos en los impuestos sobre el juego (Asturias, para las apuestas hípcas; Canarias, para apuestas y máquinas de tipo B y C; Cantabria y Cataluña, para apuestas). Otras Comunidades, como Andalucía, han establecido con carácter indefinido el tipo reducido del bingo tradicional vinculado al mantenimiento de la plantilla de trabajadores; Castilla-La Mancha, ha establecido exenciones sobre rifas y tómbolas realizadas por entidades sin fines lucrativos para premios inferiores a 3.000€, mientras que La Rioja ha ajustado las cuotas aplicables a las máquinas multipuesto y ha eliminado los tipos reducidos aplicables en el juego del bingo.

Por último, y en relación con *otros impuestos*, Canarias, que ha mantenido durante el año 2019 un duro pulso con el Gobierno central a propósito de su régimen económico y fiscal, ha restablecido en su ley de presupuestos para 2020 el tipo general del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) en el 7% (para el 2019 se había rebajado al 6,5%) y ha previsto la aplicación de un IGIC incrementado del 15% para determinadas entregas de bienes (consumos de lujo), que antes lo tenían fijado en el 13,5%. Extremadura, por su parte, ha derogado el impuesto sobre hidrocarburos como consecuencia de la integración del tipo autonómico en el tipo estatal especial.

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, salvo en el caso de Galicia que, mediante Ley 1/2019, de 22 de abril, estableció el canon de inmuebles en estado de abandono, que ha entrado en vigor ya en el año 2020.

Sí se han producido, en cambio, modificaciones en tributos ya creados tanto en la esfera de la tributación sobre el agua (incrementos o actualización de

tarifas), como especialmente en el ámbito medioambiental, con la supresión en Aragón, con efectos de 1 de enero de 2019, del polémico impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable, y con la introducción en otras Comunidades de diversas modificaciones en algunos impuestos. En este sentido, Andalucía ha fijado de forma estable el tipo del impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso; Cataluña ha introducido una bonificación singular en el canon sobre la deposición controlada de residuos industriales, ha elevado el tipo en el impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial y ha modificado la exigibilidad del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica; Galicia, por su parte, ha modificado el impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada, en relación con el sujeto pasivo sustituto del contribuyente.

En otros ámbitos, Canarias, ha incrementado el tipo a los cigarrillos rubios y picaduras de liar en el Impuesto sobre las labores del tabaco, mientras que Cataluña ha modificado el impuesto sobre activos no productivos de las personas jurídicas, tras la STC 28/2019, de 28 de febrero, a la que se hará referencia después, ha modificado también el impuesto sobre las viviendas vacías, para incluir a los fondos de titulización como sujetos pasivos y, por último, en el impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas, ha establecido reglas para la autoliquidación.

Por otra parte, en el año 2019 el Tribunal Constitucional ha emitido diversos pronunciamientos de interés en el ámbito de la fiscalidad propia de las Comunidades Autónomas. Cataluña, en particular, ha ocupado buena parte de la atención del Tribunal, con hasta cuatro sentencias con una problemática común, la eventual infracción de la prohibición de doble imposición prescrita en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas: en una de las sentencias (STC 43/2019, de 27 de marzo), se ha declarado efectivamente inconstitucional el Impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos de Cataluña porque había doble imposición en relación con la tributación prevista en la Ley estatal 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad eléctrica.

En cambio, en las otras tres sentencias se ha descartado que hubiere doble imposición en diversos impuestos autonómicos respecto de impuestos estatales y locales: en concreto, en el impuesto sobre viviendas vacías, respecto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (STC 4/2019, de 17 de enero); en el impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas, respecto del Impuesto sobre el Patrimonio y respecto de los impuestos locales sobre Bienes Inmuebles y sobre vehículos de tracción mecánica (STC 28/2019, de 28 de febrero) y, por último, en el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, respecto del Impuesto especial estatal sobre determinados medios de transporte y respecto del impuesto local sobre vehículos de tracción mecánica (STC 87/2019, de 20 de junio).

Sobre la misma cuestión –en este caso, sobre la eventual doble imposición entre el impuesto murciano sobre instalaciones que incidan en el medio ambien-

te y el Impuesto sobre Actividades Económicas–, y también para descartarla, se pronunció la STC 22/2019, de 14 de febrero.

Por último, y en el ámbito de la *tributación foral*, hay que mencionar, como suele ser frecuente, la producción legislativa de Navarra. Ya en el primer trimestre del año, y mediante ley, se había modificado la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra en algunos aspectos puntuales (impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, etc.) y, mediante Decreto-ley foral, se había modificado la Ley Foral del impuesto sobre sociedades, en relación con las reclasificaciones de participaciones o acciones de instituciones de inversión colectiva. A final del ejercicio, se han aprobado diversas leyes tributarias: la ley 29/2019, de 23 de diciembre, de modificación de diversos impuestos (IRPF, Patrimonio, Sociedades, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, etc.) y otras medidas tributarias; la ley 30/2019, de 23 de diciembre, de modificación parcial del texto refundido de la ley foral del IRPF (en relación con la deducción por prestaciones de maternidad y paternidad percibidas entre 2015 y 2018) y la Ley 31/2019, de 23 de diciembre, de modificación parcial de la ley foral del impuesto sobre el Patrimonio (para eliminar la deducción existente para bienes, derechos y participaciones afectos a actividades económicas y declarar su exención, equiparando la normativa navarra a la del País Vasco y del territorio común).

En relación con normas forales son de interés la STC 9/2019, de 17 de enero, que desestima una cuestión prejudicial de validez planteada frente a la Norma Foral de las Juntas Generales de Álava para la adaptación del concierto en relación con el establecimiento del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica y la STC 44/2019, de 27 de marzo, que determina la inconstitucionalidad de la reforma introducida en el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana por la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, que modificó la Ley Foral de Haciendas Locales de 1995. Esta conclusión se reitera en las posteriores sentencias 48/2019, de 8 de abril y 60/2019, de 6 de mayo, sobre el mismo objeto.

III.– Otras leyes y disposiciones con impacto económico

Hay que dar noticia puntual en este apartado de otras leyes vinculadas a los presupuestos o a su ejecución, entre las que hay que citar la aprobación de leyes que vienen a complementar el régimen de la prórroga presupuestaria, como en el caso del País Vasco que, a falta de ley de presupuestos para 2019, aprobó en el mes de febrero un paquete de tres leyes de medidas presupuestarias urgentes para el ejercicio 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 este mismo ámbito, hay que situar en Navarra tres leyes forales de crédito extraordinario, cinco de suplemento de crédito y una ley singular de autorización de aval. Andalucía también ha aprobado una ley de crédito extraordinario,

Galicia ha aprobado una ley de suplemento de crédito Galicia e Islas Baleares han aprobado una ley de concesión de créditos suplementarios.

En relación con la regulación de la hacienda pública, hay que citar sendas modificaciones de las leyes de hacienda de las Comunidades de Castilla y León de Murcia, mientras que, en la esfera institucional, hay que destacar la ley de modificación de la Cámara de Cuentas de Madrid, que amplía su ámbito de actuación, a la vez que se reduce el número de sus miembros a 3 y se da nueva regulación a su forma de elección y a la duración de su mandato.

En la vertiente económica, se han aprobado leyes de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo (Aragón), de economía circular (Castilla-La Mancha), de renta garantizada (Extremadura) o de creación de la Agencia de Desarrollo Económico (La Rioja).

Por otra parte, en el ejercicio de 2019, se ha continuado utilizando ampliamente el Decreto-ley por varias Comunidades, especialmente en la esfera presupuestaria: cuatro Decretos-ley de suplemento de crédito en Aragón y uno en Navarra; dos en materia de personal en Aragón o los de la Comunidad Valenciana, sobre modificación presupuestaria y sobre medidas para el acceso universal a los servicios públicos que permitan el saneamiento de las entidades locales.

También se ha recurrido a la figura del Decreto-ley para regular materias de carácter económico. Así lo ha hecho Andalucía (para aprobar el programa de colaboración financiera extraordinaria con las entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas en diversas provincias, para el fomento de iniciativas económicas, o para la modificación de la ley para la protección de consumidores y usuarios en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda). Por último, las dos Comunidades insulares (Canarias e Islas Baleares) han aprobado Decretos-ley para hacer frente a la insolvencia de la empresa Thomas Cook.

En el ámbito jurisdiccional hay que señalar, por último, que mediante la STC 127/2019, 31 de octubre, se desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea contra la suspensión de la vigencia de determinados beneficios sociales y gastos de acción social basados en acuerdos o pactos entre entes del sector público y la representación del personal que había introducido en su momento la Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2019.

IV.- Últimos datos de 2019

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2019 con un *déficit público* que se ha situado en el 2,6% del PIB, con lo que España se mantiene por debajo del umbral del 3% del PIB que exige el Pacto de Estabilidad de la UE y que le permitió abandonar el año pasado el procedimiento de déficit excesivo de la Unión Europea después de una década.

Las Comunidades Autónomas han registrado, en su conjunto, un déficit del 0,55% del PIB, lo que supone un aumento respecto al 0,28% de 2018. Solo tres Comunidades cerraron el ejercicio con superávit (Canarias, Navarra y el País Vasco). No obstante, hay que tener en cuenta aquí el impacto provocado por la liquidación del IVA de 2017 por la implantación del Suministro Inmediato de Información (SII), de modo que si se descuenta dicho impacto el déficit se situaría en el 0,34%¹. Por su parte, y por octavo año consecutivo, las Corporaciones locales vuelven a registrar superávit, aunque menor que el del año anterior, con un 0,31% del PIB.²

La *deuda* de las Administraciones Públicas en 2019, que alcanzó los 1,18 billones de euros, se redujo hasta el 95,5% del PIB (cuatro décimas por debajo del objetivo remitido a la Comisión Europea en el Plan Presupuestario de 2020, que era del 95,9%), lo que supone una reducción de 2,1 puntos porcentuales sobre el cierre de 2018 y la cifra más baja desde 2012. Como viene sucediendo en los últimos años, ha aumentado nuevamente la deuda de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas (12 de ellas han aumentado su deuda y solo 5 la han disminuido) y ha disminuido la de las Corporaciones Locales. La Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Cataluña siguen siendo las Comunidades con mayor endeudamiento respecto del PIB.³

En otro orden de consideraciones, hay que indicar que siete Comunidades no habían aprobado sus presupuestos para el 2020 antes del 31 de diciembre de 2019. Se trata de las Comunidades de Castilla y León, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra. No obstante, tres de estas Comunidades han aprobado ya sus leyes respectivas en el primer trimestre del año 2020: se trata de La Rioja y Extremadura, que lo han hecho a finales de enero, mientras que Navarra ha aprobado los suyos a principios de marzo.

Por último, los pronósticos se han vuelto a cumplir y no ha habido avances en la postergada reforma del sistema de financiación autonómica que, en diciembre de 2019, cumplió su décimo aniversario de vigencia. En un año salpicado de contiendas electorales y caracterizado por la provisionalidad del Gobierno central, en funciones desde abril, los trabajos técnicos preparatorios desarrollados pre-

1. Según explicita el propio Ministerio de Hacienda, se intentó resolver el problema generado por la implantación del SII incorporando una solución en los Presupuestos Generales de 2019 para abonar a las Comunidades Autónomas el desfase de un mes de IVA. Al ser rechazada la tramitación de los Presupuestos en el Congreso de los Diputados y para paliar el problema de gasto generado en las Comunidades, el Gobierno aprobó que el impacto del IVA no se tendría en cuenta a efectos de valorar el cumplimiento del objetivo de déficit de las Comunidades en 2019, fijado en el 0,1%. Si efectivamente se descuenta dicho impacto, a las tres Comunidades citadas (Canarias, Navarra y País Vasco), que registran superávit en 2019 y en consecuencia cumplieron el objetivo de déficit, habría que añadir tres Comunidades que, descontado el efecto del SII, también cumplieron el objetivo del 0,1% y que son Andalucía, Galicia y Madrid. Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2019*, 31 de marzo de 2020.

2. En lo que se refiere a las otras Administraciones, la Administración Central y los fondos de la Seguridad Social han reducido sus cifras de déficit respecto del año anterior, situándose en el 1,12% y en el 1,29%, respectivamente. Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2019*, 31 de marzo de 2020.

3. Banco de España.

viamente en el seno de los grupos de expertos siguen aparcados prácticamente desde 2018 y el denominado Grupo de decisión sobre la financiación constituido en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en septiembre de 2018 ni siquiera se ha reunido, como tampoco lo ha hecho el propio Consejo durante todo el año 2019.