

**ERNESTO ESEVERRI (\*)****La elaboración de una Ley presupuestaria para las Comunidades Autónomas: Necesidad y criterios. (\*\*)**

---

**1. INTRODUCCION.**

La elaboración de una ley que coordine y armonice los principios y criterios que deben inspirar la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas puede ser cuestionada desde diferentes puntos de vista con pronunciamientos a favor y en contra de la misma. La mera existencia de una Ley Orgánica de financiación que regula los postulados básicos que deben regir en relación con los recursos económicos de las Comunidades puede ser una razón a favor de que se articule también una ley financiera que desarrolle los aspectos esenciales del orden presupuestario regional. Pero si ésta no fuere razón bastante, las ideas que recoge el texto constitucional en pro de una planificación de la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrando y armonizando el desarrollo regional y sectorial (art. 131. 1); propugnando la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1); o, finalmente, y sin ánimo de ser exhaustivo, exigiendo la necesaria coordinación entre las diferentes Haciendas territoriales con la del Estado y la materialización misma del elemental principio de solidaridad, son argumentos

---

(\*) Profesor Adjunto de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada.

(\*\*) Este trabajo realizado con la ayuda del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada, fué presentado como ponencia en las "II Jornadas sobre Aspectos Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas" organizadas por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Intervención General de la Administración del Estado, bajo la Dirección del Profesor Herrero Suazo. Se celebraron en el Palacio de Fuensalida de Toledo, en diciembre de 1981.

bastantes para propiciar la elaboración de esa ley financiera que contenga los principios rectores de los presupuestos de las Comunidades Autónomas con objeto de alcanzar así una mejor y más equitativa asignación de los recursos económicos por la vía del gasto a nivel territorial.

Ya en la I Jornadas de Estudios Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas celebradas en Avilés en 1.980 quedó constancia de la necesidad de uniformar la actividad presupuestaria de las regiones, (1). En este mismo sentido argumentó Santiago Muñoz Machado cuando destacaba la justificada preocupación por la coordinación financiera que se desprende de la lectura del texto constitucional ya que esa coordinación —en opinión del autor es “un elemento imprescindible en el funcionamiento de las modernas autonomías territoriales... y, también, por la práctica imposibilidad de organizar un sistema tributario eficaz sin el concurso de la misma cuando existen entes, como las Comunidades Autónomas, dotados de autonomía financiera (*necesidad de armonizar ingresos y gastos*), de articular las decisiones de muchos entes dotados de poder impositivo sobre una riqueza limitada, de arbitrar un sistema de recaudación eficaz y económico, etc.” (2). Con mayor precisión Isidoro Marcos Sanz apunta la necesidad de que la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas hubiese incluido, como lo hace la Ley italiana de 19 de mayo de 1.976 (3), una disposición final sobre principios fundamentales y normas de coordinación en materia de presupuesto y de contabilidad de las regiones (4). José Juan Ferrei-

(1) Para un exámen de estas conclusiones en relación con los Presupuestos de las Comunidades Autónomas me remito al artículo de JUAN LINARES Y MARTIN DE ROSALES: “Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”. *Hacienda Pública Española* núm. 65, año 1.980, ps. 189-191, en las que se realizan algunas consideraciones sobre el contenido de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas y que son objeto de análisis en el presente trabajo al plantear los principios de orden presupuestario que deben regir en esa hipotética Ley presupuestaria para las Comunidades Autónomas.

(2) “Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas”. *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*. Estudios dirigidos por EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA. Publicación del Instituto de Estudios Económicos. Madrid 1.980, p. 375.

(3) Más adelante se hace una expresa referencia al contenido de esta ley.

(4) “Régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas”. *I Jornadas de Estudios socioeconómicos de las Comunidades Autónomas. Hacienda de las Comunidades*. Tomo I. Junta de Andalucía. Universidad de Sevilla. Universidad de Granada. 1.981, p. 515.

ro Lapatza en su *Curso de Derecho Financiero Español* afirma que "la existencia de las Comunidades Autónomas y entidades locales implica la necesaria existencia de un presupuesto separado y propio de cada uno de los entes. Un presupuesto a través del cual tomen las decisiones de gasto oportunas en orden al cumplimiento de las tareas propias, distintas a las del Estado que tienen encomendadas. La necesaria y deseable coordinación de los presupuestos de estos entes con el presupuesto del Estado en aras de una política económica común y eficaz no puede llegar a atentar contra la existencia misma de estos presupuestos separados, basada en las mismas razones que la existencia, separada y autónoma, de los entes que le dan vida" (5).

En definitiva, existe un estado de opinión en orden a lograr una conexión sistemática en la organización de la actividad presupuestaria de los entes regionales.

Los argumentos contrarios a la elaboración de una ley que venga a armonizar esta parcela de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas vendrían propiciadas por quienes, celosos de un planteamiento autonómico radical, verían en ella un posible recorte a la capacidad de autodeterminación de las regiones y nacionalidades a las que se refiere el texto constitucional; no obstante, estas posiciones distan de los postulados metodológicos que pretende este trabajo y se sitúan a la vera de posiciones ideológicas respetables en todo caso, pero propensas a olvidar el valor que, en un Estado democrático, tiene la opinión de la mayoría en la Cámara legislativa. Con ello, me limito a poner de manifiesto que el razonado sentir de las argumentaciones científicas no es siempre bien interpretado por quienes se ven en la obligación de llevarlas a la realidad positiva de la norma. En cuestiones en las que debe primar el interés general y la racionalidad de los planteamientos, han de erradicarse particularismos que, como tales, albergan posturas egoístas e insolidarias.

Por otra parte, a quienes recelen del contenido de esa ley presupuestaria convendría recordarles por un lado, que el propio texto constitucional en su art. 156. 1 reconoce la autonomía financiera de las Comunidades para el desarrollo y ejecución de sus competencias, reconocimiento que no es una fórmula vaga, sino una legítima aspiración autonómica en el marco constitucional; y por otra parte, que la propia Ley Orgánica de Financiación de las

(5) *Curso de Derecho Financiero Español*. 5ª Edición, corregida y puesta al día. Marcial Pons. Madrid 1.981, p. 723.

Comunidades Autónomas en su art. 17 recoge el principio de competencia presupuestaria en favor de las Comunidades Autónomas cuando señala que éstas regularán de acuerdo con sus Estatutos la elaboración, exámen, aprobación y control de sus presupuestos, lo cual significa que son los Estatutos quienes pueden y deben regular esas materias sin perjuicio, claro está, de que los principios rectores —no correctores— en el ejercicio de la misma, vengán arbitrados y conducidos de la mano de una ley armonizadora que, por su naturaleza, como más adelante se verá, no puede enmendar ni recortar el contenido de estos Estatutos de autonomía, ni el mandato genérico del art. 17. a) de la Ley Orgánica de la Financiación de las Comunidades Autónomas.

Así las cosas, la cuestión planteada acerca de la necesidad de esta ley financiera se decanta a su favor con argumentos como la solidaridad, la coordinación, la protección del interés general y la homogeneidad que deben inspirar la ordenación del gasto regional para una mejor redistribución de los recursos económicos. Como señalara Jaime García Añoveros con ocasión de la clausura de las Jornadas de Estudio sobre la Constitución y las Fuentes del Derecho, organizadas en el año 1.979 por la Dirección General de lo Contencioso del Estado: “el texto constitucional no concibe la autonomía como un factor de desintegración, sino como un principio de armonía, según el cual lo vario y plural se refunde en una unidad superior, que no ahoga ni absorbe la singularidad de sus componentes, sino que las contempla y les otorga una dimensión más elevada” (6). Por último, los criterios rectores propugnados por la citada ley no han de entenderse como limitaciones al desarrollo de la autonomía regional, sino como consecuencia necesaria de una coordinación, que por ser tal, no merma y sí enriquece el desenvolvimiento de la actividad financiera de las diferentes Comunidades.

## **2. CARACTERES QUE DEBE REUNIR LA LEY PRESUPUESTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**

Antes de pasar al análisis de los principios que deben regir en esta futura ley reguladora del gasto regional, he de realizar una aclaración. Las líneas que continúan en esta exposición, proceden

---

(6) *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*. Vol. III. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1.979, p. 2121.

a revisar los criterios rectores en materia presupuestaria obviando cualquier alusión a principios contables, patrimoniales o de control que también afectan al presupuesto de las Comunidades Autónomas, pero que no son objeto de análisis en el presente trabajo.

a) *Carácter de la ley desde una perspectiva formal.*

Hecha la anterior precisión, existe una cuestión previa a debatir que consiste en delimitar la naturaleza de la ley presupuestaria para las Comunidades Autónomas; esto es, si debe tratarse de una ley orgánica o por el contrario hay que entenderla como una ley ordinaria. Este punto, aparentemente sin mayor trascendencia, es importante aclararlo en orden a la jerarquía normativa (que garantiza la propia Constitución en su art. 9º. 3), y porque como se expone a continuación, la realización jerárquica entre la ley orgánica y la ordinaria, está sometida a revisión doctrinalmente; junto a ello, este punto resulta interesante dado que, en el fondo subyace una cuestión de competencia necesaria de aclarar para configurar la posición que debe guardar esta ley con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y con los distintos Estatutos de Autonomía que, como precisa el art. 81 de la Constitución, serán aprobados mediante ley orgánica y gozan por lo tanto de tal naturaleza.

En las referidas Jornadas de Estudios Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas, se apuntó la necesidad de que la ley presupuestaria tuviera el carácter de una ley orgánica. En este sentido, en el resumen de sus conclusiones que realiza Juan Linares se puede leer lo que sigue: "Tanto los Estatutos de autonomía aprobados o en preparación, como la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, ..., adolecen de insuficiencias en las materias señaladas (principios presupuestarios, elaboración, ejecución, control,...). Ello hace imprescindible la formulación de *una norma del mismo rango* que establezca con el necesario detalle los principios básicos presupuestarios, de control, contables y patrimoniales de dichos entes con el fin de evitar tanto la multiplicidad de actuaciones normativas en dichos campos como las posibles divergencias o disparidades entre las mismas" (7).

---

(7) JUAN LINARES Y MARTIN DE ROSALES, ob. cit. p. 190.

Sin embargo, las inexcusables razones que abonan la elaboración de la ley, no alcanzan el mismo grado de bondad cuando se trata de determinar el rango que debe acompañarla. Lo deseable hubiese sido que alcanzara el rango de ley orgánica, pero entiendo que existen inconvenientes para llegar a esa conclusión.

El sosegado análisis de nuestro texto constitucional realizado, fundamentalmente, por los tratadistas de Derecho público, está sentando una corriente de opinión mayoritaria que ve en el binomio ley orgánica por un lado, y ley ordinaria por otro, una relación de competencia y no de jerarquía, en el sentido de que la Constitución reconoce un conjunto de materias específicas (Estatutos de autonomía, desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, régimen electoral general, financiación de las Comunidades Autónomas, etc.) que necesariamente deben regularse mediante ley orgánica; es decir, existe una reserva por razón de la materia, en favor de este tipo de leyes, de manera que “si una ley ordinaria contradice la regulación de una ley orgánica en materia reservada a esta última por la Constitución, la invalidez de la misma no deriva de su supuesto rango inferior sino de la vulneración del principio constitucional que consagró la reserva cuya infracción legítima precisamente su posible enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional en virtud del recurso de inconstitucionalidad” (8). En definitiva pues, mediante ley orgánica tan sólo pueden pasar a regularse aquéllas cuestiones que quedan a su amparo por expresa voluntad del texto constitucional y no cualquiera otra.

---

(8) La cita es de VICTOR MENDOZA OLIVAN: “Tipología de las leyes en la Constitución”, en la obra colectiva *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*. Vol. I, ob. ct. p. 94. En el mismo sentido se manifiesta JAVIER GALVEZ MONTES: “El ámbito material y formal de las leyes orgánicas”, en *La Constitución Española y las Fuentes...* Vol. II, ob. ct. ps. 941-942, cuando señala: “la única diferencia entre las leyes ordinarias y las leyes orgánicas estriba tan sólo en la mayor rigidez de esta última. Pero esta característica... no comporta por sí misma diferencias jerárquicas o de rango entre ambos tipos de leyes”.

SOSA WAGNER en cambio, acepta el mayor rango de la ley orgánica frente a la ordinaria, “Aproximación al tema de las leyes orgánicas” en *La Constitución Española y las Fuentes...* Vol. III, ob. ct. p. 1984. También participa de esta opinión JOSE MANUEL TEJERIZO LOPEZ: “El resultado sin embargo, —dice el autor— ha sido establecer unas leyes que tienen una categoría superior a las ordinarias porque sólo pueden derogarse expresamente” (“Las fuentes del Derecho financiero a la luz de la Constitución” en *La Constitución Española y las Fuentes...* Vol. III, ob. ct. ps. 2012-2013).

Todo ello ha llevado a Fernando Sainz de Bujanda a la afirmación de que "si una ley orgánica regulara materias que no le estén reservadas por la Constitución sería tan inconstitucional como si una ley ordinaria invadiera el campo de la ley orgánica" (9).

Transportando el estado de opinión señalado al tema que ahora nos ocupa, entiendo que la futura ley reguladora de los aspectos presupuestarios de las Comunidades Autónomas, necesariamente, tendrá que revestirse de rango ordinario si no quiere suscitar posibles cuestiones de inconstitucionalidad. En efecto, las materias reservadas a la ley orgánica y que se relacionan con las autonomías territoriales son en esencia, los propios Estatutos de autonomía que se invisten de ese rango (art. 81 de la Constitución) y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas que previó el art. 157.3 del texto constitucional.

Al amparo de esta última disposición que faculta la regulación del ejercicio de las competencias financieras a través de una ley orgánica y teniendo presente que la actividad financiera de los entes públicos se bifurca siempre en esa doble vertiente del ingreso y el gasto público, podría pensarse que los principios presupuestarios regionales deberían formularse en el contexto de una ley orgánica. Sin embargo, tal solución no es posible dado que, según el art. 157.3 de la Constitución, lo que queda reservado a la ley orgánica es la regulación del ejercicio de las competencias financieras que previamente se enumeran en el número 1 de ese precepto y que se refieren exclusivamente a los recursos económicos de las Comunidades Autónomas, sin aludir para nada a sus gastos, ni tampoco a los criterios presupuestarios que han de regir en su ordenación (no obstante y como se detalla más adelante, la referida Ley no elude el tema estableciendo una serie de criterios que deben inspirar la ordenación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas). En atención a cuanto se ha expuesto, y para propiciar la viabilidad y eficacia de esa futura ley presupuestaria, entiendo que el único rango normativo del que debe quedar investida es el correspondiente a una ley ordinaria.

---

(9) *Lecciones de Derecho Financiero*. Obra resumida y adaptada por JOSE ANTONIO ANTON. Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Madrid 1.979, ps. 17 y 18.

b) *Principios que deben inspirar la ley presupuestaria de las Comunidades Autónomas.*

Fernando Sainz de Bujanda ha insistido en la necesidad de que el jurista reduzca a sistema el conjunto de las reglas financieras concernientes al presupuesto, con el fin de que pueda disponer de un conjunto de principios jurídicos que inspiren esta rama del ordenamiento jurídico. Procediendo de esta manera, se establecerán los criterios jurídicos conforme a los cuales deben ser formados, aprobados y fiscalizados los actos de previsión de los poderes públicos destinados a fijar para cada ejercicio el importe de los gastos necesarios para el sostenimiento de los servicios públicos. La doctrina tradicional ha aceptado que los principios jurídicos inspiradores del presupuesto deben ser los de unidad, especialidad, universalidad, equilibrio y anualidad.

No es materia propia de este trabajo proceder a delimitar el contenido de cada una de estas reglas rectoras del presupuesto, extremo por otra parte, suficientemente estudiado por la doctrina ocupada del tema,. Baste por lo tanto, con una ligera referencia al significado de cada uno de esos principios que sirva de muestra para lo que más adelante se afirma en torno a los mismos.

Con el principio de unidad se quiere asentar la necesidad de que todos los ingresos y gastos deben incluirse en un sólo presupuesto; como ha señalado Jaime García Añoveros, (10) este principio puede ser estudiado desde diversos aspectos: bien como principio de unidad en sentido estricto, lo que significa que debe existir un único presupuesto; bien entendiendo la unidad como necesidad de que los ingresos y los gastos públicos figuren en un único presupuesto (se trata con mayor propiedad del principio de universalidad del que me ocupo más adelante). En tercer lugar, el aspecto contable de este principio se recoge en el criterio de la unidad de caja conforme al cual todos los ingresos han de afluir a una misma caja y deben destinarse indistintamente a la financiación del gasto público.

La idea esencial de que ha de existir un único presupuesto debe ponerse en relación con la institucionalización de diversos entes públicos, y así se entiende que cada ente público ha de sujetar su actividad a un único presupuesto por lo tanto, la personalidad jurídica pública, como dice Ferreiro, constituye un límite a

---

(10) GARCIA AÑOVEROS, J.: *Derecho Presupuestario*. Sevilla 1.965. ps. 41 a 48.

la unidad presupuestaria. “De esta forma, ni los presupuestos de los organismos autónomos, ni los de las Comunidades Autónomas y entidades locales pueden considerarse una excepción a la norma que de él se desprende” (11).

En su aspecto cualitativo, el principio de especialidad pretende señalar que los créditos para gastos se destinen exclusivamente a la finalidad específica para la cual se autorizaron, en un afán por evitar un voto del Parlamento sobre todo el conjunto de los gastos, lo cual permitiría a los órganos del ejecutivo la aplicación indiscriminada de los créditos para sufragar los gastos que ellos determinasen.

En su vertiente cuantitativa, este principio viene a limitar los créditos autorizados en el estado de gastos, prohibiendo la adquisición de compromisos de gastos por cuantía superior a su importe.

Como se dijo más arriba, el principio de universalidad se presenta como una variante más específica del de unidad. Se concreta este principio en la idea de que todos los ingresos y gastos se reflejen en un mismo presupuesto, sin que puedan realizarse compensaciones entre ellos. Pero como ya se apuntó, el principio de universalidad no debe entenderse de un modo absoluto, sino en relación con los presupuestos de cada ente público, de forma que, utilizando las palabras de Ferreiro, “todos los ingresos y gastos de cada ente público deben figurar en el presupuesto al que cada uno de ellos ha de sujetar su actuación, y todos los ingresos y gastos públicos han de figurar en el presupuesto de algún ente público” (12).

Con el principio de anualidad se quiere reflejar la necesidad de que la actuación presupuestaria se circunscriba a un período de tiempo concreto; en este sentido, la anualidad del presupuesto puede quedar referida bien a su aprobación, lo que significa que el presupuesto será aprobado anualmente, bien a su ejecución, indicando así que los ingresos y los gastos deben realizarse dentro de ese período de tiempo.

---

(11) Ob. ct. ps. 722-723.

(12) Ob. ct. p. 724.

Finalmente, el principio de equilibrio presupuestario consagrado por la Hacienda clásica como rector de la política presupuestaria, venía a significar la necesidad de que los gastos ordinarios quedasen financiados con los ingresos ordinarios, para que así el presupuesto se cerrase en equilibrio. Ello sin embargo, no impedía recurrir a los ingresos extraordinarios, pero sólo era aconsejable en supuestos excepcionales y de extrema necesidad o para realizar determinado tipo de inversiones.

Junto a todos estos principios sustantivos que acompañan al presupuesto, hay que destacar también el denominado principio de competencia que nos indica qué órganos, dentro de los que integran las instituciones del Estado, son los encargados de llevar a cabo la aprobación del presupuesto. Como ha dicho Alvaro Rodríguez Bereijo este principio constituye no sólo una regla fundamental del Estado constitucional moderno y origen de los Parlamentos como instituciones de representación política, sino también el eje sobre el que ha girado toda la construcción del Derecho presupuestario (13). En efecto, la resolución de si el presupuesto es un acto del poder ejecutivo en el que la misión del Parlamento es de control sencillamente; o si, por el contrario, el Presupuesto es un acto del Poder legislativo en el ejercicio de una función puramente legislativa y no de mero control, ha sido una cuestión ampliamente debatida y aún hoy, no existe un acuerdo común al respecto. Por mi parte, me oriento en la línea de pensamiento de Alvaro Rodríguez Bereijo para quien el presupuesto es "*un acto unitario, en el que los Presupuestos y la ley de aprobación forman un único acto legislativo*" (14).

Con la institucionalización del Estado de las Autonomías en nuestra Constitución de 1.978, el principio de competencia presupuestaria adquiere una nueva riqueza de matices, ya que no se limita sólo a tratar de precisar el órgano a quien corresponde la aprobación de los presupuestos, sino que también debe señalar en relación con las Administraciones públicas (estatal, regional y municipal) si quedan facultadas para elaborar aprobar y ejecutar sus propios presupuestos. De modo que existirá un principio de competencia que tratará de delimitar la facultad del Estado, de las

---

(13) "La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1.978" *Hacienda y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1.979, p. 175.

(14) Ob. cit. p. 178. Por otra parte, el mismo autor profundizó con detenimiento sobre este extremo en su obra: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Editorial Tecnos. Madrid 1.970, ps. 39-163.

Comunidades Autónomas y de los Municipios para la elaboración, aprobación, ejecución y control de sus respectivos presupuestos; y también un principio de competencia orgánica, que nos señalará el órgano, dentro de los que integran esas instituciones territoriales, está facultado para proceder a la aprobación de sus correspondientes presupuestos.

La mayoría de estos principios quedan recogidos en el texto constitucional aunque referidos a los Presupuestos del Estado, sin que se prediquen para nada de las Comunidades Autónomas. Así en el art. 134.2 de la Constitución al afirmar que “los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”, está reflejando los principios de anualidad, universalidad y unidad en materia presupuestaria. Lo que califica-mos de principio de competencia orgánica se refleja en el art. 134.1 de la Constitución que faculta al Gobierno para la elaboración de los Presupuestos y a las Cortes Generales su exámen, enmienda y aprobación.

No obstante se echa de menos en las normas constitucionales la referencia a cualquier tipo de conexión entre los criterios rectores en materia presupuestaria estatal y los que han de regir en relación con las Comunidades Autónomas. Es más, sobre la existencia de esos principios ordenadores de los presupuestos regionales existe un silencio absoluto en la Constitución. Isidoro Marcos Sanz se ha hecho eco de esta situación: “en materia presupuestaria la falta de normativa (para los entes regionales) pudiera ser especialmente perjudicial para la consecución de una adecuada coordinación de las Haciendas autónomas con la Hacienda estatal”, por lo que apunta la necesidad de que en un futuro próximo se garantice la coordinación entre estos dos niveles de las Haciendas, mediante una regulación uniforme de sus aspectos financieros (15).

Rincón Olivares sostiene que cada Comunidad Autónoma deberá confeccionar su propio presupuesto armonizandolo con los restantes que serán elaborados por los demás entes regionales “ya que en caso contrario el Presupuesto perderá su condición de ser un instrumento válido de información para trazar las líneas

---

(15) “Descentralización territorial del gasto público”. *Hacienda Pública Española* núm. 58, ps. 97 y 98.

generales de planificación económica de la nación, a la par de servir de medio normalizado para la fiscalización del Tribunal de Cuentas". Incluye como criterios rectores en la ordenación presupuestaria de los ingresos y gastos territoriales un conjunto de principios entre los que cabe destacar el de universalidad, armonía en la estructura presupuestaria, correlación con los presupuestos estatales, anualidad, etc. (16).

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas tampoco ha sido generosa en la regulación normativa de los aspectos presupuestarios regionales volcándose, como dice Marcos Sanz, en las áreas de ingresos y colaboración financiera. "Principios presupuestarios —dice el autor— como los de competencia y publicidad; modificaciones de créditos y normas de gestión de ingresos y gastos; gestión de tesorería; contabilidad y control, quedan en ella totalmente inéditos, lo que parece indicar un deseo del legislador de dejar estas cuestiones a la libre decisión de las Comunidades Autónomas" (17).

Del exámen de su articulado puede extraerse la afirmación del principio de anualidad presupuestaria, del principio de universalidad (art. 21 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas), así como del principio de competencia cuando en su art. 17 indica que las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, la elaboración, exámen aprobación y control de sus presupuestos. También existe en la Ley una vocación de homogeneidad en su elaboración al afirmar que "los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado" (art. 21.3).

Como se aprecia estamos en presencia de declaraciones de voluntad que precisan de una específica concreción, capaz de materializar lo que tienen de programáticas. Esa es la misión que debe confiarse a la futura ley presupuestaria para las Comunidades Autónomas con el fin de que venga a dotar de contenido una serie de principios que ya aparecen recogidos a nivel positivo, y también para que plasme otros que no están sancionados, pero

(16) "La Constitución y la legislación financiera territorial" *Hacienda y Constitución*, ob. ct. ps. 733 y 734.

(17) "Régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas" en *Jornadas de Estudios socioeconómicos...*, ob. ct. p. 407.

que, en mi opinión, debían regularse entre sus disposiciones. No obstante y para tener una visión más amplia de cuál ha de ser el contenido de esa ley futura, creo interesante esbozar los criterios que están inspirando a otros cuerpos normativos o que van a fundamentar determinados proyectos legales a nivel regional. De ahí el exámen que a continuación se realiza de la Ley italiana de 19 de mayo de 1.976 reguladora de los principios fundamentales en materia de presupuesto y contabilidad regional; del Proyecto de ley de finanzas públicas de la Generalidad de Cataluña y del Real Decreto-ley de 16 de enero de 1.981 por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones locales.

1) *La experiencia italiana: la Ley de 19 de mayo de 1.976 reguladora de los principios fundamentales en materia de presupuesto y contabilidad regional.*

Esta ley tiene como finalidad el tratar de adaptar la normativa estatal en materia presupuestaria a las exigencias de las regiones con estatuto ordinario, estableciendo para ello un conjunto de criterios no sólo presupuestarios, sino también de naturaleza contable y patrimonial. No obstante, aquí quedarán reflejados únicamente los principios presupuestarios que mayor relevancia pueden tener a los efectos de la presente exposición.

En este orden de cosas, la Ley italiana de 19 de mayo de 1.976 establece los principios de universalidad e integridad del presupuesto; anualidad; unidad de caja; competencia y equilibrio presupuestario.

De todos ellos sin duda, el que más llama la atención es el principio del equilibrio presupuestario, según el cual el conjunto de los gastos no puede ser superior al conjunto de los ingresos que se preven recaudar, teniendo en cuenta además, la situación inicial de caja. En caso de que exista déficit de gastos sobre ingresos, deberá ser cubierto por préstamos autorizados en la propia ley de presupuestos (art. 4º) (18).

---

(18) Para un análisis de éste y de cualquier otro tema que plantea la Ley italiana de 19 de mayo de 1.976, me remito a la obra de FERDINANDO IZZI-LILIANA FAVARO: *Il nuovo ordinamento contabile regionales*. Giuffré editore. Milano 1.978. En particular véase el Capítulo VII de la obra, ps. 107-137. Asimismo y en una labor sintética ISIDORO MARCOS SANZ en "Régimen presupuestario..." ob. cit. ps. 408-410, recoge esquemáticamente el enunciado de los artículos que integran la referida Ley.

En nuestro país, la vigente y escasa normativa sobre la materia en relación con las Comunidades Autónomas, no se pronuncia sobre la exigencia de este principio, aunque como se verá seguidamente, se quiso introducir en el texto constitucional, aunque la intención no prosperó. En efecto, el art. 149 del Anteproyecto de Constitución Española que se publica en el Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1.978 establecía: "Los Territorios Autónomos elaborarán un presupuesto anual con equilibrio de ingresos y gastos, sin perjuicio de la posibilidad de la formación de presupuestos extraordinarios financiados con cargo a sus recursos específicos o a los procedentes de operaciones de crédito". Este precepto con alguna modificación, pasó al Proyecto de Constitución con el número 151 y fue suprimido en Comisión por entender que se trataba de un artículo excesivamente detallista, impropio de figurar en un texto constitucional; su contenido —en opinión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas— podía ser objeto de regulación por una ley ordinaria o incluso, a través de disposiciones reglamentarias (19).

La razón esgrimida por los ponentes de la citada Comisión, parece de todo punto lógica y consecuente; sin embargo, las motivaciones que indujeron a incluir la norma en el Anteproyecto de Constitución parecen evidentes y obedecen, en esencia, al sistema de financiación previsto para las Comunidades basado, en buena medida, en transferencias de ingresos estatales. La transferencias de recursos económicos a las regiones debe ser proporcional al trasvase de competencias del Estado central al ente autónomo de forma tal, que el coste del servicio que se transfiere debe venir avalado por el montante económico que lo pone en funcionamiento. En base a ello, el Anteproyecto de Constitución asentaba el principio del equilibrio presupuestario entre los ingresos y gastos corrientes, sin perjuicio de acudir a presupuestos extraordinarios cuando la situación lo requiriese, pero en el entendimiento de que esos presupuestos no podrían sufragarse merced a los ingresos corrientes, sino por la vía de los ingresos extraordinarios (20).

---

(19) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 91 año 1.978, sesión celebrada el 16 de junio.

(20) Un breve comentario del citado art. 149 sus razones y consecuencias, puede encontrarse en el trabajo de ALBERTO MARTINEZ GENIQUE "Financiación de los entes territoriales autónomos" en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1.978, ps. 628 y ss.

2) *Proyecto de Ley de Finanzas Públicas de la Generalidad de Cataluña.*

El Boletín Oficial del Parlamento Catalán, núm. 18 de 4 de febrero de 1.981 recoge el Proyecto de Ley de Finanzas Públicas de la Generalidad y en su Exposición de motivos se hace eco del mandato de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en el sentido de que los Presupuestos de las Comunidades se elaboren con criterios homogéneos de manera que sea posible su consolidación con los del Estado. “La Ley de Finanzas Públicas de Cataluña —dice también su declaración de principios— no pretende grandes innovaciones y busca su aplicabilidad y eficacia al amparo de dos grandes principios: respeto y adaptación a las peculiaridades y necesidades económicas y financieras de la Administración Pública Catalana, y posible mantenimiento de relaciones de eficacia entre las correspondientes instituciones del Estado”. En este clima de coordinación y homogeneidad se acuñan los principios de unidad de caja, anualidad presupuestaria, contabilidad, control y responsabilidad; asimismo, se propugna el criterio de la universalidad en su art. 29 conforme al cual el Presupuesto de la Generalidad incluirá la totalidad de sus gastos e ingresos así como el de las entidades autónomas y empresas públicas.

Junto a todo ello hay que destacar de forma particular la correlación que el referido Proyecto de Ley de Finanzas guarda con la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1.977, algunos de cuyos preceptos se han trasladado íntegramente al texto de ese Proyecto de Ley. Quizás sea éste el dato más significativo en pro de la homogeneidad en materia presupuestaria invocada en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (art. 21.3) y de una coordinación y posible integración de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas en los Presupuestos Generales del Estado.

El Capítulo V del Proyecto de Ley de Finanzas Públicas de la Generalidad es un botón de muestra de esa interrelación que se pretende entablar con la Ley General Presupuestaria; así, el art. 27 de ese Proyecto de Ley es un calco del art. 48 de la Ley General Presupuestaria que delimita el contenido de los Presupuestos Generales del Estado y los define como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejerci-

cio. El principio de anualidad presupuestaria reflejado en el art. 49 de la Ley General Presupuestaria, se reproduce en el 29 del referido Proyecto de Ley; lo mismo cabe señalar del principio de universalidad en relación con el contenido de los Presupuestos tanto del Estado como de la Generalidad de Cataluña (arts. 51 y 29 de uno y otro cuerpo normativo).

En definitiva, este Proyecto de Ley de Finanzas Públicas de la Generalidad es una buena muestra de cómo se ha de alcanzar la armonía presupuestaria entre las diferentes Comunidades Autónomas y de éstas con el Estado. Al mismo tiempo, nos enseña cómo es posible atraer los postulados de una ley estatal (la General Presupuestaria) para que rijan también a nivel regional, evitando la distorsión del ordenamiento jurídico y la dispersión normativa sobre la materia.

3) *Real Decreto-ley 3/1.981, de 16 de enero por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales.*

El Real Decreto-ley 3/1.981 viene a sustituir la regulación que se daba a los aspectos presupuestarios de las Corporaciones locales en la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1.955 (arts. 675 a 704), aunque las innovaciones que introducen no lo son de fondo, sino de ciertos matices y precisiones (21).

El art. 11 del Real Decreto-ley comienza asentando los principios de anualidad presupuestaria, universalidad, unidad y equilibrio presupuestario. “Las Corporaciones locales —dice el art. 11.1— confeccionarán anualmente un Presupuesto ordinario, que comprenderá todos los gastos e ingresos de esta naturaleza, y un Presupuesto de inversiones que podrá financiarse, total o parcialmente, con aportaciones de aquél”.

El dato más significativo es, sin duda, la sanción del equilibrio presupuestario a nivel local, que por otro lado, ya está recogido en el art. 678 de la Ley de Régimen Local. “Los Presupuestos ordinarios —dice el art. 11.2 del Real Decreto-ley 3/1.981— deberán aprobarse sin déficit y los Presupuestos de inversiones nivelados”. Si prescindimos de la referencia a los Presupuestos de inversiones

---

(21) Un análisis de esas disposiciones puede estudiarse en la obra de MANUEL ABELLA POBLET *Nuevo Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales*. Publicaciones Abellá. Madrid 1.981 ps. 246-286.

en realidad, lo que el precepto transcrito establece es la prohibición de que se cierren los Presupuestos con déficit, lo cual no impide que se aprueben con superavit, aunque es notorio que esta situación resulta impensable dadas las circunstancias actuales por las que atraviesan las arcas municipales. De manera que, aún cuando el precepto se formula con la expresa prohibición de que se aprueben presupuestos deficitarios, en la práctica, ese veto se traduce en la necesidad de que las Corporaciones locales cierren sus Presupuestos en equilibrio.

#### 4) *Criterios a seguir.*

De cuanto ha quedado expuesto hasta el momento, parece inequívoca la existencia de una serie de principios que rigen en la ordenación presupuestaria de los entes públicos y que no hay razones en contra para prohibir su incorporación a una futura ley financiera de las Comunidades Autónomas. Es más, algunos de esos principios están implícitamente recogidos en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (art. 24) como ya se expuso más arriba.

El carácter anual que debe presidir la duración de los presupuestos regionales, es un criterio incuestionable en orden a su homogeneidad y coordinación con los Presupuestos Generales del Estado. Del mismo modo, parece que los Presupuestos de las Comunidades Autónomas deben estar presididos por los principios de universalidad y unidad, de forma que en ellos se reflejen todos los derechos de contenido económico y las obligaciones a las que deben hacer frente las Comunidades Autónomas integrando en su Ley de Presupuestos anual, los correspondientes a organismos autónomos y entidades públicas de carácter regional.

Pero sin duda, el principio que ofrece mayores dificultades en orden a su posible asunción por parte de la ley reguladora de los aspectos presupuestarios de las Comunidades Autónomas, es el principio que establece el equilibrio entre los ingresos y gastos, o si se prefiere —como lo hace la vigente legislación local—, la prohibición de que los Presupuestos regionales se cierren con déficit. Los inconvenientes para su incorporación a un futuro texto normativo residen fundamentalmente, en que dicho principio supone un recorte a la autonomía del gasto regional. La ausencia de ese principio, desde otro punto de vista, ocasionará consecuencias negativas para otros sectores de la Hacienda Pública, en la medida

en que los Presupuestos de las Comunidades Autónomas comiencen a ser deficitarios, de manera que la economía a nivel nacional, tendrá que soportar no ya el importante déficit que arrastraban los Presupuestos Generales del Estado, sino además el que comience a manifestarse en alguna Comunidad Autónoma con los efectos en cadena que ello ocasionaría.

Si se observa, la supresión de este principio en el texto constitucional no se realizó pensando en lo que suponía de restricción en la actuación de los entes regionales, sino en lo improcedente que resultaba en el texto fundamental, proponiendo, en su caso, su regulación a través de una ley ordinaria, indudablemente, más apropiada para sancionarlo. Quizás esa supresión ha hecho caer en el olvido la posible necesidad de ese principio.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, alejado de planteamientos contables o económicos, es evidente que el principio del equilibrio presupuestario, o si se prefiere, la prohibición de que los presupuestos regionales sean aprobados con déficit, no está sancionado a nivel positivo por lo cual ni resulta de obligado cumplimiento, ni tampoco queda vetada su posible incorporación al ordenamiento jurídico regional y es posible encontrar fundamentos a favor de su integración y en contra. (22).

Así, las razones que abogan por su inserción en el Derecho presupuestario regional, se situarían en la línea de que corresponda al Estado la tutela del interés económico general, en consecuencia las repercusiones perjudiciales que para la economía en su conjunto tendría la existencia de un déficit presupuestario de las Comunidades Autónomas que se acumularía al ya

---

(22) Si bien es cierto que en el ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas no se encuentra formulado el principio del equilibrio presupuestario, la situación es diferente en la regulación del régimen presupuestario de los Entes Preautonómicos.

Así, el Real Decreto-ley 16/1.980 de 12 de diciembre por el que se determina el régimen presupuestario y patrimonial de los Entes Preautonómicos, en su artículo tercero ordena que sus presupuestos deberán presentarse financieramente equilibrados.

De donde, si estamos en presencia de un principio que es de obligada observación para los Entes que aún no han accedido a la autonomía regional pero que lo harán en un futuro más o menos inmediato, parece lógico concluir que también será de obligada observación para las Comunidades Autónomas.

creciente déficit que arrastra la cuenta del Estado, aconsejaría la sanción del principio del equilibrio. La coyuntura económica por la que atraviese el país no aconseja la formación, junto al déficit de los Presupuestos Generales del Estado, de un déficit paralelo a nivel regional, que aumentaría el déficit del Estado.

Las razones en contra se fundamentarían en el principio de autonomía financiera que se reconoce constitucionalmente, en la medida en que la prohibición del déficit presupuestario puede representar para las regiones una paralela limitación en su política de gastos que atentaría de forma directa contra el esencial criterio de la autonomía financiera.

Junto a todo ello, hemos tenido oportunidad de observar cómo el Derecho italiano, recoge este principio para delimitar la formación de los presupuestos regionales, indicando que los gastos corrientes deben sufragarse con los correspondientes ingresos ordinarios, cerrándose presupuesto en equilibrio. En nuestro país, a nivel municipal, se sigue esa misma orientación para la elaboración de los presupuestos de las Corporaciones locales.

Entre las conclusiones extraídas de las I Jornadas de Estudios Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas, se apuntó que los presupuestos de los entes regionales debían presentarse equilibrados. Como se aprecia las soluciones pueden ser diversas y en definitiva, la opción por unas u otras es, ante todo política. Sin embargo, no está de más realizar una llamada de atención a la prudencia y aconsejar a las Comunidades Autónomas cuando formen sus presupuestos que los cierren en equilibrio. De una parte, porque es una forma de contribuir a la consecución de una suficiencia financiera. Cada Comunidad Autónoma asumirá las competencias para el ejercicio de su autonomía, pero nunca más de las necesarias. Es preciso inculcar la idea de que no se alcanza un mayor grado de autonomía porque se asuman más competencias y en consecuencia se potencie más la política de gasto a nivel regional, sino que la región cumple mejor sus irrenunciables postulados autonómicos cuando se asumen las competencias necesarias y éstas se desarrollan racional y suficientemente, mediante una política de gasto coherente.

Paralelamente, no se puede perder de vista que es el Estado quien garantiza la suficiencia de los servicios a nivel regional, ya que según el art. 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las

Comunidades Autónomas el Estado es garante en todo el territorio español del nivel mínimo de servicios públicos fundamentales de su competencia, señalando también que cuando una Comunidad Autónoma con el conjunto de lo que podríamos entender como recursos transferidos por el Estado (arts. 11 y 13) no puede alcanzar ese nivel mínimo en determinados servicios, se arbitrará una asignación complementaria con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y especificación de su destino, cuya finalidad será la de avalar el nivel elemental en la prestación de dichos servicios. En otras palabras, los ingresos que el Estado transfiere a las Comunidades Autónomas y que provienen del conjunto de impuestos estatales, tienen la finalidad inmediata de cubrir el nivel de servicios que el Estado traspasa a la Comunidad, incluso si ésta no puede cubrir esos servicios con el conjunto de los ingresos cedidos, se articula una asignación especial con cargo a los Presupuestos del Estado..

Todo ello indica que la cobertura de los servicios públicos a nivel regional está respaldada con los ingresos que cede el Estado a la Comunidad y que cualquier otro tipo de servicios hay que entenderlos cubiertos por la vía de los recursos regionales propios (fundamentalmente tasas, contribuciones especiales y recargos sobre determinados impuestos estatales). Si la asunción de esos servicios por parte de la Comunidad Autónoma lleva aparejada la transferencia de los recursos necesarios para su cobertura, no parece en principio, que los entes regionales deban elaborar sus presupuestos desequilibrados dado que, precisamente el mayor volumen de sus gastos y necesidades están garantizados merced a transferencias estatales.

Las Comunidades Autónomas deberán intentar cuando aprueben sus presupuestos que el conjunto de los gastos a realizar esté cubierto por el total de sus recursos económicos o dicho de forma distinta, que sus ingresos corrientes sean suficientes para hacer frente al número de gastos corrientes u ordinarios. Cuando ello no sea así, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería según señala el art. 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Estas operaciones de crédito deberán estar coordinadas con la política de endeudamiento del Estado.

En definitiva este punto no parece estar suficientemente claro, en parte debido al silencio normativo, por lo que sólo cabe hacer

una invocación a la prudencia por parte de los órganos institucionales de las Comunidades Autónomas.

### **3. INFLUENCIA DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA DE 4 DE ENERO DE 1.977**

Como dice Gaspar Ariño “La Ley General Presupuestaria de 1.977 ha querido de una parte adaptar las normas de la Hacienda a la nueva función económica de los Estados modernos, y de otra, volver a afirmar algunos de los principios clásicos que habían quedado desbordados por la fuerza de las cosas. Así, por ejemplo, los principios de unidad y universalidad del presupuesto, el principio de anualidad, o los principios de contabilidad pública y control, que son afirmados en el título preliminar y desarrollados a lo largo de la ley” (23). Sin embargo la Ley General Presupuestaria, al igual que tantos otros cuerpos normativos, deberá ser objeto de revisión para proceder a acomodarla a los preceptos de la Constitución de 1.978 aunque la mayoría de los criterios constitucionales rectores del presupuesto estaban ya contemplados en la referida Ley. Pese a ello, realidades como las Comunidades Autónomas, imprevisibles en los albores del 77, deben tener su reflejo consiguiente en una Ley como la General Presupuestaria que ha de incorporarlos a la letra de sus preceptos.

Desde otro punto de vista el planteamiento puede invertirse en el sentido de que, con independencia de que la Ley General Presupuestaria extienda su ámbito de aplicación al ámbito de las Comunidades Autónomas reconociendo en su articulado esa realidad institucional, las propias Comunidades Autónomas pueden elaborar las directrices de sus presupuestos respectivos sobre la base de los criterios y principios sancionados en la Ley General Presupuestaria, como lo ha hecho por ejemplo, la Comunidad Autónoma Catalana que presenta ante su Parlamento un Proyecto de Ley de finanzas de la Generalidad que, en buena medida, es una incorporación al ente regional de la normativa estatal sobre la materia. Cualquiera que sea el método utilizado, resulta incuestionable la conexión entre la Ley General Presupuestaria y las fórmulas utilizadas por las Comunidades Autónomas para proceder a la ordenación de sus ingresos y gastos.

---

(23) *La Constitución y la Ley General Presupuestaria*. Instituto Nacional de Prospectiva. Cuadernos de Documentación. Madrid 1.980, p. 14.

Si se dá por buena la tesis que aquí se expone sobre el rango normativo que debe reunir la posible ley presupuestaria de las Comunidades Autónomas, confirmando que en todo caso ha de ser una ley de naturaleza ordinaria, incluso puede aventurarse la hipótesis de que basta con adaptar la Ley General Presupuestaria a las exigencias que plantea el entorno regional para evitar así la formación, elaboración y aprobación de una ley sobre esta materia que quizás sería aceptada con reticencias en los sectores regionalistas.

En apoyo de esta idea sin embargo, podemos encontrar alguna que otra cuestión de fondo. Con ocasión de la publicación y vigencia de la Ley General Presupuestaria, Fernando Sáinz de Bujanda escribió que ese cuerpo normativo no venía tan sólo a articular en un texto legal unitario las disposiciones reguladoras de los Presupuestos Generales del Estado (el nuevo texto no se limita a *codificar residuos*) sino que en opinión del ilustre profesor, “se sitúa ante el fenómeno financiero, lo contempla en su conjunto, y lo integra en un sistema”. “La Ley General presupuestaria, de 4 de enero de 1.977, —afirma Sáinz de Bujanda— constituye el primer intento solvente de articular en el terreno del Derecho positivo la sistemática del Derecho financiero como sector del ordenamiento jurídico” (24).

Si el fenómeno financiero debe ser analizado, estudiado y concebido como un todo, con independencia de los órganos institucionales a quienes corresponde su desarrollo y puesta en práctica, lo consecuente es que la articulación de los principios y criterios conforme a los cuales debe ejecutarse sean considerados de manera homogénea, unitaria, a fin de evitar el paulatino deterioro de ese fenómeno, la dispersión normativa y por ende, la disparidad en la forma de concebirlo y de ponerlo en funcionamiento.

Ciertamente que esa armonización de lo financiero se alcanza estableciendo unos puntos comunes en la concepción de sus postulados y unos principios que inspiren su desenvolvimiento, con independencia de que se hallen o no en un mismo y único cuerpo normativo. Pero no resulta menos cierto que la elaboración unitaria en un sólo cuerpo legal, a la vez que realiza una labor sistematizadora, supone también una tarea racional, consecuente y

---

(24) “La Ley General Presupuestaria en el cuadro de la codificación financiera”. *Análisis de la Ley General Presupuestaria*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1.977, ps. 347 y 348.

elude cualquier atisbo de inseguridad jurídica. La norma aplicable al caso concreto se encuentra en ese código normativo y no en cualquier otro. En este orden de cosas, merece la pena pensar en la posible acomodación de la Ley General Presupuestaria de 1.977 a las exigencias que demanda la constitucionalización del Estado de las Autonomías. Y la riqueza de matices y cuestiones que suscita esa Ley supone una valiosa aportación para proceder a la ordenación de los aspectos presupuestarios de las Comunidades Autónomas.

#### **4. CONCLUSIONES**

1.- Parece que existe un sentimiento común a favor de la elaboración de una Ley presupuestaria para las Comunidades Autónomas, bien porque la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas no cubre suficientemente esta vertiente de la actividad financiera regional, bien porque se viene observando la necesidad de homogeneizar y coordinar una política de gasto en relación con las Comunidades Autónomas.

2.- En cuanto a los criterios formales que deben acompañar a esa futura Ley, entiendo que ha de tratarse de una ley de carácter ordinario, no de naturaleza orgánica. La Constitución Española de 1.978 recoge una serie de materias (derechos y libertades de los ciudadanos, Estatutos regionales, actividad financiera regional, entre otras) que quedan reservadas a la ley orgánica, tendrán que ser reguladas, en su caso, mediante ley orgánica. En base a ello, entiendo que la futura ley presupuestaria de las Comunidades Autónomas deberá investirse de rango ordinario.

3.- Los principios jurídicos que deben quedar articulados en esa Ley serán, en todo caso, los tradicionales de unidad presupuestaria, universalidad, anualidad de los presupuestos y especialidad. Puede cuestionarse la sanción en esa Ley del principio de equilibrio presupuestario, según el cual el conjunto de los ingresos corrientes obtenidos por la región autónoma deben cubrir el conjunto de gastos corrientes. Asimismo, en nuestro país y a nivel local, queda contemplada la necesidad de que las Corporaciones locales cierren sus presupuestos sin déficit en el Decreto-ley de 16 de enero de 1.981.

A nivel regional existe un silencio normativo al respecto, aunque fundamentando criterios de suficiencia, racionalidad y

solidaridad regionales podría admitirse la conveniencia de que las Comunidades Autónomas cierren sus presupuestos equilibradamente, o al menos, que se cierren sin déficit.

4.- Por último, cabe apuntar la oportunidad de adaptar la Ley General Presupuestaria de 1.977 a la realidad autonómica que enmarca la Constitución, obviando consiguientemente la elaboración de esa Ley de presupuestos para las Comunidades Autónomas cuyos criterios inspiradores ya han quedado expuestos.

## RESUMEN

La elaboración de una Ley presupuestaria para las Comunidades Autónomas va perfilándose como una necesidad exigida para el mejor cumplimiento del principio de uniformidad en materia financiera. En este sentido y si la LOFCA ha venido a armonizar el conjunto de disposiciones concernientes a los recursos económicos de los entes autónomos, esa Ley reguladora de los principios rectores del gasto supondrá la homogeneización de los criterios a seguir en el empleo de los ingresos por parte de las Comunidades.

En el trabajo de Ernesto Eseverri, se abordan tres temas esenciales en relación con esa futura Ley. El primero de ellos, se refiere al rango formal que debe acompañarla y entiende el autor que no debe ser otro que el de una Ley ordinaria. En segundo lugar, quedan analizados los principios de orden presupuestario que deben inspirarla, haciendo especial alusión al principio del equilibrio presupuestario. Por último, señala el autor, la oportunidad de adaptar a la realidad autonómica actual, el contenido de la vigente Ley General Presupuestaria del 77, obviando así la construcción de otro cuerpo legal de semejante contenido.

## RESUME

L'élaboration d'une loi établissant les budgets pour les Communautés Autonomes se profile déjà comme une nécessité pour le meilleur accomplissement du principe d'uniformité en matière financière. Dans ce sens, et si la LOFCA a harmonisé l'ensemble de dispositions concernant les ressources économiques des institutions autonomes, cette Loi régulatrice des principes recteurs de la dépense impliquera l'homogénéisation des critères à suivre par les Communautés dans l'emploi de leur revenus.

Dans cet article, Ernesto Eseverri aborde trois thèmes essentiels en rapport avec cette future Loi. Le premier est le rang formel qu'elle doit adopter. L'auteur considère que ce rang ne doit être que celui d'une Loi ordinaire. Deuxièmement, il analyse les principes d'ordre budgétaire qui doivent inspirer cette loi, avec une allusion spéciale au principe de l'équilibre budgétaire. Finalement l'auteur signale la possibilité d'adapter le contenu de la Loi Générale Budgétaire de 1977, encore en vigueur, à la réalité autonome actuelle. De cette façon, on pourrait obvier l'élaboration d'un autre corps légal avec un contenu similaire.

### **SUMMARY**

The elaboration of a Budget Law for the Autonomous Communities is definitely becoming a necessity for the better fulfilment of the uniformity principle regarding financial matters. In this sense, and if the LOFCA has come to armonise the group of dispositions concerning the economic resources of the autonomous institutions, that regulating Law of the governing principles of expenditure will mean the homogeneization of the criteria to be followed by the Communities in the spending of their incomes.

In the work of Ernesto Eseverri, three essential issues in relation to that future Law are approached. The first one is the formal rank that it would adopt. The author thinks that it must be the rank of an ordinary law. Secondly, he analyses the budgetary principles by which it must be inspired, making a special allusion to the principle of budgetary balance. Finally, the author points out the possibility to adapt the contents of the 1977 General Budget Law, still in force, to the present autonomus reality. In this way, it would be avoided the elaboration of a new body of laws of similar contents.

