

I. DISPOSICIONES XERAIS

XEFATURA DO ESTADO

- 14635** *Real decreto lei 13/2019, do 11 de outubro, polo que se regula a actualización extraordinaria das entregas á conta para o ano 2019 das comunidades autónomas de réxime común e das entidades locais, en situación de prórroga orzamentaria, e se establecen determinadas regras relativas á liquidación definitiva da participación das entidades locais nos tributos do Estado, correspondente ao ano 2017.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

O Goberno aprobou, na súa reunión de Consello de Ministros do día 11 de xaneiro de 2019, o proxecto de Lei de orzamentos xerais do Estado para o ano 2019, que foi remitido ás Cortes Xerais para proceder á súa tramitación parlamentaria e que foi rexeitado no debate de totalidade no Pleno do Congreso dos Deputados do 13 de febreiro de 2019.

O proxecto de lei constituía o vehículo ordinario para instrumentar, entre outras múltiples medidas, a actualización do financiamento das administracións territoriais, que corresponde ás comunidades autónomas e ás entidades locais en aplicación dos seus respectivos sistemas de financiamento, para o exercicio 2019.

De acordo co previsto no artigo 134.4 da Constitución española «Se a Lei de orzamentos non se aproba antes do primeiro día do exercicio económico correspondente, consideraranse automaticamente prorrogados os orzamentos do exercicio anterior ata a aprobación dos novos». Esta situación de prórroga activouse a partir do 1 de xaneiro de 2019 e continúa actualmente, transcorrido xa gran parte do exercicio corrente 2019.

Ben que o pasado 24 de setembro expirou o prazo máximo previsto no artigo 99.5 da Constitución para a investidura dun presidente de Goberno, ata ese momento existía unha expectativa de formación de Goberno e, polo tanto, co fin de non condicionar de ningún xeito a actuación de ningún Goberno recentemente formado, en cumprimento do marco xurídico aplicable a un Goberno en funcións, ningunha decisión sobre a actualización do financiamento das administracións territoriais resultaba pertinente.

Actualmente, a situación resulta diferente, pois tras constatarse a imposibilidade de formación dun Goberno xurdido das eleccións xerais do pasado mes de abril, o 24 de setembro convocáronse eleccións xerais para o día 10 de novembro. Esta convocatoria prolonga a situación de Goberno en funcións e limita a capacidade do Executivo en materia orzamentaria, pero xa non condiciona a actuación de ningún Goberno que poida chegar a formarse, posto que se aprecia que, para o momento en que poida quedar constituído formalmente, xa non lle resultaría temporalmente posible evitar o prexuízo ao interese xeral que se produciría de non proceder á actualización do financiamento das administracións territoriais.

Ademais, conséntase neste momento a inviabilidade material e institucional de aprobar uns orzamentos xerais do Estado para o ano 2019 e, en consecuencia, que non é posible actualizar as entregas á conta para o ano 2019 das comunidades autónomas de réxime común e das entidades locais a través dos mecanismos ordinarios. Polo tanto, tan só cabe adoptar un axuste técnico de carácter extraordinario para a defensa do interese xeral e evitar os graves prexuízos que provocaría a ausencia de medidas.

II

De non se producir a actualización do financiamento das administracións territoriais contida neste real decreto lei, o despregamento directo dos elementos dos sistemas de

financiamento territorial, concibidos nos seus termos orixinais para unha situación de ciclo orzamentario ordinario, derivaría nuns resultados financeiros indesexados, contrarios ao propio sentido e á lóxica financeira das ditas normas e ao interese xeral. Isto é así porque se impediría trasladar ás comunidades autónomas e ás entidades locais o incremento dos recursos derivados da diferenza de previsións, entre a elaborada para o ano 2018 e a elaborada para o ano 2019, en relación co incremento de recadación previa á cesión das figuras tributarias que son obxecto de cesión en tales sistemas de financiamento.

Neste sentido, produciríase unha importante fenda entre os resultados de aplicación dos sistemas de financiamento territorial e a evolución das magnitudes financeiras e tributarias subxacentes que constitúen a súa base estrutural, o que xeraría distorsións relevantes sobre as finanzas das citadas administracións territoriais e do propio Estado que, en ausencia de medidas de axuste como as recollidas neste real decreto lei, devirían en graves e irreversibles. Nótese que os impactos en termos de caixa e contabilidade nacional en distintos anos teñen relevancia fundamental para as decisións de ingresos e gastos de todas as administracións concernidas.

En efecto, no suposto de que se completase o exercicio orzamentario 2019 sen a aprobación duns novos orzamentos dentro do propio ano, o importe das entregas á conta quedaría limitado ao resultante de calcular estas sobre a base das previsións de ingresos tributarios correspondentes ao orzamento en vigor para o dito ano, que para a situación de prórroga orzamentaria se identifican cos contidos nos propios orzamentos xerais do Estado para o ano 2018 e non cos ingresos tributarios pre-cesión propios do exercicio 2019.

Considerando que a posición cíclica actual da economía española reflicte un crecemento sólido das bases tributarias dos impostos cedidos, esta circunstancia supón que, de se manter a prórroga orzamentaria, as entregas á conta que percibirían as comunidades autónomas resultarían inferiores ás resultantes de considerar a evolución da recadación previa á cesión ás administracións territoriais prevista para o ano 2019 respecto á prevista para o ano 2018, o que daría lugar a que esa diferenza se deba transferir en todo caso ás comunidades autónomas dous anos máis tarde, no ano 2021, ao ter que efectuarse a obrigada liquidación definitiva, de acordo coa regra $n+2$. É dicir, as comunidades autónomas, no ano 2019, recibirían menores recursos, que recuperarían no ano 2021 no momento de efectuarse a liquidación definitiva do sistema de financiamento autonómico (en diante, SFA).

O Estado, pola súa parte, percibiría maiores ingresos no ano 2019, dado que obtería nese ano de maneira efectiva a recadación derivada dos tributos cedidos minorada na cesión desta realizada a favor das comunidades autónomas; ao ser esta menor que a propia do escenario subxacente, os recursos poscesión con que contaría o Estado serían superiores no ano 2019. O efecto contrario produciríase no ano 2021. Neste caso, o Estado recibiría a recadación previa á cesión corrente dese exercicio, pero veríase minorado nunha contía extraordinariamente superior de recadación cedida debido ao maior importe da liquidación definitiva do ano 2019. Polo tanto, reduciríanse de maneira notable os recursos poscesión do Estado para o ano 2021 e quedaría fortemente condicionada e comprometida a capacidade orzamentaria do Goberno nese exercicio futuro.

Polo tanto, a adopción de medidas de actualización das entregas á conta para adecuar as previsións de ingresos previas á cesión ás administracións territoriais implica posibilitar un mellor axuste dos recursos financeiros dos distintos subsectores das administracións públicas á posición cíclica da economía española. Isto forma parte, en consecuencia, da marxe de decisión do Estado no marco das súas funcións de coordinación xeral da actividade financeira do Estado e das súas propias competencias en materia de facenda pública (artigo 149.1.14 da Constitución española).

Por outra parte, a extensión da situación de prórroga orzamentaria a todo o exercicio 2019 tería efectos relevantes e irreversibles sobre as finanzas públicas dos distintos niveis da Administración, atendendo aos criterios temporais de imputación dos dous tramos do SFA en termos de caixa e contabilidade nacional. Esta circunstancia afectaría

negativamente o risco de incumprimento dos obxectivos de estabilidade orzamentaria e de débeda pública das administracións territoriais e a eficacia das estratexias de consolidación fiscal e tesoureiras das distintas administracións públicas e as súas ferramentas de coordinación polas cales debe velar o Estado. Eses efectos negativos poderíanse estender, ademais, aos provedores do sector privado que manteñen relacións comerciais coas administracións públicas e que se verían afectados polo impagamento de administracións que non puideron contar cos recursos a que a lei lles dá dereito nunha situación de ciclo orzamentario normal.

III

Precisamente neste sentido, a urxencia do real decreto lei vén determinada polo forte e negativo impacto que se produciría sobre as finanzas do ano 2019 das comunidades autónomas, das entidades locais e do propio Estado, e que resultarían irreversibles para o dito exercicio no caso de non se actualizaren as entregas á conta. Este impacto afecta de maneira progresiva e crecente, desde o punto de vista tesoureiro, ao longo do exercicio orzamentario. Tendo en conta o importe desta actualización en relación co total de recursos que están recibindo as administracións territoriais mensualmente, as tensións de tesouraría poderíanse materializar nalgunhas comunidades autónomas cara ao final do ano, arriscando a súa capacidade para facer fronte ao pagamento de gastos relacionados con servizos públicos fundamentais, como os referidos a farmacia ou dependencia.

Dado que a dispoñibilidade de tesouraría non é homoxénea entre administracións e algunhas comunidades autónomas terían dificultades para cubriren o importe pendente das entregas á conta cos seus instrumentos de liquidez, veríanse obrigadas a endebedarse, arriscando o cumprimento do obxectivo de débeda pública.

Outra consecuencia perversa desta situación consistiría en que as insuficiencias tesoureiras xeradas polos menores recursos recibidos producirían un incremento dos prazos do pagamento a provedores. En efecto, a prórroga dos orzamentos xerais do Estado sen actualización das entregas á conta afectaría o sector privado, os provedores que contratan coas administracións territoriais, dado que se poderían ver obrigados a asumir un alongamento nos prazos de cobramento polos seus servizos. Neste sentido, cómpre ter en conta que España continúa realizando esforzos para reducir a morosidade das administracións públicas. O respecto aos prazos establecidos na Directiva 2011/7/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 16 de febreiro de 2011, pola que se establecen medidas de loita contra a morosidade nas operacións comerciais, fai necesario revertir calquera efecto prexudicial que a prórroga dos orzamentos xerais do Estado poida ter na tesouraría das administracións territoriais e, en segunda instancia, nos prazos medios de pagamento a provedores das administracións que afrontan problemas de liquidez.

De maneira adicional, o alongamento do pagamento a provedores podería ter consecuencias orzamentarias prexudiciais nalgunhas administracións, que se poderían ver obrigadas a adoptar medidas que, como consecuencia dun período medio de pagamento excesivo, establece a Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira. Estas medidas serían máis graves no caso daquelas comunidades autónomas que xa teñen un período medio de pagamento a provedores por riba dos trinta días.

Por último, débense ter en conta os prazos necesarios para a execución da actualización das entregas á conta, tanto no ámbito do Estado coma das administracións territoriais, especialmente naquelas administracións que non incorporaron nos seus respectivos orzamentos o incremento dos recursos adicionais que derivan da actualización. Existen cinco comunidades autónomas de réxime común que teñen os seus orzamentos prorrogados e que, tras a actualización das entregas á conta, necesitarán tempo suficiente para realizaren as respectivas modificacións orzamentarias necesarias para que a actualización produza efectos no exercicio 2019.

IV

Coa finalidade de evitar estes prexuízos ao interese xeral, este real decreto lei adopta as medidas de axuste técnico, mínimas e imprescindibles, para actualizar as entregas á conta das administracións territoriais, aclarando e precisando que o punto de partida para o seu cálculo, en situación definitiva de prórroga orzamentaria sobrevida, debe ser a recadación dos ingresos tributarios do Estado previa á cesión das administracións territoriais que se contiñan no proxecto de Lei de orzamentos xerais do Estado para o ano 2019, en congruencia co disposto no artigo 11.2 da Lei 22/2009, do 18 de decembro, pola que se regula o sistema de financiamento das comunidades autónomas de réxime común e cidades con estatuto de autonomía e se modifican determinadas normas tributarias, e non as cifras das magnitudes equivalentes prorrogadas do exercicio inmediato anterior 2018. Así mesmo, precísase que a referencia ás cifras do proxecto de Lei de orzamentos xerais do Estado para o ano 2019 se debe realizar eliminando necesariamente o efecto das medidas tributarias que se recollían naquel, respectando con isto plenamente as atribucións do poder legislativo sobre a institución orzamentaria.

Desta maneira, efectúase unha actualización da cifra de ingresos tributarios previos á cesión ás administracións territoriais con referencia ao momento de elevar o proxecto de orzamentos xerais do Estado, en ausencia de medidas tributarias ou financeiras novas; constrúese así un escenario ou proxección inercial de ingresos equivalente ao propio da evolución natural do ciclo económico, con exclusión de calquera decisión adicional que, de ser o caso, se tivese incorporado ao dito proxecto de Lei de orzamentos xerais do Estado e que, obviamente, debe ser descartada ao ter sido rexeitado polas Cortes Xerais.

V

Débase insistir neste momento en que a medida que se pretende articular co presente real decreto lei preserva na súa integridade o réxime financeiro actual das comunidades autónomas sen que se poida considerar unha modificación ou alteración del; de feito, pódese afirmar que o real decreto lei permite precisamente que este se mantenga nos seus termos estruturais evitando que unha situación de feito derive, a través da aplicación dos elementos regrados da Lei 22/2009, do 18 de decembro, nunha especie de mutación fáctica dos seus efectos financeiros con respecto ao seu propio deseño, considerando que a súa regulación material contida na Lei 22/2009, do 18 de decembro, está concibida para unha situación de normalidade de ciclo orzamentario ordinario e non para situacións extraordinarias de prórroga orzamentaria sobrevida como situación prolongada no tempo.

O anterior pódese manter non só porque, desde o punto de vista formal, o real decreto lei non pretende alterar a Lei 22/2009, do 18 de decembro, ou as demais normas que dan sustento normativo ao SFA senón, sobre todo, porque esa conclusión se pode deducir do seu contido material no marco da debida e atenta comprensión do propio deseño e funcionamento do SFA. Así, para os efectos que aquí interesan neste momento, pódense destacar tres elementos centrais que definen o actual SFA e cos cales este real decreto lei se encontra plenamente aliñado:

a) A determinación das entregas á conta do SFA como elemento regrado suxeito ao disposto na Lei 22/2009, do 18 de decembro. Entre eses elementos regrados figura a ancoraxe da previsión de ingresos orzamentarios previos á cesión dos principais impostos cedidos: imposto sobre a renda das persoas físicas (IRPF), imposto sobre o valor engadido (IVE) e impostos especiais (IIEE), a un procedemento xeral de elaboración de orzamentos, co obxecto de garantirlle ao proceso a debida coordinación financeira dos distintos niveis das administracións públicas e de dotar das necesarias garantías institucionais e procedementais para a determinación de tales entregas á conta, que son as propias do propio proceso de elaboración e tramitación dos orzamentos xerais do Estado.

O real decreto lei mantén e aplica os mesmos elementos regrados de determinación das entregas á conta que os establecidos na regulación vixente, ben que precisa que as previsións de ingresos tributarios previos á cesión ás administracións territoriais son os

que derivan do escenario inercial subxacente do proxecto de orzamentos xerais do Estado para o ano 2019. Así, os valores de ingresos previos á cesión que se deben tomar como referencia son os do proxecto de orzamentos xerais do Estado para o ano 2019, pero eliminando da súa cuantificación o impacto das medidas normativas contidas no dito proxecto de orzamento e, de maneira singular, as medidas tributarias que afectan os impostos parcialmente cedidos ás comunidades autónomas (IRPF, IVE e IIEE). Desta maneira, constrúese un escenario de ingresos previos á cesión para 2019, que se podería entender como técnico ou inercial, sobre a base da normativa tributaria vixente para o ano 2019 e sen introducir medidas novas contidas no proxecto de orzamentos xerais do Estado para 2019.

b) A articulación financeira dos libramentos do SFA en dous tramos temporais. Por un lado, un primeiro tramo no propio exercicio «n», composto –de maneira simplificada e desde unha perspectiva exclusivamente vertical– polo 98 % das bases dos recursos IRPF, IVE, IIEE e Fondo de Suficiencia e polo 100 % das transferencias derivadas do Fondo de Garantía de Servizos Públicos Fundamentais, nos termos propios da súa normativa reguladora. Por outro lado, un segundo tramo no exercicio «n+2», composto pola diferenza entre o rendemento definitivo do conxunto de recursos suxeitos a liquidación do SFA, incluído o 100 % dos fondos de converxencia, e as entregas á conta percibidas no ano «n».

A medida do real decreto lei non altera esta distribución temporal dos recursos desde a consideración dos seus elementos estruturais, nin directa nin indirectamente. De maneira máis concreta, débese destacar que non se ven afectadas as porcentaxes de cesión de ningún dos impostos cedidos, nin as porcentaxes de determinación das entregas á conta sobre a súa base, nin a definición dos recursos que as compoñen, nin as fórmulas do seu cálculo, nin as regras para a súa liquidación, nin as normas contables ou de imputación orzamentaria dos recursos do sistema nin, en definitiva, calquera dos elementos que configuran o propio SFA.

O SFA será de aplicación nos mesmos e exactos termos que os actualmente derivados da Lei 22/2009, do 18 de decembro, para exercicios ou momentos futuros unha vez que, superada a extraordinaria situación de interinidade orzamentaria actual, se poida volver á situación de normalidade orzamentaria para a cal a Lei 22/2009, do 18 de decembro, está concibida e redactada nos seus concretos termos. O real decreto lei non ten efectos diferenciais sobre o sistema máis alá da súa propia concreción na actual e extraordinaria situación de prórroga orzamentaria prolongada no tempo.

c) A concreta distribución do risco recadatorio entre os niveis das administracións. Un dos elementos definitorios de calquera sistema de financiamento territorial baseado nunha participación compartida dos recursos do sistema tributario nacional é a repartición de risco recadatorio, entendido este como a delimitación de que Administración debe asumir, de ser o caso, as desviacións que poden existir entre a previsión inicial de recadación tributaria e os ingresos efectivamente percibidos polo sistema tributario para cada ano e en que momento deben ser asumidas esas desviacións por cada parte.

O actual SFA de réxime común establece un esquema de repartición de risco recadatorio polo cal as entregas á conta se fixan de maneira pechada para o ano «n» sobre a base da previsión existente para ese ano «n» no momento de elaboración dos orzamentos de cada ano, levando ao momento da liquidación definitiva, no exercicio «n+2», o afloramento, de ser o caso, das desviacións orzamentarias de cada recurso tributario que puideren xurdir.

Por conseguinte, este real decreto lei non altera o criterio de repartición de risco recadatorio entre administracións propio do SFA. Para tales efectos, é relevante sinalar que non se aplica unha previsión de ingresos allea ao proceso orzamentario xeral do propio exercicio, senón que se mantén a ancoraxe nun proceso orzamentario xeral que culminou o 11 de xaneiro de 2019 co proxecto de orzamentos xerais do Estado para o ano 2019 que foi remitido ás Cortes Xerais, ben que loxicamente eliminando todas as medidas específicas contidas nese proxecto de orzamentos xerais do Estado, como se expuxo na letra a) anterior, de tal modo que se extraen dese proxecto unicamente aqueles elementos

mínimos imprescindibles e de carácter técnico e, polo tanto, non afectados polas decisións orzamentarias que contiña o propio proxecto e que, ao ter sido rexeitado polas Cortes Xerais, deben ser descartados en pleno respecto ás atribucións que corresponde ao poder legislativo sobre a institución orzamentaria.

Con isto, débese entender que a través do real decreto lei non está aflorando, na determinación das entregas á conta dos recursos do SFA para o ano «n», unha desviación entre a previsión orzamentaria de ingresos dos orzamentos xerais do Estado e os datos de execución recadatoria, ou un reaxuste das previsións orixinais de ingresos que, en ausencia do real decreto lei, xurdiría no ano «n+2». Polo contrario, o que está operando o real decreto lei é a completitude da Lei 22/2009, do 18 de decembro, dado que a súa redacción está concibida para momentos de ciclo orzamentario ordinario que non son os que nos ocupan neste caso. O real decreto lei mantén así a neutralidade desde a consideración da repartición de risco recadatorio como elemento estrutural do propio SFA.

VI

Polo que respecta á participación das entidades locais nos tributos do Estado, esta régúlase nos artigos 111 a 126, polo que se refire aos municipios, e 135 a 146, polo que se refire ás provincias e entidades análogas, do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado polo Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo. Os ditos preceptos desenvólvense anualmente nas respectivas leis de orzamentos xerais do Estado.

Nese marco xurídico, cabería reproducir de maneira simétrica a fundamentación exposta en relación co sistema de financiamento das comunidades autónomas e débese destacar que este real decreto lei non altera tampouco o réxime financeiro actual das entidades locais, senón que, polo que se refire á participación nos tributos do Estado, simplemente actualiza os importes das entregas á conta correspondentes ao ano 2019 e as referencias temporais e a información básica necesaria para o cálculo dos distintos compoñentes daquelas. Así mesmo, recóllense regras de aplicación xeral que se consideran esenciais para o cálculo da liquidación definitiva correspondente ao ano 2017, sen prexuízo de que a Lei de orzamentos xerais dese ano detallaba os cálculos daquela relativos a cada un dos compoñentes dos modelos de financiamento: a cesión de impostos estatais, o fondo complementario de financiamento e o modelo aplicable aos municipios non perceptores daquela cesión. Esas regras esenciais refírense ao criterio de cálculo do índice de evolución dos ingresos tributarios do Estado e á aplicación dos reintegros que resulten daquela liquidación, e teñen contidos similares, coas exclusivas e necesarias modificacións das referencias temporais, aos das regulacións das liquidacións de exercicios anteriores. Con esta regulación péchase a actualización dos modelos de financiamento para o ano 2019, que se executan mediante as citadas entregas mensuais á conta e aquela liquidación, co fin de avalar a completitude con que este real decreto lei opera no conxunto do sistema de financiamento local.

VII

Para instrumentar o disposto no real decreto lei requírese a adaptación dos créditos de gasto que instrumentan as entregas á conta do Sistema de financiamento das comunidades autónomas e da participación das entidades locais nos tributos do Estado a través da sección 36 dos orzamentos xerais do Estado na medida en que os importes dos créditos do ano 2018 en situación de prórroga orzamentaria son inferiores ás necesidades orzamentarias derivadas da actualización daquelas entregas e, polo tanto, resultan necesarios para poder atender as obrigacións derivadas desta norma. Non ocorre o mesmo coa liquidación definitiva da participación das entidades locais nos tributos do Estado, en canto que, na actual situación de prórroga orzamentaria, o importe do crédito destinado a aquel fin é suficiente para atender os saldos que resulten a favor daquelas entidades.

VIII

Este real decreto lei consta de nove artigos, distribuídos en tres títulos, unha disposición adicional única e unha disposición derradeira única.

O primeiro, con catro artigos, refírese á actualización das entregas á conta dos recursos do SFA para o ano 2019.

No artigo 1 establécese o réxime xeral de aplicación das entregas á conta do SFA en situación de prórroga orzamentaria con referencia ás regras establecidas no propio real decreto lei, que precisan os termos de aplicación da propia Lei 22/2009, do 18 de decembro, para a dita situación de prórroga.

No artigo 2 establécense as regras de determinación da previsión de ingresos tributarios previos á cesión ás administracións territoriais. Para tales efectos, pártese das cifras do Proxecto de orzamentos xerais do Estado para o ano 2019 aos cales se elimina o efecto das medidas tributarias reguladas no propio proxecto e que, tras o seu rexeitamento polas Cortes Xerais, quedan sen o sustento normativo necesario para seren incluídas nas proxeccións de ingresos previos á cesión ás administracións territoriais das figuras tributarias cedidas (IRPF, IVE e IIEE) do exercicio 2019. Desta maneira, as novas cifras de ingresos tributarios constrúense nun escenario inercial, en ausencia das novas medidas que o novo proxecto pretendía incorporar, a partir das cifras do Proxecto de orzamentos xerais do Estado para o ano 2019, elaboradas coas garantías institucionais propias do proceso xeral de elaboración daquel.

No artigo 3 concréntanse, así mesmo, cales son as referencias temporais que deben ser tidas en conta para a consideración da situación de publicación, dispoñibilidade ou período de liquidación que corresponda en relación cos restantes parámetros, variables ou datos de referencia necesarios para a aplicación do previsto nos artigos 12 a 20 da Lei 22/2009, do 18 de decembro. Neste sentido, tómase como data de referencia o 1 de xaneiro de 2019, preservando así a neutralidade da actualización respecto do momento concreto de aprobación da proposta de real decreto lei ou da súa directa aplicación posterior.

No artigo 4 determínase o calendario de libramento e aplicación do disposto na proposta do real decreto lei.

Os artigos 4 e 7 inciden, así mesmo, na realización material das xestións administrativas e orzamentarias necesarias para poder efectuar os libramentos dos pagamentos ás comunidades autónomas e ás entidades locais dos importes actualizados, pois é imprescindible para a inmediata execución do seu contido no marco dos procesos de xestión dos sistemas de financiamento territorial, sen que caiba considerar que contradí o carácter perentorio da presente norma.

O título II recolle os preceptos que afectan a participación das entidades locais nos tributos do Estado. Os dous primeiros (artigos 5 e 6) refírense á liquidación definitiva daquela participación correspondente ao ano 2017, e son necesarios, como fundamento xurídico, para o seu cálculo, xa que establece a forma de determinación do índice de evolución dos ingresos tributarios do Estado, cos mesmos criterios utilizados nas liquidacións da citada participación de exercicios anteriores, así como para regular a forma de reintegro dos saldos que daquela liquidación definitiva poidan resultar para seren reintegrados polas entidades locais con cargo ás súas entregas á conta.

O artigo 7 recolle as regras de actualización das entregas á conta da participación das entidades locais en tributos do Estado correspondente ao ano 2019 e establece o seu réxime xurídico, os criterios de determinación do índice provisional de evolución dos ingresos tributarios do Estado e os valores de referencia para o cálculo das entregas á conta da cesión de impostos estatais e da participación correspondente ás variables poboación, esforzo fiscal e inverso da capacidade tributaria aplicable aos municipios non incluídos no modelo de cesión de impostos estatais. No ámbito financeiro, establécese a forma de determinación dos libramentos de fondos a favor das entidades locais, unha vez que entre en vigor esta norma. E, por último, fíxase a data límite para a subministración por parte das entidades locais das certificacións do esforzo fiscal do ano 2017, que se

terán en conta para o cálculo da liquidación definitiva daquela participación correspondente ao ano 2019.

O título III recolle os preceptos relativos á instrumentación dos suplementos de crédito necesarios, e que antes se mencionaron, e identifica os importes necesarios para atender as actualizacións das entregas á conta do sistema de financiamento das comunidades autónomas e da participación das entidades locais en tributos do Estado, así como a modalidade de financiamento daquelas modificacións orzamentarias.

A disposición adicional única establece a prórroga para o ano 2019 do disposto no número seis do artigo 129 da Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para 2018, referido aos fondos de compensación interterritorial, para a súa aplicación durante o exercicio 2019.

A disposición derradeira única establece a data de entrada en vigor, que sería a mesma da publicación desta norma.

IX

O real decreto lei representa un instrumento constitucionalmente preciso, en canto que pertinente e adecuado para a consecución do fin que xustifica a lexislación de urxencia, que non é outro, tal como reiteradamente exixiu o noso Tribunal Constitucional, que auxiliar nunha situación concreta, dentro dos obxectivos gobernamentais, que por razóns difíciles de prever require unha acción normativa inmediata nun prazo máis breve que o requirido pola vía normal ou polo procedemento de urxencia para a tramitación parlamentaria das leis.

Este real decreto lei adécuase, igualmente, aos principios de boa regulación establecidos no artigo 129 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, xa que o principio de necesidade quedou sobradamente xustificando anteriormente.

No que concirne aos principios de seguridade xurídica, proporcionalidade e eficacia, débese destacar que a modificación se limita estritamente a abordar de forma puntual, precisa e clara este aspecto, mediante a mellor alternativa posible, a aprobación dun real decreto lei, dado o rango legal exixible e a urxente necesidade xa referida. De acordo co antes exposto, esta norma está xustificada por razóns de interese xeral, persegue uns fins claros e determinados e é o instrumento máis adecuado para garantir a súa consecución. Así mesmo, contén a regulación imprescindible para atender a necesidade que se pretende cubrir e é coherente co resto do ordenamento xurídico e, en particular, coa regulación dos sistemas de financiamento territorial.

En canto ao principio de transparencia, dado que se trata dun real decreto lei, a súa tramitación encóntrase exenta de consulta pública previa e dos trámites de audiencia e información públicas. Non obstante, garántese mediante a súa publicación no *Boletín Oficial del Estado* e posterior remisión ás Cortes Xerais para a súa validación en debate público. Finalmente, respecto do principio de eficiencia, esta norma non impón cargas administrativas.

Na súa virtude, en uso da autorización contida no artigo 86 da Constitución, por proposta da ministra de Facenda, e logo de deliberación do Consello de Ministros na súa reunión do día 11 de outubro de 2019,

DISPONGO:

Título I: Actualización extraordinaria de entregas á conta dos recursos do sistema de financiamento autonómico para 2019 en situación de prórroga orzamentaria.

Artigo 1. Actualización de entregas á conta de comunidades autónomas.

Durante o exercicio 2019, o importe das entregas á conta dos recursos suxeitos a liquidación do sistema de financiamento das comunidades autónomas de réxime común regulado na Lei 22/2009, do 18 de decembro, pola que se regula o sistema de

financiamento das comunidades autónomas de réxime común e cidades con estatuto de autonomía e se modifican determinadas normas tributarias, en situación de prórroga orzamentaria actualizárase conforme as regras establecidas nos artigos seguintes.

Artigo 2. Ingresos tributarios previos á cesión.

Para a determinación da actualización do importe das entregas á conta, para os efectos da aplicación do disposto nos artigos 12 a 20 da Lei 22/2009, do 18 de decembro, as previsións de ingresos tributarios previos á cesión ás administracións territoriais, por figuras e conceptos tributarios referidos en tales artigos, serán as contidas no Proxecto de orzamentos xerais do Estado para o ano 2019 aprobado polo Consello de Ministros o 11 de xaneiro de 2019, unha vez eliminado o efecto financeiro das medidas tributarias incluídas nos artigos 59, 60, 61, 62, 70, 71, 73 e 74 dese proxecto de Lei de orzamentos xerais do Estado e que se recollen no anexo I deste real decreto lei.

Artigo 3. Outros parámetros, variables ou datos de referencia.

O valor dos restantes parámetros, variables ou datos de referencia necesarios para a aplicación do previsto nos citados artigos 12 a 20 da Lei 22/2009, do 18 de decembro, nos termos previstos neles, efectuarase con referencia á súa situación de publicación, dispoñibilidade ou período de liquidación, segundo corresponda, existente en 1 de xaneiro de 2019.

Artigo 4. Libramentos.

O disposto nos artigos 2 e 3 deste real decreto lei aplicarase aos libramentos que, en aplicación do sistema de financiamento autonómico, efectúe a Administración xeral do Estado a favor das comunidades autónomas nos meses posteriores ao da entrada en vigor deste real decreto lei.

Título II: Participación das entidades locais nos tributos do Estado.

Artigo 5. Liquidación definitiva da participación das entidades locais nos tributos do Estado correspondente ao ano 2017: réxime xurídico e saldos debedores.

Un. Unha vez coñecida a variación dos ingresos tributarios do Estado do ano 2017 respecto do ano 2004, e os demais datos necesarios, calcularase a liquidación definitiva da participación nos tributos do Estado, correspondente ao exercicio 2017, nos termos dos artigos 111 a 124 e 135 a 146 do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado polo Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, tendo ademais en conta as normas recollidas nos artigos 76 a 79, 81 e 82, 84 a 87, 89 e 91 da Lei 3/2017, do 27 de xuño, de orzamentos xerais do Estado para 2017.

Dous. Os saldos debedores que puideren derivar da liquidación a que se refire o punto anterior, no compoñente de financiamento que non corresponda a cesión de rendementos recadatorios en impostos estatais, serán reembolsados polas entidades locais afectadas mediante compensación con cargo ás entregas á conta que, en concepto de participación nos tributos do Estado definida no artigo 7 desta norma, se perciban con posterioridade á mencionada liquidación, nun período máximo de tres anos, mediante retencións trimestrais equivalentes ao 25 por cento dunha entrega mensual, salvo que, aplicando este criterio, se exceda o prazo sinalado, caso en que se axustarán a frecuencia e a contía das retencións correspondentes co obxecto de que non se produza esta situación.

Tres. Os saldos debedores que puideren derivar da liquidación a que se refire o número un anterior, no compoñente de financiamento que corresponda a cesión de rendementos recadatorios en impostos estatais, serán reembolsados polas entidades locais afectadas mediante compensación con cargo aos posibles saldos acredores que deriven da liquidación do compoñente correspondente ao concepto de participación nos

tributos do Estado definida na sección 3.^a e na subsección 1.^a da sección 5.^a, do capítulo I, do título VII, da Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018. Os saldos debedores restantes despois de aplicar a compensación anteriormente citada serán reembolsados polas entidades locais mediante compensación nas entregas á conta que perciban por cada imposto estatal incluído naquela cesión, sen as limitacións de porcentaxes e prazos establecidos no punto anterior.

Catro. Se o importe das liquidacións definitivas a que se refire o número dous deste artigo for a favor do Estado, reflectirase como dereito no capítulo IV do orzamento de ingresos do Estado.

Cinco. Cando as retencións citadas neste artigo concorran coas reguladas no artigo 125 da Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018, terán carácter preferente fronte a aquelas e non computarán para o cálculo das porcentaxes establecidas no punto dous do citado artigo.

Artigo 6. *Liquidación definitiva da participación nos tributos do Estado correspondente ao ano 2017: criterios para o cálculo do índice de evolución dos ingresos tributarios do Estado.*

Para os efectos da liquidación definitiva da participación das entidades locais nos tributos do Estado correspondente ao ano 2017 e da aplicación do artigo 121 do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado polo Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, o índice de evolución dos ingresos tributarios do Estado entre o ano 2004 e o ano 2017 determinarase cos criterios establecidos no artigo 20 da Lei 22/2009, do 18 de decembro, pola que se regula o sistema de financiamento das comunidades autónomas de réxime común e cidades con estatuto de autonomía e se modifican determinadas normas tributarias, que consisten en:

Un. Os ingresos tributarios do Estado do ano 2017 están constituídos pola recadación estatal no exercicio, excluídos os recursos tributarios cedidos ás comunidades autónomas polo imposto sobre a renda das persoas físicas, imposto sobre o valor engadido e polos impostos especiais, nos termos previstos no artigo 20 da Lei 22/2009, do 18 de decembro.

Dous. Polo que se refire ao cálculo dos ingresos tributarios do Estado do ano 2004 ou 2006, utilizaranse os criterios establecidos na letra e) da disposición transitoria cuarta da Lei 22/2009, do 18 de decembro, considerando como ano base o ano 2004 ou 2006, segundo proceda.

Artigo 7. *Actualización extraordinaria das entregas á conta da participación das entidades locais nos tributos do Estado correspondente ao ano 2019.*

Para o cálculo das entregas á conta da participación nos tributos do Estado do ano 2019 aplicaranse as regras contidas nas seccións 2.^a a 6.^a do capítulo I «Entidades locais» do título VII «Dos entes territoriais» da Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018, que se actualizan nos seguintes termos:

Un. En canto ás entregas á conta da cesión de rendementos recadatorios dos impostos estatais, regulada nas seccións 2.^a e 4.^a:

1. Polo que se refire ao imposto sobre a renda das persoas físicas, utilizaranse os datos da cota líquida estatal do correspondente ao ano 2016, último do que se calculou a liquidación definitiva, así como o índice de actualización que resulte de dividir o importe da previsión, para 2019, por retencións, pagamentos á conta e pagamentos fraccionados, entre o importe dos dereitos liquidados por estes conceptos, correspondentes ao ano 2016.

2. Polo que se refire aos impostos indirectos, utilizaranse as previsións de recadación para o ano 2019, os índices de consumo ou de entregas ou de vendas correspondentes á última liquidación calculada, que é o ano 2016, así como, de ser o caso, a poboación de

dereito segundo o padrón da poboación municipal vixente en 1 de xaneiro de 2019 e aprobado oficialmente polo Goberno.

Dous. Para os efectos do cálculo das entregas á conta dos compoñentes de financiamento regulados nas seccións 3.^a e 5.^a, o índice provisional de evolución dos ingresos tributarios do Estado entre o ano 2004 e o ano 2019 determinarase cos criterios establecidos no artigo 20 da Lei 22/2009, do 18 de decembro, que consisten en:

1. Os ingresos tributarios do Estado do ano 2019 están constituídos pola recadación estatal no exercicio, excluídos os recursos tributarios cedidos ás comunidades autónomas polo imposto sobre a renda das persoas físicas, imposto sobre o valor engadido e polos impostos especiais, nos termos previstos no artigo 20 da Lei 22/2009, do 18 de decembro. Para estes efectos, terase en conta o disposto no artigo 2 deste real decreto lei.

2. Polo que se refire ao cálculo dos ingresos tributarios do Estado do ano 2004, utilizaranse os criterios de homoxeneización establecidos no artigo 20 da Lei 22/2009, do 18 de decembro, isto é, simularase a entrega á conta do ano 2004 das comunidades autónomas nos termos de cesión correspondentes ao ano 2019. Polo que respecta á liquidación do ano 2002, calcularase por diferenza entre o rendemento definitivo das comunidades autónomas nos termos de cesión do ano 2019 e as entregas que se efectuasen de acordo cos ditos termos de cesión.

Igualmente, para a determinación do resto dos índices de evolución regulados no capítulo I do título VII da Lei 6/2018, do 3 de xullo, distintos do anterior, aplicarase o disposto no artigo 20 da Lei 22/2009, do 18 de decembro, substituíndo, se procede, o ano base 2007 polo que corresponda.

Tres. A participación individual de cada un dos municipios incluídos no ámbito subxectivo do artigo 106 da Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018, determinarase de acordo cos criterios establecidos no artigo 107 da mesma norma, considerando a poboación do padrón municipal vixente e oficialmente aprobado polo Goberno en 1 de xaneiro do ano 2019 e os datos do esforzo fiscal e do inverso da capacidade tributaria da última liquidación definitiva efectuada, que é a correspondente ao ano 2016.

Catro. A participación individual de cada municipio turístico determinarase de acordo co punto anterior. O importe resultante reducirase na contía da cesión da recadación dos impostos sobre hidrocarburos e sobre os elaborados do tabaco calculada no ano base 2004, incrementada nos mesmos termos que a previsión de crecemento dos ingresos tributarios do Estado en 2019 respecto de 2004; ao resultado anterior sumarase a cesión que, por aqueles impostos, lles correspondese, en concepto de entregas á conta en 2019, aplicando as normas do número un.2 anterior, sen que, en ningún caso, a contía que se vaia transferir sexa inferior á calculada conforme o disposto no punto anterior.

Cinco. O disposto nos puntos anteriores aplicarase aos libramentos que efectúe a Administración xeral do Estado a favor das entidades locais correspondentes ás entregas á conta de 2019 dos meses posteriores ao da entrada en vigor deste real decreto lei.

Seis. Para efectos da información que deberán subministrar as corporacións locais relativa ao esforzo fiscal, establecida no artigo 124 da Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018, as certificacións correspondentes deberanse referir ao ano 2017 e deberanse subministrar aos órganos competentes antes do 31 de xaneiro do ano 2020 na forma en que estes determinen.

Título III: Suplementos de créditos.

Artigo 8. *Suplementos de crédito para a actualización extraordinaria das entregas á conta das comunidades autónomas.*

Para financiar a actualización do importe das entregas á conta dos recursos suxeitos a liquidación do sistema de financiamento das comunidades autónomas, concédense suplementos de crédito no concepto 451 «Fondo de suficiencia global» do Programa 941M

«Transferencias a comunidades autónomas por participación nos ingresos do Estado» nos seguintes servizos da sección 36 «Sistemas de financiamento de entes territoriais» polos importes que se indican:

			(miles de euros)
02	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	CATALUÑA.	31.684,42
03	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	GALICIA.	24.307,85
04	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	ANDALUCÍA.	20.591,17
05	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	PRINCIPADO DE ASTURIAS.	7.594,19
06	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	CANTABRIA.	19.934,60
07	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	LA RIOJA.	8.634,86
10	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	ARAGÓN.	11.282,62
11	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	CASTILLA-LA MANCHA.	3.270,10
12	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	CANARIAS.	3.074,29
14	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	EXTREMADURA.	18.118,04
17	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	CASTILLA Y LEÓN.	17.665,97
18	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	MELILLA.	1.150,56
19	SECRETARÍA XERAL DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E LOCAL.	CEUTA.	1.436,90

Así mesmo, para financiar a actualización das entregas á conta da achega do Estado ao Fondo de Garantía, concédese un suplemento de crédito por importe de 372.946,50 miles de euros no concepto 453 «Achega do Estado ao Fondo de Garantía», do programa 941M «Transferencias a comunidades autónomas por participación nos ingresos do Estado», do servizo 20 «Secretaría Xeral de Financiamento Autonómico e Local. Varias CC. AA.», da sección 36 «Sistemas de financiamento de entes territoriais».

Artigo 9. *Suplementos de crédito para a actualización extraordinaria das entregas á conta da participación das entidades locais nos tributos do Estado correspondente ao ano 2019.*

Para financiar a actualización do importe das entregas á conta da participación das entidades locais nos tributos do Estado, concédense suplementos de crédito nos seguintes conceptos do programa 942M «Transferencias a entidades locais por participación nos ingresos do Estado» do servizo 21 «Secretaría Xeral de Financiamento Autonómico e Local. Entidades locais» da sección 36 «Sistemas de financiamento de entes territoriais» polos importes que se indican:

		(miles de euros)
46001	Entregas á conta a favor dos municipios non incluídos no modelo de cesión pola súa participación nos conceptos tributarios dos capítulos I e II do orzamento de ingresos do Estado non susceptibles de cesión ás comunidades autónomas.	187.833,61
46002	Entregas á conta a favor dos municipios pola súa participación nos conceptos tributarios dos capítulos I e II do orzamento de ingresos do Estado non susceptibles de cesión ás comunidades autónomas. Fondo Complementario de Financiamento.	260.495,76
46101	Entregas á conta ás deputacións e cabidos insulares pola súa participación nos ingresos dos capítulos I e II do orzamento do Estado por recursos non susceptibles de cesión ás comunidades autónomas.	219.857,32

Disposición adicional única. *Fondos de compensación interterritorial.*

Prorrógase para o exercicio 2019 o disposto no número 6 do artigo 129 da Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018.

Disposición derradeira única. *Entrada en vigor.*

Este real decreto lei entrará en vigor o día da súa publicación no «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid o 11 de outubro de 2019.

FELIPE R.

O presidente do Goberno,
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN

ANEXO I

Ingresos tributarios previos á cesión ás AATT. Artigo 2-ano 2019

Conceptos	Importe - Millóns de euros
Imposto sobre a renda das persoas físicas	86.126
Imposto sobre o valor engadido	73.712
Impostos especiais	22.147
Alcohol e bebidas derivadas	874
Cervexa	340
Produtos intermedios	23
Hidrocarburos	12.963
Elaborados do tabaco	6.594
Electricidade	1.353