

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

Xavier Padrós

I.- El marco normativo estatal: casi un año de Gobierno en funciones

En contraste con la elevada producción legislativa del año 2015, el resultado de las sucesivas elecciones a Cortes celebradas el 20 de diciembre de 2015 y el 26 de junio de 2016 y la imposibilidad de formar Gobierno hasta el mes de noviembre de 2016 han hecho que no se haya aprobado ninguna ley ordinaria y que el balance de la actividad legislativa del año 2016 se reduzca a dos Leyes Orgánicas, siete Reales Decretos-leyes y un Real Decreto Legislativo.

De las normas aprobadas cabe destacar, en primer lugar, el Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, que, como consecuencia de la Decisión (UE) 2016/1222 del Consejo, de 12 de julio, introdujo determinadas medidas en el régimen legal de los pagos fraccionados en el Impuesto sobre Sociedades dirigidas a incrementar la recaudación y contribuir así a la reducción del déficit público para alcanzar el objetivo fijado por las autoridades comunitarias.

Hay que hacer referencia, en segundo lugar, a la aprobación de la Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con la finalidad de introducir una nueva disposición adicional que permita la revisión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para adaptarlos a las decisiones del Consejo de la Unión Europea cuando un Gobierno se encuentre en funciones y no se hubiere aprobado el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, que era la situación que se daba en el momento de aprobación de dicha Ley. La Ley Orgánica incluyó también, con carácter de ley ordinaria, una modificación de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades en relación con el Régimen Económico Fiscal de Canarias y con Ceuta y Melilla y una disposición de autorización para la formalización de diversas garantías.

Tras la formación del nuevo Gobierno, se han aprobado dos Decretos-leyes en el ámbito tributario y en el financiero: se trata del Real Decreto-ley 3/2016 y del Real Decreto-ley 4/2016, ambos de 2 de diciembre.

Mediante el primero, se introducen determinadas modificaciones en el Impuesto sobre Sociedades, que complementan las ya incluidas en el anteriormente citado Real Decreto-ley 2/2016 y pretenden nuevamente incrementar la recaudación por dicho impuesto. Igualmente, se introducen determinadas disposiciones en relación con otros impuestos: así, se prorroga durante 2017 la exigencia del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se incrementa en

un 5% la fiscalidad en los impuestos sobre Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas y se reajusta el Impuesto sobre las Labores del Tabaco. El Real Decreto-ley incluye también la aprobación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales para 2017, con la consiguiente repercusión en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y, entre las medidas en materia social, se establecen disposiciones sobre la actualización del tope máximo y de las bases máximas de cotización en el sistema de la Seguridad Social y los incrementos futuros del tope máximo y de las bases máximas de cotización y del límite máximo de las pensiones del sistema de la Seguridad Social e igualmente se prevé el incremento del salario mínimo interprofesional para 2017.

El segundo Real Decreto-ley se refiere, en primer lugar, al Fondo Único de Resolución, pieza clave del Mecanismo Único de Resolución y del proyecto europeo de Unión Bancaria, y habilita al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad para la firma del contrato de facilidad de préstamo para garantizar la financiación suficiente del Fondo. Igualmente, incluye sendas disposiciones sobre el régimen contable específico de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria S.A. (SAREB) y sobre la ampliación en dos años del plazo de desinversión por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) en las entidades en las que participa.

Por lo demás, hay que hacer mención de algunas sentencias del TC recaídas durante 2016 a propósito de determinadas leyes estatales del ámbito presupuestario y financiero. Una de ellas ha sido la sentencia 96/2016, de 12 de mayo, que, con una celeridad inusual ha resuelto, desestimándolo, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat valenciana contra la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016. Dicha Comunidad había interpuesto recurso contra la cuantía correspondiente al Fondo de Suficiencia global negativo de la Comunidad Valenciana, que suponía tener que transferir al Estado más de 1.300 millones de euros, porque a su juicio, transcurrido el período quinquenal del sistema de financiación, éste ya habría perdido vigencia y con la previsión presupuestaria impugnada se estaría poniendo en peligro la prestación de los servicios públicos fundamentales en la Comunidad. El Tribunal niega que el sistema de financiación haya perdido su vigencia y sostiene que no se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica, recogido en el art. 9.3 de la Constitución, ni la garantía de la prestación de los servicios públicos fundamentales, contemplada en el art. 158.1 de la Constitución y en la propia LOFCA, como sostenía la Comunidad en su recurso.

También hay que destacar la sentencia 118/2016, de 23 de junio, que ha desestimado los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno y el Parlamento de La Rioja y por el Consejo de Gobierno y las Cortes de Castilla y León contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, que modificó las leyes reguladoras del TC y del Poder Judicial, atribuyendo al TC la resolución de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad interpuestos contra las normas forales fiscales de los tres Territorios Históricos del País Vasco y creando un proceso en defensa de la autonomía foral.

Por su parte, las sentencias 101/2016, de 25 de mayo, y 156/2016, de 22 de septiembre, han resuelto sendos recursos planteados en su momento por el Go-

bierno de la Junta de Andalucía. En el primer caso, la norma impugnada fue la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, mientras que en el segundo caso, la ley objeto del recurso fue la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio. En ambas leyes se habían introducido modificaciones en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre (LOFCA) y en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En relación con la primera, el Gobierno de la Junta de Andalucía estimaba que con la previsión de que el Gobierno central pueda bloquear determinadas cantidades a cargo del sistema de financiación para realizar el pago directo de la deuda a los proveedores se estaba vulnerando la autonomía financiera de las CCAA. Entiende, por el contrario, el Tribunal que, aunque ciertamente se produzca una limitación a la autonomía financiera autonómica, ésta no es inconstitucional puesto que mediante dicha retención se estaría garantizando el cumplimiento del período medio de pago y la sostenibilidad financiera del sistema.

Respecto de la segunda, la modificación de la LOFCA supuso introducir el principio de prudencia financiera, como parte del principio de sostenibilidad financiera y como principio rector de las operaciones financieras de las CCAA, sometiéndolas a unas condiciones razonables de coste y riesgo. Por otra parte, para garantizar la adecuada financiación de los servicios sociales y cancelar la deuda acumulada en materia de gasto social, se añadía un supuesto de retención en los recursos satisfechos por los regímenes de financiación de las Comunidades para abonar las cantidades pendientes de pago a entidades locales derivadas de convenios o transferencias que sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014. La Comunidad Autónoma de Andalucía había planteado el recurso de inconstitucionalidad, disconforme también con la incorporación del nuevo supuesto de retención contemplado en la ley, por entender que con ello se vulnera el principio de autonomía financiera y suficiencia financiera al abrir la posibilidad de que el Estado salde directamente las deudas contraídas por convenios y transferencias reteniendo recursos del sistema de financiación. El TC, después de destacar la sustancial vinculación de esta impugnación con la que había dado lugar a la sentencia 101/2016, que se acaba de comentar, ha entendido que, del mismo modo que con la retención para atender deudas contraídas con proveedores y por las mismas razones, en el caso ahora examinado (retención para atender deudas con entidades locales) tampoco se estaría vulnerando la autonomía financiera.

Finalmente, la demorada investidura de un Presidente del Gobierno hasta finales de octubre, ha impedido al Estado tener aprobados los presupuestos generales para 2017, lo que ha comportado la prórroga de los presupuestos de 2016.

II.- Política fiscal autonómica: continuidad y cambios

A diferencia del año anterior, solo dos CCAA (Galicia y el País Vasco) han vivido procesos electorales en el año 2016. Desde esta perspectiva, la mayoría de

las Comunidades han dispuesto de un ejercicio completo para implementar sus primeras decisiones de índole presupuestaria y financiera tras las elecciones del año 2015,¹ lo que les ha permitido aplicar las medidas contempladas en las leyes de presupuestos y de medidas para 2016, que ya fueron objeto de comentario en nuestro anterior *Informe*.

Buena parte de las tendencias apuntadas en esas leyes se han visto confirmadas en las aprobadas a finales del año con vistas al horizonte de 2017, a las que nos referiremos a continuación, aunque también se observan algunos elementos de cambio. Desde el punto de vista normativo, las mayores modificaciones se han producido, como se verá, en la Comunidad Valenciana, a través de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que ha afectado a la mayoría de tributos cedidos.

Precisamente, en relación con los *tributos cedidos*, y respecto del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, las novedades más significativas se han producido en la citada Comunidad Valenciana, donde pagarán más las rentas más altas. En concreto, se ha modificado la escala autonómica para disminuir los tipos aplicables a los tramos inferiores de renta y aumentar los que gravan los tramos superiores. Igualmente, los tramos de la base liquidable han pasado de 5 a 6 y el límite máximo de la escala se sitúa en 120.000 euros.

En la misma Comunidad, se han modificado dos deducciones (la deducción por familia numerosa, que se amplía a las familias monoparentales, y la deducción por inversiones para el aprovechamiento de fuentes renovables en la vivienda habitual, cuyo porcentaje de deducción pasa del 5 al 20%) y se han creado dos nuevas (una deducción por obras de conservación o mejora de la calidad, sostenibilidad y accesibilidad en la vivienda habitual y la deducción por las cantidades destinadas a la adquisición de abonos culturales de empresas o instituciones adheridas al abono cultural valenciano).

Las medidas sobre deducciones se han dado también en otras Comunidades. Así, Islas Baleares ha introducido una nueva deducción del 15% por los gastos correspondientes al arrendamiento de vivienda habitual por jóvenes menores de 36 años y personas con minusvalía física o sensorial igual o superior al 65% o con un grado de minusvalía psíquica igual o superior al 33% y familias numerosas, y ha ampliado la deducción autonómica sobre fomento de la lengua catalana. Por otro lado, Murcia ha establecido una nueva deducción por donativos destinados a la investigación biosanitaria. En Extremadura, en cambio, se ha eliminado la deducción por adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en el medio rural.

1. Durante el primer semestre de 2016 se aprobaron cinco leyes de presupuestos para el año 2016 correspondientes a Comunidades que no lo habían hecho antes del 1 de enero: las de Aragón y Navarra, a finales del mes de enero, la de Murcia, a principios de febrero, las de Castilla-La Mancha y Extremadura, en el mes de abril. Solamente Asturias y Cataluña han permanecido todo el año con presupuesto prorrogado. Hay que destacar que en el caso de Cataluña el fracaso en la aprobación de los presupuestos en el mes de junio, condujo a la presentación por el Presidente de la Generalitat de una cuestión de confianza, que superó en septiembre.

En el *Impuesto sobre el Patrimonio*, Extremadura ha modificado el mínimo exento que ha pasado de 700.000 a 500.000 euros, con efectos desde el 1 de enero de 2016, con mínimos exentos específicos para determinados colectivos de personas discapacitadas físicas, psíquicas o sensoriales, que oscilan entre los 600.000 y los 800.000 euros, según el grado de discapacidad. Cataluña, por su parte, mediante la ley 2/2016, de 2 de noviembre, de modificaciones urgentes en materia tributaria, ha introducido una bonificación del 99% en la cuota del impuesto para los patrimonios protegidos constituidos de acuerdo con el derecho civil catalán.

El *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* es el que sigue ofreciendo mayores novedades y mayor disparidad de soluciones. Si, por un lado, algunas de las modificaciones del impuesto confirman la línea apuntada en nuestro *Informe* sobre el ejercicio 2015, esto es, la recuperación parcial de dicho impuesto mediante la supresión de algunas de las bonificaciones y reducciones establecidas en años anteriores, en otros casos esta política contrasta con el establecimiento de nuevas reducciones.

Ejemplo de recuperación del impuesto lo constituyen la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha o Extremadura. La primera ha modificado determinadas reducciones (en relación con la transmisión *mortis causa* o *inter vivos* de empresa individual agrícola, empresa individual o negocio profesional y de participaciones del causante o del donante, limitándola a las empresas de dimensión reducida) y ha reajustado bonificaciones (en la modalidad de sucesiones, limitándola al 50% de la cuota tributaria para el grupo II, y suprimiéndola en la modalidad de donaciones). Castilla-La Mancha, por su parte, ha disminuido bonificaciones tanto en sucesiones como en donaciones para los grupos I y II de parentesco, en función de la cuantía de la base liquidable, y Extremadura, en la ley de medidas tributarias para 2017, ha suprimido bonificaciones del 99%, del 95% y del 90% por parentesco en la cuota del impuesto sobre las donaciones.

En Andalucía, como consecuencia del pacto de investidura PSOE-Ciudadanos, a mitad del ejercicio y mediante el Decreto-ley 4/2016, de 26 de julio, se introdujeron nuevas reducciones de la base imponible por las adquisiciones *mortis causa* de la vivienda habitual del causante, prácticamente eliminadas de tributación, y por las adquisiciones *inter vivos* y *mortis causa* de explotaciones agrarias por el cónyuge o descendientes del causante o donante o en los supuestos de equiparaciones. En la misma línea de apoyo a las adquisiciones *mortis causa* de la vivienda habitual por el cónyuge y los familiares directos con menos recursos y siempre que adquieran un patrimonio familiar medio, al final de año, y mediante la Ley de 10/2016, de 27 de diciembre, de presupuestos para el 2017, se ha modificado en Andalucía la reducción general del impuesto, que se aplica por tramos y en función del volumen de la base imponible.

Asturias, mediante la ley de presupuestos para 2017, ha incluido también modificaciones en las adquisiciones *mortis causa*, sustituyendo la bonificación del 100% de la cuota para herederos del grupo II de parentesco no discapacitados con base igual o inferior a 150.000 euros por una reducción por parentesco en la base imponible de 200.000 euros y aumentado el tipo aplicable a los beneficiarios de la reducción para corregir la progresividad del impuesto. Canarias,

por su parte, ha eliminado el límite de 3 millones de euros para la aplicación de la reducción por la adquisición *mortis causa* de participaciones en entidades.

Cataluña y Murcia han introducido nuevas rebajas. En concreto, Cataluña ha establecido, en la parte de las aportaciones a patrimonios protegidos de discapacitados que quede gravada por el impuesto de sucesiones y donaciones por exceder del importe máximo fijado por ley para tener la consideración de rendimientos del trabajo del discapacitado, una reducción en la base imponible del 90% sobre el importe excedente, mientras que Murcia ha continuado en la línea de rebaja para herencias o donaciones entre ascendientes, cónyuges o descendientes tanto para adquisiciones *mortis causa* como *inter vivos*, con ampliación de la deducción de la cuota hasta el 60% y, en especial, para sujetos pasivos integrantes de una familia numerosa de categoría especial, ampliando el porcentaje de deducción aquí hasta el 99%.

En el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* las medidas sobre aumentos de tipos y fijación de tipos reducidos conviven con las relativas a la aprobación de nuevas bonificaciones y a la supresión de otras. Castilla-La Mancha, en concreto, ha establecido una subida de tipos: el general, de transmisiones patrimoniales y el de concesiones administrativas, pasa del 8 al 9%, mientras que el general de actos jurídicos documentados pasa del 1,25 al 1,50%. Por el contrario, el tipo reducido para la adquisición de la primera vivienda habitual pasa del 7 al 6% y se fijan otros tipos reducidos. Murcia ha establecido también nuevos tipos reducidos, tanto en transmisiones patrimoniales onerosas como en actos jurídicos documentados, por la participación de las sociedades de garantía recíproca en las operaciones sujetas a gravamen. Extremadura, por su parte, ha incrementado el tipo general de actos jurídicos documentados del 1,20 al 1,50%, mientras que el tipo aplicable a las escrituras que formalicen operaciones inmobiliarias en las que se renuncia a la exención del IVA pasa del 2 al 3%.

Las bonificaciones se han introducido en Cataluña (bonificación del 100% en la modalidad de actos jurídicos documentados que grava las escrituras públicas de separación y divorcio y de extinción de pareja estable para incentivar que dichos trámites se realicen por vía notarial) y en la Comunidad Valenciana (ampliación de la bonificación hasta el 100% en actos jurídicos documentados para las novaciones de préstamos en los que el objeto hipotecado sea la vivienda habitual).

En cambio, Galicia ha eliminado determinadas bonificaciones (por operaciones derivadas del Plan de dinamización económica de Galicia previsto para las áreas de la Costa da Morte y de dinamización prioritaria de Lugo y Ourense; por operaciones relacionadas con viviendas protegidas) y ha suprimido también la deducción aplicable, en la modalidad de transmisiones patrimoniales, a las concesiones o autorizaciones administrativas relativas a las energías renovables. Por el contrario, la misma Comunidad ha establecido una deducción en la cuota del 100% con el objetivo de fomentar la adquisición de vivienda habitual por parte de jóvenes, familias numerosas y discapacitados en aquellas zonas del territorio gallego que estén despobladas.

En relación con la *tributación sobre el juego*, la Ley andaluza de presupuestos para 2017, entre otras medidas, ha reducido el tipo del bingo electrónico (del 25 al 20%), ha establecido un régimen especial de tributación para empresas de juego de bingo ordinario que mantengan empleo en los años 2017 a 2020 y ha modificado la base imponible de la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, en la modalidad de apuestas. La Ley canaria de presupuestos, por su parte, ha incrementado el tipo de bingo electrónico en función de la suma acumulada de las cantidades en juego por sala. Por último, Islas Baleares ha aprobado beneficios fiscales puntuales en los hechos imponibles de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, y Extremadura ha establecido la fiscalidad de una nueva modalidad de máquina recreativa tipo B con apuestas limitadas a 10 céntimos de euro.

Para cerrar el capítulo dedicado a los principales tributos cedidos, hay que destacar también el Acuerdo alcanzado por Comisión Bilateral Estado-La Rioja sobre diversas medidas fiscales de la ley riojana 6/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2016, que ha supuesto la derogación de varias deducciones (en IRPF, por extralimitación competencial, y en Sucesiones y Donaciones, por exigencia de residencia habitual o domicilio fiscal en la Comunidad Autónoma).

En cualquier caso, y a las puertas de la esperada reforma del sistema de financiación autonómica, el ejercicio permite corroborar la afirmación avanzada en nuestro anterior *Informe* sobre la correspondencia entre color político e impuestos: la menor presión fiscal se sigue dando en las Comunidades gobernadas por el PP (con Madrid a la cabeza), mientras que, por el contrario, en Comunidades tradicionalmente gobernadas por el PSOE, como Andalucía, y en otras como Cataluña la presión fiscal es más alta. Por otra parte, y como también se indicó en el *Informe* del año pasado, a partir de las nuevas mayorías parlamentarias, las Comunidades con predominio o influencia decisiva de las diversas fuerzas de izquierda han comenzado a apostar también por una política de subida de impuestos, en la que sobresale este año la Comunidad Valenciana.

En el ámbito de los *tributos propios*, la novedad más relevante del ejercicio 2016 ha sido, sin duda, la creación por la Comunidad Autónoma de Islas Baleares del impuesto sobre estancias turísticas mediante la Ley 2/2016, de 30 de marzo, que ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el Decreto 35/2016, de 23 de junio.

Por lo demás, Cataluña ha modificado el impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial para adecuarlo a la normativa europea de ayudas de Estado, ampliando el hecho imponible al transporte aéreo de mercancías, suprimiendo de la base imponible el límite de 20.000 vuelos y estableciendo un único tipo de gravamen. En relación con esta misma Comunidad, hay que recordar que este mismo año 2016 el TC admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 14/2015, de 21 de julio, de creación del impuesto sobre las viviendas vacías, pero mediante auto de 20 de septiembre de 2016 el Tribunal acordó el levantamiento de la suspensión. El Reglamento de dicho impuesto se había aprobado mediante el Decreto 183/2016, de 16 de febrero.

La tributación medioambiental, la más relevante en el ámbito de la imposición propia, también ha registrado novedades en Extremadura, que ha revisado las tarifas del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, ha revisado al alza los tipos del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero y ha establecido el mínimo exento en el consumo de agua para uso doméstico en el canon de saneamiento. Murcia, por su parte, ha modificado la tarifa del canon de saneamiento y Andalucía ha modificado el canon de mejora previsto en la ley de aguas. Galicia también ha actuado en la esfera medioambiental, incrementando las tarifas del canon por obras hidráulicas y modificando el tipo de gravamen del canon del agua en relación con las aguas termales y marinas para uso terapéutico.

Por último, y en el ámbito de la *tributación foral*, hay que mencionar el paquete legislativo fiscal de Navarra aprobado el 28 de diciembre de 2016, con la Ley foral 25/2016, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, que afecta a todos los impuestos y especialmente al IRPF, y con una nueva regulación del Impuesto sobre Sociedades en la línea de la reforma estatal del año 2014 (Ley foral 26/2016) y de los tributos sobre el juego (Ley foral 27/2016), que se completa con la aprobación de la foral 28/2016, que incorpora una amplia modificación de la Ley General Tributaria del año 2000. La otra Comunidad Foral, el País Vasco, ha aprobado una modificación puntual de su Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos del año 2007.

III.— Otras leyes con impacto económico, normas urgentes, problemas pendientes

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 diversas leyes de recuperación de retribuciones de los funcionarios públicos (Decreto-ley 4/2016, de 21 de junio, en Cataluña; Ley 7/2016, de 1 de julio, en Galicia, o Ley foral 20/2016, de 13 de diciembre, en Navarra) o la de supresión en Islas Baleares del complemento retributivo de destino de los ex altos cargos reincorporados a la función pública (Ley 9/2016, de 13 de junio).

También hay que anotar la reaparición en la escena legislativa de las leyes de crédito extraordinario y/o de suplemento de crédito: así, las diversas leyes de crédito extraordinario para sufragar subvenciones por gastos electorales derivados de las elecciones autonómicas del año 2015 (Andalucía, Castilla-La Mancha, Islas Baleares) u otras leyes de crédito extraordinario y/o suplemento de crédito, para abordar situaciones diversas. Navarra y Aragón, con 6 y 3 leyes, respectivamente, son las que más han recurrido a esta fórmula, para atender gastos para los cuales no existía crédito adecuado o éste era insuficiente. También en la esfera económica se sitúan leyes como la de renta social garantizada en Islas Baleares, o la de modificación de la ley de presupuestos del 2016 en el País Vasco para autorizar el aumento del límite máximo de endeudamiento y, entre la numerosa producción legislativa de Navarra, las leyes de regulación del Plan de inversiones locales 2017-2019 (Ley foral 18/2016), del Fondo de Participación de

las Haciendas Locales en los tributos de Navarra (Ley foral 21/2016) y de modificación de la ley foral de Haciendas Locales de Navarra (Ley foral 29/2016).

Por otra parte, en el ejercicio de 2016, ocho Comunidades han hecho uso del decreto-ley, en algunos casos para regular materias de carácter económico o presupuestario: políticas de empleo e impuesto sobre sucesiones y donaciones en Andalucía; contratación pública, en Cataluña, o reactivación de la actividad empresarial y empleo en Murcia. Hay que destacar, en particular, la utilización de la figura del decreto-ley en la Comunidad Valenciana para la concesión de un suplemento de crédito para financiar operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo compartimento fondo de liquidez autonómico del fondo de financiación a CCAA para el ejercicio 2016.

Por último, y en el capítulo de problemas o temas pendientes de resolución, hay que hacer referencia a la Comunidad Valenciana, que vio como en el año 2015 se concretaba en la cifra de 18,93 millones de euros la multa de la UE por la manipulación de los datos del déficit en la Comunidad y como mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2016, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, se decidió repercutir a la Generalitat valenciana dicho importe ya pagado por el Reino de España, más los intereses compensatorios de los costes financieros devengados desde el pago, lo que ha motivado la interposición de recurso contra dicho Acuerdo.

En el mismo capítulo, hay que situar la petición formulada por Islas Baleares de compensación del déficit histórico de financiación a cambio de la deuda contraída mediante los mecanismos de liquidez del Estado desde 2012 o, ya a final del ejercicio, el conflicto entre el Estado y Navarra a propósito del último abono de la aportación del Convenio económico (con 93 millones de euros de diferencia).

Por último, hay que citar aquí la Sentencia 128/2016, de 7 de julio, recaída sobre la ley catalana 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas para el ejercicio 2015, que ha declarado inconstitucional la regulación de un plan director de la Administración tributaria con la que la Generalitat pretendía gestionar los impuestos de un futuro Estado catalán, y la habilitación al Gobierno autonómico para elaborar un catálogo de infraestructuras estratégicas, así como para elaborar el plan director de los sectores de la energía, las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario. También se estiman inconstitucionales la modificación del ya existente Servicio Meteorológico de Cataluña para darle competencias de navegación aérea y las restricciones a la implantación de grandes establecimientos comerciales en los puertos públicos.

IV.– Horizonte 2017: la mayoría de las Comunidades Autónomas, como el Estado, ha empezado el año sin presupuestos; la reforma de la financiación autonómica, por fin, quizá...

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2016 con un *déficit público* que se ha situado en el 4,33% del PIB, alcanzando, por tanto, el objetivo fijado, tras sucesivas revisiones, en el 4,6% del PIB. Las CCAA han registrado, en su conjunto, un déficit del 0,82% del PIB, por encima del objetivo fijado para ellas en 2016 (un 0,7%), aunque hay que destacar que su déficit se ha reducido a la mitad respecto del ejercicio 2015 y que solo seis Comunidades (Aragón, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia) han incumplido el objetivo individual fijado para ellas.² Por su parte, el ejercicio se ha cerrado con una deuda pública de 1,107 billones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas, que equivale al 99,4% del PIB, habiendo aumentado nuevamente la deuda de las CCAA y disminuido la de las Corporaciones Locales.³

Por otro lado, la mayoría de las Comunidades no disponía, a 31 de diciembre de 2016, de leyes de presupuestos aprobadas para el año 2017. Se trataba de las Comunidades de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y el País Vasco. Las razones son diversas: País Vasco y Galicia celebraron elecciones el 25 de septiembre de 2016 y, aunque en esta última Comunidad el PP ganó con mayoría absoluta, la tramitación del proyecto de ley de presupuestos no culminó con su aprobación antes del 31 de diciembre. En el País Vasco, el Gobierno no había siquiera presentado el proyecto antes de esa fecha. Tampoco lo habían hecho otros Gobiernos, ya sea apelando a que no se conocían el techo de gasto, ni los objetivos de déficit y niveles de endeudamiento dada la demora en la constitución del nuevo Gobierno del Estado, ya sea debido a la fragmentación política en muchas Cámaras autonómicas y a la fragilidad de los apoyos parlamentarios de los respectivos Gobiernos, en especial en el caso de Cataluña, donde hay que sumar a todas esas causas la derivada de la peculiar situación política de la Comunidad.

Sin embargo, cinco de las Comunidades citadas han aprobado sus presupuestos en el primer trimestre de 2017: en Murcia, la aprobación se ha producido mediante la Ley 1/2017, de 9 de enero, y en Extremadura, mediante la Ley 1/2017, de 27 de enero. Galicia, con la Ley 1/2017, de 8 de febrero; Cantabria, con la Ley 1/2017, de 24 de febrero, y Cataluña, con la Ley 4/2017, de 28 de marzo, completan el grupo de Comunidades rezagadas.

Por tercer año consecutivo, *los presupuestos de las Comunidades Autónomas*, en su conjunto, experimentan incremento, aunque nuevamente habrá que

2. En lo que se refiere a las otras Administraciones, las Corporaciones Locales han vuelto a obtener superávit (0,64%), mientras que la Administración Central y los fondos de la Seguridad Social sitúan sus respectivas cifras de déficit en el 2,52% y en el 1,62%, respectivamente. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Déficit de las AAPP 2016, 30 de marzo de 2017.

3. Banco de España.

esperar a los datos relativos a los presupuestos definitivamente aprobados o a los relativos a los presupuestos prorrogados para disponer de una valoración global.

Finalmente, y con tres años de retraso, parece que finalmente el año 2017 será el de la *reforma del sistema de financiación*. Aunque en *Informes* anteriores hemos venido postulando y seguimos pensando que dicha reforma debería abordarse dentro de la reforma más general, también necesaria, de la Constitución de 1978, no parece que vaya a ser este el escenario. El pistoletazo de salida se ha producido 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 2017 de una comisión de expertos, integrada por los propuestos por el Estado y uno por cada Comunidad Autónoma y cada Ciudad con Estatuto de Autonomía, a la que se han encomendado los análisis necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación autonómica que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos. Igualmente, se ha creado una segunda comisión que abordará, de forma paralela, la reforma del sistema de financiación de las Entidades Locales, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, sometiéndose la propuesta que resulte a su aprobación por la Comisión Nacional de Administración Local.