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

Xavier Padrós i Castillón
Universitat de Barcelona

1. La actividad normativa estatal: entre el declive y la parálisis

A diferencia de lo que sucedió en el ejercicio anterior, la actividad normativa estatal se ha concentrado prácticamente en la segunda mitad del año y se ha traducido en la aprobación de 6 leyes orgánicas (número superior a las 4 de 2023, pero sensiblemente inferior a las 15 aprobadas en 2022) y de 7 leyes ordinarias (frente a las 13 de 2023 y a las 39 de 2022), todas ellas aprobadas a partir del mes de junio. El Gobierno, por su parte, ha aprobado 11 Decretos-leyes (en 2023 habían sido 8 y en 2022, 20).

Por su incidencia en aspectos económicos y financieros relevantes para las CCAA, merecen comentario las disposiciones que se reseñan a continuación.

1.1. Leyes

Aunque la única ley con incidencia directa en aspectos financieros y repercusión a nivel autonómico ha sido la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, que ha cerrado el ejercicio, hay que hacer una breve referencia también a la modificación del art. 15.6 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a través de una Ley Orgánica sin relación alguna con la materia: la LO 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres. A diferencia del procedimiento anterior, en el que si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazaban los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, debía remitir un nuevo acuerdo, se ha previsto ahora que, si aprobados los citados objetivos por el Congreso de los Diputados, fuesen rechazados por el Senado, dichos objetivos se sometan a nueva votación en el Pleno del Congreso, aprobándose por mayoría simple y, solo si son rechazados, el Gobierno remita, en el plazo máximo de un mes, un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento. Dicha modificación es de inmediata y directa aplicación en la tramitación parlamentaria en curso en el momento de su entrada en vigor.

Por su parte, la mencionada Ley 7/2024, de 20 de diciembre, aprobada tras una notable polémica a lo largo de su tramitación parlamentaria, establece un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto so-

bre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, introduce diversas modificaciones en otros impuestos y deroga el gravamen temporal energético introducido a finales del año 2022.

En relación con el primero de los nuevos impuestos, el Impuesto Complementario es un tributo de carácter directo y de naturaleza personal que grava las rentas de las entidades constitutivas de un grupo multinacional o de un grupo nacional de gran magnitud cuando radiquen en una jurisdicción con un tipo impositivo efectivo inferior al tipo impositivo mínimo, de acuerdo con las normas de la ley, conforme con la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión.

La configuración del Impuesto Complementario se sustenta sobre tres modalidades: un impuesto complementario nacional, en virtud del cual todas las entidades constitutivas de un grupo multinacional o nacional de gran magnitud radicadas en territorio español, serán gravadas por la base imponible obtenida por dichas entidades, aplicando el tipo de gravamen de la ley, y sendos impuestos complementarios aplicables a la entidad matriz (impuesto complementario primario) y a las entidades constitutivas (impuesto complementario secundario) de un grupo multinacional radicadas en territorio español, de acuerdo con las reglas previstas en la ley.

Por su parte, el Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras, el llamado "impuesto a la banca", es un tributo de naturaleza directa que grava el margen de intereses y comisiones obtenido por entidades de crédito, sucursales de entidades de crédito extranjeras y establecimientos financieros de crédito derivado de la actividad que desarrollen en territorio español. Sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de Concierto y Convenio económico, la recaudación obtenida por este impuesto se distribuirá a las CCAA de régimen común en el año natural siguiente a aquel en el que deba autoliquidarse el impuesto, en función de su Producto Interior Bruto regional, a fecha de 1 de enero del año natural en el que deba autoliquidarse el impuesto. El importe de dicha recaudación se pondrá anualmente a disposición de las Comunidades mediante operaciones de tesorería y se efectuará en el ejercicio siguiente al de la recaudación del impuesto.

El Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco es un impuesto especial de fabricación que recae sobre el consumo de líquidos para cigarrillos electrónicos, bolsas de nicotina y otros productos de nicotina, en todo el territorio español, excepto en Ceuta, Melilla y Canarias.

Además, y como se ha anticipado, la Ley incluye modificaciones en diferentes impuestos: en la Ley y en el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA); en la Ley y en el Reglamento de los Impuestos Especiales; en la Ley del Impuesto sobre Sociedades; en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y en la Ley General Tributaria.

Por último, la Ley deroga el gravamen temporal energético, el llamado "impuesto a las energéticas", establecido por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre. No obstante, y coincidiendo con la derogación, el Gobierno anunció su pretensión de reintroducir este gravamen de manera inmediata mediante un posterior Decreto-ley para convertirlo en impuesto de carácter permanente. La voluntad gubernamental se plasmó tres días después, con la aprobación del Real Decreto-ley 10/2024, de 23 de diciembre, que, no obstante, y al no ser convalidado después por el Congreso de los Diputados, quedó finalmente derogado.

En todo caso, el episodio de la derogación de este impuesto y su posterior reintroducción, saldada con una nueva derogación y, en general, la compleja negociación del conjunto de medidas incluidas en la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, constituyen una buena muestra de las enormes dificultades del Gobierno para gestionar la geometría variable de sus apoyos a derecha e izquierda del arco parlamentario, especialmente en el ámbito económico, donde se hacen más evidentes las diferencias ideológicas de sus socios.

1.2. Decretos-leyes

Además de los tres Decretos-leyes 6/2024, 7/2024 y 8/2024, aprobados los días 5, 11 y 28 de noviembre, respectivamente, para atender la situación generada como consecuencia de la DANA de finales de octubre, que afectó sobre todo a la Comunidad Valenciana, hay que destacar especialmente, por su contenido financiero, dos Decretos-leyes aprobados a finales del primer y del último semestre del año.

Se trata, en primer lugar, del Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social. En lo que a la esfera tributaria se refiere, la norma incluye medidas sobre determinados impuestos: así, en el IVA se mantiene la rebaja temporal del impuesto de determinados alimentos aprobada a finales de 2023 en los tipos del 5% (pastas alimenticias y aceites de semilla) y del 0% (alimentos de primera necesidad y aceites de oliva) hasta el 30 de septiembre de 2024. A partir de dicha fecha, se prevé el incremento de los tipos impositivos al 7,5 y 2%, respectivamente, hasta el 31 de diciembre, si bien el tipo aplicable a las entregas de aceite de oliva se consolida como alimento de primera necesidad en el tipo súper reducido del 4% a partir del 1 de enero de 2025.

En el ámbito del IRPF, se establecen medidas para evitar someter a tributación a los contribuyentes con rendimientos íntegros del trabajo de cuantía inferior al nuevo salario mínimo interprofesional fijado para 2024 (15.876 euros anuales). A tal efecto, se incrementa la cuantía de la reducción por obtención de rendimientos del trabajo de 6.498 euros a 7.302 euros anuales, cuantía que posteriormente irá decreciendo linealmente en dos tramos a medida en que vayan aumentando los ingresos.

En el Impuesto sobre Sociedades, se refuerza el incentivo fiscal destinado a promover las inversiones en nuevos vehículos o en nuevas instalaciones de recarga de vehículos eléctricos, tanto de uso privado como las accesibles al público.

Se prorrogan, para el ejercicio 2024, los beneficios fiscales establecidos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en el Impuesto sobre Actividades Económicas mediante el Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptaron medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma.

A su vez, también se recogen medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público, con un incremento global máximo del 2% respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2023, con efectos desde el 1 de enero de 2024.

Finalmente, el Decreto-ley también incluye medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial, con la adopción de medidas de actualización de las entregas a cuenta para adecuar las previsiones de ingresos previas a la cesión a las administraciones territoriales, y regula los suplementos de créditos necesarios para financiar estas entregas a cuenta actualizadas. Se establece también la forma de determinación de los libramientos de fondos a favor de las entidades locales, una vez entre en vigor la norma.

Por su parte, a finales de año, el Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, supone una nueva reforma del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y de otras normas legales, en el marco de la recomendación 12 del Pacto de Toledo, sobre edad de jubilación, insistiendo en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación y estableciendo, con esa finalidad, una nueva regulación de la jubilación parcial y de la jubilación activa. Simultáneamente a la citada reforma de la Ley General de la Seguridad Social, el Decreto-ley aborda también la reforma del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, para garantizar la coherencia entre ambas disposiciones en relación con la jubilación parcial, y procede igualmente a la reforma del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado de 1987, para extender a los empleados públicos encuadrados en el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado las mejoras introducidas para el resto de los regímenes en materia de compatibilidad de la pensión de jubilación con la actividad del pensionista.

Finalmente, hay que hacer una breve referencia a sendos Decretos-leyes aprobados por el Gobierno a finales de año que, aunque no han sido objeto de convalidación por el Congreso de los Diputados y han quedado derogados, contenían algunas medidas relevantes. Se trata, en primer lugar, del Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social. Las medidas tributarias incluidas suponían la prórroga de normas anteriores y afectaban a diversos impuestos, como el IRPF (entre otras, reducción de la obligación de presentación de la declaración para las rentas más bajas o regulación de deducciones como la prevista para la adquisición de vehículos eléctricos enchufables y de pila de combustible y puntos de recarga) o el Impuesto sobre Sociedades (inversiones realizadas en 2023 y 2024 en instalaciones destinadas al autoconsumo de energía eléctrica, por ejemplo). Junto a estas prórro-

gas, la norma incluía otras medidas adicionales, algunas de las cuales traían causa de la aprobación de la anteriormente citada Ley 7/2024, de 20 de diciembre, como es el caso de la demora de la entrada en vigor a 1 de abril de 2025 del Impuesto sobre los Líquidos de Cigarrillos Electrónicos y otros Productos relacionados con el Tabaco o de determinadas previsiones sobre el periodo impositivo y devengo del Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras, creado por la citada Ley 7/2024, de 20 de diciembre.

Además, y ante la ausencia de la ley de presupuestos para 2025, se aprobaban medidas urgentes relativas a la financiación autonómica y a la financiación local y, en concreto, sobre los recursos resultantes de la aplicación de los sistemas de financiación territorial, a través de las entregas a cuenta para 2025 a transferir a dichas Administraciones, que habían de ser calculadas en situación de prórroga presupuestaria, recogiendo también los suplementos de créditos necesarios para financiar estas entregas a cuenta. Por último, se regulaba el régimen excepcional de endeudamiento de las CCAA durante 2025.

En segundo lugar, hay que mencionar el ya anteriormente citado Real Decreto-ley 10/2024, aprobado también el día 23 de diciembre, para el restablecimiento de un gravamen temporal energético a satisfacer en el año 2025, tras la supresión de dicho gravamen por la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, y que, como se ha anticipado, ha vuelto a quedar derogado ante la falta de convalidación del Decreto-ley.

Finalmente, la falta de consenso para articular una mayoría parlamentaria suficiente, que ha impedido la convalidación de las normas anteriores, ha frustrado también, por segundo año consecutivo, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para el siguiente ejercicio, sin que el Gobierno haya llegado a presentar el correspondiente proyecto de ley. Hay que recordar en este punto que el art. 134.3 de la Constitución, establece precisamente que el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior, por lo que la falta de presentación ha generado una notable controversia sobre el alcance de la obligación del texto constitucional y su exigibilidad y sobre la eventual sanción en caso de incumplimiento.

2. Leyes de presupuestos y fiscalidad autonómica

2.1. Leyes de presupuestos

Solo tres CCAA (Cataluña, Castilla y León y Navarra) no habían aprobado sus presupuestos para 2024 antes del 31 de diciembre de 2023, pero tanto Navarra como Castilla y León los aprobaron finalmente dentro del primer semestre de 2024 (Ley Foral 2/2024, de 13 de marzo, y Ley 5/2024, de 9 de mayo, respectivamente).

En el caso de Cataluña, en cambio, el proyecto de ley de presupuestos presentado por el Gobierno fue rechazado por el Parlamento el 13 de marzo de 2024, lo que llevó al presidente de la Generalitat a la disolución anticipada de la cámara y a la convocatoria de elecciones para el día 12 de mayo de 2024, de modo que Cataluña ha permanecido durante todo el ejercicio 2024 con el presupuesto prorrogado.

2.2. Fiscalidad

Desde la perspectiva fiscal, y tras las medidas de reforma emprendidas a finales de 2023 por los nuevos Parlamentos y gobiernos surgidos de las elecciones autonómicas de aquel año, especialmente en aquellas Comunidades en las que había habido cambio político, el ejercicio 2024 ha mantenido una tónica de una cierta continuidad aunque la celebración de hasta tres procesos electorales (el 18 de febrero, en Galicia; el 21 de abril, en el País Vasco, y el ya citado, del 12 de mayo, en Cataluña), ha condicionado también la actividad legislativa general y la específicamente de índole tributaria en las Comunidades afectadas.

2.2.1. Tributos cedidos

Desde el punto de vista del marco normativo general, y además de las medidas concretas adoptadas en cada uno de los tributos cedidos a las que se hace referencia a continuación, hay que reseñar la aprobación de un nuevo texto refundido de normativa autonómica sobre tributos cedidos. Se trata del Decreto legislativo 1/2024, de 12 de marzo, por el que se aprueba el libro sexto del Código tributario de Cataluña, que integra el texto refundido de los preceptos legales vigentes en Cataluña en materia de tributos cedidos.

En lo que a los diferentes tributos cedidos se refiere, hay que apuntar las novedades siguientes:

IRPF

Aunque alguna Comunidad había adoptado determinadas medidas ya en los primeros meses del año 2024 (así, Castilla y León, con la regulación de deducciones vinculadas a la adquisición o rehabilitación de vivienda o a la adquisición de vehículo eléctrico o híbrido enchufable, coincidiendo con la aprobación con retraso de su ley de presupuestos para dicho ejercicio), el grueso del paquete de medidas en el ámbito del IRPF se ha canalizado a través de las leyes de presupuestos o de medidas fiscales para 2025, aprobadas a finales de 2024.

En este sentido, y con independencia del establecimiento de una deflactación por tramos de la escala de gravamen y del incremento de los mínimos personales y familiares aplicables para el cálculo del tramo autonómico por parte de Canarias, la actividad normativa autonómica en el IRPF se ha centrado, como es habitual, en la creación o modificación de deducciones autonómicas en ámbitos diversos, con especial énfasis en el de la vivienda.

En esta materia, se han aprobado, en efecto, diversas deducciones por adquisición o rehabilitación o adecuación de vivienda habitual (Canarias), en ocasiones vinculadas a determinados colectivos, singularmente jóvenes (Asturias) o a la ubicación de la vivienda en municipios de poca población o en riesgo de despoblamiento (Cantabria, Madrid).

También se han previsto mejoras de las deducciones por inversión en vivienda habitual protegida y para personas jóvenes y se han incrementado los límites de de-

ducción para cantidades invertidas en el alquiler de vivienda habitual para jóvenes menores de 35 años, mayores de 65 años, víctimas de violencia doméstica y del terrorismo y personas con discapacidad (Andalucía).

Por otra parte, se han establecido también deducciones en diversas Comunidades por la puesta a disposición en el mercado de viviendas habituales (Asturias, Canarias) o deducciones por la realización de obras de reparación y conservación en inmuebles para poder ser arrendados como vivienda (Galicia). El arrendamiento de viviendas vacías ha merecido también la atención de Comunidades como Madrid, Galicia o Cantabria, con deducciones para propietarios o usufructuarios de viviendas vacías que las pongan en arrendamiento.

Lógicamente, la situación provocada por la DANA del mes de octubre, ha dado lugar también a la adopción de diversas medidas consistentes en la aprobación por parte de la Comunidad Valenciana de deducciones en el IRPF específicamente orientadas a paliar sus efectos, con la previsión de dos nuevas deducciones de carácter temporal, para 2024 y 2025: una del 100% de los gastos acometidos para hacer frente a los daños causados por el temporal en la vivienda habitual de los afectados, con un límite de 2.000 euros, y otra del 45%, sobre las cantidades invertidas en la constitución o ampliación de capital de entidades, que puede alcanzar los 9.900 euros por contribuyente.

Además de las deducciones citadas, ha continuado también en 2024 la política de deducciones vinculadas a circunstancias o situaciones personales o familiares, con la mejora de la deducción por el cuidado de hijos en Asturias, por ejemplo, o el incremento significativo de los límites de las deducciones por nacimiento en Illes Balears, donde también se ha modificado la deducción por gastos en cuidados a personas mayores de 65 años, se ha ampliado a personas con discapacidad y se ha establecido una deducción por gastos derivados de la esclerosis lateral amiotrófica (ELA).

También se han establecido nuevas deducciones por inversiones, para contribuyentes que adquieran acciones o participaciones de pequeñas y medianas empresas de nueva o reciente creación (Asturias) o por la adquisición de acciones o participaciones sociales en entidades que realicen determinados proyectos declarados de especial interés público, social o económico (Galicia).

Finalmente, se han aprobado nuevas deducciones en otros ámbitos, ya sea para atraer inversiones extranjeras, ya sea para facilitar el traslado de colectivos a la Comunidad respectiva. A la primera finalidad responden la deducción del 20% establecida por la Comunidad de Madrid por inversiones de nuevos contribuyentes procedentes del extranjero y la deducción, también del 20%, aprobada por Cantabria para no residentes en España que se conviertan en contribuyentes del impuesto en la Comunidad, por las inversiones que realicen en valores o en bienes inmuebles que no estén destinados a vivienda ni a vivienda turística.

Con el objetivo de atraer a nuevos contribuyentes, Madrid y Cantabria han previsto igualmente deducciones para residentes en otras Comunidades que trasladen su residencia habitual a una u otra Comunidad: en el caso de Madrid, se ha previsto una

deducción de 1.000 euros para jóvenes menores de 35 años que trasladen su residencia habitual a un municipio de la Comunidad con una población inferior a 2.500 habitantes; en el caso de Cantabria, y para contribuyentes que trasladen su residencia habitual a Cantabria desde otra Comunidad Autónoma, se ha previsto una deducción del 10%, con un máximo de 1.000 euros anuales, de los gastos derivados del traslado y permanencia que se generan por cambiar de vivienda habitual y del 25%, con un límite máximo de 1.500 euros, si el traslado es por motivos laborales.

Patrimonio

Durante el ejercicio de 2024 ha continuado la aprobación de medidas dirigidas a los contribuyentes afectados por el Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (ITSGF) que algunas Comunidades habían iniciado en el ejercicio 2023, tras las sentencias del TC recaídas sobre la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, en relación con dicho impuesto.

Así, Cataluña ha aprobado el Decreto-ley 10/2024, de 26 de noviembre, de medidas urgentes en el ámbito del Impuesto sobre el Patrimonio, a través del cual se prorroga y mantiene la tarifa de dicho impuesto de los años 2022 y 2023 para los ejercicios 2024 y siguientes para que tenga una vigencia coincidente con la del citado ITSGF.

Cantabria y La Rioja, a través de sus respectivas leyes de medidas fiscales para el ejercicio 2025, han adoptado también medidas temporales en relación con el ITSGF. En el caso de Cantabria, cuando el patrimonio neto del sujeto pasivo sea superior a 3 millones de euros, una vez descontado el mínimo exento de 700.000 euros, y mientras esté vigente el ITSGF, los contribuyentes podrán aplicar una bonificación autonómica por la diferencia, si la hubiere, entre la total cuota íntegra del propio impuesto y la total cuota íntegra correspondiente al ITSGF, una vez aplicados los límites conjuntos correspondientes; en el caso de La Rioja, y mientras esté vigente el ITSGF, el contribuyente podrá aplicar también una bonificación autonómica por la diferencia en los mismos términos que en Cantabria.

Asturias ha introducido una bonificación del 100 % sobre la cuota del impuesto, una vez aplicadas las deducciones y bonificaciones estatales, aunque al tiempo se declara inaplicable, en tanto en cuanto el ITSGF esté en vigor, estableciendo en su sustitución una bonificación autonómica.

Por su parte, Andalucía, que ya había adoptado medidas en el ejercicio anterior, ha previsto ahora, a través de su Ley de Presupuestos para 2025, y mientras esté vigente el ITSGF, dejar sin efecto la escala de gravamen autonómica y aplicar supletoriamente la escala de gravamen estatal y, por otra parte, eliminar la posibilidad de elección por el contribuyente entre las dos bonificaciones anteriores, de forma que únicamente es aplicable la bonificación variable. Con ello, todos los contribuyentes andaluces del Impuesto sobre el Patrimonio afectados por el ITSGF tributarán exclusivamente por aquel y, por tanto, la totalidad de la recaudación por el Impuesto sobre el Patrimonio permanecerá en la hacienda pública andaluza.

Sucesiones y Donaciones

Diversas Comunidades han adoptado también medidas de diferente alcance en el Impuesto. Entre ellas, pueden destacarse las que se reseñan a continuación.

A inicios del año 2024, La Rioja suprimió el límite cuantitativo (400.000 euros) de la base imponible para la aplicación de la bonificación máxima del 99% de la cuota del Impuesto, que se extendió a todas las adquisiciones *mortis causa* de los grupos de parentesco I y II.

En las reducciones y bonificaciones por adquisiciones *inter vivos* y *mortis causa*, tanto Castilla y León como La Rioja, mediante sus respectivas leyes de medidas fiscales para los años 2024 y 2025, han asimilado a los cónyuges los miembros de uniones de hecho que hayan tenido convivencia estable de pareja durante, al menos, los dos años anteriores a la fecha de devengo del impuesto y cuya unión se haya inscrito en los correspondientes Registros de Uniones o Parejas de Hecho autonómicos o en registros análogos.

La Comunidad Valenciana, a través del Decreto-ley 12/2024, de 12 de noviembre, ha aprobado diversas medidas fiscales de apoyo a las personas afectadas por las inundaciones producidas por la DANA en el mes de octubre de 2024. Las medidas afectan tanto a Sucesiones (con una bonificación del 50% en las adquisiciones *mortis causa* efectuadas por parientes colaterales de segundo y tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad, cuando el causante hubiese fallecido como consecuencia directa de la DANA), como a Donaciones (con diversas reducciones del 100% de la base imponible para las adquisiciones lucrativas *inter vivos* en favor de personas que destinen los bienes y derechos recibidos a reparar o reponer bienes que hubiesen resultado dañados por el temporal o para la adquisición de bienes afectos al ejercicio de la actividad de una empresa individual o negocio profesional con el mismo fin.

Ya para el ejercicio 2025, Cantabria y Galicia han aprobado, a través de sus respectivas leyes de medidas fiscales y administrativas para 2025, diversas medidas en Sucesiones. En concreto, Cantabria ha establecido en las adquisiciones *mortis causa* de los grupos I, II y III, el requisito de mantenimiento de la adquisición de la vivienda habitual del causante durante los 5 años siguientes a su fallecimiento a efectos de la aplicación de la reducción del 95%: Galicia, por su parte, ha elevado hasta 25.000 euros la reducción por parentesco a todos los miembros del Grupo III.

Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

La producción normativa en este impuesto ha estado muy marcada también por los desastres acaecidos durante el ejercicio, singularmente en la Comunidad Valenciana, que ya en el mes de junio aprobó el Decreto-ley 5/2024, de 28 de junio, en el que se adoptaban medidas tributarias urgentes destinadas a compensar determinados efectos negativos producidos a las personas afectadas por el incendio declarado en Valencia el 22 de febrero de 2024. Se introdujo en este caso una bonificación temporal del 100% en Transmisiones Patrimoniales (TPO) y en Actos Jurídicos Documentados (AJD), durante los años 2024 y 2025, para las adquisiciones de viviendas

efectuadas por los propietarios de inmuebles destinados a uso residencial y por los arrendatarios que las destinasen a su uso como vivienda habitual afectados por el incendio producido el 22 de febrero de 2024 en los edificios con acceso a la calle del Poeta Rafael Alberti, número 2, de la ciudad de Valencia. Dicha bonificación no se aplica a los contribuyentes calificados como grandes tenedores conforme a la definición de la Ley por el derecho a la vivienda.

Meses después, nuevamente la Comunidad Valenciana ha aprobado el Decreto-Ley 12/2024, de 12 de noviembre, de medidas fiscales de apoyo a las personas afectadas por las inundaciones producidas por la DANA de octubre de 2024. Dicha norma incluye diversas modificaciones tanto en TPO como en AJD: en TPO, y durante el período comprendido entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2025, se establece una bonificación del 100% de la cuota exigible a las adquisiciones de vehículos automóviles destinados a reemplazar a otros afectados por las inundaciones; en AJD, en este caso durante el período comprendido entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2026, se establece también una bonificación del 100% de la cuota gradual exigible a las primeras copias de los documentos notariales que formalicen operaciones de declaración de obra nueva y/o división horizontal que se refieran a inmuebles situados en los municipios afectados por la DANA, derruidos o demolidos como consecuencia del temporal.

Por último, tanto en TPO como en AJD, durante el periodo comprendido entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2026, se establece una bonificación del 100% de la cuota tributaria exigible por los actos o contratos relacionados con la adquisición de bienes inmuebles, o derechos reales de uso y disfrute sobre estos, destinados a reemplazar a otros situados en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana que, como consecuencia directa y determinante del temporal, no pudieran ser utilizados por haberse derruido total o parcialmente, haber sido declarados en ruinas o bien requieran su demolición.

Otras Comunidades han aprobado también medidas en las dos modalidades del impuesto. Así, en la Comunidad de Madrid, se han aprobado sendas bonificaciones del 100% en la cuota, tanto en TPO como en AJD, para las adquisiciones de vivienda habitual con un valor no superior a 250.000 euros por jóvenes menores de 35 años en municipios con una población inferior a 2.500 habitantes.

En TPO, la misma Comunidad de Madrid ha previsto una bonificación del 100% de la cuota tributaria para la adquisición de inmuebles en sustitución de los que se hayan visto afectados por los daños derivados de las obras del tramo del túnel de la Línea 7B de Metro de Madrid.

La Comunidad de Andalucía ha aprobado un tipo de gravamen del 0% en TPO para las adquisiciones de vehículos destinados a sustituir a otros afectados por las inundaciones ocasionadas por la DANA realizadas entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2025.

También en TPO, mediante su Ley de presupuestos para 2025, Asturias ha ampliado los tipos reducidos por adquisición de vivienda habitual y sus anexos en zonas

en riesgo de despoblamiento a las familias monoparentales y ha introducido dos deducciones del 100% para las transmisiones que estén relacionadas con el desarrollo de políticas públicas.

Por su parte, mediante su ley de medidas fiscales y administrativas para 2025, Galicia ha aprobado en TPO una bonificación en la cuota del 100% por las adquisiciones de suelo residencial o de suelo para la promoción de suelo residencial con destino a vivienda protegida de promoción pública realizadas por el Instituto Gallego de la Vivienda y el Suelo y las entidades participadas mayoritariamente por el sector público autonómico.

En AJD, Castilla y León, a través de su Ley de medidas fiscales para 2024, ha aprobado una bonificación del 50% de la cuota para las escrituras que documenten actos de agrupación, agregación, segregación y división de parcelas en suelos industriales y terciarios.

Galicia en la Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia, ha establecido una deducción del 100% de la cuota que pueda devengarse a consecuencia de la constitución o transmisión de derechos reales sobre inmuebles que sean necesarios para la implantación de instalaciones o infraestructuras para la producción de energías renovables, en régimen de autoconsumo individual, y que tengan por finalidad el suministro de energía a las empresas ubicadas dentro del ámbito de las áreas empresariales de la Comunidad, así como de estas en su conjunto.

Madrid, mediante la Ley de Presupuestos Generales para el año 2025, ha aprobado una bonificación del 100% de la cuota gradual a los documentos notariales que formalicen la adquisición de inmuebles en sustitución de los afectados por las obras del tramo del túnel de la línea 7B de Metro de Madrid, así como a los que documenten operaciones registrales de agrupación, división y segregación de fincas, declaración de obra nueva y de división horizontal vinculadas con la construcción de dichos inmuebles.

Por último, La Rioja, en su Ley de medidas fiscales y administrativas para el año 2025, ha rebajado el tipo de gravamen reducido del 0,5 al 0,1% en las adquisiciones de vivienda habitual.

Tributación sobre el juego

La Comunidad Valenciana ha protagonizado también aquí las disposiciones más relevantes, vinculadas nuevamente a la DANA. Entre otras medidas, y en relación con el bingo tradicional y las máquinas recreativas para los afectados por las inundaciones de octubre de 2024, se ha establecido que las personas o entidades titulares de las salas de bingo situadas en los municipios afectados que hubieran sufrido un deterioro de sus existencias de cartones de bingo que los hicieran inservibles, podrán optar por solicitar la devolución de los importes de la tasa relativa a los juegos de suerte, envite o azar y de las tasas administrativas satisfechos con ocasión de su adqui-

sición o por solicitar el canje de los cartones deteriorados por otros idénticos en número y valor facial.

También se ha aprobado una bonificación del 100 % la cuota de la tasa para las máquinas recreativas y de azar cuya explotación hubiera resultado afectada por las inundaciones de octubre de 2024 en la parte que corresponda proporcionalmente a los días del periodo impositivo en que la autorización de la explotación haya sido suspendida o cesada de manera definitiva.

Igualmente, se han suspendido los plazos de presentación e ingreso de autoliquidaciones a personas o entidades con domicilio fiscal en municipios afectados por las inundaciones y se han prorrogado hasta el 31 de enero de 2025 los plazos para la presentación e ingreso de las autoliquidaciones de los tributos sobre el juego que terminen entre el 28 de octubre y el 31 de diciembre de 2024.

Por su parte, Andalucía ha regulado la cuota fija aplicable a las máquinas o aparatos automáticos de tipo C en los que puedan intervenir dos o más jugadores de forma simultánea, siendo el juego de cada uno de ellos independiente del realizado por otros jugadores. La cuota será la que resulte de incrementar la asignada a un solo jugador en un 10 % por cada nuevo jugador.

En la tasa fiscal sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, y con efectos desde el 22 de marzo de 2024, Castilla-La Mancha incluyó entre los supuestos de exención cualesquiera apuestas, y no solo las de naturaleza hípica, siempre que sean organizadas o celebradas por entes de derecho público.

Cantabria y La Rioja han adoptado medidas en la tasa sobre juegos de suerte, envite o azar: en el primer caso, se ha incrementado (del 8 al 15%) el porcentaje de máquinas tipo B sobre el total de máquinas autorizadas que pueden estar en situación de baja temporal; en el segundo, se ha incrementado el importe de la cuota fija correspondiente a las máquinas tipo B2, tipo B3, tipo C y tipo D.

Ya para el ejercicio 2025, Castilla-La Mancha ha excluido del ámbito de aplicación de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del régimen administrativo y fiscal del Juego en la Comunidad, con efectos desde el 16 de abril de 2025, los juegos que hayan sido declarados bien de interés cultural y se desarrollen exclusivamente durante una jornada o época del año, cumpliendo con los requisitos y empleando los elementos materiales previstos por la tradición,

Para el ejercicio 2025 también, Andalucía ha introducido modificaciones técnicas en la tasa sobre juegos de suerte, envite o azar, que afectan a la cuota trimestral reducida de 200 euros aplicable a las máquinas del tipo B1 con apuesta limitada y ha establecido los requisitos para aplicar dicha cuota.

2.2.2. Tributos propios

A lo largo de 2024, la novedad más destacable en este campo de la imposición ha sido la creación de dos nuevos impuestos propios en cada una de las Comunidades de Aragón y Galicia.

Los nuevos impuestos de Aragón, establecidos mediante Ley 2/2024, de 23 de mayo, son el impuesto sobre parques eólicos y el impuesto sobre parques fotovoltaicos y gravan las afecciones medioambientales y visuales adversas sobre el medio natural, el paisaje, la flora y la fauna derivadas de los parques eólicos y de los parques fotovoltaicos situados total o parcialmente en la Comunidad. En la misma Ley se ha introducido también una modificación del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, que había sido creado en el año 2015 y que pasa a denominarse impuesto medioambiental sobre las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.

En la misma línea, Galicia ha creado mediante la Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia, el canon a las infraestructuras necesarias para la evacuación de eólica marina, cuyo hecho imponible lo constituye la generación de afecciones e impactos visuales y ambientales adversos sobre el medio natural y el territorio, a consecuencia de la instalación de las líneas eléctricas aéreas o soterradas de evacuación de la energía generada en los parques eólicos marinos ubicados en las costas, por la parte que se extiendan dentro del territorio de la Comunidad desde su soterramiento hasta la conexión en la subestación correspondiente.

Antes de finalizar el ejercicio, y a través de la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, la misma Comunidad ha creado un nuevo impuesto sobre las estancias turísticas en Galicia.

Nuevamente, en la esfera de la imposición medioambiental, Castilla-La Mancha, en su Ley 5/2024, de 6 de septiembre, ha introducido algunas modificaciones en la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad, que había creado el canon medioambiental de la Directiva Marco del Agua, como nuevo tributo propio de la Comunidad. Unos meses antes, y a través de la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas, se había derogado la Ley 4/2022, de 22 de abril, que había suspendido en su momento la aplicación de dicho canon, y se había previsto que el 25% de la recaudación de dicho canon se transfiriera a los Ayuntamientos para la mejora de sus infraestructuras del ciclo integral del agua.

Desde otra perspectiva, a través del Decreto-ley 17/2024, de 23 de diciembre, y esgrimiendo como motivo el de evitar que se condicionase la capacidad competitiva de sectores productivos y empresariales valencianos, la Comunidad Valenciana ha suprimido, antes de que entraran en vigor el día 1 de enero de 2025, tres nuevos impuestos creados en la legislatura anterior mediante la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica: se trata del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, del impuesto sobre la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera provenientes de instalaciones y del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales.

Por su parte, La Rioja, en su Ley de medidas fiscales y administrativas para 2025, ha procedido a la modificación del hecho imponible del impuesto sobre el impacto visual y medioambiental producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas, añadien-

do las instalaciones de energías renovables, considerando como tales los parques eólicos y solares fotovoltaicos.

Asimismo, varias Comunidades han modificado para 2024 la regulación de otros impuestos propios de carácter medioambiental (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Illes Balears, La Rioja), la del impuesto sobre estancias turísticas (Illes Balears) o la del recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (La Rioja). Ya para 2025, nuevamente se ha modificado la regulación de algunos impuestos medioambientales en diversas Comunidades (Andalucía, Cantabria, Cataluña, Extremadura Galicia).

En lo que a las tasas se refiere, y con independencia de las disposiciones de creación, modificación o supresión incluidas en leyes de presupuestos o de medidas fiscales, Extremadura ha recurrido al Decreto-ley 1/2024, de 28 de mayo, para la bonificación del 100% de algunas tasas y algunos precios públicos, modificando la Ley de Presupuestos de la Comunidad para 2024, aprobada en el mes de febrero.

2.2.3. Canarias

Además de las modificaciones en materia de tributos cedidos que ya han sido objeto de comentario anteriormente, hay que destacar la aprobación durante 2024 de algunas disposiciones específicas del régimen económico y fiscal de Canarias.

En primer lugar, hay que hacer referencia al Decreto-ley 4/2024, de 1 de abril, por el que se prorroga hasta el 30 de septiembre de 2024 la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y para combatir los efectos del Covid-19, y al posterior Decreto-ley 8/2024, de 30 de septiembre, por el que se vuelve a prorrogar la aplicación del tipo cero de dicho impuesto hasta el 31 de diciembre de 2024.

A finales de año, mediante la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos, se han introducido algunas modificaciones de índole técnica en relación con el IGIC y una tributación excepcional durante 2025 del 0% en el IGIC de la importación y entrega de determinados bienes destinados a la actividad ganadera, mientras que en el Impuesto especial sobre combustibles derivados del Petróleo se sustituye el método de estimación indirecta en la determinación de la cuantía a devolver a agricultores y transportistas por el de estimación directa en función del consumo real de combustible del contribuyente.

2.2.4. Tributación foral

Como viene siendo habitual, Navarra ha cerrado el año con la aprobación de diversas leyes tributarias que modifican diversos impuestos, ya sea con carácter puntual (Ley Foral 16/2024, de 30 de octubre, que modifica el Decreto Foral legislativo 4/2008, de 2 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre IRPF), ya sea con carácter general y afectación a una multiplicidad de impuestos (Ley Foral 20/2024, de 26 de diciembre).

La Ley Foral 16/2024, de 30 de octubre, se aprobó, en efecto, para dar una solución a las reclamaciones de los mutualistas navarros, tras la STS de 28 de febrero de 2023. Para ello, se ha establecido que, a partir del 1 de enero de 2024, las prestaciones por jubilación e invalidez de la Seguridad Social que deriven de aportaciones realizadas a mutualidades de previsión social con anterioridad a 1 de enero de 1999 que hayan sido objeto de minoración al menos en parte en la base imponible, deberán integrarse en la base imponible del impuesto en concepto de rendimientos del trabajo. Asimismo, la Ley incluye una deducción extraordinaria, aplicable también en el periodo impositivo de 2024, para aquellos sujetos pasivos que percibieron, en los periodos impositivos 2020-2023, prestaciones de jubilación o de invalidez de la Seguridad Social derivadas de aportaciones a contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social realizadas antes del 1 de enero de 1979, que no hubieran sido fiscalmente deducibles.

Por su parte, la citada Ley Foral 20/2024, de 26 de diciembre, modifica, en efecto, los siguientes impuestos: el Texto Refundido de la Ley Foral del IRPF, la Ley Foral del Impuesto sobre el Patrimonio, la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades, los Textos Refundidos de las disposiciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y de las disposiciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la Ley Foral General Tributaria, el Texto Refundido de las disposiciones del régimen tributario especial de las fundaciones y otras entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, la Ley Foral de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra, y la Ley Foral de Saneamiento de las Aguas Residuales de Navarra.

Entre las principales modificaciones destacan las que afectan al IRPF, con una atención especial al sector primario, donde se prevé la exención total (antes era del 50%) de las ayudas financiadas por el FEAGA percibidas por quienes en la fecha de devengo del impuesto sean agricultores a título principal o titulares de explotaciones agrarias prioritarias, manteniéndose el límite de 20.000 euros de exención, aplicable de forma conjunta con las ayudas FEADER. También en el IRPF, destacan la previsión de deducciones por inversiones en movilidad eléctrica (turismos y furgonetas o camiones ligeros) y, muy especialmente, el establecimiento de nuevos incentivos para el arrendamiento de inmuebles con destino a vivienda permanente situada en zonas de mercado residencial tensionado, que pueden llegar hasta el 90% de reducción del rendimiento neto.

En el Impuesto sobre el Patrimonio, se prorroga nuevamente por otro año la escala del impuesto vigente en 2022, 2023 y 2024, mientras que en el Impuesto sobre Sociedades se reduce, del 19 al 5%, el porcentaje de retención a cuenta del IRPF o a cuenta del Impuesto sobre Sociedades aplicable sobre las rentas procedentes del arrendamiento o subarrendamiento de bienes inmuebles rústicos. Asimismo, se introducen en el Impuesto sobre Sociedades mejoras en la deducción por inversiones en películas cinematográficas y otras obras audiovisuales. Igualmente, hay que dejar constancia de la nueva regulación del régimen de los aplazamientos y fraccionamientos en la Ley Foral General Tributaria.

Por último, hay que consignar la aprobación de dos Decretos Forales legislativos de armonización tributaria: el Decreto Foral Legislativo 1/2024, de 14 de febrero, por el que se prorrogan determinadas medidas en relación con el IVA y el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica, y se modifica el Reglamento sobre el IVA; y el Decreto Foral Legislativo 2/2024, de 24 de julio, por el que se prorrogan determinadas medidas en relación con el IVA.

2.3. Jurisprudencia en materia presupuestaria y financiera

Los pronunciamientos del TC en el año 2024. sobre normas presupuestarias y financieras que afectan a las CCAA han sido escasos y no especialmente significativos.

La STC 46/2024, de 12 de marzo, resolvió una cuestión prejudicial de validez sobre normas forales fiscales, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de San Sebastián, en relación con diversos preceptos de la Norma Foral del territorio histórico de Guipúzcoa 16/1989, de 5 de julio, del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. La sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos de la Norma Foral impugnados, en base a la doctrina ya asentada en la STC 182/2021, de 26 de octubre, que resolvió una duda de constitucionalidad sustancialmente idéntica respecto de determinados preceptos del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, llegando a la conclusión de que el mantenimiento de un sistema objetivo y obligatorio de determinación de base imponible, ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica y, por tanto, al margen de la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente, vulnera el principio de capacidad económica como criterio de imposición (art. 31.1 CE), si bien, por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no pueden considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la sentencia dictada aquellas obligaciones tributarias devengadas por este impuesto que, a la fecha de dictarse la misma, hayan sido decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada o mediante resolución administrativa firme.

Sobre la naturaleza de la ley de presupuestos, hay que anotar la STC 67/2024, de 23 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario del PP en el Congreso de los Diputados contra la Disposición Final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. Dicha Disposición final dio nueva redacción al apartado séptimo de la Disposición Adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, para prever que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional prevista en dicha ley, se aplicará de conformidad con la Disposición Adicional primera y el 149.1.18.ª de la Constitución y con el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas en la ley respecto a dicho personal serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las

mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.

El TC, después de recordar su ya abundante y consolidada doctrina sobre esta materia, ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición recurrida por tratarse de una norma en materia de función pública, que no guarda conexión con el régimen retributivo de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional ni tiene incidencia económica directa con los ingresos o los gastos y no concurrir, por tanto, la indispensable relación directa o inmediata de la disposición impugnada con los gastos e ingresos que integran el presupuesto, sin que quepa entender tampoco que esté justificada la inclusión de esa disposición en la ley de presupuestos por suponer un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

La posterior STC 73/2024, de 7 de mayo, que resolvía otro recurso sobre la misma disposición, esta vez interpuesto por el grupo parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados, declaró extinguido el recurso, por pérdida sobrevenida de objeto.

En todo caso, hay que indicar también que, con anterioridad a las dos sentencias del TC comentadas, el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo (art. 128, apartado séptimo) había vuelto a modificar nuevamente el apartado siete de la Disposición Adicional segunda de Ley 7/1985, de 2 de abril, con una regulación igual a la de Ley 22/2021, de 28 de diciembre, impugnada.

3. Otras leyes y disposiciones con incidencia presupuestaria o relevancia económica

3.1. Disposiciones vinculadas a los presupuestos o a su ejecución

En el capítulo de las disposiciones de modificación puntual de las leyes de presupuestos vigentes en el ejercicio de 2024, hay que situar las que afectan a la esfera retributiva. Así, la Comunidad Valenciana, mediante el Decreto-ley 8/2024, de 2 de agosto, modificó la Ley de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024, para acordar la subida salarial del 2% a los funcionarios, mientras que el País Vasco, a través de la Ley 5/2024, de 21 de noviembre, ha modificado la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2024, para permitir las alteraciones de las retribuciones del personal de los centros concertados de enseñanza que superen las cuantías fijadas para los componentes de gastos de personal de los módulos económicos, cuando tengan por objeto la equiparación gradual de la remuneración del personal de los centros privados concertados con la del personal de la red de centros públicos.

En la misma línea de modificación de los presupuestos, se sitúan las diferentes disposiciones adoptadas por algunas Comunidades para aprobar créditos extraordinarios o suplementos de crédito con finalidades diversas. Así, Cataluña ha aprobado, mediante Decreto-ley (Decretos-leyes 2, 3 y 8, de 26 de marzo, de 9 de abril y de 30 de julio, respectivamente) diversos suplementos de crédito y un crédito extraordinario a los presupuestos en este caso, a los presupuestos prorrogados para el ejercicio, para afrontar gastos con distintos objetivos (paliar los efectos de la sequía y la emergencia climática o aprobar el incremento retributivo del personal) o atender necesidades en diversos sectores (educación o salud).

La Comunidad Valenciana ha recurrido también al Decreto-ley (Decreto-ley 16/2024, de 17 de diciembre) para aprobar un crédito extraordinario destinado a financiar diversas actuaciones para hacer frente a la DANA.

Navarra, por su parte, ha aprobado tres créditos extraordinarios en varios Departamentos del Gobierno de Navarra en el Presupuesto de 2024, en este caso mediante sendas Leyes forales. Se trata de la Ley Foral 3/2024, de 25 de abril; de la Ley Foral 7/2024, de 6 de junio, y de la Ley Foral 14/2024, de 1 de octubre.

Por último, también Castilla-La Mancha ha aprobado una Ley de concesión de crédito extraordinario (Ley 3/2024, de 5 de julio), para sufragar los gastos de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha celebradas el 28 de mayo de 2023.

Por lo demás, Navarra, mediante la Ley Foral 1/2024, de 7 de febrero, aprobó las Cuentas Generales de Navarra del año 2022, y ha aprobado después dos leyes forales de autorización a Sociedad de Desarrollo de Navarra, SL (SODENA) para conceder préstamos o financiación a diversas empresas en crisis: Ley Foral 4/2024, de 2 de mayo, para Sunsundegui, SA, y Ley Foral 6/2024, de 27 de mayo, para Dynamobel, SA.

3.2. Disposiciones de urgencia para hacer frente a situaciones de crisis

A lo largo del ejercicio, las CCAA han seguido recurriendo con asiduidad a la figura del Decreto-ley para adoptar medidas de diverso alcance en respuesta a situaciones de crisis económica o social.

Destaca en este ámbito, la producción normativa de la Comunidad Valenciana en los dos últimos meses del año con hasta 7 Decretos-leyes vinculados a la DANA (Decretos 11, 12, 13, 14, 16, 19 y 20). En ellos se adoptan medidas administrativas, económicas, presupuestarias y fiscales de apoyo a las personas afectadas; medidas de gestión, organización y movilidad del personal empleado público; medidas extraordinarias en materia de personal sanitario, y medidas urbanísticas y de reposición de infraestructuras del transporte y la distribución.

Como respuesta también a diferentes episodios de emergencia climática, otras Comunidades han aprobado diversas normas. Así, Aragón, mediante el Decreto-ley 1/2024 de 25 de septiembre, ha regulado la concesión de subvenciones directas a los agricultores y ganaderos de determinadas zonas de Aragón afectados gravemente por la sequía durante la campaña 2024, y mediante el Decreto-ley 2/2024, de 6 de noviembre, ha adoptado medidas urgentes para la reparación de los daños causados y las

pérdidas producidas en Aragón como consecuencia de las lluvias torrenciales acaecidas entre agosto y noviembre de 2024. Cataluña, por su parte, a través del Decreto-ley 4/2024, de 16 de abril, ha abordado medidas urgentes para paliar los efectos de la sequía en el distrito de cuenca fluvial de Cataluña, y mediante el Decreto-ley 5/2024, de 24 de abril, ha establecido medidas de apoyo al sector agrario afectado gravemente por la situación de sequía.

En la misma línea, Canarias, nuevamente ha aprobado diversas disposiciones en relación con la isla de La Palma. En primer lugar, los Decretos-leyes 2/2024 y 3/2024, ambos de 11 de marzo, con la inclusión de medidas en materia de vivienda protegida y en materia agraria, respectivamente, para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica en los últimos meses de 2022, que fueron objeto de convalidación para su posterior tramitación como proyectos de ley.

Posteriormente, ha aprobado la Ley 2/2024, de 29 de mayo, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja, tramitada tras la convalidación parlamentaria del Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, y, unos meses después, la Ley 3/2024, de 23 de julio, de medidas en materia agraria para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja, tramitada igualmente tras la convalidación parlamentaria de un Decreto-ley previo, en este caso, el Decreto-ley 3/2024, de 11 de marzo, antes citado.

3.3. Otras disposiciones

Un capítulo de especial interés es el de las normas aprobadas por diversas Comunidades en materia de promoción económica. La primera ley aprobada por la Comunidad de Madrid en 2024 es precisamente la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad, cuyo objeto es establecer los principios y la regulación necesaria para la efectiva implantación del modelo de economía circular en un territorio con una superficie de 8.000 kilómetros cuadrados y con una población de cerca de siete millones de habitantes. En este sentido la Ley regula la organización administrativa y las competencias y funciones de la Comunidad; enuncia las medidas tractoras para la economía circular; establece las cadenas de valor prioritarias (cadenas de valor forestal, agroalimentaria y restauración; construcción, edificación e infraestructuras; equipamiento electrónico y eléctrico y pilas; envase y embalaje; textil; transporte y movilidad, y agua) e incluye la regulación de los residuos y su circularidad y la inspección y el régimen sancionador y de responsabilidad aplicables.

Navarra, por su parte, ha aprobado la Ley Foral 18/2024, 13 de diciembre, de Áreas de Promoción Económica de la Comunidad, con la finalidad de posibilitar la creación de dichas Áreas, que constituyen la adaptación del instrumento de colaboración público-privada conocido internacionalmente como *"Business Improvement District"* (BID). Las Áreas son entidades privadas sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia, que se gestionan autónomamente y con un sistema de financiación basado en las aportaciones obligatorias de los titulares de actividades económicas y también de quienes ostenten la propiedad de bienes inmuebles desocupados aptos para alojar actividades económicas.

Por último, también en este ámbito, Asturias ha aprobado la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, de Proyectos de Interés Estratégico, para favorecer la consolidación, el crecimiento y la transformación del tejido industrial y económico autonómico. A tales efectos, la Ley crea la figura del Proyecto de Interés Estratégico (PIER), que se beneficia de una tramitación urgente y preferente con la que pueda resolverse de manera unificada y en el menor plazo posible la autorización para su ejecución y desarrollo.

Diversas han sido también las normas que han regulado ayudas y subvenciones. Así el Decreto-ley 1/2024, de 8 de enero, del Gobierno andaluz, que modifica diversos Decretos por los que se establece el marco regulador las ayudas a empresas, o el Decreto-ley 1/2024, de 28 de mayo, del Gobierno extremeño, de ayudas extraordinarias al sector del viñedo de secano y a las Agrupaciones Técnicas de Sanidad Vegetal por asesoramiento técnico en materia de sanidad vegetal, que incluye la concesión directa de subvenciones tanto a las personas titulares de explotaciones vitícolas de Extremadura del sector del viñedo de secano, como a las citadas Agrupaciones por asesoramiento técnico prestado en el año 2023.

También en materia de subvenciones, la Ley de medidas fiscales y administrativas de Cantabria para 2025 ha introducido una reforma puntual de la Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria, referida al plazo máximo para resolver, notificar y publicar la concesión de ayudas financiadas por el FEAGA y FEADER incluidas en la solicitud única, que se sitúa en el día 30 de junio del año siguiente al de la solicitud de la ayuda.

Por otra parte, y siguiendo la tendencia de los últimos años, la vivienda ha ocupado nuevamente la atención de diversas CCAA con disposiciones de diferente alcance. Así, la vivienda protegida ha sido objeto de regulación en Comunidades como Madrid y Canarias.

En Madrid, la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida, ha incorporado determinadas modificaciones de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad, regulando el régimen especial de cambio de uso a residencial en los suelos calificados con uso terciario oficinas para la implantación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en alquiler.

Canarias, por su parte, ha aprobado la Ley 4/2024, de 26 de julio, de medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja, que se tramitó después de la promulgación y convalidación parlamentaria del Decreto-ley 2/2024, de 11 de marzo, citado anteriormente. Hay que tener en cuenta aquí que la misma Comunidad había aprobado en el primer trimestre del año el Decreto-Ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, con el objetivo de aumentar la oferta de suelo y de edificaciones con destino a vivienda en las Islas, así como adecuar la regulación de las viviendas protegidas para agilizar su construcción.

Illes Balears, por su parte, ha aprobado la Ley 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda, que deriva del Decreto-ley 6/2023, de 2 de octubre, y cuyo objetivo es también aumentar la oferta de vivienda a precio asequible en las Illes Balears. Para ello, la norma crea la figura de la vivienda de precio limitado, de carácter permanente, con una limitación de su precio máximo de compraventa y de alquiler.

La Comunidad Valenciana, por otro lado, ha modificado la regulación de las viviendas turísticas mediante el Decreto-Ley 9/2024, de 2 de agosto, entre cuyos objetivos, figura el de redefinir qué se considera vivienda de uso turístico y deslindar el uso turístico del de temporada y el residencial y excluyendo del régimen el arrendamiento por habitaciones. En la justificación de la norma se hace constar el aumento exponencial del número de viviendas de uso turístico que, según el Registro de Turismo de la Comunidad Valenciana, superaba la cifra de 100.000 en julio de 2024, lo que ha supuesto un incremento del 160,40 % en el periodo 2015-2023.

Navarra también ha actuado en este ámbito, mediante la aprobación de la Ley Foral 17/2024, de 8 de noviembre, que ha modificado de manera puntual el art. 97 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda, con la finalidad de actualizar la normativa foral a la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en lo relativo al procedimiento para la declaración de Zonas de Mercado Residencial Tensionado.

Por último, el año 2024 ha sido un ejercicio en el que algunas Comunidades han adoptado diversas normas encaminadas a la introducción de nuevas medidas de simplificación y mejora de la gestión pública, con afectación a amplios sectores de la actividad administrativa y económica de las respectivas Administraciones Públicas. A mitad del ejercicio, La Rioja aprobó ya su Ley 4/2024, de 1 de julio, de medidas administrativas y presupuestarias urgentes para la mejora de la prestación de los servicios públicos, que incluía la modificación de algunas leyes sectoriales de la Comunidad en materia de vivienda, economía social, ciencia, tecnología e innovación, cooperación al desarrollo, educación, función pública, igualdad, universidades y juegos y apuestas.

A finales de año, han sido Illes Balears, la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid las que han aprobado sendas leyes al respecto. En Illes Balears, la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las Administraciones Públicas de las Illes Balears, que deriva del Decreto-ley 3/2024, de 24 de mayo, incluye una amplia modificación de disposiciones con rango de ley de la Comunidad, tanto de carácter general como sectorial, a partir de tres ejes de simplificación (procedimental, normativa y documental) y prevé diversas medidas para impulsar la digitalización de las Administraciones Públicas insulares. La motivación global de la norma parte de la necesidad de hacer frente al exceso de intervencionismo público, que se traduciría en un aumento injustificado de cargas administrativas para las empresas y la ciudadanía y de dilaciones indebidas en el procedimiento, pero no hay que perder de vista que un discurso similar, con un marcado sesgo político, se había utilizado también por la misma Comunidad para

aprobar en el primer semestre del año la Ley 2/2024, de 11 de abril, de creación del Registro de Transparencia y Control del Patrimonio y de las actividades de los cargos públicos de las Illes Balears, que supuso la supresión de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunidad, creada por la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, y que se justificó entonces por el legislador por razones de simplificación y agilización en el funcionamiento de la Administración y para evitar duplicidades respecto de otras instituciones como la Fiscalía o la Sindicatura de Cuentas.

La Comunidad Valenciana, por su parte, ha aprobado la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa, que es el resultado también de la tramitación del Decreto-ley 7/2024, de 9 de julio como proyecto de ley por el trámite de urgencia tras su convalidación. Paradójicamente, la pretendida simplificación se articula mediante una extensa y aparatosa ley de aplicación a la Administración de la Generalitat y su sector público y a los entes que integran la Administración local que, junto a una regulación general de la simplificación administrativa, incluye medidas específicas en diversos ámbitos de la actuación administrativa: administración local; transparencia, participación y convenios de colaboración; patrimonio cultural y deporte; servicios sociales e igualdad; hacienda, economía, administración pública y administración electrónica; interior; sanidad; educación y empleo; agricultura, ganadería y pesca; medio ambiente, infraestructuras y territorio, y energía, comercio y turismo.

Mucho más breve es la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid. Hay que tener en cuenta aquí que, apenas un año antes, la Comunidad había aprobado ya la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de sus instituciones y organismos, que fue objeto de comentario en el *Informe* correspondiente a 2023. La Ley aprobada en 2024 aprueba modificaciones diversas de la normativa local (con la ampliación del ámbito de actuación del Programa de Inversión Regional, como mecanismo de cooperación económica entre la Comunidad de Madrid y las entidades locales) y autonómica (en materia de función pública, patrimonio, administración digital, etc.).

4. Últimos datos

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2024 con un *déficit público* de 44.597 millones de euros, lo que supone el 2,8% del PIB y una disminución de siete décimas respecto del 3,5% del PIB del año 2023. La cifra de 2024 se sitúa además dos décimas por debajo del objetivo del 3% fijado para el ejercicio y comunicado a la Comisión Europea y del umbral de déficit excesivo, igualmente del 3%, de las reglas fiscales de la Unión Europea.

Por subsectores, la Administración Central cerró con un déficit de 41.106 millones (2,58% del PIB), las CCAA se han situado, en su conjunto, en 1.638 millones (0,1% del PIB) y, dentro de ellas, 11 registran superávit y 6 déficit. Por último, las

Entidades locales cerraron con un superávit de 6.642 millones (0,42% del PIB).[1] Los Fondos de la Seguridad Social, por su parte, presentan un déficit de 8.495 millones (0,53% del PIB).

La *deuda de las Administraciones Públicas*, según el Protocolo de Déficit Excesivo, ha alcanzado en valor absoluto un saldo de 1,621 billones de euros, con un aumento interanual del 2,9%. En relación al PIB, la deuda se situó en el 101,8%, lo que supone 3,3 puntos porcentuales menos que en 2023.

Por subsectores, el saldo de la deuda de la Administración Central del Estado se elevó a 1,489 billones de euros (un 93,6% del PIB), con un incremento del 3,7%. Por su parte, el saldo de deuda de las Administraciones de la Seguridad Social se situó en 126.000 millones (un 7,9% del PIB), lo que supone un 8,6% más que un año antes.

Respecto a las Administraciones territoriales, la deuda de las CCAA ascendió a los 336.000 millones de euros (un 21,1% del PIB), con un incremento interanual del 3,3%%, mientras que la deuda de las Corporaciones Locales se situó en 23.000 millones de euros (un 1,4% del PIB), lo que supone un 2% menos que el año anterior.[2]

Un año más, la Comunidad más endeudada en términos absolutos sigue siendo Cataluña (con 89.035 millones de euros), seguida de la Comunidad Valenciana (con 60.332 millones de euros) y de las Comunidades de Andalucía (con 40.529 millones de euros) y Madrid (con 37.260 millones de euros).

En porcentaje de PIB, la Comunidad Valenciana (con un 40,7%) es la más endeudada, seguida de Murcia (con un 31,5%), Cataluña (con un 29,7%) y Castilla-La Mancha (con un 29,1%), mientras que las Comunidades menos endeudadas en relación con su PIB son Navarra (10,3%), Canarias (11,4%) y País Vasco (11,6%).

En el ámbito local, Madrid se sitúa con una deuda de 1.943 millones de euros, Barcelona con 1.390 millones y Zaragoza con 568 millones.

Por último, es obligado cerrar este capítulo con dos breves apuntes adicionales. En primer lugar, hay que destacar el elevado número de Comunidades que no habían aprobado sus presupuestos para 2025 antes del 31 de diciembre de 2024, lo que constituye, sin duda, una anomalía desde la perspectiva del deseable funcionamiento normal del Estado autonómico. Concretamente, son siete CCAA (Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Illes Balears y Murcia) las que no los habían aprobado y, dentro de ellas, solamente los Gobiernos extremeño y balear habían presentado antes de final de año sus proyectos de ley de presupuestos a la Asamblea respectiva, aunque hubieron de retirarlos después por falta de apoyo parlamentario. Sobre este extremo, hay que tener en cuenta que, salvo en el caso de Cataluña e Illes Balears, los Estatutos de Autonomía de las otras cinco Comunidades

1. Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2024*, 27 de marzo de 2025. Las Comunidades con déficit son Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid, Murcia y País Vasco.

2. Banco de España. 31 de marzo de 2025.

establecen también la obligatoriedad de presentación del proyecto por el Gobierno a la Asamblea Legislativa correspondiente dentro del último trimestre del año anterior al comienzo del siguiente ejercicio.

En segundo lugar, hay que volver a insistir, un año más, en la ausencia de avances en la revisión del sistema de financiación autonómica. En este sentido, y aunque en el único pleno del año del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, celebrado el 14 de julio de 2024, se volvió a poner sobre la mesa la necesidad de la reforma, y a pesar de que, poco más tarde, el planteamiento de una posible financiación singular para Cataluña, tras los pactos alcanzados para la formación del nuevo Gobierno catalán, han avivado nuevamente el debate sobre la revisión global del sistema para el conjunto de Comunidades y sobre el encaje constitucional de dicha financiación singular, el ejercicio se ha vuelto a cerrar sin resultados visibles.