

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

Xavier Padrós

La sucesión de procesos electorales en todos los ámbitos ha marcado, sin duda, el año 2015, que se abrió con unos presupuestos de las Comunidades Autónomas que, en su conjunto, experimentaron un incremento del gasto no financiero del 1,5% respecto del ejercicio anterior¹, rompiendo así una tendencia a la baja que se arrastraba, año tras año, desde 2010.

Al final del ejercicio, y según los últimos datos facilitados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, las Comunidades Autónomas han registrado, en su conjunto, un déficit del 1,66% del PIB, más del doble del objetivo fijado para ellas en 2015 (que se situaba en un 0,7% del PIB), siendo Cataluña, Extremadura, Murcia, la Comunidad Valenciana y Aragón las que presentan peores resultados, con porcentajes superiores a dos puntos del PIB. A esta desviación hay que añadir la producida en la Seguridad Social, que también ha visto como el objetivo previsto (0,6) se duplicaba hasta alcanzar el 1,26 del PIB. Dado que ni la reducción del déficit de la Administración Central ni el superávit obtenido por los Ayuntamientos han permitido contrarrestar los anteriores resultados, el déficit público de las Administraciones Públicas, en su conjunto, y tras un último ajuste derivado de la aplicación de criterios de Eurostat sobre los ingresos por la utilización del espacio radioeléctrico, se ha acabado situando en un 5%, en todo caso muy alejado del objetivo fijado del 4,2%.²

Por su parte, la deuda ha seguido aumentando en el año 2015, para situarse al final del ejercicio en 1,070 billones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas³, una cifra que equivaldría al 99% del PIB, siendo la deuda de las Comunidades Autónomas la que más crece, a diferencia de la deuda de los municipios que vuelve a experimentar una reducción congruente con el saneamiento general de sus cuentas. El panorama sigue siendo pues muy negativo, especialmente para las CCAA que encabezan la lista de las más endeudadas: Cataluña y la Comunidad Valenciana son las que presentan las cantidades más elevadas de deuda, mientras que la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha

1. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas 2015. Navarra ha gestionado el ejercicio económico de 2015 en régimen de prórroga presupuestaria.

2. Comparecencia del Ministro ante la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados del día 7 de abril de 2016.

3. Banco de España.

y Cataluña se sitúan en los primeros puestos en porcentaje de deuda sobre sus respectivos PIB.

1.- Adelanto de la reforma fiscal, prudencia financiera y garantías del gasto social, presupuestos en octubre

En un contexto de ingente producción legislativa a cargo del Estado (16 Leyes Orgánicas, 48 Leyes, 12 Reales Decretos-leyes, 8 Reales Decretos Legislativos), la actividad legislativa en el ámbito económico y financiero a lo largo del año 2015 ha girado fundamentalmente en torno a dos grandes ámbitos.

En primer lugar, hay que situar las leyes de la esfera tributaria, dónde hay que destacar la Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos. En ella se regula el Impuesto sobre el valor de la extracción de gas, petróleo y condensados, de carácter directo y naturaleza real, y se modifica el canon de superficie relativo al dominio público gas, petróleo y condensados. También se prevé que los rendimientos derivados de estas figuras tributarias reviertan con especial intensidad en las CCAA y municipios donde se ubiquen las actividades correspondientes.

Mención especial merece el Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y otras medidas de carácter económico. Hay que recordar aquí que en el año 2014 se abordó la reforma tributaria, que se concretó en un paquete de tres leyes, todas ellas de 27 de noviembre, mediante las cuales se produjo la modificación del IRPF, del Impuesto sobre la renta de los no residentes y de otros impuestos (Ley 26/2014), del Impuesto sobre Sociedades (Ley 27/2014) y del Impuesto sobre el Valor Añadido, de aspectos fiscales del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, de los Impuestos Especiales y de otras medidas en materia de fiscalidad medioambiental (Ley 28/2014).

La reforma citada entró en vigor el 1 de enero de 2015 pero se preveía su implantación gradual en dos fases: 2015 y 2016. Ante la mejora económica, y especialmente la mejora de la recaudación tributaria, el Real Decreto-ley 9/2015 adelanta seis meses la segunda fase de la rebaja del IRPF, mediante la aprobación de una nueva escala general estatal y del ahorro aplicables desde el 1 de enero de 2015 en la que se reducen en medio punto los marginales de cada uno de los tramos de las escalas. Igualmente, se rebajan el tipo de retención o ingreso a cuenta aplicable del 20 al 19,5% del Impuesto sobre Sociedades y el tipo de gravamen del Impuesto sobre la renta de no residentes. Complementariamente, el Real Decreto-ley introduce una serie de medidas relacionadas con el sector energético.

Para cerrar el ámbito tributario, hay que mencionar la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que incluye una importante modificación del texto de la

Ley, con determinadas mejoras de índole técnica, acompañadas de una regulación substantiva y procedimental orientada básicamente al reforzamiento de la seguridad jurídica y a la prevención del fraude fiscal.

Un segundo ámbito de la actividad legislativa ha incidido en el marco de financiación de las Comunidades Autónomas, con la modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre (LOFCA) y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), mediante la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio. La modificación de la LOFCA supone introducir el principio de prudencia financiera, como parte del principio de sostenibilidad financiera y como principio rector de las operaciones financieras de las CCAA, sometiéndolas a unas condiciones razonables de coste y riesgo. Por otra parte, para garantizar la adecuada financiación de los servicios sociales y cancelar la deuda acumulada en materia de gasto social, se añade un supuesto de retención en los recursos satisfechos por los regímenes de financiación de las Comunidades para abonar las cantidades pendientes de pago a entidades locales derivadas de convenios o transferencias que sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014.

La modificación de la LOEPSF pretende su adaptación a la nueva configuración de los mecanismos adicionales de financiación de las CCAA e incluye también, entre las medidas automáticas de prevención y de corrección, la reducción del riesgo y coste asumido en la concesión de avales, reavales y cualquier otra clase de garantías para afianzar operaciones de crédito de personas físicas, públicas o privadas.

Por último, se incluye también, con carácter de ley ordinaria, una reforma de determinados preceptos de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y de otra leyes.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha planteado ante el Tribunal Constitucional recurso de inconstitucionalidad contra esta Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, disconforme con la incorporación del supuesto de retención antes comentado por entender que con ello se vulnera el principio de autonomía financiera y suficiencia financiera al abrir la posibilidad de que el Estado salde directamente las deudas contraídas por convenios y transferencias reteniendo recursos del sistema de financiación, y disconforme también con la habilitación normativa que figura en dicha Ley para la modificación de la delimitación del gasto farmacéutico hospitalario, gasto en productos farmacéuticos y sanitarios por recetas médicas u orden de dispensación y gasto en productos sanitarios sin receta médica u orden de dispensación

En el mismo ámbito, pero en relación con el régimen foral de financiación, hay que citar la Ley 14/2015, de 24 de junio, que modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprobó el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Se trata de la obligada adaptación del Convenio ante las sucesivas reformas del ordenamiento jurídico tributario estatal producidas desde la última modificación del mismo mediante Ley 48/2007, de 19 de diciembre. De este modo, se incorporan al Convenio diversos tributos aprobados por las Cortes Generales, como el Impuesto sobre Actividades de Juego,

diversos impuestos del ámbito energético o el Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.

Por último, y en la esfera presupuestaria, hay que dar cuenta de la aprobación en fecha temprana (el 29 de octubre) de la Ley 48/2015, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, cuyo proceso de elaboración no estuvo exento de polémica, dado que se produjo en pleno mes de agosto y, por tanto, a escasos meses de la finalización de la legislatura anterior. El resultado es que el nuevo Gobierno que pueda surgir de las elecciones del 20-D o de unas futuras elecciones, si los resultados de las ya celebradas no permiten una investidura, dispondrá de un presupuesto aprobado en la legislatura anterior a instancias del Gobierno anterior. Desde otra perspectiva, estamos ante un caso ilustrativo de como un Gobierno en funciones puede operar, durante más o menos tiempo, con un presupuesto plenamente vigente aprobado por unas Cortes con una composición diferente. Con independencia de estas consideraciones, la Comunidad Valenciana ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley 48/2015, en concreto, contra las secciones y capítulos relacionados con las transferencias a las CCAA por participación en los ingresos del Estado, los sistemas de financiación de entes territoriales y el fondo de suficiencia global.

2.- Política fiscal autonómica: primeros cambios tras los resultados electorales

Los resultados registrados en las elecciones autonómicas del mes de mayo de 2015 han permitido la formación de nuevos gobiernos con apoyos parlamentarios diversos, lo que se ha traducido en la adopción de nuevos planteamientos en la esfera fiscal. En particular, empieza a detectarse que las mayorías de izquierdas apuestan por una revisión al alza de determinados impuestos, especialmente respecto de las rentas más altas.

En relación con los tributos cedidos, y respecto del IRPF, la inmensa mayoría de las Comunidades de régimen común han actuado en relación con el tramo autonómico del para adaptarse a la rebaja general del impuesto como consecuencia de la reforma estatal de 2014. Las actuaciones han sido diversas: incrementando el tipo en los tramos altos (Aragón, Cantabria, Islas Baleares), combinando el incremento de tipo en tramos altos con rebajas en tramos intermedios o en el tipo mínimo (Galicia, La Rioja), suprimiendo deducciones por seguros sanitarios privados (Aragón, Islas Baleares), etc.

En el impuesto sobre el Patrimonio, el dato más relevante ha sido su incremento en Aragón y la Comunidad Valenciana, mediante la reducción de la cuantía del mínimo exento, que se sitúa por debajo (400.000 y 600.000 euros, respectivamente) del mínimo exento de la norma estatal, mientras que Islas Baleares, que también ha reducido la cuantía, la ha equiparado a la estatal (700.000 euros).

Más heterogéneas son las medidas adoptadas en el impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Así, tras las sucesivas oleadas de rebajas del Impuesto de los últimos años, asistimos en algunas Comunidades al inicio de una cierta recu-

peración del mismo, como, por ejemplo, en Aragón, que ha reducido algunas de las anteriores bonificaciones “mortis causa” e “inter vivos” en función de la base imponible y del patrimonio preexistente, o en Islas Baleares, donde se ha eliminado en sucesiones la deducción para el grupo II, que prácticamente liberaba del impuesto a cónyuges, descendientes, ascendientes y adoptados de 21 o más años. Sin embargo, en Murcia, mediante Decreto-ley, se han aprobado nuevas deducciones en sucesiones y en donaciones de entre el 50 y el 99% eliminadas el 2013 y parcialmente recuperadas el 2014, mientras que en Castilla y León y Galicia se incrementan algunas reducciones por parentesco. Hay que señalar también en relación este impuesto, el fenómeno de la renuncia de herencias, que se ha triplicado con la crisis económica y el incremento de las deudas y ha aumentado sobre todo en las Comunidades con el Impuesto más elevado (Andalucía, Asturias, Murcia)

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las Comunidades de Aragón e Islas Baleares se han unido al grupo de Comunidades con gravamen más alto en Transmisiones y la primera de ellas ha incrementado también el tipo general de Actos Jurídicos Documentados. Por lo demás, se ha venido detectando a lo largo de 2015 una clara mejora en la recaudación por Transmisiones (por ejemplo, en Extremadura, Aragón o Cataluña).

Del mismo modo, también hay que señalar el aumento del tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos en Aragón.

La heterogeneidad derivada de las distintas políticas de actuación en relación con los tributos cedidos pone sobre la mesa de nuevo el tema de la competencia fiscal entre Comunidades y sitúa a Madrid como la Comunidad con menor presión fiscal: con el tipo máximo de IRPF más bajo, el tipo más bajo en Transmisiones de inmuebles junto con Navarra y como única Comunidad exenta del Impuesto sobre Patrimonio. En general, la correspondencia entre color político e impuestos es muy clara: la menor presión fiscal se da en las Comunidades gobernadas por el PP, mientras que, por el contrario, y sobre todo a partir de las nuevas mayorías parlamentarias, las Comunidades con predominio o influencia decisiva de las fuerzas de izquierda han comenzado a apostar por una política de subida de impuestos, en la que sobresale Aragón, aunque también Islas Baleares, Cantabria y Navarra han aumentado impuestos.

En el ámbito de los tributos propios, ha continuado en el año 2015 el aumento del número de impuestos con la creación de nuevas figuras, aunque como ya hemos dicho en *Informes* anteriores la recaudación total por dichos tributos propios sigue representando un porcentaje muy bajo de los ingresos tributarios. Así, en Cataluña, se ha creado el Impuesto sobre las viviendas vacías, mientras que en Aragón se han creado dos nuevos impuestos medioambientales (el Impuesto sobre determinados usos y aprovechamiento de agua embalsada y el Impuesto sobre instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión) y se ha recuperado uno derogado anteriormente (el Impuesto sobre las instalaciones de transporte por cable). En Asturias se han producido modificaciones puntuales del impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua. Por el contrario, en La Rioja se ha suprimido el impuesto sobre grandes establecimientos tras el pronunciamiento de la Comisión Europea del año 2014 al respecto.

Por otra parte, se han resuelto en el año 2015 algunos de los conflictos planteados con la creación de nuevos tributos propios y, en particular, el que afectaba al Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito, del que nos hemos ocupado en *Informes* anteriores. Así, en relación con el Impuesto estatal creado por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, el Tribunal Constitucional ha consagrado la posibilidad de ocupación de espacios fiscales autonómicos prevista expresamente por la LOFCA, a la vez que ha rechazado que fuese inconstitucional el uso de la enmienda en la tramitación parlamentaria de la ley que lo creó, que se hubiese vulnerado la reserva de ley orgánica al no tratarse de desarrollo de la LOFCA y que se hayan vulnerado los principios de seguridad jurídica e irretroactividad (SSTC 26/2015, de 19 de febrero, 59/2015, de 18 de marzo, y 73/2015, de 14 de abril). Por otra parte, el mismo Tribunal, mediante sentencias 107 y 111/2015, ambas de 28 de mayo, ha declarado inconstitucionales las dos normas catalanas sobre el mismo Impuesto (el Decreto-ley 5/2012, de 18 de diciembre, y la Ley 4/2014, de 4 de abril), así como los preceptos de las leyes valenciana y asturiana que habían creado el impuesto en ambas Comunidades (SSTC 30/2015, de 19 de febrero, y 108/2015, de 28 de mayo, respectivamente).

Por último, y en el ámbito de la tributación foral, hay que mencionar la Ley foral navarra 23/2015, de 28 de diciembre, aprobada ya tras las elecciones, que supone un aumento generalizado de impuestos y una disminución de reducciones, deducciones y bonificaciones fiscales.

3.- Otras leyes con impacto económico, normas urgentes y singulares, persisten los problemas financieros

Lógicamente, el calendario electoral ha influido decisivamente también en la producción legislativa autonómica, puesto que todas las Comunidades, salvo Galicia y el País Vasco, han celebrado elecciones. Los comportamientos han sido distintos en función del régimen de mayorías parlamentarias de cada momento, lo que se ha traducido en una mayor o menor producción legislativa concentrada en la primera parte del ejercicio, coincidiendo con el final de la anterior legislatura. Así, en Extremadura, 16 de las 19 leyes del año se aprobaron antes de las elecciones, mientras que en Navarra fueron 19 las leyes forales aprobadas antes de mayo del total de 25 del año. En cambio, y en general, la producción legislativa tras las elecciones ha sido baja: así, Asturias, por ejemplo, sólo ha aprobado 1 ley, frente a las 10 anteriores a la contienda electoral.

Andalucía y Cataluña constituyen dos casos especiales, dado que sus elecciones se celebraron antes (marzo) y después (septiembre), respectivamente, de las elecciones de mayo. Las consecuencias de ello son lógicas: Andalucía no aprobó ninguna ley antes de elecciones (y solo 3 después); Cataluña aprobó todas sus leyes del año (25) antes de las elecciones y no aprobó ninguna ley después, debido a los avatares de la investidura del nuevo Presidente de la Comunidad, que no se produjo hasta enero de 2016.

Hay que destacar algunas de las leyes aprobadas. En el ámbito estrictamente económico, cabe citar la Ley general de subvenciones de Aragón (Ley 5/2015, de 25 de marzo), la Ley de modificación puntual del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda Pública del País Vasco, para prever la publicidad y transparencia de las subvenciones (Ley 1/2015, de 26 de marzo), y la Ley de Hacienda Pública, del sector público instrumental y de subvenciones de la Comunidad Valenciana (Ley 1/2015, de 6 de febrero), que sustituye al viejo Texto Refundido de 1991. En conexión con este apartado, hay que reseñar que los cambios en las mayorías parlamentarias tras las elecciones no han desterrado algunas de las malas prácticas anteriores, como las de las leyes de medidas o acompañamiento a los presupuestos, que siguen proliferando en prácticamente todas las Comunidades que han aprobado presupuestos para el año 2016.

Es de prever, en cambio, que la mayor fragmentación de los Parlamentos autonómicos pondrá en mayores dificultades la convalidación de Decretos-leyes en el futuro. En el ejercicio de 2015, siete Comunidades han hecho uso de esta figura, en muchos casos para regular materias de marcado carácter económico o presupuestario (ayudas a entidades locales o medidas de empleo y trabajo autónomo en Andalucía; suplemento de crédito o crédito extraordinario en Aragón; suplemento de crédito también en la Comunidad Valenciana, subvenciones en Murcia) o específicamente tributarias (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en Murcia).

En el ámbito institucional, hay que reseñar la Ley gallega 8/2015, de 7 de agosto, de reforma del Consejo de Cuentas, atribuyéndole competencias en la prevención de la corrupción en el sector público de la Comunidad, así como la Ley extremeña 19/2015, de 23 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo de Extremadura, creado el 2001, con composición marcadamente política, que se sustituye por una Comisión Jurídica de Extremadura, de composición profesional y muy parecidas funciones, y la Ley madrileña 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo, cuyas funciones pasan a ser ejercidas por los servicios jurídicos de la Comunidad mediante una Comisión Jurídica Asesora.

Ha continuado, por otra parte, el goteo de nuevas leyes de transparencia: Ley de Castilla y León (3/2015, de 4 de marzo), Ley aragonesa (8/2015, de 25 de marzo), Ley valenciana (2/2015, de 2 de abril), junto con la aprobación de leyes complementarias, como la Ley extremeña 18/2015, de 23 de diciembre, de Cuentas Abiertas por la Administración Pública Extremeña, que continua la línea de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, del Gobierno Abierto. En la misma esfera, la entrada en vigor de algunas leyes de transparencia aprobadas a finales del ejercicio anterior, como la catalana, ha puesto de relieve no pocos problemas de aplicación, en buena parte debidos a lagunas o deficiencias técnicas del propio texto legal.

En otro orden de consideraciones, persiste la situación de morosidad de muchas Comunidades, con serios retrasos en sus pagos a proveedores (Aragón, Extremadura, Comunidad Valenciana), aún a pesar de que a lo largo del ejercicio se han puesto a disposición de las Comunidades Autónomas cuantiosos recursos a través de los compartimentos Fondo de Liquidez Autonómico (FLA)

y Facilidad Financiera del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para atender pagos pendientes a proveedores.

Por último, hay que hacer referencia a dos Comunidades Autónomas de manera específica. En primer lugar, a la Comunidad Valenciana, que ha visto como en el año 2015 se concretaba la multa de la UE por los gastos sanitarios no reconocidos en el período 1988-2011. En concreto, la multa impuesta ha ascendido a 18,93 M euros, pero queda por resolver quien se hace cargo de la misma.

En segundo lugar, merece una consideración especial también Cataluña, que empezó el ejercicio con un proyecto de presupuestos sobre el que planearon serias dudas en torno al cálculo o fundamento de algunas de sus partidas de ingresos por un importe total cercano a los 2.200 millones de euros. Los presupuestos se aprobaron finalmente en el mes de marzo, tras un dictamen en el que el Consejo de Garantías Estatutarias optó por no cuestionar las estimaciones del proyecto. Sobre los casos de sobrevaloración o de estimación de ingresos basadas en posibles deudas históricas en los presupuestos autonómicos de los últimos años y su incidencia en la consecución de los objetivos de déficit marcados tuvimos ocasión de pronunciarnos ya en el *Informe* del año anterior.

No obstante, el transcurso del ejercicio ha puesto otra vez de relieve los graves problemas financieros de esta Comunidad a los que han contribuido los escasos ingresos finalmente obtenidos por las privatizaciones previstas, la deuda de la Comunidad, que sigue aumentando año tras año, la progresiva tendencia a la baja de los fondos europeos que le corresponden, o la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de julio de 2015, que ha resuelto en sentido negativo la petición de la Comunidad sobre los 759 millones de euros reclamados en base a los presuntos incumplimientos de las previsiones de la Disposición Adicional tercera del Estatuto de Autonomía de 2006, precisamente una de las partidas incluidas en las controvertidas previsiones de ingresos de los presupuestos para 2015, a las que antes se ha hecho referencia. Todo ello ha obligado a la Comunidad a seguir acudiendo al FLA, con el establecimiento de severas condiciones por parte del Gobierno del Estado ante las nuevas peticiones formuladas a final del año, que culminaron, no obstante, con una nueva aportación de 3.000 millones de euros con destino específico al pago de proveedores en materia de sanidad, farmacias, educación y servicios sociales.

A estos problemas hay que sumar, además, los que han rodeado a la Agencia Tributaria catalana, que ha estado en el ojo del huracán político por diversos motivos vinculados a su conceptualización como futura estructura de Estado: tanto por la previsión de incluir en la Ley de medidas fiscales, financieras y administrativas para el ejercicio 2015, un mandato para la elaboración de un futuro proyecto de ley que regulase los procedimientos de aplicación a todos los tributos (propios, cedidos y resto de tributos del Estado) soportados en Cataluña –lo que en este caso mereció una severa crítica del Consejo de Garantías Estatutarias–, como después por determinadas previsiones de la Ley 9/2015, de 12 de junio, relativa a la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia Tributaria catalana, que fueron objeto de impugnación y que han dado lugar a la STC 238/2015, de 19 de noviembre, que ha declarado inconstitucional, por ser contraria al derecho de igualdad en el acceso a la función pública,

la regulación que establecía convocatorias restringidas de acceso reservadas a funcionarios de otras Administraciones públicas con destino definitivo en Cataluña o que prestasen servicios en la Administración de la Generalitat o en los entes del sector público que de ella dependen.

4.- Presupuestos para 2016 al alza, sin noticias de la reforma de la financiación autonómica

El año 2015 acabó sin que siete Comunidades hubiesen aprobado sus presupuestos para el año 2016. Se trata de las Comunidades de Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Murcia y Navarra. En algunos casos, los presupuestos presentados por sus Gobiernos a las respectivas Cámaras, hubieron de ser retirados ante el bloqueo parlamentario (Asturias) o decayeron al haber prosperado una enmienda a la totalidad (Extremadura).

En el caso de Aragón, Navarra y Murcia los presupuestos se han aprobado a finales del mes de enero de 2016, mientras que en Castilla-La Mancha están aún en trámite parlamentario. En Cataluña, en cambio, el proyecto aún ha de ser aprobado por el Gobierno, con lo cual la Comunidad ha iniciado el ejercicio nuevamente en régimen de prórroga.

Por segundo año consecutivo, los presupuestos de las Comunidades Autónomas, en su conjunto, experimentan un incremento, que, en términos de gasto no financiero se podría situar en torno al 2,5%, aunque habrá que esperar a los datos relativos a los presupuestos definitivamente aprobados o a los relativos a los presupuestos prorrogados.

Obviamente, y como era de esperar en un año trufado de contiendas electorales, no ha habido avances respecto de la reforma del sistema de financiación. Ciertamente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas aprobó en su sesión de 29 de julio de 2015 un incremento de 7.455 millones de euros en la financiación para 2016 para las Comunidades, pero el debate global sobre la futura reforma ha pasado prácticamente desapercibido durante las sucesivas campañas electorales, si se exceptúan algunas tímidas y genéricas propuestas de determinados partidos (PSOE, Ciudadanos), que además han procurado obviar o aparcar al menos el espinoso tema de las diferencias entre el sistema foral y el sistema común, en buena parte también por las advertencias lanzadas al respecto por la generalidad de las fuerzas políticas vascas. Por tercer año consecutivo, concluiremos estas páginas, por tanto, recordando la imperiosa necesidad de la reforma del sistema de financiación, que seguimos pensando que debería abordarse dentro de la reforma más general, también necesaria, de la Constitución de 1978.