

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

Xavier Padrós
Universitat de Barcelona

1.- El marco normativo estatal: presupuestos en junio, concierto vasco en diciembre

Del total de leyes aprobadas en el año 2017 (1 ley orgánica y 12 ordinarias), la más importante, desde el punto de vista económico y financiero, es, sin duda, la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. Como es sabido, los presupuestos no se pudieron aprobar antes de 31 de diciembre del 2016, debido al retraso de la investidura del Presidente del Gobierno, que no se produjo hasta finales de octubre de 2016. Finalmente, y tras una compleja negociación, el partido del Gobierno pudo contar con el apoyo de Ciudadanos, así como del PNV, UPN, Foro Asturias, Coalición Canaria y Nueva Canarias para los primeros presupuestos de la legislatura.

Ya en el último trimestre del año, se aprueban cuatro leyes de relevancia en materia económica. Se trata de las leyes 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo; 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con el País Vasco, y 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021.

De las leyes citadas, la primera aprueba nuevas medidas de apoyo a los trabajadores autónomos, tanto en la esfera de la Seguridad Social, teniendo en cuenta las singularidades que presenta la cotización de dichos trabajadores, como en el ámbito fiscal, dada la mayor carga financiera que supone para ellos el Impuesto sobre el Valor Añadido, al tener que anticipar en numerosas ocasiones el impuesto devengado a sus clientes sin haberlo cobrado, y sus dificultades para conseguir financiación bancaria debido a las exigencias de avales, a su limitado patrimonio personal en muchos casos y a la elevada tasa de morosidad que han de soportar ante los elevados plazos de pago de los clientes, sobre todo de las Administraciones Públicas.

Por su parte, la nueva Ley de Contratos del Sector Público incorpora al derecho interno, con año y medio de retraso, dos de las tres Directivas europeas de contratación del año 2014 (la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública), aunque sigue pendiente de transposición la tercera (la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales).

Las otras dos leyes afectan directamente a la financiación del País Vasco. Se trata de la Ley 10/2017, por la que se modifica el vigente Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Ley 12/2002, de 23 de mayo, que ya preveía que en el caso de que se produjese una reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la concertación de los tributos o una alteración en la distribución de las competencias normativas que afectase al ámbito de la imposición indirecta o se crearan nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta, se procedería por ambas Administraciones, de común acuerdo y por el mismo procedimiento seguido para su aprobación, a la pertinente adaptación del Concierto Económico. De hecho, y con anterioridad, ya la Ley 28/2007, de 25 de octubre, había adecuado la Ley de 2002 a las novedades introducidas en el ordenamiento jurídico tributario del Estado en el periodo 2002-2007, mientras que la Ley 7/2014, de 21 de abril, incorporó la concertación de varios tributos de titularidad estatal creados en el período 2011-2013 e introdujo una serie de adaptaciones con el objeto de adecuarla a las reformas del sistema tributario del período 2008-2014.

La nueva Ley incorpora las modificaciones producidas desde 2014, que afectan a la actualización, entre otros, de los preceptos relativos a grupos fiscales, al Impuesto sobre la Electricidad, a la opción de los no residentes para tributar por el IRPF y a la adaptación de la regulación del delito fiscal de acuerdo con el nuevo régimen establecido en el Código Penal. Se ha acordado también la concertación del Impuesto sobre el valor de la extracción del gas, petróleo y condensados, creado por la Ley 8/2015, de 21 de mayo. En relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se atribuye a las Diputaciones Forales la exacción del impuesto devengado en las adquisiciones realizadas por contribuyentes residentes en el extranjero cuando la mayor parte del valor conjunto de los bienes y derechos transmitidos corresponda a los situados en el País Vasco, así como en las sucesiones de causantes no residentes en territorio español cuando el heredero resida en el País Vasco y en las donaciones a residentes en el País Vasco de inmuebles situados en el extranjero. Se modifica también la regla según la cual las Diputaciones Forales aplicarán la normativa de territorio común no ya cuando el causante o donatario hubiese adquirido la residencia en el País Vasco con menos de cinco años de antelación a la fecha de devengo del impuesto, sino cuando hubiese permanecido en territorio común un mayor número de días del período de los cinco años inmediatos anteriores, contados de fecha a fecha, al devengo del impuesto.

Por otra parte, se han introducido mejoras en la gestión tributaria y en la coordinación entre Administraciones y en relación con la Junta Arbitral y con la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, a las que se atribuyen nuevas competencias, y se ha acordado la modificación de preceptos reguladores de los puntos de conexión en diversos impuestos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre la Renta de No Residentes, Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte o Impuesto sobre Actividades de Juego.

Por último, mediante la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021.

En contraste con la escasa producción legislativa, se han aprobado un total de 21 Decretos-ley. Cabe destacar, entre ellos, la aprobación, a final de año, del Decreto-ley 20/2017, de 29 de diciembre, por el que se prorrogan y aprueban diversas medidas tributarias y otras medidas urgentes en materia social, que incluye la aprobación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales para 2018, así como las prórrogas que se introducen en los límites excluyentes del método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del régimen simplificado y del régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca del Impuesto sobre el Valor Añadido. Por otra parte, y en aplicación del Acuerdo social para el incremento del Salario Mínimo Interprofesional 2018-2020, suscrito el 26 de diciembre de 2017 por el Gobierno y los interlocutores sociales, se encomienda al Gobierno fijar dicho salario mínimo interprofesional para 2018, con un incremento del cuatro por ciento respecto del salario mínimo interprofesional para 2017.

En relación con la jurisprudencia constitucional recaída durante 2017 en el ámbito económico y financiero, y con impacto directo en las competencias autonómicas, destaca el paquete de sentencias sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (Sentencia 79/2017, de 22 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña, y Sentencias 110/2017 y 111/2017, ambas de 5 de octubre, por las que se resuelven los recursos interpuestos, respectivamente, por los Gobiernos de Cataluña y de Andalucía), que son objeto de comentario pormenorizado en el apartado correspondiente de este Informe.

Por lo demás, el ejercicio terminó con dos iniciativas directamente vinculadas a la financiación: el inicio de la tramitación del proyecto de ley por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y el acuerdo adoptado el 27 de diciembre de 2017 en el seno de la Comisión Coordinadora del Convenio Económico entre Navarra y el Estado, sobre la actualización de dicho Convenio para el quinquenio 2015-2019.

En cambio, y por segundo año consecutivo, no se ha podido aprobar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el siguiente ejercicio, por lo que el año 2018 se ha iniciado en régimen de prórroga presupuestaria.

2.– Política fiscal autonómica: un año de transición y espera

Aunque el año 2017 comenzó con la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas sin leyes de presupuestos aprobadas, durante el primer semestre de 2017 se aprobaron las de la mayoría de las Comunidades rezagadas: Murcia y Extremadura (en enero), Galicia, País Vasco y Cantabria (en febrero), Cataluña y La Rioja (en marzo), Aragón y Madrid (en mayo). Finalmente, Castilla y León (en julio) y Castilla-La Mancha (en septiembre) completaron el cuadro. Desde esta perspectiva, el ejercicio 2017 ha sido un año ciertamente atípico, dado que

muchas Comunidades han vivido un ciclo presupuestario inferior al año natural.

Las leyes de presupuestos para el año 2018, las leyes de medidas fiscales que las acompañan en diversas Comunidades y algunas leyes tributarias específicas han incorporado algunas novedades para dicho ejercicio.

En primer lugar, en relación con los *tributos cedidos*, y respecto del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Extremadura y La Rioja han modificado los tipos impositivos en la tarifa autonómica del impuesto, pero la mayoría de Comunidades se ha inclinado por la introducción de nuevas deducciones. Destacan en este campo, Canarias (con deducciones especialmente en el ámbito familiar y educativo: por menores en régimen de acogimiento familiar de urgencia, temporal o permanente; por familias monoparentales, por familiares dependientes con discapacidad; por gastos de estudios en educación infantil, enseñanza primaria, secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional de grado medio) y La Rioja (con deducciones especialmente orientadas a los jóvenes: por arrendamiento de vivienda a jóvenes menores de 18 años; por gastos de suministro de luz y gas de uso doméstico para jóvenes emancipados; por inversión en vivienda habitual de jóvenes menores de 36 años). Con menor intensidad también han incorporado deducciones Islas Baleares (en relación con gastos de alquiler de vivienda, por ejemplo) y Galicia (por ejemplo, en relación con ayudas por los incendios de octubre de 2017). Navarra, en cambio, ha eliminado la deducción por adquisición de vivienda habitual.

En el *Impuesto sobre el Patrimonio*, Cantabria ha regulado la tarifa autonómica y La Rioja ha incrementado la bonificación general del 50 al 75%.

En el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, Asturias introdujo a mitad de año diversas modificaciones a través de la ley 7/2017, de 30 de junio, de tercera modificación del texto refundido de las disposiciones legales en materia de tributos cedidos por el Estado del año 2014. Dichas modificaciones eran consecuencia del pacto alcanzado por el Gobierno asturiano con el PP y Ciudadanos a cambio del apoyo de dichos partidos a los presupuestos para el año 2017 y contemplaban importantes reducciones en donaciones y sobre todo en sucesiones, con la reducción por parentesco para los grupos I y II, que se incrementaba de 200.000 a 300.000 euros.

Fruto también de los pactos políticos, en este caso entre el PSOE y Ciudadanos para aprobar los presupuestos del año 2018, en Andalucía se ha contemplado una reducción en el impuesto de sucesiones para los grupos I y II de hasta 1.000.000 euros y para los grupos III y IV de hasta 250.000 euros, así como una reducción del 99%, con un límite de 180.000 euros, por la donación de la vivienda habitual a descendientes con discapacidad.

Por lo demás, Comunidades como Extremadura ha equiparado la bonificación del 99% del grupo I al grupo II, Murcia ha incrementado la bonificación hasta el 99% para el grupo II y Castilla y León ha aumentado de 250.000 hasta 400.000 euros la reducción para adquisiciones “mortis causa” de los grupos I y II. Cantabria, en cambio, ha situado la bonificación para los grupos I y II, que antes estaba en el 99%, en el 90%, si bien ha previsto la bonificación del 100% para

los grupos I y II y para bases imponible inferiores a 100.000 euros. Navarra, por último, ha introducido cambios tanto en sucesiones como en donaciones, aprobando las tarifas para cónyuges y ascendientes y descendientes en línea recta por consanguinidad.

En el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* cabe destacar el incremento en Cantabria del tipo de gravamen general para la transmisión de inmuebles, que pasa del 8 a 10%. También en Cantabria, se ha elevado al 8% el tipo para la transmisión de muebles y semovientes. Castilla y León, por su parte, ha rebajado del 5 al 4% el tipo para las transmisiones de viviendas destinadas a vivienda habitual.

Otras Comunidades han introducido diversas bonificaciones en Transmisiones Patrimoniales Onerosas (Madrid o la Comunidad Valenciana) o en Actos Jurídicos Documentados (también Madrid) o deducciones en ambas modalidades (Galicia).

En relación con la *tributación sobre el juego*, Andalucía ha modificado la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar en relación con las máquinas recreativas de tipo B y de tipo C para establecer su devengo trimestral (antes semestral). La Comunidad Valenciana también ha optado por ese período de devengo y, además, ha incrementado el tipo aplicable a los juegos en casinos o distintos a casinos y ha procedido a un incremento general del tipo de gravamen de rifas y tómbolas. Por su parte, Murcia ha regulado la tarifa ordinaria de la modalidad de casinos y ha regulado también el devengo de la tasa fiscal sobre la modalidad electrónica del juego del bingo.

En el ámbito de los *tributos propios*, mediante la Ley catalana 5/2017, de 28 de marzo, se ha modificado el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, para reformular su base imponible en función del número de vehículos reales o potenciales que acceden al aparcamiento, lo que comporta un impacto importante de polución atmosférica, con lo que se refuerza el carácter extrafiscal del impuesto y se pone el énfasis en su vertiente medioambiental. La misma ley ha creado los siguientes impuestos: el impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos, el impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas y el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica.

También en la misma ley, se modifican algunos aspectos del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos (ampliando el hecho imponible, introduciendo nuevas exenciones y actualizando tarifas y estableciendo cuotas) y se incluye una nueva regulación íntegra del impuesto. También se han modificado el canon sobre la disposición del desperdicio de los residuos, el canon del agua, el gravamen de protección civil y el impuesto sobre viviendas vacías, en este último caso para fijar un mínimo exento de trescientos cincuenta metros cuadrados y reducir las cargas administrativas para los contribuyentes.

En una ley posterior (6/2017, de 9 de mayo), se ha creado el impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas, cuyo hecho imponible es la tenencia por el sujeto pasivo, en la fecha del devengo del impuesto, de determinados activos (bienes inmuebles, vehículos a motor con una potencia igual o su-

perior a doscientos caballos, embarcaciones de ocio, aeronaves, objetos de arte y antigüedades con un valor superior al establecido por la Ley del patrimonio histórico, joyas), siempre que no sean productivos y estén ubicados en Cataluña.

Tres de estos impuestos (el impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos, el impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas y la modificación del impuesto sobre viviendas vacías) han sido impugnados ante el TC.

Por otra parte, y mediante la Ley 17/2017, de 1 de agosto, se aprobó el Código tributario de Cataluña y los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalidad. También dicha ley ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

En relación con esta misma Comunidad, mediante sentencia 94/2017, de 6 de julio, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional el impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector y la difusión de la cultura digital, por coincidir su hecho imponible con el del IVA.

Islas Baleares ha modificado la ley del impuesto sobre estancias turísticas para limitar las estancias mínimas de 12 horas a establecimientos y viviendas, de modo que las estancias en cruceros quedan sujetas en todo caso al impuesto. Además, ha duplicado la tarifa general del impuesto, pero ha incrementado la bonificación de la cuota en temporada baja.

La tributación medioambiental, que es la más importante en el ámbito de la imposición propia, también ha registrado novedades. Aragón, mediante la Ley 2/2017, de 30 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, ha suspendido para 2017 la vigencia del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable. La misma Comunidad ha dispuesto la aplicación a Zaragoza ciudad del polémico impuesto sobre contaminación de las aguas, creado en 1997 con el nombre de canon de saneamiento y exigible en el resto de la Comunidad desde 2002, pero suspendido sucesivamente hasta 2017 para la capital, y que plantea el problema del posible solapamiento del hecho imponible con la tarifa por la prestación de servicios municipales de saneamiento y depuración de aguas.

Por su parte, Asturias, mediante la Ley 1/2017, de 17 de febrero, ha aprobado la segunda modificación del texto refundido de las disposiciones legales en materia de tributos propios del año 2014, consistente en prever que el régimen de exenciones del impuesto sobre afecciones ambientales del uso del agua para consumos domésticos, agrarios y ganaderos se pueda aplicar retroactivamente a hechos imponibles devengados desde el 1 de enero de 2013.

En el mismo ámbito impositivo, Castilla-La Mancha ha regulado los tipos de gravamen del canon de aducción y del canon de depuración, y Murcia ha modificado la fórmula de cálculo de los pagos fraccionados a cuenta del impuesto sobre vertidos a las aguas litorales.

Por último, La Rioja ha aprobado sendas leyes en materia tributaria: la Ley 9/2017, de 19 de septiembre, por la que se modifica la ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos de La Rioja, y la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos. La Comunidad Valenciana también ha aprobado la Ley 20/2017, de 28 de diciembre, de tasas.

En general, y en lo que a las Comunidades de régimen común se refiere, puede decirse que el ejercicio 2017 ha transcurrido en un tono de continuidad y sin grandes novedades en materia fiscal, ni en relación con los tributos cedidos ni en relación con los tributos propios, a la espera de la reforma del sistema de financiación nuevamente demorada.

Finalmente, y en el ámbito de la *tributación foral*, hay que mencionar la abundante producción legislativa de Navarra, con el paquete dedicado a las haciendas locales (Leyes forales 18/2017 y 19/2017, ambas de 27 de diciembre, por la que se establece la cuantía y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes para los años 2018 y 2019, en el primer caso, y por la que se modifica la Ley Foral 1/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en el segundo) y el paquete tributario (Ley 6/2017, de 9 de mayo, de modificación parcial del texto refundido de la ley foral del IRPF; Ley 10/2017, de 27 de julio, modificación parcial de la Ley foral 26/2016, de 8 de diciembre, del impuesto sobre Sociedades; y especialmente la Ley 16/2017, de 27 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias).

3.- Otras leyes con impacto económico, normas urgentes, la intervención económica de Cataluña

Con independencia 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. Hay que referirse aquí a Canarias, que ha aprobado una ley de crédito extraordinario y de suplemento de crédito y a Navarra, que ha aprobado tres leyes de concesión de créditos extraordinarios, mientras que Asturias ha aprobado una ley de autorización de endeudamiento. En el mismo ámbito, Aragón ha aprobado la Ley 8/2017, de 28 de septiembre, de modificación de la Ley 7/2012, de 4 de octubre, de medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma para garantizar la estabilidad presupuestaria y una ley específica de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón.

También en la esfera económica se sitúan leyes como la de renta mínima de inserción social en Andalucía, la de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña, la renta valenciana de inclusión, o la renta de ciudadanía de La Rioja.

Por otra parte, diversos sectores de la actividad económica han sido objeto de atención: Islas Baleares ha aprobado una ley de industria; Castilla-La Mancha, una ley de estímulo económico de zonas prioritarias; Galicia, una ley de

fomento de la implantación de iniciativas empresariales; Murcia, una ley de medidas de reactivación de la actividad empresarial y del empleo; Madrid, una ley de medidas sobre vivienda.

En un ámbito distinto, los órganos de fiscalización externa de Canarias y de la Comunidad Valenciana han sido objeto de sendas modificaciones legales. En el primer caso, la Ley 5/2017, de 20 de julio, de modificación de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, afecta básicamente al sistema de elección de sus miembros y al mandato de la presidencia; en el segundo caso, la Ley valenciana 16/2017, de 10 de noviembre, de modificación de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas, introduce una modificación sustancial de la ley, ampliando su ámbito de actuación al conjunto del sector público valenciano, incrementando la independencia y autoridad de su personal en el ejercicio de las funciones encomendadas y estableciendo una nueva regulación de las condiciones de elegibilidad, desempeño y duración del mandato de los síndicos.

Por otra parte, en el ejercicio de 2017, varias Comunidades han hecho uso del Decreto-ley para regular materias de carácter económico o presupuestario: así, en Aragón para aprobar un crédito extraordinario y autorizar operaciones de endeudamiento para cancelar deuda financiera de la empresa pública Suelo y Vivienda de Aragón, SLU, o para facilitar el convenio de colaboración con el Estado para la ejecución de un plan de inversiones para la provincia de Teruel; en la Comunidad Valenciana, para modificar la ley de presupuestos del 2017 en materia de gastos de personal y de oferta de empleo público, una vez aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, o para modificar también dicha ley valenciana de presupuestos, en relación con el libramiento inmediato del 100% del importe de las subvenciones concedidas destinadas a atender fines de interés social a cargo de la asignación tributaria del 0,7% del IRPF en la Comunidad.

Algunas Comunidades han aprobado también Decretos legislativos. Así, el País Vasco, para aprobar un texto refundido de su ley de control económico y contabilidad, o Navarra, que ha aprobado dos Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria, por los que se modifica la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Para concluir este apartado hay que hacer referencia al que ha sido, sin duda, el problema de mayor trascendencia del ejercicio 2017: la intervención económica de la Comunidad de Cataluña.

El 21 de julio la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) acordó la adopción de nuevas medidas adicionales a las ya acordadas en noviembre de 2015 para garantizar en la Comunidad la prestación de los servicios públicos en defensa del interés general y el cumplimiento de la Constitución y las leyes, reclamando de funcionarios y autoridades la remisión de certificados periódicos semanales para acreditar que no se habían iniciado o tramitado modificaciones presupuestarias ni expedientes de gastos o pagos, presupuestarios o extrapresupuestarios, en sus respectivos ámbitos de competencia, que pudieran estar destinados a la realización de las actividades vincu-

ladas con la convocatoria del referéndum referido en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de julio de 2017. Desde la publicación del citado Acuerdo y hasta comienzos de septiembre de 2017, se vinieron emitiendo semanalmente dichos certificados firmados por los Consejeros del Gobierno de Cataluña y la Intervención General de la Comunidad.

No obstante, el Gobierno del Estado entendió en el mes de septiembre que se había producido un agravamiento de la situación y un incumplimiento de las condiciones que regían el funcionamiento de los mecanismos de financiación a los que está adherida la Comunidad y el incumplimiento de su plan de ajuste, así como el incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, por lo que nuevamente la CDGAE, en fecha 15 de septiembre, adoptó un Acuerdo, con nuevas medidas para asegurar que la financiación que tenía como origen la Hacienda del Estado, se destinaba al pago de los sueldos y salarios de los empleados públicos, la sanidad, la educación y los servicios sociales, como servicios públicos fundamentales. El Acuerdo establecía un sistema de certificación previo al pago y un mecanismo para la ordenación de pagos para garantizar que no se estaban financiando actividades contrarias a la ley. Además, al encontrarse la Comunidad en situación de incumplimiento de su plan de ajuste, se sometían a autorización del Estado las operaciones de financiación a corto plazo de la Comunidad. También se exigía al Presidente de la Comunidad la adopción de un Acuerdo de no disponibilidad sobre su presupuesto.

Unos días después, y habiendo transcurrido el plazo otorgado al Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña para que adoptase y comunicase al Ministerio de Hacienda y Función Pública dicho acuerdo de no disponibilidad, el Ministro de Hacienda y Función Pública adoptó el mismo mediante la Orden HFP/886/2017, de 20 de septiembre.

Sin embargo, la posterior Resolución del Senado de 27 de octubre, por la que se acuerda la aplicación de determinadas medidas en relación con la Generalitat de Cataluña de conformidad con el artículo 155 de la Constitución, supuso un cambio respecto del escenario del mes de septiembre porque permitía incorporar cualquier medida necesaria para garantizar la observancia de los principios de estabilidad financiera y legalidad presupuestaria. Por ello, el 21 de diciembre de 2017, la CDGAE aprueba un nuevo Acuerdo en ejecución de dicha Resolución del Senado.

El Acuerdo, que incluye medidas sobre gestión de pagos y tesorería a través de entidades de crédito, operaciones de endeudamiento, declaración responsable en el ámbito de la contratación y declaración responsable acompañante de las facturas y servicios de auditoría y servicios bancarios o financieros, supone dejar sin efecto el anterior Acuerdo de la CDGAE de 15 de septiembre, quedando también sin efecto a 31 de diciembre de 2017 la Orden de 20 de septiembre de no disponibilidad de créditos, anteriormente citada, sin perjuicio de que se mantenga la aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2017, por el que se adoptan medidas específicas en materia de gestión del pago de nóminas a los empleados públicos al servicio de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

4.- Últimos datos de 2017. Certezas y dudas para 2018: 40 aniversario de la Constitución, reforma de la financiación

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2017 con un *déficit público* que se ha situado en el 3,07% del PIB, alcanzando, por tanto, el objetivo fijado en el 3,1% del PIB. Las Comunidades Autónomas han registrado, en su conjunto, un déficit del 0,32% del PIB, cumpliendo, por tanto, el objetivo fijado para ellas en 2017 (un 0,6%). Solo seis Comunidades (Aragón, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia) han incumplido el objetivo individual fijado y, de las once que cumplieron con el objetivo, cuatro (Canarias, Islas Baleares, Navarra y País Vasco) cerraron el ejercicio con superávit. Por su parte, las Corporaciones locales registraron superávit por sexto año consecutivo, con un 0,59% del PIB.¹

Por su parte, el ejercicio se ha cerrado con una *deuda pública* de 1,144 billones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas, que equivale al 98,08% del PIB, y supone un incremento del 3,4% respecto del año anterior, habiendo aumentado nuevamente como viene sucediendo en los últimos años la deuda de las Comunidades Autónomas y disminuido la de las Corporaciones Locales.²

A diferencia del año anterior, solo 5 Comunidades no habían aprobado sus presupuestos para el 2018 antes del 31 de diciembre de 2017. Se trata de las Comunidades de Aragón, Asturias, Cataluña, Extremadura y La Rioja. En el caso de Asturias el proyecto presentado por el Gobierno y apoyado solamente por el PSOE e Izquierda Unida, fue devuelto con el voto en contra del Partido Popular, Podemos, Ciudadanos y Foro Asturias, mientras que en el caso de Cataluña no ha habido siquiera ocasión de aprobar el proyecto, dada la situación política de la Comunidad. Sin embargo, en enero del 2018 ya han aprobado sus presupuestos respectivos Extremadura y La Rioja y en febrero lo ha hecho Aragón, lo que unido a que, por cuarto año consecutivo, *los presupuestos de las Comunidades Autónomas*, en su conjunto, experimentan incremento, dibuja un panorama sensiblemente mejor.

No obstante, el año 2017 ha acabado también sin la esperada *reforma del sistema de financiación* y ello a pesar de que el ejercicio empezó con buenos augurios con el acuerdo adoptado en la Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada el 17 de enero de 2017 y la posterior creación en Consejo de Ministros de 10 de febrero de sendas comisiones de expertos, a las que se encomendaron los análisis necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación autonómica y la reforma del sistema de financiación de las entidades locales, respectivamente. Las comisiones finalizaron y entregaron sus trabajos a

1. 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 1,86% y en el 1,48%. Ministerio de Hacienda y Función Pública, *Déficit de las AAPP 2017*, 26 de marzo de 2018.

2. Banco de España.

finales del mes de julio³, pero el *impasse* político e institucional que está caracterizando el desarrollo de la legislatura ha impedido la posterior continuación del proceso de reforma y su eventual culminación a lo largo de 2018, el año en el que la Constitución cumplirá su 40 aniversario, es solamente una posibilidad.

3. Un resumen de sus respectivas conclusiones y propuestas puede verse en este mismo Informe: RUIZ-HUERTA, J. y LOSCOS, J., “La financiación en 2017” y FONT, T., “La Administración local en el Estado autonómico 2017”.