

## I. DISPOSICIONS GENERALS

### CAP DE L'ESTAT

- 14635** *Reial decret llei 13/2019, d'11 d'octubre, pel qual es regula l'actualització extraordinària dels lliuraments a compte per a l'any 2019 de les comunitats autònomes de règim comú i de les entitats locals, en situació de pròrroga pressupostària, i s'estableixen determinades regles relatives a la liquidació definitiva de la participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat, corresponent a l'any 2017.*

#### EXPOSICIÓ DE MOTIUS

##### I

El Govern va aprovar, a la reunió del Consell de Ministres del dia 11 de gener de 2019, el Projecte de Llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2019, que va ser tramès a les Corts Generals per procedir-ne a la tramitació parlamentària i que va ser rebutjat en el debat de totalitat al Ple del Congrés dels Diputats de 13 de febrer de 2019.

El projecte de llei constituïa el vehicle ordinari per instrumentar, entre altres múltiples mesures, l'actualització del finançament de les administracions territorials que correspon a les comunitats autònomes i les entitats locals en aplicació dels seus respectius sistemes de finançament per a l'exercici 2019.

D'acord amb el que preveu l'article 134.4 de la Constitució espanyola, «Si la Llei de pressupostos no s'aprova abans del primer dia de l'exercici econòmic corresponent, es consideren prorrogats automàticament els pressupostos de l'exercici anterior fins a l'aprovació dels nous». Aquesta situació de pròrroga es va activar a partir de l'1 de gener de 2019 i continua actualment, després que hagi transcorregut ja gran part de l'exercici corrent 2019.

Si bé el passat 24 de setembre va expirar el termini màxim que preveu l'article 99.5 de la Constitució per a la investidura d'un president de Govern, fins a aquell moment hi havia una expectativa de formació de Govern i, per tant, amb la finalitat de no condicionar de cap manera l'actuació de cap Govern acabat de formar, en compliment del marc jurídic aplicable a un Govern en funcions, no era pertinent cap decisió sobre l'actualització del finançament de les administracions territorials.

Actualment la situació és diferent, ja que després de constatar la impossibilitat de formar un Govern sorgit de les eleccions generals del passat mes d'abril el 24 de setembre s'han convocat eleccions generals per al dia 10 de novembre. Aquesta convocatòria prolonga la situació de Govern en funcions i limita la capacitat de l'executiu en matèria pressupostària, però ja no condiciona l'actuació de cap Govern que es pugui arribar a formar, atès que s'aprecia que, per al moment en què pugui quedar constituït formalment, ja no li és possible temporalment evitar el perjudici a l'interès general que es produiria si no procedís a l'actualització del finançament de les administracions territorials.

A més, es constata en aquest moment la inviabilitat material i institucional d'aprovar uns pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2019 i, en conseqüència, que no és possible l'actualització dels lliuraments a compte per a l'any 2019 de les comunitats autònomes de règim comú i de les entitats locals a través dels mecanismes ordinaris. Per tant, tan sols es pot adoptar un ajust tècnic de caràcter extraordinari per a la defensa de l'interès general i per evitar els greus perjudicis que l'absència de mesures provocaria.

##### II

Si no es produís l'actualització del finançament de les administracions territorials que conté aquest Reial decret llei, el desplaçament directe dels elements dels sistemes de

finançament territorial, concebuts en els seus termes originals per a una situació de cicle pressupostari ordinari, derivaria en uns resultats financers no desitjats, contraris al mateix sentit i lògica financera de les normes esmentades i a l'interès general. Això és així perquè s'impediria traslladar a les comunitats autònomes i les entitats locals l'increment dels recursos derivats de la diferència de previsions, entre l'elaborada per a l'any 2018 i l'elaborada per a l'any 2019, en relació amb l'increment de la recaptació prèvia a la cessió de les figures tributàries que són objecte de cessió en aquests sistemes de finançament.

En aquest sentit, es produiria una important bretxa entre els resultats d'aplicació dels sistemes de finançament territorial i l'evolució de les magnituds financeres i tributàries subjacents que constitueixen la base estructural d'aquests, i es generarien distorsions rellevants sobre les finances de les administracions territorials esmentades i del mateix Estat que, en absència de mesures d'ajust com les que preveu aquest Reial decret llei, esdevindrien greus i irreversibles. Cal fer notar que els impactes en termes de caixa i comptabilitat nacional en diferents anys tenen una rellevància fonamental per a les decisions d'ingressos i despeses de totes les administracions concernides.

En efecte, en el supòsit que es completés l'exercici pressupostari 2019 sense l'aprovació d'uns nous pressupostos dins del mateix any, l'import dels lliuraments a compte quedaria limitat al resultat de calcular-los sobre la base de les previsions d'ingressos tributaris corresponents al pressupost en vigor per a l'any esmentat, que per a la situació de pròrroga pressupostària s'identifiquen amb els que contenen els mateixos pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018 i no amb els ingressos tributaris precessió propis de l'exercici 2019.

Si es considera que la posició cíclica actual de l'economia espanyola reflecteix un creixement sòlid de les bases tributàries dels impostos cedits, aquesta circumstància suposa que, si és manté la pròrroga pressupostària, els lliuraments a compte que percebrien les comunitats autònomes serien inferiors als resultants de considerar l'evolució de la recaptació prèvia a la cessió a les administracions territorials prevista per a l'any 2019 respecte a la prevista per a l'any 2018, i donaria lloc al fet que aquesta diferència s'hagués de transferir en tot cas a les comunitats autònomes dos anys més tard, l'any 2021, en el moment d'efectuar la liquidació definitiva obligada, d'acord amb la regla n+2. És a dir, les comunitats autònomes l'any 2019 rebrien uns recursos inferiors que recuperarien l'any 2021 en el moment d'efectuar la liquidació definitiva del sistema de finançament autonòmic (d'ara endavant, SFA).

L'Estat, per la seva banda, percebria uns ingressos superiors l'any 2019 atès que obtindria en aquest any de manera efectiva la recaptació derivada dels tributs cedits minorada en la cessió d'aquesta efectuada a favor de les comunitats autònomes; atès que aquesta és inferior a la pròpia de l'escenari subjacent, els recursos postcessió de què disposaria l'Estat serien superiors l'any 2019. L'efecte contrari es produiria l'any 2021. En aquest cas, l'Estat rebria la recaptació prèvia a la cessió corrent d'aquell exercici, però es veuria minorada en una quantia extraordinàriament superior de recaptació cedida a causa de l'import més gran de la liquidació definitiva de l'any 2019. Per tant, es reduirien de manera notable els recursos postcessió de l'Estat per a l'any 2021 i quedaria fortament condicionada i compromesa la capacitat pressupostària del Govern en aquell exercici futur.

Per tant, l'adopció de mesures d'actualització dels lliuraments a compte per adequar les previsions d'ingressos prèvies a la cessió a les administracions territorials implica possibilitar un millor ajust dels recursos financers dels diferents subsectors de les administracions públiques a la posició cíclica de l'economia espanyola. Això forma part, en conseqüència, del marge de decisió de l'Estat en el marc de les seves funcions de coordinació general de l'activitat financera de l'Estat i de les seves pròpies competències en matèria d'hisenda pública (article 149.1.14 de la Constitució espanyola).

D'altra banda, l'extensió de la situació de pròrroga pressupostària a tot l'exercici 2019 tindria efectes rellevants i irreversibles sobre les finances públiques dels diferents nivells de l'Administració, atenent els criteris temporals d'imputació dels dos trams de l'SFA en termes de caixa i comptabilitat nacional. Aquesta circumstància afectaria negativament el risc d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic de les

administracions territorials i l'eficàcia de les estratègies de consolidació fiscal i tresorereres de les diferents administracions públiques i les seves eines de coordinació per les quals ha de vetllar l'Estat. Aquests efectes negatius es podrien estendre a més als proveïdors del sector privat que mantenen relacions comercials amb les administracions públiques i que es veurien afectats per l'impagament d'administracions que no han pogut disposar dels recursos als quals la llei els dona dret en una situació de cicle pressupostari normal.

### III

Precisament en aquest sentit, la urgència del reial decret llei està determinada pel fort i negatiu impacte que es produiria sobre les finances de l'any 2019 de les comunitats autònomes, de les entitats locals i del mateix Estat, i que serien irreversibles per a l'exercici esmentat en cas que no s'actualitzessin els lliuraments a compte. Aquest impacte afecta de manera progressiva i creixent des del punt de vista tresorer al llarg de l'exercici pressupostari. Tenint en compte l'import d'aquesta actualització en relació amb el total de recursos que estan rebent les administracions territorials mensualment, les tensions de tresoreria es podrien materialitzar en algunes comunitats autònomes cap al final de l'any, i es posaria en risc la seva capacitat per fer front al pagament de despeses relacionades amb serveis públics fonamentals, com els referits a farmàcia o dependència.

Atès que la disponibilitat de tresoreria no és homogènia entre administracions i algunes comunitats autònomes tindrien dificultats per cobrir l'import pendent dels lliuraments a compte amb els seus instruments de liquiditat, es veurien obligades a endeutar-se, i es posaria en risc el compliment de l'objectiu de deute públic.

Una altra conseqüència perversa d'aquesta situació consistiria en el fet que les insuficiències tresorereres generades pels recursos inferiors rebuts produirien un increment dels terminis del pagament a proveïdors. En efecte, la pròrroga dels pressupostos generals de l'Estat sense una actualització dels lliuraments a compte afectaria el sector privat, pel fet que afectaria els proveïdors que contracten amb les administracions territorials, atès que es podrien veure obligats a assumir un allargament en els terminis de cobrament pels seus serveis. En aquest sentit és necessari tenir en compte que Espanya continua fent esforços per reduir la morositat de les administracions públiques. El respecte als terminis que estableix la Directiva 2011/7/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de febrer de 2011, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials, fa necessari revertir qualsevol efecte perjudicial que la pròrroga dels pressupostos generals de l'Estat pugui tenir en la tresoreria de les administracions territorials i, en segona instància, en els terminis mitjans de pagament a proveïdors de les administracions que afronten problemes de liquiditat.

De manera addicional, l'allargament del pagament a proveïdors podria tenir conseqüències pressupostàries perjudicials en algunes administracions, que es podrien veure obligades a adoptar les mesures que, com a conseqüència d'un període mitjà de pagament excessiu, estableix la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Aquestes mesures serien més greus en el cas de les comunitats autònomes que ja tenen un període mitjà de pagament a proveïdors superior als trenta dies.

Finalment, s'han de tenir en compte els terminis necessaris per a l'execució de l'actualització dels lliuraments a compte, tant en l'àmbit de l'Estat com de les administracions territorials, especialment en les administracions que no han incorporat en els seus pressupostos respectius l'increment dels recursos addicionals que es deriven de l'actualització. Hi ha cinc comunitats autònomes de règim comú que tenen els seus pressupostos prorrogats i que, després de l'actualització dels lliuraments a compte, necessitaran un temps suficient per dur a terme les respectives modificacions pressupostàries necessàries perquè l'actualització produeixi efectes en l'exercici 2019.

## IV

Amb la finalitat d'evitar aquests perjudicis a l'interès general, aquest Reial decret llei adopta les mesures d'ajust tècnic, mínimes i imprescindibles, per actualitzar els lliuraments a compte de les administracions territorials i aclareix i precisa que el punt de partida per al seu càlcul, en situació definitiva de pròrroga pressupostària sobrevinguda, ha de ser la recaptació dels ingressos tributaris de l'Estat prèvia a la cessió de les administracions territorials que contenia el Projecte de llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2019, en congruència amb el que disposa l'article 11.2 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, i no les xifres de les magnituds equivalents prorrogades de l'exercici immediatament anterior 2018. Així mateix, es precisa que la referència a les xifres del Projecte de llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2019 s'ha d'efectuar eliminant necessàriament l'efecte de les mesures tributàries que recollia, de manera que amb això es respecten plenament les atribucions del poder legislatiu sobre la institució pressupostària.

D'aquesta manera, s'efectua una actualització de la xifra d'ingressos tributaris previs a la cessió a les administracions territorials amb referència al moment d'elevat el Projecte de pressupostos generals de l'Estat, en absència de mesures tributàries o financeres noves, i es construeix així un escenari o una projecció inercial d'ingressos equivalent al propi de l'evolució natural del cicle econòmic, amb exclusió de qualsevol decisió addicional que, si s'escau, s'hagi incorporat a l'esmentat Projecte de llei de pressupostos generals de l'Estat i que, òbviament, s'ha de descartar atès que l'han rebutjat les Corts Generals.

## V

S'ha d'insistir en aquest moment que la mesura que es pretén articular amb aquest Reial decret llei preserva íntegrament el règim financer actual de les comunitats autònomes sense que se'n pugui considerar una modificació o una alteració; de fet, es pot afirmar que el Reial decret llei permet precisament que aquell es mantingui en els seus termes estructurals i evita que una situació de fet derivi, a través de l'aplicació dels elements reglats de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, en una espècie de mutació fàctica dels seus efectes financers respecte al seu mateix disseny, amb la consideració que la seva regulació material que conté la Llei 22/2009, de 18 de desembre, està concebuda per a una situació de normalitat de cicle pressupostari ordinari i no per a situacions extraordinàries de pròrroga pressupostària sobrevinguda com a situació prolongada en el temps.

Això es pot mantenir no només perquè, des del punt de vista formal, el Reial decret llei no pretén alterar la Llei 22/2009, de 18 de desembre, o les altres normes que donen suport normatiu a l'SFA sinó, sobretot, perquè aquesta conclusió es pot deduir del seu contingut material en el marc de la deguda i atenta comprensió del mateix disseny i funcionament de l'SFA. Així, als efectes que aquí interessen en aquest moment, es poden destacar tres elements centrals que defineixen l'actual SFA i amb els quals aquest Reial decret llei està plenament alineat:

a) La determinació dels lliuraments a compte de l'SFA com a element reglat subjecte al que disposa la Llei 22/2009, de 18 de desembre. Entre aquests elements reglats figura l'ancoratge de la previsió d'ingressos pressupostaris previs a la cessió dels principals impostos cedits, impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), impost sobre el valor afegit (IVA) i impostos especials (IE), a un procediment general de pressupostació, per tal de garantir al procés la deguda coordinació financera dels diferents nivells de les administracions públiques i dotar de les necessàries garanties institucionals i procedimentals per a la determinació dels lliuraments a compte que són les pròpies del mateix procés d'elaboració i tramitació dels pressupostos generals de l'Estat.

El Reial decret llei manté i aplica els mateixos elements reglats de determinació dels lliuraments a compte que els que estableix la regulació vigent, si bé precisa que les

previsiones d'ingressos tributaris previs a la cessió a les administracions territorials són els que es deriven de l'escenari inercial subjacent del Projecte de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2019. Així, els valors d'ingressos previs a la cessió que s'han de prendre com a referència són els del Projecte de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2019 però eliminant de la seva quantificació l'impacte de les mesures normatives que conté el projecte de pressupost esmentat i, de manera singular, les mesures tributàries que afecten els impostos cedits parcialment a les comunitats autònomes (IRPF, IVA i IE). D'aquesta manera, es construeix un escenari d'ingressos previs a la cessió per a 2019 que es podria entendre com a tècnic o inercial, sobre la base de la normativa tributària vigent per a l'any 2019 i sense la introducció de mesures noves contingudes al Projecte de pressupostos generals de l'Estat per a 2019.

b) L'articulació financera dels lliuraments de l'SFA en dos trams temporals. D'una banda, un primer tram en el mateix exercici «n» compost –de manera simplificada i des d'una perspectiva exclusivament vertical– pel 98% de les bases dels recursos IRPF, IVA, IE i Fons de suficiència i pel 100% de les transferències derivades del Fons de garantia de serveis públics fonamentals, en els termes propis de la seva normativa reguladora. D'altra banda, un segon tram en l'exercici «n+2» compost per la diferència entre el rendiment definitiu del conjunt de recursos subjectes a la liquidació de l'SFA, inclòs el 100% dels Fons de convergència, i els lliuraments a compte percebuts l'any «n».

La mesura del Reial decret llei no altera aquesta distribució temporal dels recursos des de la consideració dels seus elements estructurals, ni directament ni indirectament. D'una manera més concreta, s'ha de destacar que no es veuen afectats els percentatges de cessió de cap dels impostos cedits, ni els percentatges de determinació dels lliuraments a compte sobre la seva base, ni la definició dels recursos que els componen, ni les fórmules del seu càlcul, ni les regles per a la seva liquidació, ni les normes comptables o d'imputació pressupostària dels recursos del sistema ni, en definitiva, qualsevol dels elements que configuren el mateix SFA.

L'SFA és aplicable en els mateixos i exactes termes que els que deriven actualment de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per a exercicis o moments futurs una vegada que, superada l'extraordinària situació d'interinitat pressupostària actual, es pugui tornar a la situació de normalitat pressupostària per a la qual la Llei 22/2009, de 18 de desembre, està concebuda i redactada en els seus termes concrets. El Reial decret llei no té efectes diferencials sobre el sistema més enllà de la seva mateixa concreció en l'actual i extraordinària situació de pròrroga pressupostària prolongada en el temps.

c) La distribució concreta del risc recaptatori entre els nivells de les administracions. Un dels elements definitoris de qualsevol sistema de finançament territorial basat en una participació compartida dels recursos del sistema tributari nacional és el repartiment del risc recaptatori, entès com la delimitació de quina Administració ha d'assumir, si s'escau, les desviacions que hi poden haver entre la previsió inicial de recaptació tributària i els ingressos percebuts efectivament pel sistema tributari per a cada any i en quin moment ha d'assumir aquestes desviacions cada part.

L'actual SFA de règim comú estableix un esquema de repartiment del risc recaptatori pel qual els lliuraments a compte es fixen de manera tancada per a l'any «n» sobre la base de la previsió existent per a aquest any «n» en el moment d'elaboració dels pressupostos de cada any, i es porta al moment de la liquidació definitiva, en l'exercici «n+2», l'afiorament, si s'escau, de les desviacions pressupostàries de cada recurs tributari que puguin sorgir.

Per consegüent, aquest Reial decret llei no altera el criteri de repartiment del risc recaptatori entre administracions propi de l'SFA. A aquests efectes és rellevant assenyalar que no s'aplica una previsió d'ingressos aliena al procés pressupostari general del mateix exercici sinó que es manté l'ancoratge en un procés pressupostari general que va culminar l'11 de gener de 2019 amb el Projecte de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2019 es va trametre a les Corts Generals, si bé lògicament eliminant totes les mesures específiques contingudes en aquest projecte de pressupostos generals de l'Estat com s'ha exposat en la lletra a) anterior, de manera que s'extreuen d'aquest projecte únicament els elements mínims imprescindibles i de caràcter tècnic i, per tant, no afectats per les

decisions pressupostàries que contenia el mateix Projecte i que, un cop rebutjat per les Corts Generals, s'han de descartar amb ple respecte a les atribucions que correspon al poder legislatiu sobre la institució pressupostària.

Amb això, s'ha d'entendre que a través del Reial decret llei no està aflorant en la determinació dels lliuraments a compte dels recursos de l'SFA per a l'any «n» una desviació entre la previsió pressupostària d'ingressos dels pressupostos generals de l'Estat i les dades d'execució recaptatòria o un reajustament de les previsions originals d'ingressos que, en absència del Reial decret llei, sorgiria l'any «n+2». Per contra, el que està operant el Reial decret llei és la completesa de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, atès que la redacció d'aquesta està concebuda per a moments de cicle pressupostari ordinari que no són els que ens ocupen en aquest cas. El Reial decret llei manté així la neutralitat des de la consideració del repartiment del risc recaptatori com a element estructural del mateix SFA.

## VI

Pel que fa a la participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat, la regulen els articles 111 a 126, pel que fa als municipis, i 135 a 146, pel que fa a les províncies i entitats anàlogues, del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març. Aquests preceptes es despleguen anualment a les respectives lleis de pressupostos generals de l'Estat.

En aquest marc jurídic, cal reproduir de manera simètrica la fonamentació exposada en relació amb el sistema de finançament de les comunitats autònomes, i s'ha de destacar que aquest Reial decret llei no altera tampoc el règim financer actual de les entitats locals, sinó que, pel que fa a la participació en els tributs de l'Estat, simplement actualitza els imports dels lliuraments a compte corresponents a l'any 2019 i les referències temporals i la informació bàsica necessària per al càlcul dels diferents components d'aquells. Així mateix, es recullen regles d'aplicació general que es consideren essencials per al càlcul de la liquidació definitiva corresponent a l'any 2017, sense perjudici que la llei de pressupostos generals d'aquell any detallés els càlculs d'aquella relatius a cadascun dels components dels models de finançament: la cessió d'impostos estatals, el fons complementari de finançament i el model aplicable als municipis no perceptors de la cessió. Aquestes regles essencials es refereixen al criteri de càlcul de l'índex d'evolució dels ingressos tributaris de l'Estat i a l'aplicació dels reintegraments que resultin d'aquella liquidació, i tenen continguts similars, amb les exclusives i necessàries modificacions de les referències temporals, als de les regulacions de les liquidacions d'exercicis anteriors. Amb aquesta regulació es tanca l'actualització dels models de finançament per a l'any 2019, que s'executen mitjançant els lliuraments mensuals a compte esmentats i aquella liquidació, a fi d'avaluar la completesa amb aquest Reial decret llei opera en el conjunt del sistema de finançament local.

## VII

Per instrumentar el que disposa el Reial decret llei es requereix l'adaptació dels crèdits de despesa que instrumenten els lliuraments a compte del sistema de finançament de les comunitats autònomes i de la participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat a través de la secció 36 dels pressupostos generals de l'Estat en la mesura que els imports dels crèdits de l'any 2018, en situació de pròrroga pressupostària, són inferiors a les necessitats pressupostàries derivades de l'actualització d'aquells lliuraments, i, per tant, són necessaris per poder atendre les obligacions derivades d'aquesta norma. No succeeix el mateix amb la liquidació definitiva de la participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat, en tant que, en la situació actual de pròrroga pressupostària, l'import del crèdit destinat a aquella finalitat és suficient per atendre els saldos que resultin a favor d'aquelles entitats.

## VIII

Aquest Reial decret llei consta de nou articles, distribuïts en tres títols, una disposició addicional única i una disposició final única.

El primer, amb 4 articles, es refereix a l'actualització dels lliuraments a compte dels recursos de l'SFA per a l'any 2019.

A l'article 1 s'estableix el règim general d'aplicació dels lliuraments a compte de l'SFA en situació de pròrroga pressupostària amb referència a les regles establertes al mateix Reial decret llei que precisen els termes d'aplicació de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per a la situació de pròrroga esmentada.

A l'article 2 s'estableixen les regles de determinació de la previsió d'ingressos tributaris previs a la cessió a les administracions territorials. A aquest efecte, es parteix de les xifres del Projecte de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2019, als quals s'elimina l'efecte de les mesures tributàries regulades en el mateix projecte i que, després que les Corts Generals el rebutgessin, queden sense el suport normatiu necessari per ser incloses en les projeccions d'ingressos previs a la cessió a les administracions territorials de les figures tributàries cedides (IRPF, IVA i IE) de l'exercici 2019. D'aquesta manera, les noves xifres d'ingressos tributaris es construeixen en un escenari inercial, en absència de les noves mesures que el nou Projecte pretenia incorporar, a partir de les xifres del Projecte de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2019 elaborades amb les garanties institucionals pròpies del procés general d'elaboració d'aquell.

A l'article 3 es concreten així mateix quines són les referències temporals que s'han de tenir en compte per a la consideració de la situació de publicació, disponibilitat o període de liquidació que correspongui en relació amb els paràmetres, variables o dades de referència restants necessaris per a l'aplicació del que preveuen els articles 12 a 20 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre. En aquest sentit, es pren com a data de referència l'1 de gener de 2019, i es preserva així la neutralitat de l'actualització respecte del moment concret d'aprovació de la proposta de reial decret llei o de la seva aplicació directa posterior.

A l'article 4 es determina el calendari de lliurament i aplicació del que disposa la proposta del reial decret llei.

Els articles 4 i 7 incideixen així mateix en la pràctica material de les gestions administratives i pressupostàries necessàries per poder efectuar els lliuraments dels pagaments a les comunitats autònomes i a les entitats locals dels imports actualitzats, i és imprescindible per a l'execució immediata del seu contingut en el marc dels processos de gestió dels sistemes de finançament territorial, sense que es pugui considerar que contradiu el caràcter preemtori d'aquesta norma.

El títol II recull els preceptes que afecten la participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat. Els dos primers (articles 5 i 6) es refereixen a la liquidació definitiva de la participació corresponent a l'any 2017, i són necessaris, com a fonament jurídic, per al seu càlcul, ja que determina la forma de determinació de l'índex d'evolució dels ingressos tributaris de l'Estat, amb els mateixos criteris utilitzats en les liquidacions de la participació esmentada d'exercicis anteriors, així com per regular la forma de reintegrament dels saldos que, d'aquella liquidació definitiva, puguin resultar per reintegrar per part de les entitats locals amb càrrec als seus lliuraments a compte.

L'article 7 recull les regles d'actualització dels lliuraments a compte de la participació de les entitats locals en tributs de l'Estat corresponent a l'any 2019, i n'estableix el règim jurídic, els criteris de determinació de l'índex provisional d'evolució dels ingressos tributaris de l'Estat i els valors de referència per al càlcul dels lliuraments a compte de la cessió d'impostos estatals i de la participació corresponent a les variables de població, esforç fiscal i invers de la capacitat tributària aplicable als municipis no inclosos en el model de cessió d'impostos estatals. En l'àmbit financer, s'estableix la forma de determinació dels lliuraments de fons a favor de les entitats locals, una vegada entri en vigor aquesta norma. I, finalment, es fixa la data límit per al subministrament per part de les entitats locals de les certificacions de l'esforç fiscal de l'any 2017, que s'han de tenir en compte per al càlcul de la liquidació definitiva de la participació corresponent a l'any 2019.

El títol III recull els preceptes relatius a la instrumentació dels suplementos de crèdit necessaris, i que abans s'han esmentat, i identifica els imports necessaris per atendre les actualitzacions dels lliuraments a compte del sistema de finançament de les comunitats autònomes i de la participació de les entitats locals en tributs de l'Estat, així com la modalitat de finançament de les modificacions pressupostàries.

La disposició addicional única estableix la pròrroga per a l'any 2019 del que disposa l'apartat sis de l'article 129 de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, referit als fons de compensació interterritorial, per a la seva aplicació durant l'exercici 2019.

La disposició final única estableix la data d'entrada en vigor, que és la mateixa que la de la publicació d'aquesta norma.

## IX

El reial decret llei representa un instrument constitucionalment precís, en tant que pertinent i adequat per a la consecució del fi que justifica la legislació d'urgència, que no és cap altre que, tal com ha exigít reiteradament el nostre Tribunal Constitucional, subvenir a una situació concreta, dins dels objectius governamentals, que per raons difícils de preveure requereix una acció normativa immediata en un termini més breu que el requerit per la via normal o pel procediment d'urgència per a la tramitació parlamentària de les lleis.

Aquest Reial decret llei s'adequa, igualment, als principis de bona regulació que estableix l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, atès que el principi de necessitat ha quedat àmpliament justificat anteriorment.

Pel que fa als principis de seguretat jurídica, proporcionalitat i eficàcia, s'ha de destacar que la modificació es limita estrictament a abordar de manera puntual, precisa i clara aquest aspecte, mitjançant la millor alternativa possible, l'aprovació d'un reial decret llei, atès el rang legal exigible i la necessitat urgent ja referida. D'acord amb el que s'ha exposat abans, aquesta norma està justificada per raons d'interès general, persegueix uns fins clars i determinats i és l'instrument més adequat per garantir-ne la consecució. Així mateix, conté la regulació imprescindible per atendre la necessitat que es pretén cobrir i és coherent amb la resta de l'ordenament jurídic i, en particular, amb la regulació dels sistemes de finançament territorial.

Quant al principi de transparència, atès que es tracta d'un reial decret llei, la seva tramitació està exempta de consulta pública prèvia i dels tràmits d'audiència i informació públiques. No obstant això, es garanteix mitjançant la seva publicació en el «Butlletí Oficial de l'Estat» i la seva tramesa posterior a les Corts Generals per a la convalidació en debat públic. Finalment, respecte del principi d'eficiència, aquesta norma no imposa càrregues administratives.

En virtut d'això, en ús de l'autorització que conté l'article 86 de la Constitució, a proposta de la ministra d'Hisenda, i amb la deliberació prèvia del Consell de Ministres a la reunió del dia 11 d'octubre de 2019,

## DISPOSO:

### **Títol I. Actualització extraordinària de lliuraments a compte dels recursos del sistema de finançament autonòmic per a 2019 en situació de pròrroga pressupostària.**

#### *Article 1. Actualització de lliuraments a compte de comunitats autònomes.*

Durant l'exercici 2019, l'import dels lliuraments a compte dels recursos subjectes a liquidació del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú regulat a la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, en situació de pròrroga pressupostària s'ha d'actualitzar de conformitat amb les regles que estableixen els articles següents.



## Article 2. *Ingressos tributaris previs a la cessió.*

Per determinar l'actualització de l'import dels lliuraments a compte, a l'efecte de l'aplicació del que disposen els articles 12 a 20 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, les previsions d'ingressos tributaris previs a la cessió a les administracions territorials, per figures i conceptes tributaris referits en aquests articles, són les que conté el Projecte de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2019, aprovat pel Consell de Ministres l'11 de gener de 2019, una vegada eliminat l'efecte financer de les mesures tributàries incloses als articles 59, 60, 61, 62, 70, 71, 73 i 74 d'aquest Projecte de llei de pressupostos generals de l'Estat i que recull l'annex I d'aquest Reial decret llei.

## Article 3. *Altres paràmetres, variables o dades de referència.*

El valor de la resta de paràmetres, variables o dades de referència necessaris per a l'aplicació del que preveuen els articles 12 a 20 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, en els termes que aquests preveuen, s'ha d'efectuar amb referència a la seva situació de publicació, disponibilitat o període de liquidació, segons que correspongui, existent a 1 de gener de 2019.

## Article 4. *Lliuraments.*

El que disposen els articles 2 i 3 d'aquest Reial decret llei s'aplica als lliuraments que, en aplicació del sistema de finançament autonòmic, efectui l'Administració General de l'Estat a favor de les comunitats autònomes en els mesos posteriors al de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei.

## **Títol II. Participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat.**

### Article 5. *Liquidació definitiva de la participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat corresponent a l'any 2017: règim jurídic i saldos deutors.*

U. Una vegada coneguda la variació dels ingressos tributaris de l'Estat de l'any 2017 respecte de l'any 2004, i les altres dades necessàries, s'ha de calcular la liquidació definitiva de la participació en els tributs de l'Estat, corresponent a l'exercici 2017, en els termes dels articles 111 a 124 i 135 a 146 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, tenint en compte a més les normes que recullen els articles 76 a 79, 81 i 82, 84 a 87, 89 i 91 de la Llei 3/2017, de 27 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2017.

Dos. Els saldos deutors que es puguin derivar de la liquidació a què es refereix l'apartat anterior, en el component de finançament que no correspongui a la cessió de rendiments recaptatoris en impostos estatals, els han de reembossar les entitats locals afectades mitjançant la compensació amb càrrec als lliuraments a compte que, en concepte de participació en els tributs de l'Estat que defineix l'article 7 d'aquesta norma, es percebin després de la liquidació esmentada, en un període màxim de tres anys, mitjançant retencions trimestrals equivalents al 25 per cent d'un lliurament mensual, llevat que, amb l'aplicació d'aquest criteri, s'excedeixi el termini assenyalat, cas en què s'han d'ajustar la freqüència i la quantia de les retencions corresponents per tal que no es produeixi aquesta situació.

Tres. Els saldos deutors que es puguin derivar de la liquidació a què es refereix l'apartat u anterior, en el component de finançament que correspongui a la cessió de rendiments recaptatoris en impostos estatals, els han de reembossar les entitats locals afectades mitjançant la compensació amb càrrec als possibles saldos creditors que es derivin de la liquidació del component corresponent al concepte de participació en els tributs de l'Estat que defineixen la secció 3a i la subsecció 1a de la secció 5a, del capítol I, del títol VII, de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018. Els saldos deutors restants després d'aplicar la compensació esmentada anteriorment els han de reembossar les entitats locals mitjançant la compensació en els

lliuraments a compte que percebin per cada impost estatal inclòs en la cessió, sense les limitacions de percentatges i terminis que estableix l'apartat anterior.

Quatre. Si l'import de les liquidacions definitives a què es refereix l'apartat dos d'aquest article és a favor de l'Estat, s'ha de reflectir com a dret en el capítol IV del pressupost d'ingressos de l'Estat.

Cinc. Quan les retencions que esmenta aquest article concorrin amb les que regula l'article 125 de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, tenen caràcter preferent davant d'aquelles i no computen per al càlcul dels percentatges que estableix l'apartat dos de l'article esmentat.

*Article 6. Liquidació definitiva de la participació en els tributs de l'Estat corresponent a l'any 2017: criteris per al càlcul de l'índex d'evolució dels ingressos tributaris de l'Estat.*

A l'efecte de la liquidació definitiva de la participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat corresponent a l'any 2017 i de l'aplicació de l'article 121 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, l'índex d'evolució dels ingressos tributaris de l'Estat entre l'any 2004 i l'any 2017 s'ha de determinar amb els criteris que estableix l'article 20 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, que consisteixen en el següent:

U. Els ingressos tributaris de l'Estat de l'any 2017 estan constituïts per la recaptació estatal en l'exercici exclosos els recursos tributaris cedits a les comunitats autònomes per l'impost sobre la renda de les persones físiques, l'impost sobre el valor afegit i els impostos especials, en els termes que preveu l'article 20 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre.

Dos. Pel que fa al càlcul dels ingressos tributaris de l'Estat de l'any 2004 o 2006, s'han d'utilitzar els criteris que estableix la lletra e) de la disposició transitòria quarta de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, considerant com a any base l'any 2004 o 2006, segons que correspongui.

*Article 7. Actualització extraordinària dels lliuraments a compte de la participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat corresponent a l'any 2019.*

Per calcular els lliuraments a compte de la participació en els tributs de l'Estat de l'any 2019 s'han d'aplicar les regles que contenen les seccions 2a a 6a del capítol I, «Entitats locals», del títol VII, «Dels ens territorials», de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, i s'han d'actualitzar en els termes següents:

U. Quant als lliuraments a compte de la cessió de rendiments recaptatoris dels impostos estatals, regulada a les seccions 2a i 4a:

1. Pel que fa a l'impost sobre la renda de les persones físiques s'han d'utilitzar les dades de la quota líquida estatal del corresponent a l'any 2016, últim del qual s'ha calculat la liquidació definitiva, així com l'índex d'actualització que resulti de dividir l'import de la previsió, per a 2019, per retencions, pagaments a compte i pagaments fraccionats, entre l'import dels drets liquidats per aquests conceptes, corresponents a l'any 2016.

2. Pel que fa als impostos indirectes s'han d'utilitzar les previsions de recaptació per a l'any 2019, els índexs de consum o de lliuraments o de vendes corresponents a l'última liquidació calculada, que és l'any 2016; així com, si s'escau, la població de dret segons el padró de la població municipal vigent a 1 de gener de 2019 i aprovat oficialment pel Govern.

Dos. A l'efecte de calcular els lliuraments a compte dels components de finançament regulats a les seccions 3a i 5a, l'índex provisional d'evolució dels ingressos tributaris de

L'Estat entre l'any 2004 i l'any 2019 s'ha de determinar amb els criteris que estableix l'article 20 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, que consisteixen en el següent:

1. Els ingressos tributaris de l'Estat de l'any 2019 estan constituïts per la recaptació estatal en l'exercici exclosos els recursos tributaris cedits a les comunitats autònomes per l'impost sobre la renda de les persones físiques, l'impost sobre el valor afegit i els impostos especials, en els termes que preveu l'article 20 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre. A aquest efecte, s'ha de tenir en compte el que disposa l'article 2 d'aquest Reial decret llei.

2. Pel que fa al càlcul dels ingressos tributaris de l'Estat de l'any 2004, s'han d'utilitzar els criteris d'homogeneïtzació que estableix l'article 20 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre. Això és, s'ha de simular el lliurament a compte de l'any 2004 de les comunitats autònomes en els termes de cessió corresponents a l'any 2019. Pel que fa a la liquidació de l'any 2002 s'ha de calcular per diferència entre el rendiment definitiu de les comunitats autònomes en els termes de cessió de l'any 2019 i els lliuraments que s'hagin efectuat d'acord amb els termes de cessió esmentats.

Igualment, per determinar la resta dels índexs d'evolució que regula el capítol I del títol VII de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, diferents de l'anterior, s'ha d'aplicar el que disposa l'article 20 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, amb la substitució, si escau, de l'any base 2007 pel que correspongui.

Tres. La participació individual de cadascun dels municipis inclosos en l'àmbit subjectiu de l'article 106 de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, s'ha de determinar d'acord amb els criteris que estableix l'article 107 de la mateixa norma, i s'ha de considerar la població del padró municipal vigent i aprovat oficialment pel Govern a 1 de gener de l'any 2019 i les dades de l'esforç fiscal i de l'invers de la capacitat tributària de l'última liquidació definitiva practicada, que és la corresponent a l'any 2016.

Quatre. La participació individual de cada municipi turístic s'ha de determinar d'acord amb l'apartat anterior. L'import resultant s'ha de reduir en la quantia de la cessió de la recaptació dels impostos sobre hidrocarburs i sobre les labors del tabac calculada l'any base 2004, incrementada en els mateixos termes que la previsió de creixement dels ingressos tributaris de l'Estat el 2019 respecte el 2004, i s'ha de sumar al resultat anterior la cessió que, per aquells impostos, els correspongui, en concepte de lliuraments a compte el 2019, amb l'aplicació de les normes de l'apartat u.2 anterior, sense que, en cap cas, la quantia per transferir sigui inferior a la calculada d'acord amb el que disposa l'apartat anterior.

Cinc. El que disposen els apartats anteriors s'aplica als lliuraments que efectuï l'Administració General de l'Estat a favor de les entitats locals corresponents als lliuraments a compte de 2019 dels mesos posteriors al de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei.

Sis. A l'efecte de la informació que han de subministrar les corporacions locals relativa a l'esforç fiscal establerta a l'article 124 de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, les certificacions corresponents s'han de referir a l'any 2017 i s'han de subministrar als òrgans competents abans del 31 de gener de l'any 2020, en la forma en què aquests determinin.

### **Títol III. Suplements de crèdits.**

**Article 8.** *Suplements de crèdit per a l'actualització extraordinària dels lliuraments a compte de les comunitats autònomes.*

Per finançar l'actualització de l'import dels lliuraments a compte dels recursos subjectes a liquidació del sistema de finançament de les comunitats autònomes es concedeixen suplements de crèdit en el concepte 451 «Fons de suficiència global» del Programa 941M «Transferències a comunitats autònomes per participació en els ingressos de l'Estat» en

els serveis següents de la secció 36 «Sistemes de finançament d'ens territorials» pels imports que s'indiquen:

			(milers d'euros)
02	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	CATALUNYA.	31.684,42
03	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	GALÍCIA.	24.307,85
04	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	ANDALUSIA.	20.591,17
05	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	PRINCIPAT D'ASTÚRIES.	7.594,19
06	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	CANTÀBRIA.	19.934,60
07	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	LA RIOJA.	8.634,86
10	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	ARAGÓ.	11.282,62
11	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	CASTELLA-LA MANXA.	3.270,10
12	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	CANÀRIES.	3.074,29
14	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	EXTREMADURA.	18.118,04
17	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	CASTELLA I LLEÓ.	17.665,97
18	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	MELILLA.	1.150,56
19	SECRETARIA GENERAL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL.	CEUTA.	1.436,90

Així mateix, per finançar l'actualització dels lliuraments a compte de l'aportació de l'Estat al Fons de garantia es concedeix un suplement de crèdit per import de 372.946,50 milers d'euros en el concepte 453 «Aportació de l'Estat al Fons de garantia», del Programa 941M «Transferències a comunitats autònomes per participació en els ingressos de l'Estat», del servei 20 «Secretaria General de Finançament Autonòmic i Local. Diverses CA», de la secció 36 «Sistemes de finançament d'ens territorials».

**Article 9.** *Suplements de crèdit per a l'actualització extraordinària dels lliuraments a compte de la participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat corresponent a l'any 2019.*

Per finançar l'actualització de l'import dels lliuraments a compte de la participació de les entitats locals en els tributs de l'Estat es concedeixen suplements de crèdit en els conceptes següents del Programa 942M «Transferències a entitats locals per participació en els ingressos de l'Estat» del Servei 21 «Secretaria General de Finançament Autonòmic i Local. Entitats locals» de la secció 36 «Sistemes de finançament d'ens territorials» pels imports que s'indiquen:

			(milers d'euros)
46001	Lliuraments a compte a favor dels municipis no inclosos al model de cessió per la seva participació en els conceptes tributaris dels capítols I i II del pressupost d'ingressos de l'Estat no susceptibles de cessió a les comunitats autònomes.		187.833,61
46002	Lliuraments a compte a favor dels municipis per la seva participació en els conceptes tributaris dels capítols I i II del pressupost d'ingressos de l'Estat no susceptibles de cessió a les comunitats autònomes. Fons complementari de finançament.		260.495,76
46101	Lliuraments a compte a les diputacions i els cabildos insulars per la seva participació en els ingressos dels capítols I i II del pressupost de l'Estat per recursos no susceptibles de cessió a les comunitats autònomes.		219.857,32

Disposició addicional única. *Fons de compensació interterritorial.*

Es prorroga per a l'exercici 2019 el que disposa l'apartat 6 de l'article 129 de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018.

Disposició final única. *Entrada en vigor.*

Aquest Reial decret llei entra en vigor el dia de la publicació en el «Butlletí Oficial de l'Estat».

Madrid, 11 d'octubre de 2019.

FELIPE R.

El president del Govern,  
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN

## ANNEX I

## Ingressos tributaris previs a la cessió a les AT. Art. 2, any 2019

Conceptes	Import – Milions d'euros
Impost sobre la renda de les persones físiques . . . . .	86.126
Impost sobre el valor afegit . . . . .	73.712
Impostos especials . . . . .	22.147
Alcohol i begudes derivades . . . . .	874
Cervesa . . . . .	340
Productes intermedis . . . . .	23
Hidrocarburs . . . . .	12.963
Labors del tabac . . . . .	6.594
Electricitat . . . . .	1.353